



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ana Cecília de Oliveira Gândara Boa-Ventura

---

## O Impacto da Comissão Europeia nas Dinâmicas de Mudança no Ensino Superior da UE

---

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na área de especialização em Estudos Europeus, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: professor doutor Augusto Rogério Leitão

Coimbra, 2012

---

## Sumário

---

Em 2013 termina o programa PROALV que dará lugar a um novo programa global no âmbito do ensino superior: o “Erasmus for All”. A ser aprovado nos termos em que foi proposto, o programa originará uma profunda mudança na tradicional universidade humboldtiana e provavelmente uma viragem neoliberal definitiva. Esta é a altura de repensar o ensino superior europeu e decidir se o caminho passa pela adesão a um certo tipo de universidade, que vive para satisfazer os *rankings* e vender programas ou, se pelo contrário, o ensino superior europeu deve primar pela diferença e manter a prática da universidade como um “bem público”.

A mudança de paradigma que se tem vindo a verificar no ensino superior - da cooperação para a competição - é não só resultado do panorama internacional e de uma crescente globalização que devemos considerar como inevitável mas também é promovida internamente na UE.

Esta tese examina o papel da Comissão Europeia (CE) nessa mudança, especificando os instrumentos utilizados para a promover. A análise foi realizada sob o enquadramento teórico do Institucionalismo discursivo e a três níveis: institucional, político e de governação. Sempre que possível realizou-se a triangulação dos três níveis para compreender até que ponto a influência da CE foi importante no desenhar da universidade do século XXI.

Para a concretização do objetivo proposto recorreu-se especialmente a fontes primárias, à aprendizagem decorrente da participação em quatro conferências sobre o tema e a três entrevistas realizadas: um funcionário da DG-Educação da CE, a um especialista em liderança no ensino superior e a um membro do *Bologna Follow-Up Group* (BFUG).

Este estudo sugere o interesse de uma análise longitudinal da influência da CE sobre o ensino superior no período pós-Lisboa, com ênfase nas consequências das variações na governação que refletem essa influência e as flutuações no equilíbrio de poderes subnacional, nacional e supranacional.

Palavras-Chave: Internacionalização, Globalização, Paradigma, Mobilidade, Aprendizagem ao Longo da Vida, Governação.

---

## Abstract

---

In 2013, the Life Long Programme ends and a new global programme of higher education will rise in Europe: “Erasmus for All”. This programme is being the object of public discussion in the European Parliament at the time this study is taking place. If it is approved in the terms it was proposed, it will change the face of the Humboldtian university and will probably lead us to a final neoliberal turn. This is the right moment to rethink higher education and decide if the new path will be represented by a certain type of university that lives for rankings and to sell programmes or if the European system of higher education should strive to be different, and defend the idea of university as public good.

The paradigm shift that has been taking place in higher education—from cooperation to competition—is not only the result of the international environment and of an increasing and inevitable globalization but also of an internal promotion by the EU.

This thesis examines the role of the European Commission in this shift, and specifies the tools used to promote it. The theoretical frame is the discursive Institutionalism and the study was developed in three levels: institutional, political and governance. Whenever possible, a triangulation of the three levels was conducted, in order to understand the influence of the European Commission in the genesis of the XXI century university.

To conduct this study, primary sources were used, and three interviews were conducted: to a staff member of DG-Education in Brussels, an expert in higher education leadership and a member of the Bologna Follow-Up Group (BFUG). The knowledge gathered through the participation in four thematic conferences was also pivotal.

This study suggests the need to conduct a longitudinal analysis on the influence of the European Commission in higher education after the Lisbon treaty, stressing the governance turn and the balance of power between the Council and the Commission at the subnational/national and supranational levels.

**Key Words:** Internationalization, Globalization, Paradigm, Mobility, Lifelong Learning, Governance.

---

## Agradecimentos

---

No final desta minha pesquisa e tendo em conta as limitações de tempo da minha vida profissional e pessoal, agradeço a todos aqueles de alguma forma contribuíram para concluir esta minha caminhada de um ano.

Ao meu orientador professor doutor Augusto Rogério Leitão que me ajudou a questionar; ao professor doutor José Manuel Silva, por me ter deixado “voar”; aos professores doutores Carmen Mendes e André Barrinha, por tudo o que me ensinaram; aos meus colegas de curso que sempre me acolheram como um deles apesar da diferença de idade, ao professor doutor Pedro Lourtie, pela inestimável colaboração; ao professor doutor Marçal Grilo pela inspiração; à minha colega dra. Rita Gaivoto pela valiosa ajuda na revisão; à minha colega dra. Naide Martins, pelo apoio, e por ter assumido diversas vezes uma sobrecarga de trabalho sempre com um sorriso nos lábios, revelando a nobreza de caráter que sempre lhe reconheci. Finalmente à minha maravilhosa irmã que embora vivendo a milhares de quilómetros de distância nunca deixou de ser a minha referência e a minha força.

Em memória de meu pai



---

## Índice

---

<b>Introdução .....</b>	<b>17</b>
<b>I. O Contexto .....</b>	<b>25</b>
I.1. Sumário.....	25
I.2. A evolução da Universidade Europeia .....	26
I.3. Mudança de Paradigma – Cooperação/Competição .....	30
I.4. Internacionalização versus Globalização .....	41
I.5. Europeização .....	49
<b>II. As Instituições .....</b>	<b>53</b>
II.1. Sumário .....	53
II.2. De Bolonha a Lisboa – a “mão invisível” da CE .....	55
II.3. “Think European for Global Action” .....	69
II.4. As IES e os Novos Desafios.....	77
<b>III. As Políticas .....</b>	<b>85</b>
III.1. Sumário .....	85
III.2. A Sociedade do Conhecimento .....	87
III.3. A Mobilidade no Ensino Superior .....	92
III.4. Aprendizagem ao Longo da Vida .....	108
III.5. Dimensão social.....	120
<b>IV. A Governação .....</b>	<b>131</b>
IV.1. Sumário.....	131
IV.2. O “Excesso de Passado” da UE e a Governação .....	131
IV.3. Hard Law e Soft Law.....	137
IV.4. Discurso e Governação .....	147
IV.5. Metagovernação?.....	152
<b>Conclusão.....</b>	<b>157</b>
<b>Fontes Primárias .....</b>	<b>159</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>165</b>



---

## Lista de Quadros

---

Quadro 1 – Programas mais importantes da UE para o ensino superior .....	97
Quadro 2 – Criação e consolidação da ALV de 1993 a 2000.....	115
Quadro 3 – Modos de governação na UE .....	153



---

## Lista de Figuras

---

Figura 1 – Fatores de Internacionalização .....	44
Figura 2 – Comparação Bolonha / Follow-up / Lisboa .....	62
Figura 3 – A Declaração de Bolonha <i>versus</i> a Estratégia de Lisboa .....	76



---

## Lista de Acrónimos

---

- ALV – Aprendizagem ao Longo da Vida
- BFUG – Bologna Follow-Up Group
- CE – Comissão Europeia
- DB – Declaração de Bolonha
- DGE-CE – Direção-Geral de Educação da Comissão Europeia
- EEES – Espaço Europeu de Ensino Superior
- EI – Espaço Europeu de Investigação
- E&F – Educação e Formação
- EL – Estratégia de Lisboa
- EUA – European University Association
- ESU – European Student’s Union
- ID – Institucionalismo Discursivo
- IES – Instituições de Ensino Superior (abrangendo Universidades e Politécnicos)
- IH – Institucionalismo Histórico
- IR – Institucionalismo Racional
- IS – Institucionalismo Sociológico
- MAC – Método Aberto de Coordenação
- PB – Processo de Bolonha
- PEV – Política Europeia de Vizinhança
- PLA – Peer Learning Activities
- PROALV – Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida
- TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação
- TL – Tratado de Lisboa

UE – União Europeia

---

## Introdução

---

Hier ça semblait à la fois plus court et plus long, de toute façon on avait pas eu l'idée de compter, puisque ça n'était pas terminé. A présent, c'est terminé. C'était un faux avenir. Tout ce qu'on a vécu depuis vingt ans, on l'a vécu à faux. Nous étions appliqués et sérieux, nous essayions de comprendre...

(Sartre, J. P (1972) *Les Chemins de la Liberté*. vol.2, Gallimard.Paris: 86.)

O repensar o ensino superior na UE faz parte do processo de mudança que se tem produzido, especialmente nos últimos trinta anos. No panorama nacional e internacional, alterações políticas, relações público-privadas, a globalização económica, as tecnologias da informação e da comunicação, a relação entre o local, o nacional, a Europa e o resto do mundo e a crise são fatores que interligados determinam a face da universidade no século XXI. No momento em que nova mudança se avizinha com a estratégia 2020 e a entrada de um novo programa comunitário abrangente e transversal ao ensino superior, urge fazer uma análise do percurso desenvolvido na área e a influência de uma instituição em particular, a CE, na definição desse percurso.

A questão que pretendo colocar prende-se com o papel da CE nessa mudança, mais concretamente, com os instrumentos utilizados para a promover junto das instituições de ensino superior (IES). Começarei por contextualizar o panorama universitário dos últimos 30 anos a nível internacional, dividindo-se os três capítulos seguintes no processo de integração das IES promovido pela CE, a três níveis: nível institucional, nível das políticas e, finalmente, nível da governação, fazendo, sempre que possível,

a triangulação dos aspetos relevantes sob as três perspetivas no desenhar das IES no século XXI.

A análise terá como base maioritariamente fontes primárias o sítio da CE, da DG-Educação e Cultura, assim como em entrevistas que irei realizar, a um funcionário da DG-Educação-Bruxelas que pretende manter o anonimato, ao professor doutor José Manuel Silva, especialista em liderança no ensino superior, ao professor doutor Pedro Lourtie, especialista no processo de Bolonha e membro do *Bologna Follow-Up Group* (BFUG), relatórios da *European University Association* (EUA), de especialistas na educação, em quatro conferências em que participei e na minha atividade profissional de 18 anos de programas comunitários. Optei por realizar a revisão da bibliografia no início de cada capítulo e, dada a diversificação de autores, baseei-me na pesquisa bibliográfica pelos mais emblemáticos em cada área temática consultada, mais controversos e mais recentes.

O presente histórico corresponderá aos últimos 30 anos, que coincidem com a mudança de paradigma no ensino superior da cooperação para a competição, e os programas abordados serão aqueles relacionados com a construção do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) e não com o Espaço Europeu de Investigação (EEI); os dois sempre se moveram em universos paralelos sem se cruzarem e foram impulsionados por políticas e programas diferentes- porque o primeiro tem vindo a ser explorado de forma mais consistente e durante um período de tempo maior, será essa a área que será objeto do meu estudo.

Os conceitos mais importantes a definir são os de paradigma e mudança de paradigma, globalização, internacionalização, europeização, governação e aprendizagem ao longo da vida (ALV).

Para Thomas Kuhn<sup>1</sup>, o termo paradigma significa um modelo de pensamento tradicional e a mudança de paradigma define-se com a mudança desse pensamento tradicional que pode ser progressiva, ou revolucionária. Como se verá mais adiante a progressão em determinados áreas foi quase revolucionária.

A globalização, pelo seu lado está sujeita a maior variedade e controvérsia nas definições, assim, optei por uma definição muito abrangente, se bem que no primeiro capítulo serão abordadas outras perspectivas, representativas do leque variado de interpretações que é dado ao fenómeno. O autor da definição consensual que apresento é Van der Wende, um estudioso do processo de globalização e internacionalização. Segundo o autor, a globalização é um processo geo-espacial de interdependência e convergência crescente a nível mundial. A europeização também está sujeita a diferentes interpretações, a adotada nesta tese, refere-se à forma com as instituições nacionais e subnacionais acolheram o discurso europeu. Radaelli<sup>2</sup> usa o termo no âmbito do Institucionalismo discursivo (ID) que será a teoria que irei utilizar.

---

<sup>1</sup> Kuhn, S. Thomas.(1970) *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

<sup>2</sup> Radaelli M (2004) *European Integration online Papers* EIoP. Vol 8 N°1 [<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>][acesso 21/03/2012].

Europeanization consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and sub-national) discourse, political structures and public policies.

(Radaelli, 2003:31)

A europeização refere-se ao processo através do qual as normas são apreendidas no espaço da UE, tanto formal como informalmente, e dentro da lógica de comportamento dos atores nacionais e subnacionais.

O enquadramento teórico que me pareceu mais adequado à estrutura desta tese é a do ID de Radaelli e Schmidt, ou seja a visão da institucionalização como um discurso. A UE é construída pela linguagem e discurso, podendo este último tomar diversas formas alterando as preferências dos autores, reformulando problemas, criando um estilo mais cooperativo ou mais competitivo, aumentando ou reduzindo recursos, tudo isto através de um processo ideacional interativo. A vertente interativa cobre não só as relações dos decisores de opinião na formulação política como também a forma como as políticas são comunicadas ao público. O discurso no seu ambiente institucional, é encarado como um poder de gerar mudança na política da UE mas que é só entendível quando estudado na sua vertente institucional (Schmidt, 2002) e (Schmidt e Radaelli, 2004).

A vertente ideacional pode por sua vez ser dividida em duas atividades, uma cognitiva e outra normativa sendo comum às duas a mudança. Nesta tese será analisada a mudança ocorrida por intervenção de uma instituição controversa e

fascinante, a CE, quer esta surja através de comunicados, tratados, livros brancos, estudos, relatórios, processos de socialização ou alterações na governação. Afinal pretende-se averiguar a forma como a CE contribuiu para alterar a agenda europeia das IES através de diversos mecanismos de europeização que serão analisados.

Finalmente, há que referir dois conceitos de grande importância para a presente tese, governação e metagovernação. Para a governação, irei utilizar a definição que consta do livro branco sobre governação europeia<sup>3</sup> – “Governação designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia” (CE, 2000. 1547/7). Por outro lado, metagovernação é a coordenação de diferentes formas de governação, assegurando um mínimo de coerência entre elas (Jessop, 1997: 7).

No primeiro capítulo será realizada uma breve análise histórica contextualizando o ambiente em que as IES se movem a nível internacional, a influência maior o menor da globalização e da mudança de paradigma.

O segundo capítulo incidirá sobre os principais atores no processo de transformação: as instituições de ensino superior (IES), os Estados Membros (EM) através da Declaração de Bolonha (DB) e a União Europeia (UE), através da Estratégia de Lisboa (EL).

---

<sup>3</sup> CE (2000) *White Paper on European Governance. Enhancing Democracy in the European Union, Work Programme*, documento de trabalho da Comissão Europeia, SEC (2000) 1547/7 Bruxelas: CEC.

O terceiro capítulo abordará as grandes políticas da CE na área do ensino superior, designadamente a sociedade do conhecimento, a mobilidade, a aprendizagem ao longo da vida (ALV) e a dimensão social. A sociedade de conhecimento é um termo utilizado pela CE, mas nunca verdadeiramente definido, e é caracterizado como a sociedade atual, para a qual é necessário os cidadãos europeus munirem-se de diferentes ferramentas: na produção de novo conhecimento, a sua transmissão pela educação e formação, a sua disseminação pelas tecnologias da educação e formação e o seu uso nos serviços e indústria.

O conceito de mobilidade que será abordado é o da mobilidade no ensino superior, por períodos curtos de tempo e no âmbito dos programas da CE, ou seja, mobilidade transversal. A ALV é caracterizada como a educação e formação constante ao longo da vida, “*cradle to grave*”, como alguns autores ironizam. A dimensão social, trata-se de novo de um conceito vago e passível de muitas interpretações, mas que é usado pela CE para manter o modelo social europeu e que não deixa de ser um bom exemplo do seu discurso com vista à europeização.

Finalmente, o quarto capítulo abordará a governação europeia, a *hard law* e a *soft law*, o método aberto de coordenação (MAC) e a forma como na governação o discurso político continua a ser influenciado pela CE.

A vertente teórica que acabou por surgir naturalmente ao longo da tese é o quarto institucionalismo, aqui denominado ID mas que é conhecido também por outros nomes como Institucionalismo ideacional e Construtivismo institucionalista. A

governança na UE será analisada em três tipos de governança: uma que se continua a desenvolver no âmbito da governança multinível (GMN), outra que se centra no MAC e que é a governança em rede (GR) e, finalmente, a metagovernança – A governança das governações.



---

## I. O Contexto

---

### I.1. Sumário

Os autores escolhidos para a contextualização da tese foram em primeiro lugar o Boaventura Sousa Santos, pela análise da universidade ao longo dos tempos e os desafios que se lhe colocam no século XXI. Quanto à globalização e internacionalização, a escolha recaiu sobre os autores da Escola de Twente, como Van der Wende, de Wit ou Teichler e ainda autores como Knight, Altbach, Marginson e Scott, que foram dos primeiros a explorar a internacionalização e globalização, e a sua influência no ensino superior. Schmidt, Hall, Olsen e Powell, Radaelli e Sabatier foram determinantes na construção do quadro teórico que começa a ser esboçado neste capítulo, assim como Ricardo Novoa na abordagem à europeização.

Depois de uma breve viagem pela universidade ao longo dos tempos, serão analisados os fatores concretos que causaram uma mudança de paradigma nos últimos 30 anos, numa universidade, pouco dada a mudanças e cujas alterações ao longo dos tempos foram ocasionais e pouco frequentes. Esta análise será exógena, no sentido de entender as alterações na dimensão internacional que provocaram a mudança de paradigma nas IES europeias da cooperação para a competição, particularmente no modelo humboldtiano<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Wilhelm Von Humboldt, o criador da universidade moderna, introduziu no panorama do ensino alemão uma nova ideia adotada por toda a Europa,: as escolas superiores não deveriam apenas ensinar, como também pesquisar.

Acompanhando as alterações no passado recente e que conduziram ao atual modelo das IES, há que reter uma mudança na internacionalização, de fator secundário e reativo para um dos seus mais pró-ativos objetivos. Para melhor entender a viragem fundamental, alguns dos fatores determinantes da mudança serão sucessivamente referidos, o papel da globalização e a crescente comercialização do ensino a nível mundial, o papel da UE na definição de novos conceitos e valores, a resposta dos EM à mudança e a forma como esta se instalou, a importância da internacionalização e da globalização, os desafios que são colocados às IES e os novos valores difundidos pela UE na construção de uma identidade europeia.

## **I.2. A evolução da Universidade Europeia**

Numa análise holística, torna-se importante uma breve viagem pela universidade ao longo dos tempos e daí tirar ilações para a maior ou menor dificuldade na mudança de paradigma atual. Existem fronteiras temporais que servem para demarcar diferentes períodos na evolução da universidade, sendo importante verificar que a internacionalização e a mobilidade não são conceitos novos – o que se tem vindo a modificar é a forma como estas realidades são encaradas.

Recuando à Idade Média, recordemos a Universidade de Bolonha, a mais velha da Europa: nasceu há 900 anos num contexto eclesiástico, logo seguida pelas universidades de Oxford e Paris que remontam ao século XII e Coimbra e Salamanca ao século XIII. A mobilidade, nestas universidades medievais, era inter-regional,

habitual, mas altamente elitista pela escassez do binómio oferta-procura, o programa de estudos era comum – *studium generale* – e a língua também era comum- o latim. Curiosamente, alguns dos maiores entraves à mobilidade dos nossos dias, o programa de estudo e a língua, não pareciam constituir obstáculo burocrático e académico na velha universidade medieval. Em contrapartida o peso institucional desta universidade refletia-se internamente, vivia divorciada da sociedade, e quando tal separação existe, a instituição peca por falta de relevância e projeção.

Passado o período medieval, as universidades europeias continuaram a crescer, viradas para dentro, ignorando do alto da sua *Ivory Tower* o Renascimento e a revolução industrial. A maior parte das universidades é produto dos Estados-Nação do século XIX e XX, a sua função tradicional, a formação profissional de elites, o ensino e a pesquisa, perduraram ao longo dos últimos dois séculos.

A Napoleão Bonaparte se devem os primeiros passos na definição do ensino técnico, estabelecendo as *Grandes Écoles* destinadas ao desenvolvimento das tecnologias para criar melhores e mais preparados servidores do Estado que no século XX iriam dar origem ao ensino politécnico. A universidade moderna, no entanto, cuja identidade ficou para sempre ligada a Wilhelm Von Humboldt, é consequência da secularização, do estado moderno e do poder crescente da burguesia. Nesta universidade, o ensino e a pesquisa estavam interligados, não só se ensinava mas também se contribuía de forma positiva para a pesquisa e para o avanço do conhecimento que assentava na investigação científica e não no desenvolvimento tecnológico. A universidade era um instrumento do estado, elitista e fechada sobre si

própria. O investigador padecia do que Boaventura Sousa Santos apelidou de “irresponsabilidade social”<sup>5</sup>. Os professores eram livres nas suas pesquisas e sujeitos apenas a avaliação dos seus pares, se bem que o Estado, superiormente, pudesse intervir na sua organização e funcionamento. O conhecimento foi subdividido em disciplinas especializadas reconhecidas internacionalmente, *standards* comuns e aceites pela comunidade académica. Humboldt atribuiu especial importância ao facto dos assuntos académicos ficarem na esfera académica sem pressões da sociedade.

Apesar do século XIX ter assistido ao capitalismo e à política do *laissez-faire*, a universidade não era um negócio. Esta universidade, que foi aquela que permaneceu até aos nossos dias, “desenvolveu um conhecimento sobretudo disciplinar e viveu de forma descontextualizada em relação ao quotidiano das sociedades” (Santos, Boaventura de Sousa, 2008:17). A universidade servia para produzir conhecimento que poderia ou não ser aplicado *à posteriori* pela sociedade.

Após a Segunda Guerra Mundial, com a geração do *baby boom*, a democratização, e um certo otimismo económico, o acesso às universidades generalizou-se. A maioria das IES surgiu já no século XX – sobretudo devido à procura generalizada após a Segunda Guerra Mundial, que abalou a universidade elitista. Houve necessidade de fazer as primeiras adaptações à procura generalizada, se bem que os anos 70 tenham trazido a primeira crise económica do pós-guerra. À visão filosófica humanista de Humboldt e a ideia de unidade e homogeneidade do modelo alemão opunha-se o

---

<sup>5</sup> Santos, Boaventura Sousa, *A Universidade do Século XXI- Para uma Universidade Nova*, Coimbra. Outubro 2008.

funcionalismo e diversidade das instituições de ensino superior anglo-saxónicas (Parsons e Platt, 1973). A expansão do ensino superior em todo o globo foi de tal forma marcante que bastará fazer uma comparação entre os valores de 2000: 100 milhões de estudantes no ensino superior, enquanto no início do século XX o número rondava os 500 mil estudantes (Schofer e Meyer, 2005).

A volatilidade do mercado exigia competências que os programas rígidos das universidades europeias não acompanhavam. Contribuíram para aprofundar a crise institucional as medidas levadas a cabo por John Major, primeiro - ministro inglês, que passou indiscriminadamente os politécnicos a universidades<sup>6</sup>.

Numa perspetiva histórica, as alterações que afetaram a dimensão internacional do ensino superior europeu tiveram a sua origem na emergência do Estado-Nação no século XIX; no papel da Europa no mundo, particularmente como potência colonizadora nos processos de colonização e descolonização; no impacto de países como o Reino Unido, a Alemanha e a França no ensino superior do resto do mundo; nas políticas de integração europeia; na queda da URSS e do muro de Berlim; na recessão financeira e a massificação do ensino superior.

---

<sup>6</sup> Grilo, Marçal (2011) *European Conference on Higher Education in the Framework of the 2020 Europe Union's Strategy*- Centro de Excelência Jean Monnet – Lisboa 10/11 novembro

### I.3. Mudança de Paradigma – Cooperação/Competição

Recuando no tempo vamos encontrar inicialmente a expressão *Paradigm Shift* na obra de Thomas Kuhn.<sup>7</sup> Os agentes e as estruturas são afetados por relações de cooperação e competição que, por sua vez, originam uma complexa rede de relações em contínua transformação com regras específicas, mudanças de discurso e intercâmbios que lembram outras noções mais recentes, mas não menos importantes que poderão originar a mudança de paradigma – refiro-me aos campos de poder de Bordieu<sup>8</sup>. Este considerava que o lugar ocupado pelos agentes e instituições em cada campo estava sujeito a um nível mínimo de acordo nos princípios base - estes campos são caracterizados não como consenso total mas sim por um constante conflito. A manifestação das estratégias é definida como “posição adquirida” (Bordieu, 1993: 35), O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, permite o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou económica), graças ao efeito específico de mobilização (Bordieu, 1993: 14) Perpetuar ou subverter as regras do jogo, através das estratégias dos agentes, é uma tendência. *Habitus* é uma noção primordial na sociologia de Bourdieu, que diz respeito aos sistemas de percepção, de apreciação, ou como princípios de classificação incorporados pelos agentes a partir das estruturas sociais presentes em um momento dado, em um lugar dado, que vão orientá-los nas suas ações.

---

<sup>7</sup> Kuhn, Thomas (1970) op. cit.

<sup>8</sup> Bourdieu, Pierre (1993) *The Field of Cultural Production*. Cambridge: Polity.

As características do "novo saber", virtual, interdependente e novo, obrigam a mudanças na aprendizagem e a uma interdisciplinaridade. O ensino superior situa-se no cruzamento da pesquisa, educação e inovação e como tal é um elemento crucial no desenvolvimento da sociedade do conhecimento e elemento chave para a competitividade da UE. As IES encontram-se envolvidas em dinâmicas de mudança que já estão a alterar a sua identidade institucional, há que avaliar até que ponto os fatores externos obrigam à mudança, se existe apenas um tipo de pressão ou muitas apontadas em direções diferentes e que geram obrigações ou necessidades de adaptação.

É preocupante a Europa aspirar a ser “a economia e sociedade do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo”<sup>9</sup> e as questões estruturais estarem por definir em diversas áreas. Observa-se uma nítida dificuldade de adaptação e inovação que se reflete na competitividade. As dinâmicas de mudança exteriores foram tão rápidas no último meio século que as IES não conseguiram acompanhar o clima de constante mudança. Para conseguir sobreviver à mudança de paradigma é necessário aprender a competir no mercado global, conseguir dar rápida resposta às alterações estruturais e finalmente, mas não menos importante, conseguir mudar a sua realidade institucional para um pensamento competitivo.

Sem dúvida que as IES têm sido influenciadas por fatores externos mas o tempo institucional é mais lento na mudança do que o tempo do mercado globalizado. Historicamente, as universidades têm sobrevivido e conseguido tornear as crises e as

---

<sup>9</sup> Estratégia 2020 [http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_8/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_8/index_pt.htm) [acesso em 11/04/2012]

mudanças e aproveitá-las a seu favor mas não há garantias que o consigam fazer desta vez se não apressarem o seu relógio institucional. A competitividade obriga as IES a ter uma maior preocupação em oferecer *curricula* de alta qualidade em áreas inovadoras, atrair maior número de pessoas para as ciências e tecnologia, promover a mudança profunda da estrutura da educação para a indústria (*apud* Cameron, 1992 em Gumport e Sporn, 1999). A mudança tem características “revolutionary, rather than evolutionary” (*apud* Kerr, 1987 em Gumport e Sporn, 1999). As exigências do capitalismo global impedem as IES de cumprir livremente a sua missão cultural em detrimento de habilitar os estudantes com as necessárias competências para enfrentar uma sociedade em constante transformação e prepará-los para um mercado de trabalho sempre diverso, mais exigente e mais global.

A adaptação faz parte de um processo de transformação e inovação, envolvendo abertura e responsabilidade perante as exigências do mercado. A internacionalização, uma das grandes bandeiras da CE, requer adaptação institucional, com a mudança de paradigma, o desafio do ensino superior é o de não permanecer preso ao passado da forma tradicional. A cooperação e a transferência aberta do conhecimento não são suficientes nesta nova sociedade em constante mutação; a competição é vista como solução para trazer fontes de rendimento superiores às instituições, aumentar a reputação das IES e potenciar a excelência - resta, no entanto, determinar de que forma as políticas supranacionais, nacionais e institucionais se adaptam à mudança de paradigma (cooperação/competição).

A globalização aparece muitas vezes como justificação para determinadas medidas estratégicas com vista à competição mas a cooperação mantém igualmente um lugar de destaque e chegam a conviver lado a lado em diversos documentos tanto produzidos pelos EM, como produzidos pela CE. A Declaração de Bolonha (DB) refere a necessidade da Europa se tornar mais competitiva a nível global mas por outro refere diversas vezes a cooperação como seu objetivo; a diversidade cultural é focada como elementos fundamental e choca, por sua vez, com a convergência mencionada. A estratégia de apoiar o EEES e a cooperação entre as IES europeias entra em conflito com a comercialização do ensino superior através da “importação” de estudantes de fora da Europa “vendendo” programas a nível internacional fator que desmotiva as IES para a cooperação intraeuropeia. A dimensão social e a promoção das IES como um bem público para todos entra em choque com os cortes nos financiamentos. A globalização acaba por ser justificação para medidas contraditórias se bem que existem muitas formas de a definir e mesmo em documentos da CE ela aparece umas vezes como ameaça, outras como um desafio a que temos de corresponder, outras como uma realidade instalada (Relatório Wim Kok, 2004)<sup>10</sup>.

O estado-nação está em crise assim como os modelos sociais apoiados no bem-estar social. O facto da universidade humboldtiana estar tão dependente dos dois conceitos, implica já de si uma reestruturação das IES.

---

<sup>10</sup> Kok, W. (2004) *A Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego*, Relatório do Grupo de Alto Nível presidido por Wim Kok, Bruxelas, novembro.

O que na realidade enfrentamos é uma desobrigação do estado como facilitador de atividades que impliquem fundos públicos. As IES não podem ser vistas isoladamente mas sim como mais uma categoria de instituições, entre muitas outras, vítimas das mudanças políticas, económicas, culturais e civilizacionais. A forma como as IES estão a enfrentar os desafios que se lhes colocam irá sacrificar algumas mas irá definir as que realmente estão preparadas para a mudança e principalmente as que estão preparado para transformar a mudança em novas oportunidades<sup>11</sup> (Lourtie, 2011).

As IES são forçadas a responder às pressões vindas do exterior e que as colocam frente às mudanças na sociedade, aos valores divulgados pela UE a nível supranacional, às pressões nacionais e objetivos definidos para o país, à pressão do mercado, e à cultura normativa do meio académico. Estamos perante diferentes instituições que têm ritmos de adaptação diferentes e que nos permitem inferir da complexidade de relações existentes entre as diversas instituições.

Para compreender o processo de mudança, há que compreender o conteúdo da mudança e a forma como é implementada. A universidade dos nossos dias já não se encontra divorciada da sociedade e opera num mundo cada vez mais globalizado, tem que filtrar as pressões exteriores, culturais, normativas, políticas e adaptar-se para sobreviver. São indicadas 5 variáveis que por sua vez são importantes para a maior ou menor flexibilidade perante a mudança: liderança, contexto institucional,

---

<sup>11</sup> Lourtie, Pedro (2011). Reunião Novas Formações. Escola Superior de Saúde. Instituto Politécnico de Leiria. 5 de dezembro

cultura interna, legitimidade, financiamento. Todos estes fatores parecem ser determinantes na maior ou menor rapidez da mudança (Levine, 1980: 19).

Um dilema fundamental do Institucionalismo é o facto de quando se quer provocar uma mudança de paradigma, colocar o enfoque na cultura e esperar que as estruturas se adaptem ou, antes pelo contrário, colocá-lo nas estruturas para provocar a mudança cultural (Wilber, 1998). Se refletirmos em cada uma das hipóteses separadamente, o tempo institucional de uma mudança nas estruturas ou uma mudança nos agentes é significativamente diferente- uma mudança nas estruturas pode ser realizada a curto prazo, enquanto uma mudança nos agentes apenas poderá ocorrer a longo prazo- para tempos institucionais diferentes nos agentes e nas estruturas não temos uma mudança de paradigma conseguida. Assim, operar de forma exógena, a curto prazo, mediante uma intervenção calculada, própria do Institucionalismo racionalista (IR), não é solução, como também não é solução atuar de forma endógena a longo prazo, mediante uma oportunidade temporal e potencialmente expansiva mas que ocorrerá muito para além do processo rápido de mudança que é exigido ao ensino superior atual. As interações entre os agentes são na verdade afetadas por regras formais e informais que foram criadas ao longo dos tempos mas o Institucionalismo histórico (IH) move-se numa *path dependency* mais evolutiva do que revolucionária.

O Institucionalismo sociológico (IS) lida com a mudança de paradigma de forma mais coerente ao considerar que as opções estratégicas são determinadas por interação entre os agentes e estruturas. Os atores são endógenos, a visão é holística e

construtivista e constituída por processos de barganha mas em dois aspetos fundamentais não acompanha a mudança de paradigma- é essencialmente evolutiva e as alterações são também produzidas a longo prazo.

Faltou a estes três institucionalismos um elemento fundamental que pode influenciar uma rápida mudança de paradigma e com possíveis características revolucionárias – o elemento discursivo – o (ID) ou Institucionalismo pós-estruturalista ou ainda Institucionalismo construtivista. As instituições são veículos para o exercício do poder, através dos políticos, media e redes de pressão. Os autores que defendem esta teoria, referem que na sua perspetiva o racional *homo economicus* e o seguidor das normas sociais *homo sociologicus* não explicam o comportamento humano, as praticas sociais e mudanças societais. Assim, eles consideram que é o *homo interpreter* o homem que procura o conhecimento e a razão, o homem que se rege pelas ideias, interpretações e significados (Reckwitz, 2002: 243).

As redes de pressão influenciam as instituições e conseguem apressar mudanças de paradigma que de outra forma demorariam muito mais tempo a ser internalizadas. Com o tempo a lealdade institucional é desviada para o nível supranacional. Tanto a elite política como os grupos de interesses transnacionais incitam à mudança e as instituições a nível subnacional quer por isomorfismo quer por mera sobrevivência, tendem a copiar e replicar o nacional e o supranacional. As instituições são definidas de forma dinâmica contrastando com as três vertentes do institucionalismo abordadas mais estáticas, dependentes do enquadramento cultural, estruturas de incentivos, longos prazos ou *path dependency*.

Diversos autores sublinham a importância da cultura e valores institucionais no processo de mudança de paradigma (Simsek e Lewis, 1994:678). As ligações estabelecidas através dos decisores de opinião, mitos, metáforas e representações simbólicas, são importantes na mudança das instituições de ensino superior do velho paradigma, que representa a cultura dominante, incorporando a nova visão sem choque e sem um processo revolucionário de mudança. As alterações *top-down* não serão eficazes se não tiverem em conta as alterações transversais e as subculturas existentes nas IES.

O mais novo dos novos institucionalismos permite analisar as dinâmicas de mudanças institucional, explicando as preferências, estratégias e orientações normativas dos agentes assim como os interesses, incertezas e pontos de clivagem. Comparativamente o IR, o IH e o IS têm mais dificuldade em explicar as dinâmicas de mudança que a continuidade, o ID permite uma melhor perceção das mudanças de ideias e processos interativos através dos quais as mudanças ocorrem.

O ID falha não no modo como explica como a mudança é difundida mas no motivo que leva à mudança e porque umas ideias falham e outras são adotadas, aqui o IS não deixa de se relevante. O *middle ground*<sup>12</sup> de Checkel entre estes dois últimos institucionalismos servirá para explicar não só a forma como a mudança se dá mas também porque é que a mudança ocorre.

---

<sup>12</sup> Checkel ficou sobretudo conhecido por aliar o Institucionalismo ao Construtivismo. Neste caso, o *middle ground* seria considerado como a aliança do IS ao ID.

Nem sempre a mudança de paradigma é repentina, pode ser formada ao longo do tempo através do discurso (Kjaer e Pedersen 2001: 219) e (Howarth, Norval, e Stavrakakis 2000.) Essas mudanças podem ocorrer em períodos de aparente estabilidade apenas pela mudança do discurso mas as condições em que uma rápida mudança tem lugar são pouco usuais. Tanto as pressões externas como a dinâmica interna são importantes na mudança institucional. (Greenwood e Hinings, 1996: 1022).

A mudança de paradigma promove a mudança institucional, através de uma dinâmica que compreende 5 fatores dominantes: 1) normalidade, 2) confronto com anomalias, 3) crise, 4) seleção 5) normalidade renovada (Simsek e Louis, 1994).

Os autores consideram que este tipo de modelo se adapta às mudanças no ensino superior, porque reconhece a existência de uma cultura dominante enquanto incorpora o novo paradigma sem mudanças de carácter revolucionário. Outros adotam duas fases na mudança institucional no ensino superior: mudança radical, em que o novo paradigma substitui o anterior ou sedimentação em que o novo paradigma coexiste com o anterior (Becher e Kogan, 1992). Esta perspectiva parece ser demasiado simplista quanto às fases da mudança, ao mesmo tempo que o convívio do velho com o novo paradigma poderia originar novas subculturas que fugiriam ao novo paradigma.

A viragem para o Neoinstitucionalismo, na sua vertente alargada, permite explicar como as ideias aqui explanadas e como as ideias políticas ajudam a entender a

mudança de paradigma. A importância das ideias tem que ver com o facto de interagirem através dos atores políticos nas instituições (Scott, 2003).

As alterações paradigmáticas ou pontuais ocorrem devido a perturbações externas que vêm quebrar a estabilidade institucional endógena, se as alterações forem paradigmáticas podem causar uma alteração profunda nas práticas institucionais e nos atores (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993: 129) Segundo o modelo de Hall (*apud* Hall, 1968 em DiMaggio e Powel, 1983), a mudança pode ser pontual e ter carácter incremental, normalmente resultante de atividade endógenas, ou por outro lado pode ser paradigmática quando existe um desfasamento entre os resultados esperados e aqueles obtidos pelas organizações. Os fatores que despoletam esta mudança paradigmática, são exógenos, especialmente societários e políticos - Hall considera que sem este choque exógeno as práticas institucionais se manteriam as mesmas num perpétuo equilíbrio, com alterações incrementais pontuais, é certo, mas sem alterações dos objetivos finais.

O debate apaixonado dos institucionalistas acerca da melhor forma de descrever a mudança institucional continua. Alguns autores consideram que a mudança resulta de um modelo evolutivo, caracterizado pela acumulação gradual de pequenas alterações pontuais, mudanças incrementais através de longos períodos de tempo. Outros acreditam que é caracterizada por padrões de evolução pontual com períodos de equilíbrio e estabilidade, que são interrompidos por fatores exógenos que provocam uma alteração institucional profunda – aqui o padrão é mais revolucionário do que evolutivo. Outros ainda, não renegando esta última interpretação mas aprofundando-

a, justificam a fase revolucionária através de uma viragem cultural, reconhecendo que as ideias, quer elas sejam paradigmas intelectuais, práticas políticas, visões globais, provocam alterações institucionais (Campbel, 2002).

Se for tido em conta o relativamente curto espaço de tempo em que a mudança de visão acerca do ensino superior ocorreu e especialmente porque coincidiu com uma notória viragem neoliberal na Europa, o ID parece ser a corrente teórica que melhor explicam a evolução dos acontecimentos. O próprio neoliberalismo no campo da política económica é um debate ideológico e intelectual que se alarga sobre um paradigma político do nosso tempo.

A tensão fundamental entre a economia e a sociedade, entre a competitividade e a cooperação, continua latente através dos vários documentos comunitários, dos quais saíram as principais políticas que afetaram as IES no seu desenvolvimento, da EL à estratégia 2020. Por detrás desta dinâmica encontram-se as opções políticas por soluções de curto prazo e de gestão da crise e visões a longo prazo numa vertente mais holística.

#### **I.4. Internacionalização *versus* Globalização**

“Globalisation sometimes seems a catch-all phrase or a non concept, a catalogue of more or less everything that seems different since the 1970s: advances in information technology, greater capital flow across borders, international mobility of labour or of students, new public management and the weakening power of nation states, credit transfer in higher education and international recognition of degrees.”

(Guillén, 2001:8).

A globalização pode ser considerada um meta-mito que acarreta uma constelação de outros mitos associados (Bradley *et al*, 2000). Este meta-mito é utilizado indiscriminadamente em termos políticos, económicos e ainda no dia-a-dia para levar a cabo mudanças sociais e justificá-las. A internacionalização está diretamente relacionada com o diálogo e a cooperação com outros países e envolve muitos caminhos e muitas escolhas, é um processo em constante reconstrução (Knight e De Wit 1999) ao contrário da globalização menos flexível e que tende a uniformizar as escolhas possíveis. Teichler teve o mérito de primeiro abordar a distinção entre os dois conceitos: Afinal que dinamismo existe entre os dois se é que existem pontos de convergência? A internacionalização seria uma forma de integrar uma dimensão internacional e intercultural no ensino, pesquisa e serviços de uma IES. A internacionalização para um dos especialistas na matéria pode ser considerada como “any systematic effort aimed at making higher education responsive to the requirements and challenges related to the globalization of societies, economy and labour markets.” (Van der Wende, 1997: 18).

A internacionalização existiu desde sempre mas não com a força e o impacto que adquiriu nos anos 80. A influência de uma sociedade cada vez mais globalizada, a pressão supranacional e nacional, serviram de grupos de pressão para uma mudança que tinha que de ser iniciada a nível subnacional, nas IES em que o verdadeiro processo de internacionalização tinha lugar. As implicações dinâmicas entre os agentes em todo o processo implicavam assim influências *bottom-up* (institucionais) tais como *top-down* (nacionais e supranacionais). As formas mais claras de internacionalização referem-se à mobilidade internacional, ainda hoje considerada a maior bandeira da internacionalização, à cooperação entre IES em diferentes países, programas conjuntos, reforma de curricula, projetos de *twinning*, qualidade na educação e pesquisa e desenvolvimento estratégico (Kälvermark, T. e Van der Wende 1997). A globalização, pelo seu lado, é considerada como um fenómeno com impacto na internacionalização através do” fluxo de tecnologia, economia, conhecimento, pessoas e ideias além-fronteiras” (de Wit, 1997: 6).

À globalização é muitas vezes dada uma carga negativa, coincidente com a crescente interdependência, mercantilização do ensino e com a viragem neoliberal e tecnocracia (Cox 1996: 21), noutros casos, existe alguma controvérsia acerca da definição do conceito como processo social genuíno ou como novo elemento no discurso político. Por outro lado, Van der Wende (op. cit.) apresenta a internacionalização como uma resposta à ameaça da globalização. Criticamente pode afirmar-se que não é linear que a internacionalização seja uma resposta à globalização, nem a globalização pode ser reduzida à liberalização de mercados embora existam diversos autores que confundam os dois conceitos.

Para Scott<sup>13</sup>, a ênfase e o que está em causa é o conceito de Estado-Nação. A internacionalização reflete um mundo dominado pelo Estado-Nação enquanto a globalização ignora-o, transcende-o e hostiliza-o. O debate do conceito de estado-nação versus globalização tem vindo a originar acesa discussão desde a queda do muro de Berlim. Esta discussão será retomada mais à frente quando abordar o sistema híbrido de governação da UE. A globalização é o facto dominante na “desnacionalização” que afeta diversos setores da sociedade, entre os quais ensino superior.

Enquanto o trabalho de Knight e Van der Wende se centra principalmente nas relações internacionais no ensino superior, a ênfase dada por Scott é à conceptualização perante a globalização e sob o ponto de vista do Estado-Nação. As diferenças fundamentais são de carácter qualitativo, sendo que a importância dada a cada conceito diverge de autor para autor, assim como a relação entre ambos. A internacionalização diz respeito a processos de cooperação entre Estados e portanto a atividades que têm lugar entre Estados e num mundo em que os Estados têm um papel central.

O significado da palavra internacionalização varia segundo a perceção de quem a utiliza, mas, tal facto, não é impedimento para constar dos planos estratégicos de todas as IES europeias como um dos eixos mais importantes. A vertente internacional sempre fez parte dos seus objetivos mas a internacionalização como

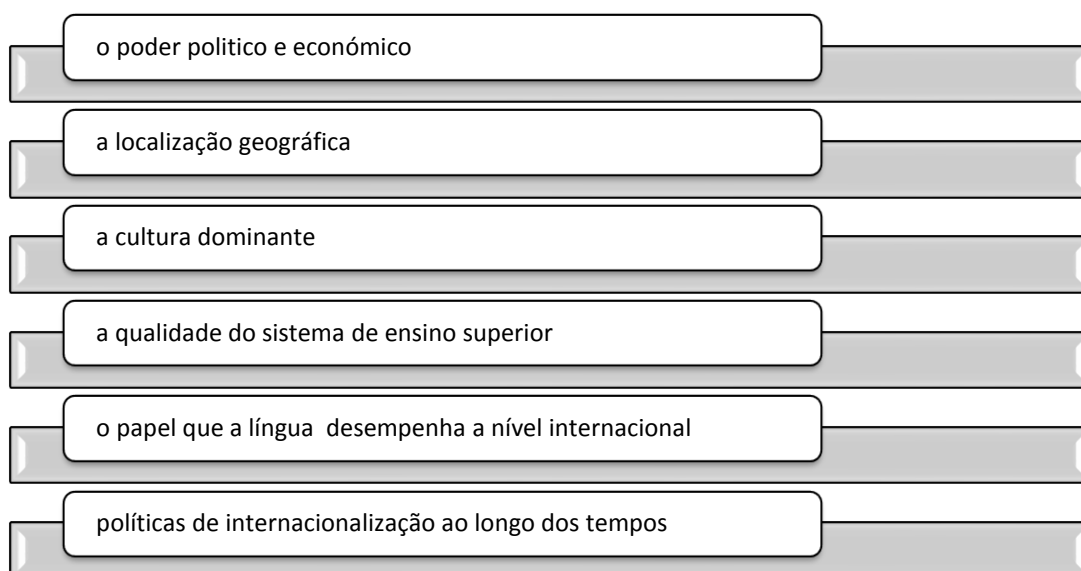
---

<sup>13</sup> Scott, Peter (2000) “Globalisation and Higher Education: Challenge for the 21st Century”. *Journal of Studies in International Education*.4: 3-10.

estratégia acelerou-se com o nascimento do Programa ERASMUS em 1987 e teve, especialmente nos primeiros anos, um enorme impacto. A internacionalização foi tanto induzida pelas próprias IES como foi induzida pelas alterações sócio - económicas a nível global, pelo advento de novas tecnologias e pelos desafios colocados às IES pelo panorama internacional. A cooperação europeia estava ligada a uma dimensão cultural e não apenas económica e a Europa do conhecimento, era vista como uma forma de consolidar e enriquecer a cidadania europeia e não de se subjugar aos imperativos globais.

Há que ter presente que consoante o país da Europa, o contexto da internacionalização pode variar. Existem fatores que terão de ser tidos em conta no processo (*apud* Kälve mark, e Van der Wende, 1997 em Teichler, 2004).

**Figura 1 – Fatores de Internacionalização**



Na busca de afirmação a nível internacional, as IES enfrentam diversos tipos de dilemas: por um lado a busca de unidade de objetivos e por outro a criação da sua própria identidade, o desejo de unidade de ação e a proteção da liberdade individual, o desejo de continuidade e a necessidade de mudança. Em resumo: a dependência e incerteza de caminhar por sua conta e risco. “Foreign ministries, universities and cemeteries are notoriously hard to move – in part for the same reasons” (*apud* Maurice A. East, 1995 em Underdal 1997: 213) a frase, se bem que imbuída de algum sentido de humor, não deixa de ser pertinente, existem características fundamentais nas IES europeias que afetam a sua capacidade de mudança - Daí que alguns autores considerem que as IES padecem de “esclerose institucional” (Farrant, 2001).

Para levar a cabo o processo de mudança e não perder a corrida da competitividade, é necessário ter em atenção o conteúdo da mudança e pesar também os elementos que jogam a favor da oposição à mudança, elementos instrumentais muito concretos, constrangimentos financeiros, ou, mais intangíveis, constrangimentos culturais. A mudança é uma questão de sobrevivência para muitas IES (El-Khawas, 1998). A par da influência da UE e dos EM, outros fatores obrigam à mudança. São os chamados fatores externos: mudanças políticas, económicas, sociais, tecnológicas. As IES diferem na resposta para cada um dos elementos mencionados, por vezes com julgamentos contrastantes, o que apenas demonstra a forma diversa como os dilemas e a mudança de paradigma são encarados. As decisões podem assim sofrer de “miopia estratégica”, serem pouco razoáveis, desastrosas, inconsistentes com outras realidades institucionais, por falta de uma análise holística do plano estratégico. Na

mudança existem diversas fases: a mobilização, a implementação e a institucionalização. Um dos requisitos fundamentais do processo de mudança é o da oportunidade para que os agentes institucionais se integrem no processo que lhes permita entender a mudança. Existem diferenças substanciais na forma como se desenvolveu ao longo dos tempos, a nível institucional, individual, regional, global, já que sendo um fenómeno evolutivo é difícil de enquadrar. Assim se explica porque autores consagrados como de Wit e Brandenburg, Teichler e Hudzik, e muitos outros, levantaram legítimas questões quanto à necessidade de rever o conceito tradicional da internacionalização no ensino superior.

A internacionalização do ensino superior sofreu profundas mudanças nos últimos tempos devido às grandes disparidades entre os países da UE com linhas de meta diferente e com adaptações às situações nacionais. De tal forma os ritmos de cada país são díspares, o EEES tem dificuldade em ser implementado e verdadeiramente, desde o TL pouco ou nada se tem feito nesse sentido, convergindo os interesses para o aumento da atratividade individual com a competição e os *rankings* a superar o sonho de um espaço comum de cooperação no ensino superior. Sem a identificação dos países com objetivos comuns, a promoção dos sistemas nacionais torna-se algo descoordenada e expressões, como ALV, gestão descentralizada, educação de adultos e formação contínua, repetidos em estudos e relatórios da UE, criam novos paradigmas que as IES consideram não poder enfrentar sozinhas.

Na realidade as maiores mudanças ocorreram nos anos 90 – de um modelo de cooperação vertical passou-se para um modelo de cooperação horizontal, de ações

casuísticas no plano internacional para políticas sistemáticas, de atividades dispersas de internacionalização para um sistema integrado. A maior parte das atividades de internacionalização estão ligadas a programas específicos de pesquisa, dispersos dentro da instituição e nas atividades prosseguidas (por vezes colaborações de curta duração). Identificar uma política coerente de internacionalização torna-se complicado e grande parte das parcerias são perfeitamente inúteis em termos de resultados práticos. As iniciativas partem de departamentos dispersos e os gabinetes de mobilidade e de projetos funcionam de forma independente, vindo ao encontro de um trajeto independente do espaço de ensino superior e da pesquisa e investigação.

...in Europe, three terms are employed to characterise the internationalisation process: internationalisation, europeanisation and globalisation but each addresses the process of internationalisation with a different emphasis.

(Teichler, 2004)

À globalização podemos aliar como catalisadores a sociedade do conhecimento, as tecnologias da comunicação, a economia de mercado, a liberalização do comércio e as alterações na governação - internacionalização é consequência da globalização (Knight, 2007: 290) ou resposta alternativa a esta (Beck, 2000: 47). As definições são variadas já que o termo internacionalização se aplica interna e externamente, ou seja, tanto a ações externas no domínio do ensino superior como nos instrumentos utilizados para colocar de pé tais ações e aqui a CE mostrou ser indispensável.

Apesar disso, internacionalização parece ser muito mais consensual do que globalização que padece de uma carga negativa. No entanto, independentemente da

resposta, um fator parece ser comum a todas as opiniões: existe uma maior competitividade fruto da liberalização de mercados e a UE considera a globalização uma realidade, pois utiliza expressamente a palavra, por diversas vezes, no texto do TL e da Estratégia 2020.

Não perdendo de vista a mobilidade como instrumento privilegiado da internacionalização, poderemos considerar que a internacionalização está ligada à cooperação entre Estados (Inter-nacionalização) e a competição à globalização. Alguns autores consideram que fenómenos semelhantes já aconteceram ao longo da história e que a economia não está a globalizar-se mas sim a tonar-se mais internacional (Hirst e Thompson, 1996 1:3, 18-98) e reforçam a existência de um “mito” assumindo que não é nem inevitável nem irreversível. Existem ainda uma série de autores que afirmam que a globalização atinge apenas segmentos específicos da sociedade, nomeadamente os aspetos económicos e financeiros e não os políticos ou culturais (Castells, 1996: 102).

O resultado são cooperações estratégicas que podem potenciar as atividades das IES e o fomento da criação de pequenas redes de parceiros, procurando formas de colaborar e divulgar as suas atividades - As IES tentam aumentar o seu estatuto ao melhorar o seu poder competitivo em áreas específicas, se estamos a falar de uma universidade, deve haver trabalho especializado e cooperação interinstitucional para aumentar a competitividade em produtos específicos.

Existe ainda uma outra forma de cooperar – através de relações transnacionais, discutida na última conferência da European University Association (EUA, 2009)<sup>14</sup>. Esta forma de estender a influência de uma instituição além-fronteiras, vista inicialmente como uma forma de financiamentos alternativos, tem vindo a difundir-se e a alargar-se substancialmente. Se incluirmos aqui graus conjuntos, centros de pesquisa, projetos de *twinning*, outras realidades serão afetadas por este *spillover* de atividades de internacionalização. Importante é que as instituições definam o seu mercado primordial e campo de ação e diversifiquem a oferta de acordo com os seus planos estratégicos. A utilização das tecnologias de comunicação é fundamental, tanto na formação intrainstitucional como na formação exterior em *e-learning* que diminui consideravelmente os riscos financeiros.

### **I.5. Europeização**

Poderá considerar-se a UE como um “condomínio de poderes” (Smith, 1991: 153), ou poderá criar-se um sentimento de pertença à Europa? (Shore, 2000: 3) O sentimento de herança cultural comum, dificilmente poderá existir, dado o mosaico de culturas subjacentes, a identidade da UE deveria desenvolver-se à volta do conceito de “valores cívicos” que tem que ver com um passado civilizacional comum (Giddens, 2002: 168). O tema identitário continua no entanto a ser uma bandeira da UE, muito ajudado no processo graças a programas como o ERASMUS ou a

---

<sup>14</sup> A EUA faz parte do *Bologna Follow-up Group* e tem um extenso trabalho de monitorização da adaptação dos IES à Bolonha.

políticas como da ALV. No Ensino, a comissária europeia Viviane Reding, reforçou esta tendência declarando:

“If we want to build a living Europe, with a soul, a destination and a world role (...) it is there, in the schools, the universities, the training centres, that Europe can grant itself a soul”

(Reding, 2000: 2).

Ricardo Novoa indica duas formas de europeização uma pragmática e uma identitária. A vertente pragmática será abordada nos capítulos das políticas e governação e reflete a intervenção política da UE nas IES através de programas e iniciativas políticas. A vertente identitária, que abordamos neste capítulo, em que se contextualiza o que é ser europeu, é o conceito de identidade a nível do ensino, identidade essa construída à custa da maior ou menor influência da vertente pragmática.

Poderemos talvez questionar os mecanismos através dos quais a identidade e as normas têm impacto. As normas são usadas genuinamente ou instrumentalmente? Será por puro egoísmo e interesse próprio ou por uma verdadeira lógica de apropriação adquirida e desprovida de interesse? Temos consciência de que muito de demagógico existe no processo de alargamento europeu no que se refere às estratégias e argumentos, normas e apelos à identidade democrática.

A europeização no ensino superior não foi um tema tão abordado com a internacionalização e a globalização, talvez porque para alguns, a europeização seja a

vertente regional da internacionalização e é muitas vezes associada à mobilidade, à cooperação e à integração (Teichler 2003: 180). a europeização é uma forma de promover a competitividade da Europa face à ameaça da globalização (Van der Wende (2004b: 10). Face às diferentes perceções de globalização, assim a Europeização umas vezes é vista como um processo voltado para o exterior e para os desafios da globalização como um processo interno de resposta ao processo externo de globalização (Luijten-Lubet *et al*, 2005: 5).

Na mudança no contexto da integração europeia, identificam-se 5 dimensões: mudanças nas fronteiras externas da UE através de alargamento, desenvolvimento de instituições a nível da UE, relação e interdependência entre os sistemas de governação supranacionais, nacionais, exportação de modelos de governação ou modelos políticos para fora do espaço europeu e finalmente unificação política da UE no sentido de se tornar uma entidade política mais forte (Olsen 2002: 921).

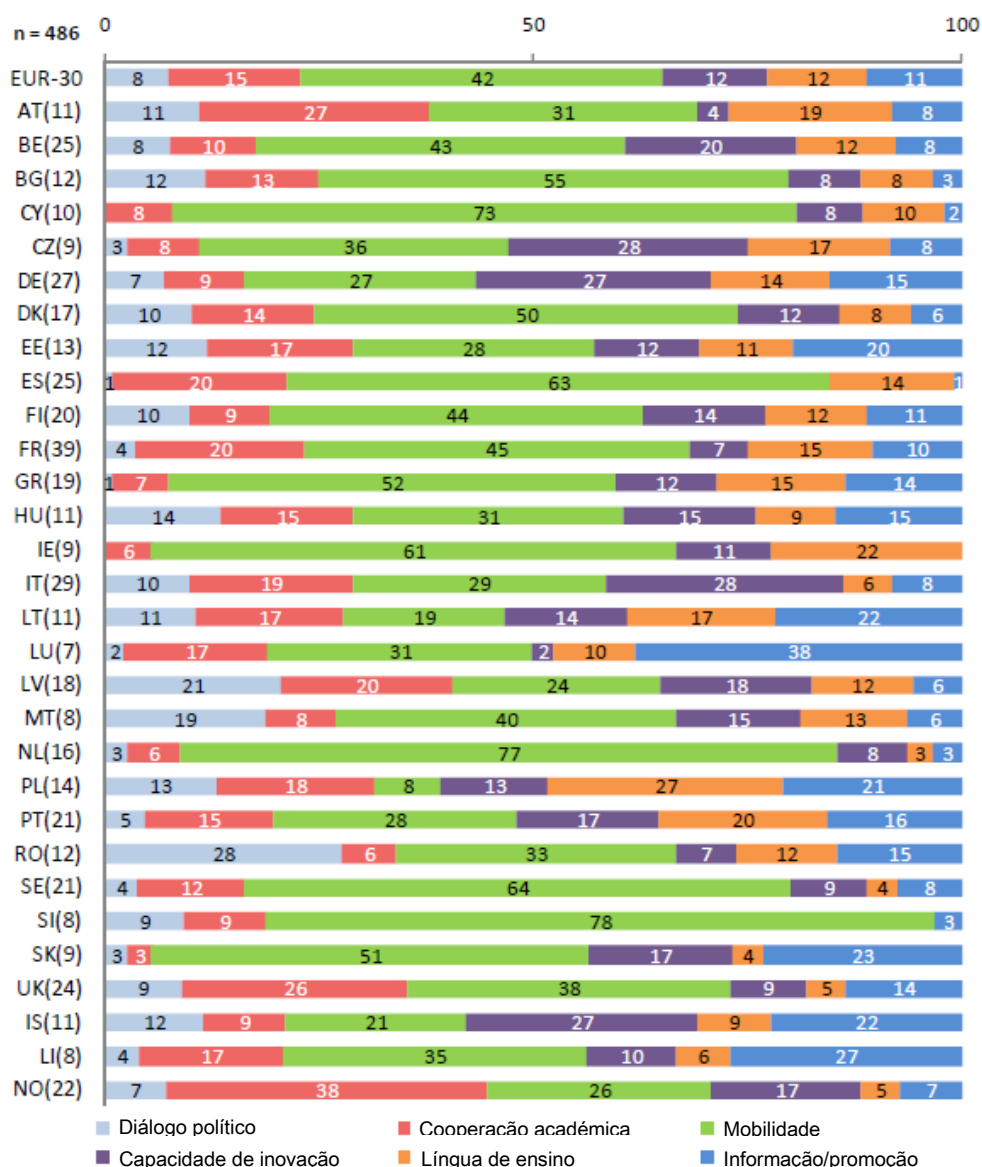
O foco na governação traz à colação questões relacionadas com o equilíbrio entre unidade e diversidade e entre autonomia e coordenação central. Neste processo a mudança na universidade acaba por estar diretamente ligada às mudanças de equilíbrio entre o local, nacional e supranacional. A Europa continua a estar “unida na diversidade”<sup>15</sup> com diversas áreas de integração política, social e económica. Como tal existem diversos autores que descrevem a integração como “differentiated

---

<sup>15</sup> Lemmens, A *et al* (2007), “Consumer confidence in Europe: united in diversity?” - *International Journal of Research in Marketing*. 24:2, 97-184.

integration”, “Kernel Europe”, “Europe à la carte”, “Enhanced cooperation”<sup>16</sup> A identidade europeia, resultante do processo de europeização, é o reconhecimento de pertença a uma área social e cultural comum, se bem que essa construção acabe por ser artificialmente construída através de instrumentos políticos centrados no discurso.

Quadro 1 – Internacionalização na UE



<sup>16</sup> Fritz Breuss ( 2006) *Can the Relaunch of the Lisbon Agenda Solve the Puzzle of Why Deeper Integration Did Not lead to More Growth in Europe?* Global Jean Monnet Conference. Bruxelas. 23-24 novembro.

---

## II. As Instituições

---

### II.1. Sumário

O debate estrutura-se fundamentalmente na forma como os diferentes instrumentos foram utilizados pelas instituições para abrir caminhos às políticas no âmbito do ensino superior e poderão ser analisados segundo duas vertentes, a da convergência e da divergência. A primeira aponta a via da homogeneização (cultural, política e económica) e baseia-se numa perspetiva linear e *top-down*. A segunda baseia-se na heterogeneidade dos efeitos da globalização a nível das organizações, de acordo com perspetivas *bottom-up* de manipulação, interpretação e resistência.

A predominância da vertente nacional sobre as IES imperou durante largo tempo sobre as tentativas da CE assumir um papel mais importante. A noção de europeização da Educação causa preocupações na maioria dos países da Europa, por ser considerado como igual à homogeneização dos sistemas de ensino que poderia implicar uma perda de identidade nacional (Beukel 2001: 126). No entanto, como se verá no decurso deste capítulo, quanto mais aumenta a integração europeia e a cooperação menos hipóteses têm as IES para arriscarem ser *outsiders* em todo o processo. Na ausência da convergência existe o risco da divisão entre sistemas convergentes e não convergentes com consequências negativas para os últimos já que os estudantes naturalmente procuram as instituições que lhes dão maior garantia no binómio qualidade/reconhecimento de qualificações.

Nos últimos vinte anos, as IES europeias têm vindo a ser alvo de consideráveis mudanças. Os intervenientes dessas mudanças são indiscutivelmente a UE, os EM e as próprias IES, no entanto o grau de responsabilidade de cada um dos desses atores na mudança não é o mesmo. A intervenção na viragem economicista não interessa a todos de igual modo e a melhor forma de verificar quem despoletou todo o processo é verificar os resultados concretos da mudança.

Apesar de o Tratado de Maastricht ser muito claro quanto ao papel subsidiário e modesto da CE no ensino superior, a verdade é que num curto espaço de tempo foi-lhe atribuído um mandato político nessa área. Em termos legislativos não houve alterações substanciais, mas de forma evolutiva, através da participação nas reuniões do BFUG e da agenda de Lisboa, acabaram por ser consentidas pelos EM e admitidas pelas IES se bem que neste último caso de forma mais reticente.

Para empreender o percurso até à mudança institucional subnacional, a CE precisava de ser aceite no “clube”, a partir desse momento seria fácil encontrar o caminho para as grandes linhas políticas que serão explanadas mais à frente.

Neste capítulo será abordado o papel que tradicionalmente a CE, os EM e IES tinham no ensino superior e a forma como se articularam antes e depois da mudança de paradigma. Os EM cederam às políticas competitivas e assistiu-se a uma tendência geral para dar maior autonomia às IES sob o argumento de que ficariam mais bem preparadas para enfrentar o mercado global. Estas por sua vez, tiveram que sofrer profundas alterações nas estratégias se bem que estruturalmente ainda exista muito

caminho a percorrer. O envolvimento supranacional, nacional e subnacional é fundamental para entender as políticas e o tipo de governação que consolidaram a atuação da CE. O TL constituiu um marco na consolidação da estratégia da UE e como tal será também analisado.

Neste capítulo, o recurso a fontes primárias será mais consistente. Os autores escolhidos para apoiar os dados das fontes primárias foram Maria João Rodrigues e Attila Ágh pela análise feita do TL à estratégia 2020. Para além disso a entrevista realizada a Pedro Lourtie e a José Manuel Silva revelaram-se importantes na sistematização respetivamente da perspetiva do BFUG e das IES.

## II.2. De Bolonha a Lisboa – a “mão invisível” da CE

“although the Bologna process was initiated mainly as an intergovernmental process, there is an evident and growing convergence with EU processes aimed at strengthening European co-operation in higher education”

(Zgaga, 2003: 7).

Houve sempre bastante relutância por parte dos EM em aceitar a harmonização dos sistemas de ensino superior apesar de desde 1976 se observar algum tipo de cooperação, nomeadamente a criação de uma rede de informação com as políticas nacionais e sistemas nacionais, por parte dos Ministros da Educação ou a criação do programa de ação no campo da educação, implementado ao nível dos EM (Neave, 2003). Sempre que se discutia algum tipo de convergências as conversações

acabavam por abortar. A soberania das estruturas nacionais não estava em questão nem o princípio da subsidiariedade que regia a atuação da CE no ensino superior.

A Declaração da Sorbonne de maio de 1998 foi assinada pelos Ministros da Educação de França, Alemanha, Itália e Reino Unido tendo como tema a referida harmonização da estrutura do ensino superior europeu. A *Magna Charta Universitatum* reforçava a visão humboldtiana da universidade tendo os Ministros da Educação, sublinhado a diversidade dos seus sistemas de educação. A ideia fundamental foi a de contribuir para a integração europeia e, simultaneamente, preparar o ensino superior europeu para enfrentar os desafios globais, sem que as IES perdessem a sua identidade e independência. A DB prosseguiu esses objetivos e nos primeiros anos focou a sua atividade na implementação de reformas que promovessem o EEES como um espaço de cooperação dentro de um mosaico de IES que pretendia manter a sua identidade. Esse talvez tenha sido, e continue a ser, o grande desafio na implementação do EEES – tentar equilibrar a convergência com a diversidade.

Os países mais pequenos demonstraram alguma preocupação por ficarem de fora da assinatura da Declaração de Sorbonne e recearam que os *big elephants* (Pechar, 2007:109)<sup>17</sup> os deixassem de fora. Para moderar a preocupação geral, o Ministro da Educação Italiano, Luigi Berlinguer, convidou os ministros da educação europeus para uma conferência na cidade de Bolonha, em junho de 1999, no intuito de

---

<sup>17</sup> H Pechar. H (2007) “The Bologna Process” A European Response to Global Competition in Higher Education - *Canadian Journal of Higher Education*.37:3, 107-123.

informar em detalhe os avanços resultantes da Declaração da Sorbonne, dando origem à DB. Outro descontente com a situação, a CE, não deixou de se insurgir por ter ficado de fora de todo o processo. Visto à distância confortável de 13 anos, não restam dúvidas de que o facto de a CE não ter sido convocada contribuiu favoravelmente para definir uma série de políticas, entre elas o EEES, que não teriam sido articuladas se a UE interviesse nesta fase do processo – *os EM não estavam ainda preparados para aceitar a sua (CE) intervenção direta*<sup>18</sup>. Tratou-se de uma negociação intergovernamental, onde os EM tentaram manter o controlo total do processo de decisões, adaptando as políticas aos contextos nacionais, numa clara e voluntária manifestação de articulação a nível intergovernamental, não vinculativa e portanto sem consequências legais para os países envolvidos. Os ministros signatários de Bolonha sublinharam o valor do reconhecimento académico no espaço europeu, de forma que as qualificações das IES fossem mais transparentes e compatíveis, mantendo a diversidade como fator enriquecedor.

Ao analisar os objetivos de Bolonha fica claro que, com exceção da criação do sistema de dois ciclos no ensino superior, todas as outras medidas vinham a ser propostas e discutidas pela CE nos quinze anos anteriores. A implementação do programa ERASMUS vinha de encontro ao incremento da mobilidade, o *European Credit Transfer System* (ECTS) também já estava em funcionamento, em 1993, no

---

<sup>18</sup>Entrevista telefónica funcionário anónimo DG-Educação- Bruxelas [9 janeiro de 2012]

livro branco sobre o “Crescimento, Competitividade e Emprego”<sup>19</sup> encontramos já o objetivo de estabelecer um espaço comum de ensino superior:

establish a genuine European area of [...] skills and training by increasing the transparency, and improving the mutual recognition of qualifications and skills; to promote European level mobility among teachers, students and other people

(CE, 1993:122 *op.cit.*).

A CE fornecia ainda incentivos financeiros para a cooperação no ensino superior e projetos de reforma que vinham ao encontro dos objetivos de Bolonha. O reconhecimento mútuo era visto como resultando da geração do sistema de créditos (CE, 1993: 55 *op. cit.*). Por outro lado, a CE procurou adaptar-se aos objetivos de Bolonha e estava sempre um passo mais à frente do que os EM, como quando adotou os objetivos da transparência e da qualidade, através da proposta de criação das agências de acreditação e qualidade, que foi aprovada pelo Parlamento Europeu e Conselho em 2005 (CE 2004-0642). No livro branco “Teaching and Learning. Towards the Learning Society” (CE 1999, 750 final) a ideia de um método de acreditação europeu tinha também já sido afluída. Promoveu mestrados conjuntos através do seu programa Erasmus-Mundus<sup>20</sup>, que vinha ao encontro de outro dos objetivos de Bolonha e a validação dos conhecimentos não formais (Cedefop e CE, 2004). Olhando com mais atenção para a ligação entre o processo de Bolonha e a CE, a ideia que transparece é que paulatinamente este é apropriado pela CE e anexado aos outros trabalhos paralelos que entretanto surgiam nesse campo, nomeadamente

---

<sup>19</sup>CE (1993) livro branco- *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st century*- COM(93) 700, dezembro 1993.Bruxelas

<sup>20</sup> Proposta da CE - JO C 331 E de 31.12.2002: 25.

resultantes da EL. A sua tentativa de facilitar a acreditação levou-a a influenciar a transdisciplinaridade e a romper os laços com as disciplinas tradicionais. O ensino e a pesquisa deveriam funcionar de forma colaborativa através de redes universitárias coordenadas pela CE (redes temáticas, projetos conjuntos) que implicariam a colaboração industrial, tudo com o objetivo de aproximar o PB da EL. Apercebemo-nos igualmente que os objetivos de Bolonha vão sendo alargados e acrescentados com novas políticas à medida que são incorporados na agenda de Lisboa.

Os artigos 126.º e 127.º do Tratado de Maastricht permitiam uma curta margem de manobra ao atribuir à CE o fomento da cooperação entre os EM, e o apoio e complemento de ações ao nível nacional, respeitando a estrutura dos sistemas nacionais e a sua diversidade. A ligeira e pouco definida abertura era suficiente, no entanto para a CE encontrar o caminho para desenvolver uma complexa rede de influência que transformasse as suas fraquezas em forças – a partir daí foi simples e natural financiar os promotores nacionais de Bolonha e diversas atividades de informação.<sup>21</sup> A CE apesar de não estar na assinatura da DB aparece envolvida com os trabalhos desde o início. Através de seminários, trabalhos de *experts*, promoção de diversas atividades, não desistiu de um trabalho que, afinal, tinha iniciado vários anos antes. Formalmente, foi envolvida na reunião de Praga em 2001, muito por pressão da presidência sueca do Conselho Europeu que considerou que havendo necessidade de uma entidade coordenadora, nada como atribuir esse cargo a quem já dominasse a área. No Conselho Europeu de Barcelona de 2002, a UE comprometeu-

---

<sup>21</sup> CE (2003) apresentado ao Comité Sócrates e Sub-Comité para o Ensino Superior. *From Berlin to Bergen, the EU contribution*. 2 outubro.

se a aumentar as verbas para a pesquisa e desenvolvimento em 3% do PIB até 2010 e na Conferência de Primavera do Conselho Europeu de 2004 é apresentado um programa de trabalho “Educação e Aprendizagem 2010” em que se encontrava incorporado o PB na EL.

Obviamente os objetivos primordiais de Bolonha estavam já desvirtuados e o seu caráter não vinculativo desaparecia lentamente, ultrapassado pela estratégia do Método Aberto de Coordenação (MAC), por comunicados, livros brancos, reuniões de *follow-up*, indicadores e *benchmarks*. Este plano de 10 anos que tinha três objetivos globais - melhorar a qualidade e eficácia, facilitar o acesso e abertura a novos planos educativos em todo o mundo (CE, 2001) tinha já a influência da CE quanto às políticas de pesquisa e desenvolvimento que faziam parte da EL assim como o suporte institucional e estrutural do terceiro ciclo com o beneplácito dos EM signatários de Bolonha. Esta nova área permitia novas oportunidades à CE, nomeadamente conseguir reunir o EEES e o EEI que até então funcionavam separadamente. Adotando práticas mais voltadas para as *grassroots* (que tinham resultado muito positivamente com o programa Erasmus), a CE ía conseguindo aumentar a sua visibilidade e credibilidade junto das IES.

Não retirando importância aos EM, a CE influenciou, implementou e enquadrou todo o processo de Bolonha participando nas reuniões de *follow-up* que preparam os objetivos prioritários de 2 em 2 anos. É difícil determinar quem influenciou quem nos primeiros passos mas a CE rapidamente tomou as rédeas políticas ao começar

numa primeira fase por alinhar as suas atividades com Bolonha para poder lançar as bases do controlo das políticas com a EL.

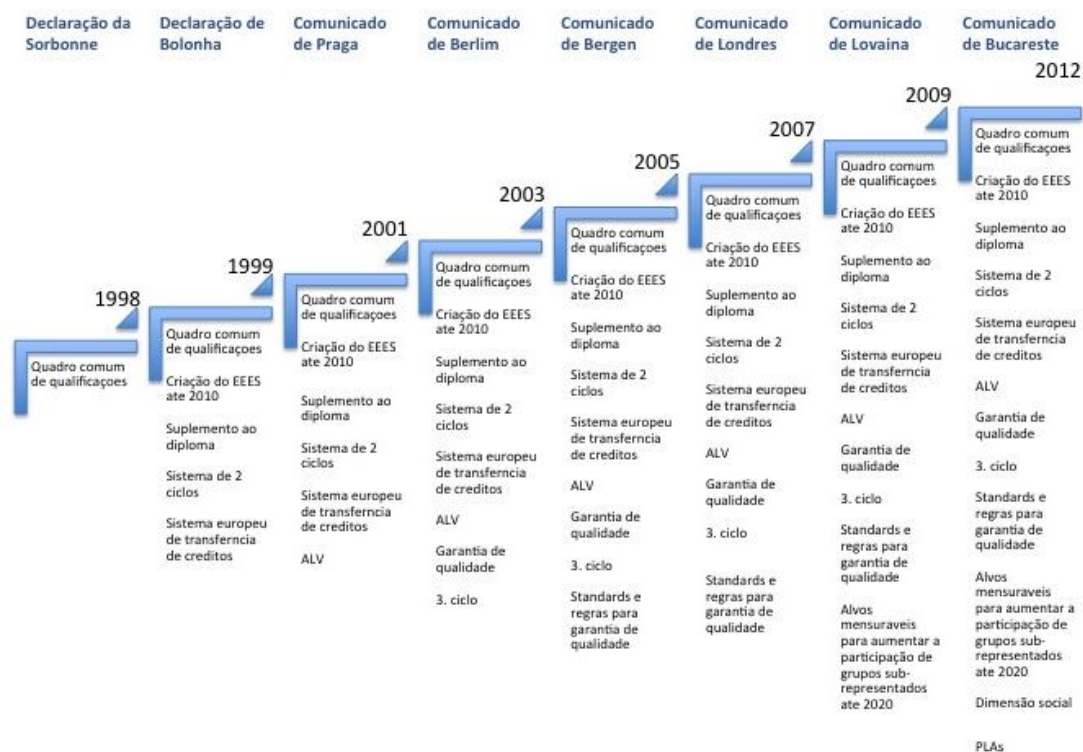
Apesar da CE aparecer como pivot como organizador e facilitador do debate, conseguiu impor-se institucionalmente ao saber rodear-se de especialistas, apoiar trabalhos políticos nas áreas que lhe são caras e desenvolvendo consultas públicas que lhe dão visibilidade<sup>22</sup>. A agenda é prosseguida a nível nacional mas é monitorizada e acompanhada de perto pela CE, através de relatórios, comunicados e declarações políticas que são disponibilizadas por reuniões ministeriais bianuais assim como BFUG- Praga 2001, Berlim 2003, Bergen 2005, Londres 2007, Lovaina 2009, Bucareste 2012.

Será interessante comparar a DB, o BFUG e a EL e verificar os pontos comuns e as diferenças.

---

<sup>22</sup> Lourtie, Pedro (2012) Entrevista email. Leiria. 28 de junho

Figura 2 – Comparação Bolonha / Follow-up / Lisboa



Em Praga, a primeira reunião já com a participação da CE, foram acrescentados três objetivos aos previamente descritos – a ALV, a competitividade perante o resto do mundo e o envolvimento das IES e dos estudantes no processo. O Comunicado de Berlim (2003) deu um passo mais à frente no aumento da responsabilidade da CE.

O comunicado “O papel das universidades na Europa do conhecimento” (COM 2003 58 final.), e “Investigadores na área de investigação europeia, uma profissão, múltiplas carreiras” (COM 2003 436 final)) completaram as políticas já iniciadas em 2001 “Tornar a aprendizagem ao longo da vida uma realidade” (COM 2001 678 final) ao mesmo tempo que abordavam as políticas do PB e do BFUG. A proposta da CE e do Conselho da Educação, em março de 2004, para a “Educação e

Aprendizagem 2010” surgiu já sem surpresas para ninguém pois refletia o corolário das políticas da CE na área.

Os desenvolvimentos mais importantes da cimeira de Berlim (2003) basearam-se na entrada dos estudantes como membros de pleno direito, na declaração do ensino superior como um “bem comum” e na criação de uma rede informal para garantia da qualidade e acreditação para o 1º e 2º ciclo do ensino superior. Berlim (2003) clarificou que todos os países que fizessem parte da Convenção Cultural Europeia<sup>23</sup> poderiam integrar o processo. A Cimeira de Berlim concluiu ainda que o EEES e o EEI são dois pilares da sociedade do conhecimento e como tal, na sequência do desenvolvimento do EEI preconizaram a criação do 3º ciclo do ensino superior. A Cimeira de Bergen (2005) pretendeu sobretudo criar sinergias entre o EEES e o EEI e considerou mesmo tratar-se de um elemento fundamental nas prioridades de Bolonha. Ao avaliarmos os objetivos iniciais estamos bem longe das atuais prioridades. Através de um aproveitamento de parte da PB para a EL, de uma cuidada política nas *grassroots*, da MAC e de financiamento e apoios a atividades de pesquisa e à organização de seminários, a CE tornou-se um elemento fundamental no ensino superior europeu. Ao aproximar duas áreas que sempre caminharam separadas, o EEES e o EEI, a CE apresenta as IES como economicamente rentáveis para o indivíduo e para a sociedade (COM, 2000 6 final) e extremamente importantes na política de aumento da empregabilidade (CE, 2003), daí também a viragem que é visível no processo para as áreas científicas, engenharias e tecnologias (CE, 2003, ,

---

<sup>23</sup> <http://euromachs.fl.uc.pt/heritage/index.php?page=convencao-cultural-europeia-paris-1954> [acesso a 3 de Abril de 2012]

2005) no sentido de incrementar a pesquisa ao serviços do setor privado industrial e empresarial – “O papel das universidades na Europa do conhecimento” (COM 58 final) e comunicado ‘University-based Research’ (CE 2005). Bergen, em 2005, preocupou-se em desenvolver critérios de garantia de qualidade e a dimensão social. Em 2007, Londres introduziu um registo de agências de garantia de qualidade, decorrente já da EL, adotou a estratégia do EEES numa vertente global, aproximando as medidas de Bolonha ao resto do mundo. Lovaina, em 2009, realçou a necessidade de reforma curricular, ensino mais transdisciplinar, incremento da mobilidade como reflexo do EEES e finalmente Bucareste, em abril de 2012, mantendo os projetos em curso veio incrementar a dimensão social e as *peer learning activities* (PLA’s).

Partindo do modelo inicial de Bolonha e percorrendo o BFUG ao longo dos anos, chega-se à conclusão que do foco na cooperação dos sistemas educativos na Europa se chega ao foco na economia europeia. Esta alteração que foi feita subtil e faseadamente do ensino superior para o indivíduo e o social será abordada no capítulo seguinte, basta referir que do micronível das qualificações e da preparação dos estudantes para o mercado de trabalho se alarga o processo para a pesquisa e para o macronível, alargando a diversos parceiros sociais e aumentando a sua influência no sector terciário.

Por outro lado, o BFUG continuou a atribuir um importante mandato político à CE para outras atividades ligadas ao ensino superior, como por exemplo as agências de certificação e acreditação, permitindo efeitos *spillover* sobre outras áreas relacionadas.

Não se trata de uma conspiração para ultrapassar o papel dos EM nestes pontos, na realidade a maioria das políticas do PB teve origem na CE e se não fosse esta, os objetivos traçados sem um plano de atuação e sem qualquer tipo de vinculação, teriam ficado pelas boas intenções. A proximidade temporal também ajudou a que Bolonha e Lisboa convergissem objetivos (Van der Wende & Huisman, 2004: 34-35) mas a CE teve um papel preponderante em organizar e estruturar um plano de ação e ao tornar-se indispensável em todo o processo, comprova-o a aprovação tácita dos EM ao aceitarem a mistura dos novos objetivos com os iniciais e o facto da agenda do PB cada vez estar mais ambiciosa e mais parecida com a EL. A CE teve influência também ao medir as atividades desenvolvidas no âmbito de Bolonha. Esta análise de procedimentos era nova; as constantes referências a indicadores, publicações econométricas, benchmarking, para o ensino superior e investigação, transformavam as IES em organizações de carácter empresarial capazes de competir no mercado.

Há quem afirme que Bolonha faz parte de uma política de desnacionalização, tal como a globalização, ou quem considere que Bolonha é uma resposta regional à globalização (Huisman, 2004), certo é que a DB é invariavelmente usado como justificativa para a implementação da EL no ensino superior, e, na realidade, para a implementação de quaisquer estratégias internacionais que os Estados queiram implementar na área da educação. Justificação para todas as políticas mas mal compreendida e mal implementada em grande parte dos países. O texto relativamente

vago da DB permite aos Estados signatários uma considerável latitude para implementar políticas de mudança, usando a DB como pretexto.

Um dos grandes méritos do processo foi a forma como os Estados se uniram em torno de um projeto comum, mesmo sendo este projeto desenvolvido no âmbito das suas competências. Quem poderia imaginar que da reunião na Sorbonne viesse a surgir um documento tão inovador e ao mesmo tempo com a capacidade de reunir países dentro e fora da UE no mesmo objetivo? O Processo de Bolonha foi, de forma otimista, direcionado para a realização do EEES até 2010, embora reconhecendo a diversidade cultural e os obstáculos naturais a uma reforma substancial, principalmente, para além da UE, entre os outros países signatários.

“A Europa do Conhecimento é agora por todos reconhecida como um fator imprescindível ao crescimento social e humano, um elemento indispensável à consolidação e enriquecimento da cidadania Europeia, capaz de oferecer aos seus cidadãos as aptidões necessárias para enfrentar os desafios do novo milénio, a par com a consciência de partilha dos valores e de pertença a um espaço social e cultural comum.

A importância do ensino e da cooperação pedagógica no desenvolvimento e fortalecimento de sociedades estáveis, pacíficas e democráticas é universalmente reconhecida como tal tendo em vista a situação que se verifica no Sudeste Europeu”

(Declaração de Bolonha, 1999).

Em 2005, o número de países signatários tinha aumentado para 45, incluindo a Rússia. Todos os países signatários deveriam ter implementado até 2010 as medidas conducentes ao EEES, apesar de estas serem voluntárias. A realidade é que tal não sucedeu. Algures no caminho, o termo internacionalização deixou de ser a palavra-chave para ser substituído por globalização e pelo interesse em promover

internacionalmente os programas de estudo europeus, considerados fator primordial para aumentar a mobilidade no ensino superior e a cooperação internacional. Bolonha revelou ter um programa criativo, otimista, dinamizador da cooperação, ao mesmo tempo que criava as bases para um sistema atrativo para o exterior. O EEES continua, no entanto, por implementar. Onde falhou Bolonha?

Atrever-me-ei a sugerir que no otimismo - não é certo que medidas de convergência estrutural sejam aplicadas de igual forma em países com graus de desenvolvimento diferentes, diferentes sistemas sociais, uns mais antigos na UE, outros recentes, e outros ainda que nem sequer fazem parte dos EM, uns com democracias sólidas e outros com democracias recentes; o problema da língua revelou-se um obstáculo mais difícil de ultrapassar do que inicialmente se pensou; o défice de programas de doutoramento bem organizados; a adaptação aos sistemas nacionais; a burocracia - o problema não é Bolonha é a aplicação de Bolonha. Não basta o ato inovador e criativo, é preciso saber executar<sup>24</sup>.

A implementação de Bolonha, embora com alguns resultados apreciáveis em muitos países, cresceu de forma pouco uniforme de acordo com as necessidades de cada país, caiu na armadilha da burocracia dos sistemas de acreditação, controlo de qualidade, problemas de língua, legislação nacional, constrangimentos financeiros e, porque não dizê-lo, na comitologia. *Tempus fugit*, mas não é atropelando objetivos e subindo a fasquia que vai ser possível tornar-nos competitivos a nível internacional.

---

<sup>24</sup> Grilo, Marçal Eduardo (2011) European Conference on Higher Education in the Framework of the 2020 European Union's Strategy – Universidade de Lisboa, 10/11 novembro

O *pull effect* da DB está por avaliar porque na realidade o PB ainda está no princípio. É um processo moroso mas sem sombra de dúvida necessário. Definitivamente aumentou a mobilidade de estudantes, docentes e pessoal não docente e facilitou os processos de equiparação académica para quem frequentou um período de mobilidade. Os ministros dos países europeus envolvidos indicaram nos Comunicados de 2009 e 2010 que ainda se prevê mais uma década de implementação dos objetivos, revisões dos objetivos iniciais e, nalguns aspetos objetivos bem mais ambiciosos.

Numa perspetiva de resultados o impacto da criação de uma agenda para a educação na Europa foi largamente ultrapassado pela participação de atores subnacionais e pela intervenção posterior da política da UE, como se verá mais adiante. A natureza algo vaga e não vinculativa noutros pontos, serviu de campo fértil para a mudança de umas políticas e manutenção de outras de acordo com os interesses dos atores envolvidos. Os conceitos chave de Bolonha são a empregabilidade, cooperação, mobilidade, qualidade, excelência. A empregabilidade é considerada um objetivo predominante numa Europa devastada pelo desemprego, dessa forma os programas de estudo são organizados de forma a irem ao encontro das expectativas do mercado laboral. A Mobilidade e a Cooperação como fatores determinantes na promoção da empregabilidade e na promoção do EEES. A qualidade e a excelência, são fatores considerados determinantes para a promoção do EEES, mas como elementos vagos não sujeitos a controlo direto de nenhuma entidade supranacional, cabe aos Estados interessados divulgar os números.

### II.3. “Think European for Global Action”

“Given that the higher education sector is situated at the crossroads of research, education and innovation, it is a central player in the knowledge economy and society and key to the competitiveness of the European Union”

(Blackstone , 2008)

A EL que surgiu como um projeto bem além do TL, representou a visão política da UE a nível global ao mesmo tempo que fazia o enquadramento das políticas principais e da governação europeia. Um superprojeto económico com o intuito de incentivar o emprego e como uma viragem na governação, ao estabelecer-se metas temporais para desenvolver determinadas políticas ligadas à competitividade, desenvolvimento tecnológico, sociedade do conhecimento, a integração e coordenação de mercados financeiros e a modernização do modelo social europeu. A falta de coordenação na área da governação, especialmente na década de 90, e o chumbo da Constituição Europeia, obrigava a alterações no *modus operandi* europeu ao mesmo tempo que o TL modificava ainda a estrutura institucional, com vista a maior eficiência e transparência. Era urgente consolidar-se o discurso da estratégia do emprego e da ALV. Devido a grandes mudanças na Europa de períodos de relativa bonança para profundas crises, foi-se alterando e ajustando às circunstâncias de momento dado origem à Lisboa I, II e III.

Em 2000 poderemos considerar que o programa estava principalmente virado para as reformas internas tendo sofrido constantes alargamentos no seu âmbito – em 2007 compreendia já a dimensão externa e preparava-se de forma otimista para se tornar

“a economia do conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de desenvolvimento económico sustentável com mais e melhores empregos e maior coesão social” (Conselho Europeu, 2000:2)<sup>25</sup>. Para alcançar tal objetivo era necessário preparar a transição para a economia e sociedade do conhecimento que passavam por tecnologias da informação, pela R&D, pela competitividade e inovação que passavam necessariamente pelo Ensino Superior. A par destas políticas a coesão social e o combate à exclusão e a política de emprego. (Conselho Europeu, 2000:2).

A questão fulcral da EL foi formulada por Maria João Rodrigues da seguinte forma: “Será possível atualizar o desenvolvimento estratégico Europeu de forma a estarmos à altura dos desafios da globalização?” (Rodrigues, 2009: 1).

A estratégia discursiva da CE aproveitou a oportunidade surgida com a agenda de Lisboa e a ênfase dada à sociedade do conhecimento. A agenda de Lisboa acabou por ser o motor para despoletar a influência da CE no ensino superior. Muito provavelmente sem Lisboa não teriam sido dados passos tão firmes no sentido de incorporar o ensino superior na estratégia de europeização, a agenda de Lisboa colocou definitivamente o ensino superior associado às estratégias de emprego na agenda modernização europeia e na estratégia discursiva da CE.

Com o arranque da EL, Lisboa I contava com o efeito dominó de uma série de rápidos *spillovers* em várias áreas políticas, criando sinergias entre o sector

---

<sup>25</sup> Conselho Europeu de 2000 de onde partiu a elaboração do Tratado de Lisboa.

empresarial-educação-emprego-inovação. O otimismo tecnocrático não contabilizou que um processo desta envergadura levaria tempo e só seria conseguido num período avançado de integração, a verdade é que a esperança na “nova economia” também não teve em conta a fase de transição para a entrada dos novos EM da UE15 nem a recessão. O Relatório Kok avaliou a primeira fase da EL e revelou um panorama dececionante “ a falta de cumprimento é motivada por uma agenda sobrecarregada, pouca coordenação e prioridade em conflito. A questão fundamental foi a falta de uma política estruturada” (Kok, 2004:9).

Lisboa I não correspondeu assim às expetativas da UE, das IES, da comunidade empresarial e dos EM.

Em 2004-2005, a agenda de Lisboa foi relançada, mais concretamente durante a presidência do Luxemburgo, no Verão de 2005 surge assim, Lisboa II <sup>26</sup> e desta vez, de forma menos ambiciosa a menção bastante geral da competitividade foi reduzida à política mais concreta do “crescimento e emprego”, seguindo uma linha neoliberal, à medida que se criavam sinergias com o BFUG e alterações substanciais na Governação europeia, como se verá no último capítulo desta tese.

Lisboa II embora parecesse uma sequência lógica das políticas anteriores para a UE15, para os novos EM tornou-se um verdadeiro quebra-cabeças. Os novos EM

---

<sup>26</sup> Para além do Relatório Kok a reformulação de Lisboa I surge na sequência de uma série de trabalhos preparatórios da CE. Um primeiro trabalho publicado em 28 de janeiro de 2005 (CE, 2005), seguido do relatório Barroso em 3 de Fevereiro de 2005 (CE, 2005). ). A contribuição da CE continuou em 2006 com a proposta da CE para a cimeira de Primavera (2006a) as regras de implementação (2006b), ou a proposta para a cimeira de Outono sobre inovação (2006c), **concluindo com as regras regionais de inovação (2006d).**

ainda se encontravam numa fase pré-Lisboa e não estavam preparados para a sociedade do conhecimento, para a ALV, para aumentar a competitividade investindo na pesquisa e na educação e para a dimensão social.

Estavam na altura, como muitos ainda estão, a lutar para encontrar o seu lugar na UE, ainda a braços com reformas institucionais, serviços públicos, reformas da segurança social, reformas agrícolas e económicas, vindos alguns deles de uma má performance anterior ou de democracias recentes. Concluiu-se assim que estes novos países teriam que ter uma estratégia própria que acompanhasse a sua entrada recente pois de outra forma o fosso qualitativo entre estes e a UE15, aumentaria. Para os 15 tratava-se apenas da harmonização a nível da UE de uma série de políticas que vinham a ser implementadas a nível nacional, enquanto para os novos Estados tratava-se de uma revolução completa a nível político que requeria uma implementação faseada para evitar o atropelo de algum tipo de legislação.

Em Dezembro de 2007 é lançado Lisboa III, com nova adaptação na Governação apropriada à UE-27 e alargada à dimensão externa devido à pressão da globalização, ambiente, energia e coesão social. Mais uma vez, a CE publicou uma série de trabalhos até 2008 para fundamentar o novo pacote de medidas e elaborou um plano estratégico cíclico, o primeiro dos quais apareceu em 2008, para o período de 2008/2010:

The renewed Lisbon Strategy for growth and jobs remains the major vehicle for promoting a more prosperous, environmentally responsible and socially inclusive European Union (...) The challenge is now to capitalise on the current upturn in order to press ahead with further reforms.

(CE, 2007a:5)

Em 2009, o Conselho Europeu definiu ainda um mandato para iniciar uma reflexão sobre o futuro da EL após 2010 (Rodrigues, 2009:8). Algumas das reflexões de Maria João Rodrigues revelam a necessidade de uma distinção entre medidas de gestão de crise a curto prazo e medidas de reformas institucionais a longo prazo.

O esforço de fazer a ponte entre um enquadramento institucional ao nível da UE entre os interesses conflitantes e as diferentes instituições mais uma vez é feito através da criatividade CE.

É importante esta abordagem da EL já que a estratégia de emprego e crescimento apoiava-se na mobilização do ensino superior e da investigação para assegurar as bases que permitissem alcançar os objetivos. A CE através de estudos e relatórios encontrou assim duas formas de promover a UE, aumentando a empregabilidade, a mobilidade e a competitividade na Europa assim como promovendo a integração europeia através de instrumentos concretos que dessem identidade única a um espaço caracterizado pelo seu multiculturalismo. Alguns dos instrumentos encontrados prenderam-se com conceitos construídos pela UE e que são simultaneamente símbolos utilizados na procura de uma identidade no ensino superior.

Desde Maastricht que as possibilidades deixadas em aberto estavam a ser estudadas para uma maior intervenção da UE numa área da competência nacional. Os objetivos eram ambiciosos e vinham a ser delineados há pelo menos uma década. Em 2005, a

meio termo para a data limite de 2010, foi feita uma avaliação e mesmo estando longe de cumprir os objetivos da 2010, avançou-se para a Estratégia 2020. O porquê dessa viragem tem que ver com o relativo abandono da estratégia de cooperação, para uma política mais competitiva a nível internacional, “Think European, Act Global” tornou-se a base de uma estratégia que para além da mera cooperação pensada por Bolonha, pretendia enfrentar um mercado globalizado. O Tratado de Lisboa representou dois enormes desafios para a Europa: redefinir o papel da UE no plano internacional e renovar o seu papel funcional. Por outro lado, consolidar a ênfase no ensino superior em três campos - excelência, inovação, individualismo- atributos caros ao capitalismo.

A EL foi a bandeira para a modernização da UE a todos os níveis pelo menos durante uma década, após a qual, e mesmo não tendo sido cumpridos os objetivos propostos para a primeira década, avançou, para mais uma década com o nome de Europa 2020, abrangendo desde as políticas de crescimento e emprego até às novas visões de governação europeia passando pela competitividade, empregabilidade, inovação, excelência, qualidade, transdisciplinaridade e por políticas com a ALV, dimensão social para enfrentar a sociedade do conhecimento.

Os domínios prioritários definidos na Estratégia UE 2020 são de especial importância para a educação e a formação:

- Juventude em Movimento: melhorar as possibilidades dos jovens encontrarem emprego, pelo incremento da mobilidade dos estudantes e dos formandos;
- Agenda para Novas Competências e Empregos: facilitar a aquisição das qualificações e competências;

- Uma União da Inovação: melhorar as condições do financiamento e o respetivo acesso para a investigação e inovação na Europa.
- Agenda Digital para a Europa: extrair benefícios económicos e sociais do mercado digital, com base na Internet. Melhorar a literacia digital.

(CE, SWD2012 99 final)

É evidente aqui uma viragem fundamental. O termo cooperação aparece na EL mas é totalmente diluído pelo termo competição. Por sua vez competição, inovação, excelência, sociedade do conhecimento, passam uma imagem globalizante do ensino superior e aqui encontramos as diferenças fundamentais relativamente ao PB muito mais centrada no EEES. A competitividade é entendida como uma das condições das IES para atrair estudantes de outras partes do mundo. A utilização de termos caros a Bolonha, como sistemas de acreditação, adaptação de cursos, qualificações, são usados num contexto diferente – o contexto global – e com o objetivo de promover a competitividade internacional.

O sistema económico não se irá tornar mais competitivo se o sistema académico não for capaz de produzir pessoal técnico mais capaz. Nesta sociedade, a criação de mais-valias implica inovação, criatividade, participação e competitividade global.

Novos conceitos são desenvolvidos pela UE, passados através do discurso político supranacional acabando por criar novas formas de entender o ensino superior. Não são apenas palavras recentes no meio universitário, correspondem a novas políticas resultantes de uma determinada visão da globalização. Curiosamente, muitos destes conceitos são importados das universidades americanas, não correspondem à cultura europeia universitária mas estão a ser incorporados como parte da estratégia europeia

e com o objetivo de se tornar competitiva perante essas mesmas universidades europeias que dominam os conceitos há mais de 20 anos.

**Figura 3 – A Declaração de Bolonha *versus* a Estratégia de Lisboa**



Trata-se sem dúvida de um processo em constante transformação em que não poderemos identificar um determinado número de medidas com objetivos temporais determinados mas em que se torna evidente o abandono da ênfase dada ao ensino superior intraeuropeu a favor de uma vertente mais global e mercantilizada do ensino em que muitas das características europeias se perdem numa homogeneização forçada, porque contra natura e tardia.

Olhando mais de perto os instrumentos utilizados no âmbito da DB e da EL e tendo em conta que muito pouco tempo separa as duas e que as IES se tornaram dependentes das generosas contribuições da UE especialmente destinadas ao incremento da mobilidade e que os Estados membros não podiam ignorar os

incentivos financeiros (Van der Wende e Huisman, 2004), o resultado lógico foi o de criar-se artificialmente um mandato político da CE no ensino superior, já que legalmente não houve qualquer mudança no princípio da subsidiariedade. Na verdade, e graças a essa influência o PB, através das cimeiras ministeriais subsequentes e a EL têm vindo cada vez a convergir objetivos para um quadro comum, muito em detrimento dos objetivos iniciais de Bolonha.

Nem o PB nem a EL representam uma base de ação da CE no ensino superior. O PB como processo intergovernamental de reestruturação do ensino superior e a EL fazendo parte de um projeto alargado da UE bem para além do ensino superior. No entanto, combinados constituíram um amplo campo de ação para a CE lançar uma série de políticas baseadas nos objetivos de Bolonha e Lisboa, ou seja, os dois acabaram por contribuir para alargar significativamente o envolvimento da CE ao mesmo tempo que confirmaram o papel determinante e central da CE em criar e alterar o discurso do ensino superior.

#### **II.4. As IES e os Novos Desafios**

Universities are at a historical juncture, transitioning from the industrial era to the information era, and from a national perspective to a globalized one

(Freedman, 2006)

As instituições são sistemas de regras (Jepperson 1991: 149,157; North 1990: 3,6) e a institucionalização é o processo pelo qual as regras são criadas, aplicadas e

interpretadas pelos atores. As instituições tentarão explorar as regras de forma a satisfazer os seus interesses próprios mas tanto os interesses como os comportamentos estão dependentes de uma série de fatores. As organizações adaptam-se às pressões institucionais, ou seja fazer o que é conveniente ser feito – o que acaba por as conduzir aos mesmos modelos organizacionais (DiMaggio e Powell, 1983). Especialmente, o Neoinstitucionalismo considera que o ambiente da organização é tanto cultural como técnico ou económico e as organizações não adotam determinadas práticas por motivos exclusivos de eficácia mas também, e principalmente, por mimetismo, para se adaptar às pressões institucionais reduzindo os riscos ou imitando as práticas que parecem resultar noutras organizações e que são valorizadas pela comunidade. O mimetismo e a homogeneização das estruturas organizacionais, são características fundamentais para o Neoinstitucionalismo comum. O que o Neoinstitucionalismo alargado ou discursivo vem trazer de novo é ir para além do conformismo social e explicar a mudança, se bem que no processo de mudança se volta a repetir o mimetismo de adaptação à nova realidade. Assim, o Neoinstitucionalismo discursivo ao recorrer ao discurso político e aos símbolos para explicar o desvio, de certa forma explica a forma como o desvio pode ser legitimado e as estratégias utilizadas pelos agentes para influenciar e alterar as instituições (DiMaggio, 1988). A grande vantagem do Neoinstitucionalismo discursivo sobre o Neoinstitucionalismo comum reside no facto deste último insistir sobre as semelhanças e o primeiro focar essencialmente outras dimensões como o poder, a política e as mudanças institucionais. Alguns autores (Battilana, 2006 e Washington, 2004) propõem mesmo reintroduzir nesta teoria os trabalhos de Bordieu para analisar o facto da reprodução das instituições não ser originada apenas e só por mimetismo

isomórfico mas também por mecanismos de conflito e luta para a reprodução final das “regras do jogo”.

As IES funcionam num ambiente de interdependência e a potencialidade de uma instituição influenciar as outras deriva do controlo que tem sobre os recursos de que as outras necessitam, especialmente se estiverem impossibilitadas de obterem esses mesmos recursos por outras vias (Pfeffer e Salancik, 1978:53). Nesta lógica, a proverbial independência das IES autolimita-se pela necessidade de fundos comunitários ou estatais, difíceis de conseguir por outras vias.

A tradição humboldtiana de que a função e os objetivos das IES são melhor servidas em ambiente de liberdade académica, implica que as IES sejam *bottom-heavy*<sup>27</sup> (Cohen e March, 1974) dessa forma a possibilidade de ação coletiva é dificultada por não ter líderes fortes e porque o poder é difuso, existe uma grande diferenciação estrutural em que cada departamento é um silo fechado sobre si mesmo, havendo ao mesmo tempo um baixo nível de dependência funcional entre as diferentes subunidades. Este fator dificulta a tomada de decisão sobre as escolhas estratégicas de como adaptar as iniciativas internas às exigências externas.

Foi com uma rapidez digna de nota que as sucessivas reformas de Bolonha a Lisboa foram impostas, através de um imperativo de coordenação que juntou o Conselho da Europa, os EM e através da European University Association (EUA), a possibilidade de criar uma aliança entre a CE e gestores universitários. Apesar de todos os esforços

---

<sup>27</sup> Sub-unidades autónomas e fraca hierarquia superior

conjuntos, a verdade é que o III relatório da EUA revelou que 46% das IES sentiam que estavam a ser privadas de autonomia, verificaram que existia uma discrepância clara entre as políticas nacionais/internacionais por falta de articulação e preparação, e também uma clara discrepância entre os objetivos pretendidos e a realidade institucional.

O ensino superior na Europa pós-soviética dividia-se em dois tipos principais: o modelo humboldtiano referido e o modelo anglo-saxónico (britânico e difundido nos países de língua inglesa). A mudança de paradigma residiu na imposição deste último modelo como representando um modelo global e assim criar artificialmente a ilusão de que as IES europeias tinham objetivos comuns e práticas comuns.

Poderia considerar-se implícito que as IES estariam contra as reformas que invadiriam o seu espaço de liberdade, mas porque a DB era suficientemente vaga e apresentava um período de adaptação a longo prazo, nos primeiros anos houve um consenso geral. Só já em 2003, na cimeira de Berlim em que foi necessário clarificar conceitos é que começaram a ouvir-se as primeiras vozes dissonantes e o receio geral de que as IES ficariam reféns do setor privado ao mesmo tempo que tomavam consciência do quadro geral de profundas alterações que o PB, através das alterações introduzidas pelo BFUG e já interligado à EL, viria trazer.

A economia global exigia mudanças profundas na forma de interagir com a sociedade. Além das mudanças económicas no sentido da liberalização de mercados, da globalização, e das alterações demográficas, o número inferior de jovens, o

aumento da esperança de vida e o número crescente de mulheres no ensino superior trouxeram forçosamente a necessidade de adaptação a novos públicos.

As tecnologias da informação e da comunicação e as redes sociais ajudaram na formulação do conceito de *pluriversidade* tão caro aos pós-modernistas. O conceito foi primeiramente usado por Enrique Dussel um filósofo latino-americano que utilizou a expressão de pluriversidade como oposição à universidade. Esta ideia baseia-se fundamentalmente na abertura à sociedade sendo esta que define a contextualização da pesquisa e do ensino. A definição de problemas, objetivos e tarefas é partilhada entre os pesquisadores e os utilizadores; obriga a um diálogo com outras linhas de pensamento com carácter mais heterogéneo e diversificado. A forma como esta adaptação é feita, reflete-se na maior ou menor preparação das IES face ao mercado global mas, facto determinante, é a substituição da separação universidade/sociedade pela interatividade entre elas. Deste modo, a IES de características unilaterais perde terreno em relação ao modelo americano, baseado na interatividade e potenciado pelas novas tecnologias da comunicação e sociedade do conhecimento, que por sua vez são agentes da globalização.

O modelo humboldtiano inspirado na teologia e no carácter enciclopédico e pouco diversificado da pesquisa, foi ao longo dos anos altamente criticado, especialmente pelos estudiosos pós-coloniais da Ásia, América Latina e Estados Unidos da América que pediam a “descolonização” das ciências sociais e humanidades.

A universidade é uma instituição com um determinado número de regras e práticas estabelecidas. As regras e as práticas estão dependentes de uma estrutura de recursos relativamente estável e constante pouco sensível às mudanças externas. Os códigos de conduta interna explicam e legitimam a identidade e o sentido de pertença. O grau e a forma de institucionalização determinam quer a motivação quer a capacidade de seguir o modelo institucionalizado. Na realidade, o modelo institucional reflete a cultura de uma comunidade, demora algum tempo a enraizar-se e mais tempo ainda a ser modificado (March e Olsen, 2006). As IES na Europa continuam fragmentadas a nível nacional, com diferentes línguas, diferentes políticas públicas, diferentes regulamentos internos, diferentes culturas. Enquanto tal acontecer, dificilmente conseguiremos cumprir os ambiciosos objetivos propostos pela Estratégia 2020 e muito menos tornar-nos-emos competitivos a nível global.

Que tarefa dantesca é pedida à Universidade quando ela própria padece das debilidades estruturais e conjunturais apontadas? Como prosseguir uma política que transforme as IES em instituições sólidas mas dinâmicas de forma a conseguir ultrapassar os dilemas que lhe surgem. Os dilemas originam por vezes a necessidade de levar a cabo tarefas aparentemente contraditórias (Castells, 2001). Como operar num meio policêntrico e internacional mantendo a solidez institucional? Como levar a cabo uma missão que parece impossível e contraditória, a saber:

- Ser mais local / mais europeia / mais global;
- Aumentar a mobilidade de e para Europa;

- Melhorar a qualidade académica/estar mais atenta à sociedade e às competências transversais;
- Atribuir *curricula* compatíveis em toda a Europa/manter a diversidade cultural;
- Enfrentar a diminuição de financiamento no Ensino Superior criando mais sinergias Universidade/Empresa;
- Conseguir acompanhar as sucessivas mudanças nas políticas públicas motivadas pela crise
- Ser mais independente financeiramente mas mais dependente hierarquicamente
- Encorajar a inovação e resistir à mudança/ pesquisa aberta, interativa e competitiva, transcendendo as estruturas tradicionais.<sup>28</sup>

A Comissão, no seu comunicado “o Papel das Universidades na Europa do Conhecimento” (Com. 2003:58 final) sistematiza 5 desafios que simultaneamente são oportunidades para as Universidades europeias acompanharem a transformação requerida pelo mercado global: interdisciplinaridade, cooperação Universidade-Indústria, Internacionalização por via da mobilidade, aumento do capital humano e social, a mudança de objetivos para a aprendizagem ao longo da vida.

A tensão entre autonomia, no respeito histórico da diversidade cultural e responsabilização por um sistema unitário de avaliação fica bem expresso na Convenção das IES que teve lugar em Salamanca, em março de 2001:

---

<sup>28</sup> Comunicado da CE ao Conselho e Parlamento Europeu *Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation* [COM(2006) 208 fina. Bruxelas.10 maio.

Universities need new freedom if they are to adjust rapidly to environmental changes and to new local, national and international partners. ... Universities are not just requesting more freedom, however. They are also willing to accept the corresponding responsibility: they want to be held accountable for what they are doing and for how they use the freedom granted to them

(Salamanca, 2001:1)

As IES estão a atravessar um processo de mudança institucional radical que envolve a desinstitucionalização de velhas políticas e a institucionalização de novas. Este processo comporta resistências, conflitos, tensões mas também a necessidade de adaptação isomórfica com o novo panorama internacional.

A diminuição do financiamento estatal devido à crise e ao aumento de políticas neoliberais, aumenta a pressão junto das instituições que estavam salvaguardadas por um bom suporte estatal - agora é preciso fazer mais com menos e o controlo e avaliação é feito a distância. A ideia fundamental subjacente é a de maior autonomia organizacional, curricular e financeira, melhor qualidade, melhor visão estratégica, maior ligação à sociedade maior dinamismo empresarial, tornando o ensino um produto comerciável como qualquer outro. No entanto as IES estatais se querem competir a nível global de acordo com a EL, têm dificuldade em igualar os números dos Estados Unidos da América, gastando cerca de metade do que este país gasta com as IES em termos de PIB.

Para além das políticas nacionais, as IES têm de adaptar-se aos novos imperativos supranacionais que por sua vez decorrem, alegadamente, das pressões da globalização.

---

## III. As Políticas

---

### III.1. Sumário

individualization is not a choice, but a destiny. In the land of individual freedom, the choice to escape individualization and refuse to take part in this game is something emphatically not considered

(Bauman, 2004: 39)

Quando uma instituição supranacional nasce é natural que se estabeleça uma nova dinâmica. A criação de uma instituição supranacional, conduz a alterações nas expectativas sociais e nos comportamentos que são absorvidos pelas instituições subnacionais (Haas1961)<sup>29</sup>. Quando as instituições supranacionais começam a coordenar as políticas para as quais foram criadas, elas tornam-se, inevitavelmente, criadoras de um novo tipo de política. No processo de afirmação e integração e dentro de uma lógica de *spillovers* funcionais, a instituição supranacional vai alargando o seu raio de ação a outras áreas que não fazendo parte das competências iniciais, são julgadas importantes para atingir os objetivos para que foram criadas. Curiosamente, as palavras de Haas foram premonitórias do que se iria passar, duas décadas depois, com a UE relativamente às políticas de educação.

Este processo dinâmico de institucionalização, faz parte da estratégia de europeização da UE e para a justificar lançou mão de conceitos transversais e vagos, como sociedade do conhecimento, ALV, mobilidade e conceitos politicamente

---

<sup>29</sup> Haas, (1961) “International Integration: The European and the Universal Process”. International Organization 15 : 366-392.

corretos que não levantassem vozes opositoras como a dimensão social e a coesão social. Neste capítulo irão ser abordados estes conceitos e a forma como todos eles estão interligados, assim como o reflexo que tiveram nos EM e IES.

Sobretudo, a partir destas grandes políticas na área da educação com reflexo direto nas dinâmicas das IES, é possível fazer uma análise histórica da intervenção política da CE desde os primórdios, em que não constava nem dos objetivos nem das prioridades do tratado CECA de 1951 e do tratado de Roma de 1957 (CEE). Foi preciso esperar até o Tratado de Maastricht em 1992, ou seja cerca de 30 anos, para que a situação se alterasse numa Europa absorvida pela criação do mercado comum e dos aspetos económicos daí resultantes. Apenas em 1993 foi constituído o secretariado para a educação, numa altura em que sopravam já os ventos da mudança e o “estado de graça” europeu estava a terminar.

Neste capítulo, que se centra maioritariamente em fontes primárias, há que salientar 3 autores: Teichler na abordagem realizada à mobilidade; Pépin pelo excelente documento relativamente à história da ALV e, finalmente, Gosta-Esping Andersen para a abordagem à dimensão social.

### III.2. A Sociedade do Conhecimento

Universities are power-houses of knowledge generation...they will need to adapt to the demands of a global, knowledge-based economy, just as other sectors of society and economy have to adapt.

(Janez Potočnik, 2006)<sup>30</sup>

A Europa do conhecimento é um termo político que aparece em diversos documentos da CE, mais concretamente em cerca de 200 documentos de acordo com uma busca no portal da CE, e que se pretende relacionar com o ensino superior, a pesquisa e a sociedade de informação. Está ligado ao desenvolvimento tecnológico dos últimos trinta anos que alterou as relações e interações pessoais; por outro lado está ligado ao novo discurso competitivo, às comunicações, à mudanças dos trabalhadores manuais para trabalhadores tecnologicamente qualificados e ao papel das IES na formação do capital humano para esse desenvolvimento. O termo aparece pela primeira vez no comunicado da CE, “Towards a Europe of Knowledge” de 1997<sup>31</sup>, O comunicado tinha dois objetivos - 1) transformar as políticas baseadas no conhecimento (inovação, pesquisa, educação, aprendizagem), num dos quatro pilares fundamentais das políticas da UE e 2) aumentar o nível do conhecimento e das competências de todos os cidadãos europeus com o intuito de promover o emprego. O documento foi uma das contribuições da CE para a Agenda 2000. No decurso dos anos 90 os debates sobre a construção europeia começam a mudar de rumo e a ter cada vez mais em conta a globalização e se bem que nunca fique claro se a globalização é uma

---

<sup>30</sup> <http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/general/modernisedUniversities> Comissário Europeu da Ciência e Investigação

<sup>31</sup> CE (1997) Comunicado da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao comité das regiões. Bruxelas COM/97/0563 final

ameaça, um desafio, ou uma oportunidade<sup>32</sup>, a verdade, é que a tónica começou a incidir sobre a forma como a Europa deve dar resposta ao fenómeno.

A UE delineou a estratégia para adaptar a economia face à concorrência internacional exacerbada, na defesa dos valores europeus e de um modelo de desenvolvimento europeu, embora tenha evoluído politicamente nos últimos tempos para uma diluição nas políticas globais em vez de marcar pela diferença.

Face a estes desafios, o Conselho Europeu de Copenhaga (21 e 22 de junho de 1993) solicitou que a CE publicasse um livro branco sobre a estratégia de crescimento, de competitividade e do emprego, Jacques Delors apresentou-o em dezembro de 1993, os objetivos para além de se centrarem exclusivamente na globalização económica, preconizavam uma mudança cultural e educativa sob o pretexto de que a globalização e as tecnologias de educação têm um papel cada vez mais marcante nos meios de transmissão do saber<sup>33</sup>. Na Europa, os principais produtores do saber eram obviamente as IES e o facto de estarem no ponto de interseção entre o saber, a investigação e a inovação, tornou-as alvo preferencial das novas políticas conducentes à “Europa do Conhecimento”.

No decurso dos anos 90, a adoção pela CE do livro branco sobre a sociedade do conhecimento descreveu um passo decisivo na segunda geração dos programas comunitários para a educação como na visão de que o desenvolvimento económico

---

<sup>32</sup> web site <<http://www.emory.edu/soc/globalization/debates.html> [acesso em 2/2/2012]

<sup>33</sup> CE (1993) [http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index\\_en.htm#block\\_15-COM\(93\)\\_700](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm#block_15-COM(93)_700), dezembro [2 /2 /2012]

estava diretamente ligado aos recursos humanos e ao conhecimento, e a educação e a formação estavam ligadas entre si. O Conselho Europeu de Lisboa, de março de 2000, marca entre outras políticas que fazem parte da estratégia do crescimento e empregabilidade, a adoção da expressão, já utilizada no livro branco com o objetivo fundamental da UE em tornar-se “a mais dinâmica e competitiva economia do conhecimento do mundo...” ( op.cit.) por sua vez a CE em 2003, refere quatro elementos como necessários à construção da sociedade do conhecimento pelas Universidades: “a produção de novo conhecimento, a sua transmissão através da educação e formação, a sua disseminação através das tecnologias da informação e comunicação e o seu uso através de novos serviços ou processos ...”<sup>34</sup>. No entanto, já desde 1993, que a CE vinha a tentar aliar a expressão ao caminho da educação e da formação ao longo da vida como a melhor resposta para este desafio.

A EL continua sem definir verdadeiramente o conceito, apenas o introduz associado à ALV. “The Europe had indisputably moved into the Lifelong learning and the knowledge economy knowledge age”<sup>35</sup> mais à frente refere “lifelong learning is necessary for transition to a knowledge based economy and society “(idem)

É provável que a origem do termo esteja ligada por um lado ao desenvolvimento tecnológico e das tecnologias de informação dos últimos trinta anos. A transformação da sociedade industrializada para uma sociedade tecnológica, necessita de trabalhadores com elevados conhecimentos e competências, conduz a

---

<sup>34</sup> CE (2003) *The role of the universities in the Europe of knowledge* / COM/2003/0058 final  
Tradução da autora

<sup>35</sup> Memorandum on LifeLong Learning- CE,2000 Tradução da autora

alterações nas relações sociais e suas interações e a uma sociedade cada vez mais competitiva.

A sociedade do conhecimento reflete ainda a dicotomia entre dois tipos de conhecimento, o conhecimento como ciência e o conhecimento como cultura. A universidade humboldtiana foi desafiada do alto da sua insensibilidade social pela comunicação, e assim, o conhecimento, deixou de estar centrado unicamente na universidade tal como esta acabou por ser influenciada pelo social e político do qual tinha vivido afastada. Os grandes movimentos sociais da modernidade pouco tinham que ver com a *ivory tower* mas as IES nunca mais voltariam a viver em isolamento devido às mudanças políticas conjunturais e estruturais produzidas em meados dos anos 70 e durante os anos 80, alteração do equilíbrio de poderes e democratização das IES.

Outros conceitos associados e que surgem no seguimento desta orientação para a sociedade do conhecimento é o uso do ensino a distância que reflete a ênfase dada às novas tecnologias e ao conhecimento, em que este passa a ser uma mercadoria de troca com as IES a representarem um papel fulcral pela considerável diminuição de custos a nível institucional. Por outro lado, o empreendedorismo é altamente valorizado e acrescentada uma unidade curricular com esse nome nos programas de grande maioria das IES, especialmente no ensino politécnico. O ensino superior é considerado vital no contributo para o bem nacional na economia competitiva e não para o bem do conhecimento pelo conhecimento (Drucker 1993; Gibbons et al. 1984; Gumport 2000).

A par do empreendedorismo e do ensino a distância, a transdisciplinaridade é importada do sistema anglo-saxónico, se bem que dentro de um contexto muito americano. Assim vai-se buscar ao maior exportador de programas de ensino superior uma forma de adaptar os programas europeus a uma realidade que vai bem para além da mudança curricular – implica uma revolução departamental. Os *curricula* europeus sofreram, muito recentemente, uma mudança radical com a adaptação a Bolonha, em pleno período de adaptação, surge a imposição da transdisciplinaridade e de novo as mudanças curriculares se avizinham. É possível manter a estrutura dos departamentos humboldtianos? Não parece viável. As IES estão em pleno período de adaptação a esta nova necessidade, dar aos estudantes uma visão mais global e mais interdisciplinar<sup>36</sup>, se tal vier a acontecer num futuro próximo os departamentos deixam de ter razão de existir e os “silos académicos” deverão cair. Não está em causa a importância da medida mas antes a viabilidade da sua aplicação a curto prazo.

A mudança estratégica nas universidades estava já em curso, com a mudança curricular, decorrente da DB, com mudanças na governação ligadas maioritariamente às questões da autonomia e parcerias estratégicas e mudanças no financiamento. No entanto, expressões como a sociedade do conhecimento serviram para impulsionar os conceitos abordados no capítulo anterior e outros que fossem sendo necessários introduzir, com o objetivo de responder aos desafios da globalização. Não era uma

---

<sup>36</sup> Lourtie, Pedro) Reunião Novas Formações, Escola Superior de Saúde, Instituto Politécnico de Leiria. 5 dezembro

ideia original, tinha sido primeiramente abordada por Peter Drucker, 1970,<sup>37</sup> como sendo fundamental, juntamente com a mobilidade e a inovação científica e tecnológica. Não existe alternativa para a UE se quiser ser uma sociedade próspera a não ser focar a sua atenção na inovação tecnológica, através da pesquisa e do desenvolvimento, a par do EEES é criado o Espaço Europeu de Investigação (EEI) se bem que como duas realidades separadas, apenas em 2010 a Comissária para a Educação, Cultura e Multilinguismo, Androulla Vassilou, pretendeu unir as duas áreas.<sup>38</sup>

### III.3. A Mobilidade no Ensino Superior

Quel réconfort de constater, comme j'ai pu le faire à maintes reprises, l'enthousiasme des étudiants, des professeurs et des entrepreneurs. grâce à la multiplication des échanges, ils sont devenus des militants de cette cinquième liberté, celle de la circulation des idées

Jacques Delors, Strasbourg, 1989<sup>39</sup>

A mobilidade tem diferentes vertentes e um espetro de ação bastante lato e diversificado. Dentro da mobilidade de estudantes três tipos surgem como predominantes: o movimento de estudantes dos chamados países terceiros<sup>40</sup> para realizar o 1.º ou 2.º ciclo do ensino superior na UE, o movimento de estudantes da UE para estudar noutro país da UE e finalmente o movimento de estudantes dentro

<sup>37</sup> Drucker, Peter (1970) "Entrepreneurship in business enterprise" *Journal of Business Policy*, 1

<sup>38</sup> Vassilou, Androulla (2010) <http://www.neth-er.eu/nl/nieuws/commissioner-vassilou-wants-bring-together-ehea-and-era-> Entrevista Comissária para a Educação 20 de abril

<sup>39</sup> *Apud* Jacques Delors em CE (2006) *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation-Comment l'Europe se construit — Un exemple* – Bruxelas,

<sup>40</sup> A UE considera países terceiros, todos os países que não sejam Estados membros.

da UE para a realização de curtos períodos de estudo ao abrigo dos programas de mobilidade criados pela UE e que serão, naturalmente, aqueles que prenderam a minha atenção – através deles é possível verificar a forma como a CE promoveu este ultimo tipo de mobilidade com vista à integração europeia e à europeização.

Por outras palavras, o que move este estudo é a mobilidade transversal, entre países da UE e não a mobilidade vertical para a realização de um ciclo completo de estudos. A mobilidade de docentes e não docentes que surgiu na terceira geração de programas, não tem expressão suficiente dentro do EEES, a grande força deste tipo de mobilidade reside no EEI que tem programas próprios especialmente vocacionados para o pessoal docente. Os programas abrangidos pelo EEES para professores e pessoal não docente, normalmente destinam-se a períodos não superiores a uma/duas semana tendo pouco impacto na europeização do beneficiário tal como não trazem mais valia substancial para as instituições que representam, essa mais valia reflete-se no EEI e nos programas do quadro comunitário de apoio<sup>41</sup>.

A internacionalização na Europa antes da introdução dos programas de mobilidade foi caracterizada por laços históricos com as antigas colónias (combinados com laços culturais e linguísticos), a presença de refugiados políticos, motivos económicos, necessidades educativas, cursos pós-graduados de topo, competências linguísticas no ensino secundário, mobilidade tradicional das elites, melhoramento da rede de transportes e do turismo, cooperação a nível pós-graduado entre a Europa Ocidental e

---

<sup>41</sup> Grilo Marçal, Eduardo (2011) – European Conference on Higher Education in the Framework of the 2020 European Union’s Strategy – Universidade de Lisboa, 10/11 novembro

os Estados Unidos da América, e mobilidade de estudantes de países menos desenvolvidos para a Europa Ocidental (de Wit, 2003). A mobilidade destinava-se a *free-movers*<sup>42</sup>, maioritariamente para a realização de um curso universitário completo.

Nos anos 70 foram dados os primeiros passos para verdadeiras políticas de internacionalização. Até aí a internacionalização era dificultada não só por motivos que se prendiam com a estrutura das IES como também com as barreiras administrativas e financeiras da mobilidade relacionadas com as deslocações mesmo no espaço europeu - daí que a mobilidade fosse mínima.

Em 1972, a Suécia criou um programa para incentivar a internacionalização, assim como promover a cooperação e a paz, programa esse em que as IES deveriam ter um papel preponderante como agentes de intercâmbio. O programa foi verdadeiramente pioneiro porque incluía medidas para internacionalizar *curricula*, transferência de créditos e mobilidade de pessoas. (*apud* Hans Löwbeer, 1977 em De Wit, 2003). A Alemanha foi o país que se seguiu, na dinamização de medidas políticas conducentes à internacionalização do ensino superior, através do estabelecimento de um programa integrado de estudo.

A política da ALV inicia o seu ciclo ascendente como técnica da valorização individual e os programas de cooperação internacional na Europa proliferam, especialmente no período de 1985 a 1992. Trata-se de um instrumento ao alcance da

---

<sup>42</sup> Estudantes de intercâmbio não integrados em programas da mobilidade da CE

CE e que é desenvolvida à margem das políticas comunitárias, sendo o seu papel de mero coordenador e facilitador mas em que prevalecem as políticas intergovernamentais. O hábito de ir estudar por um curto período de tempo para uma instituição estrangeira como parte do *curriculum* académico alastrou. Começou a decrescer a mobilidade individual de *free-movers*, com exceção da recebida pelo Reino Unido, e apostou-se fortemente nos programas de intercâmbio que começaram a constar das prioridades políticas no final dos anos 80 e durante a década de 90. A CE a partir de meados dos anos 80 começou a publicar trabalhos em que era dado especial ênfase à educação como um meio de criar a geração que criaria a mudança para a sociedade competitiva necessária para fazer face à globalização. Só já nos anos 90 se avançou com o modelo da ALV.

Ironicamente foi a falta de base legal na área do ensino superior que forneceu as armas à CE para ser criadora e inovadora nos primeiros programas de mobilidade criados. O Programa COMETT<sup>43</sup> lançado em meados dos anos 80, acompanhou o sucesso do lançamento do ERASMUS<sup>44</sup>. O COMETT atraiu o apoio maciço da indústria e de outros parceiros sociais. Acabou por ser absorvido pelo Programa Leonardo a Vinci<sup>45</sup> por motivos de racionalização burocrática, acabando por perder a sua identidade e a sua atratividade. A ligação universidade-empresa que parece ter resultado de forma tão completa, perdeu-se no meio da diversidade de programas de mobilidade que surgiram após a primeira geração de programas.

---

<sup>43</sup> Community Programme in Education and Training for Technologies

<sup>44</sup> European Community Action Scheme for the Mobility of University Students

<sup>45</sup> Programa destinado a estágios profissionais em formação inicial para estudantes e pessoas presentes no mercado de trabalho

Antes da implementação destes programas o nível da mobilidade transnacional representava menos de 1% da população estudantil e tornou-se rapidamente evidente que tiveram um impacto extraordinária junto dos estudantes universitários. Estes programas foram um mecanismo de excelência na promoção da integração europeia, aumento da atratividade do ensino superior europeu e desenvolvimento pessoal. O objetivo internacionalista de criar a Europa dos cidadãos, baseada numa interação mais apertada a nível das *grassroots* não tinha sido prioridade até então, tal como não tinha precedente no *modus operandi* da CE.<sup>46</sup>

Desde então, a mobilidade nunca deixou de ser fator determinante. Foi um dos objetivos de Bolonha, assim como permanece crucial no EEES ou no EEI. O ensino superior conhece a partir dos anos 90 um enorme impacto além-fronteiras devido às relações bilaterais desenvolvidas com Estados terceiros e aos projetos multilaterais lançados pela comunidade. Depois de implementado o foco na mobilidade intraeuropeia e com os horizontes globalmente alargados, novas estratégias e novos públicos surgiram, os mais antigos, de 1995 e renovados novamente em 2001, eram com os Estados Unidos da América e o Canadá e decorria já das declarações transatlânticas assinadas em novembro de 1990.

Os programas da janela externa foram considerados politicamente relevante, face à ameaça da globalização por um lado, e à especulação sobre os propósitos da UE na

---

<sup>46</sup> Grilo Marçal, Eduardo (2011) – European Conference on Higher Education in the Framework of the 2020 European Union’s Strategy – Universidade de Lisboa, 10/11 novembro

criação de uma “fortaleza europeia”<sup>47</sup> A UE estabeleceu um plano de ação para a sua janela externa, seguindo linhas de ação determinadas e previamente estabelecidas.

Quatro elementos fundamentais são mencionados pela CE<sup>48</sup>:

- Apoiar os esforços de modernização dos países fora da UE;
- Promover valores e entendimento entre diferentes povos e culturas;
- Promover a UE como centro de excelência na Educação e Formação;
- Melhorar a qualidade dos serviços e dos recursos humanos na UE através do ensino comum, promovendo a troca de boas práticas.

**Quadro 2 – Programas mais importantes da UE para o ensino superior**

Programa	Objetivo	Oportunidade Política
COMETT I e II 24 julho 1986 e 16 dezembro 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperação Universidade - Empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internacionalização</li> <li>• Cooperação</li> <li>• Ligar educação à economia</li> </ul>
ERASMUS 15 junho 1987 Modificação para 1990/94 - 14 dezembro 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilidade de estudantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internacionalização</li> <li>• Cooperação</li> <li>• Incremento mobilidade</li> <li>• Europeização</li> </ul>
PETRA 1 dezembro de 1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação inicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ALV</li> </ul>
JUVENTUDE PARA A EUROPA 16 junho 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transversal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a criação da DG da juventude, educação e cultura</li> </ul>
LÍNGUA 28 julho 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção das línguas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europeização</li> </ul>
EUROTECNET 19 dezembro 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inovação na formação profissional em relação com o desenvolvimento tecnológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ligação</li> <li>• formação profissional/educação</li> <li>• ALV</li> </ul>
FORCE 29 maio 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação contínua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complemento do PETRA</li> <li>• ALV</li> </ul>

<sup>47</sup>Vayrynen, R. (1998) Vayrynen, R (1998) “Global interdependence or the European fortress? Technology policies in perspective” Research policy.27(6):627:32

<sup>48</sup> Apoiar o Crescimento e o Emprego- Uma Agenda para a Modernização dos Sistemas de Ensino Superior da Europa - COM(2011) 567 final

Programa	Objetivo	Oportunidade Política
TEMPUS 7 maio 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernização das Universidades da Europa Oriental e Meridional;</li> <li>• Transição para a economia de mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Queda do muro de Berlim (1989).</li> <li>• Fazer face às grandes alterações políticas-cooperação com os países da PEV</li> </ul>
JANELA EXTERNA	Programas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• UE-EUA</li> <li>• UE-África do Sul</li> <li>• UE- Canadá</li> <li>• UE-Austrália</li> <li>• UE-China</li> <li>• UE- Coreia</li> <li>• UE- Japão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desligada do resto do mundo. Globalização</li> <li>• Declaração transatlântica adotada pela CE e os seus EM e pelos EUA;</li> <li>• Agenda transatlântica adotada na cimeira UE-EUA realizada em Dezembro de 1995, em Madrid, no âmbito da ação IV - Construir pontes sobre o Atlântico.</li> </ul>
ALFA, ALBAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alfa - cooperação com a América Latina para a gestão institucional e para a formação científica e tecnológica;</li> <li>• Alban - bolsas de estudo científicas e académicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eixo de ação estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 443/92, relativo ao reforço da cooperação económica de interesse mútuo, e constitui parte das linhas de ação definidas nos acordos de cooperação da terceira geração, firmados entre a CE e os países e regiões de América Latina.</li> </ul>
MEDCAMPUS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parceria Euro-mediterrânica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamento CE n.º 1488/96, de 23 de julho, relativo às medidas financeiras e técnicas de apoio à bacia do mediterrânico</li> <li>• PEV – Política Europeia de Vizinha</li> </ul>
EDULINK	Promoção do ensino superior de qualidade nos países ACP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Países signatários ACP e países europeus signatários do 9.º Fundo Europeu de Desenvolvimento.</li> </ul>
ERASMUS MUNDUS	UE – Janela Externa. Precursor da proposta da CE para o novo programa “Erasmus for All” <sup>49</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção e cooperação estruturada entre instituições de ensino superior e ações que melhorem a qualidade das instituições dentro e fora da EU, mas com promoção de políticas de cariz europeu.</li> </ul>

<sup>49</sup> Erasmus for All poderá não ser o nome definitivo, já que o Parlamento Europeu apenas irá votar a proposta da CE já depois da elaboração desta tese.

O impacto que os diferentes programas tiveram foi variável e, nalguns caso, o segredo do sucesso ou insucesso não deixa de ser um mistério, é certo porém que quanto mais ligados às *grassroots*, mais impacto causaram. O quadro acima indica apenas alguns dos mais importantes mas outros existem que ficaram pelo caminho ou não tiveram a projeção esperada. Entre 1986 e os primeiros anos da década de 90, a CE criou 14 programas para apoiar a cooperação na educação (Teichler, 2004).

Inteligentemente, as primeiras oportunidades de abranger novos públicos, foram aproveitadas pela CE. A queda do muro de Berlim em 1989, originou o Programa TEMPUS<sup>50</sup>, dirigindo aos países da PEV. O TEMPUS contribuiu largamente para a transição para a economia de mercado na área do ensino superior nalguns países e, definitivamente, para a modernização do ensino superior nas regiões vizinhas da UE. Promoveu a cooperação institucional e concentrou-se na reforma e modernização dos sistemas de ensino superior nos países da PEV.

O Programa ALFA<sup>51</sup> com a América Latina foi certamente aquele que maior expressão teve naquele espaço – pretendia-se reformar as IES na América Latina, o desenvolvimento de recursos humanos qualificados e o apoio das IES para a criação e um espaço comum de ensino superior na América Latina, ao mesmo tempo que se favorecia a criação de redes em ambas as regiões. O programa teve do lado europeu maioritariamente o apoio de Espanha e em menor escala de Portugal. Em 2002 foi

---

<sup>50</sup> Decisão do Conselho de 7 de maio de 1990 Trans-European Mobility Programme for University (Tempus) (90/233/CEE), JO L 131 de 23.5.1990

<sup>51</sup> O programa Alfa encontra-se já na sua III fase, a última das quais foi criada através do Regulamento (CE) n.º 1905/2006

estabelecido um programa adicional, especificamente para a mobilidade com a América Latina, para bolsas de alto nível – o Programa ALBAN<sup>52</sup>- destinado especialmente a pós-graduações, mestrados e doutoramentos. No entanto, foi o Programa CAPES<sup>53</sup>, que não tem intervenção da UE, o que maior visibilidade conseguiu. A criação do Espaço latino-americano e do Caribe para o ensino superior, pretende sobretudo fortalecer a cooperação no ensino superior entre estas regiões mas os objetivos estão bem longe dos ambiciosos objetivos do EEES. Desde 2010 que estão a ser dados passos concretos no sentido de criar esse espaço, especialmente no desenvolvimento de uma política de inclusão social\*.

O programa EDULINK<sup>54</sup>, muito mais recente, abrange os países ACP (África, Caribe e Pacífico) e pretende da mesma forma criar um espaço regional comum de ensino superior, ao mesmo tempo que lança as bases da integração regional, propicia a criação de redes com países da UE, apoia a criação de sistema de qualidade e fortalece a capacidade das instituições de ensino superior a três níveis: institucional/administrativo, académico e de pesquisa/tecnologia.

De todos os programas o Erasmus Mundus talvez seja o mais completo se bem que não o mais popular, já que nenhum programa suplante o ERASMUS nesse ponto. Foi mesmo referido como o precursor da ideia subjacente à criação da futura geração de

---

<sup>52</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alban/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alban/index_en.htm) [visitado em 7/05/2012]- o programa encontra-se suspenso

<sup>53</sup> <http://capes.gov.br/cooperacao-internacional/portugal/fct> [visitado em 7/05/2012]

<sup>54</sup> <http://www.acp-edulink.eu/pt-pt> [visitado em 7/05/2012]

programas, o “Erasmus for All”<sup>55</sup>. Criado em 2004, pretendeu promover a cooperação estruturada entre instituições de ensino superior e ações que melhorassem a qualidade das instituições dentro e fora da UE mas com promoção de políticas de cariz europeu. Aberto a todo o mundo, embora com mudanças de prioridades anuais, contribui para o enriquecimento mútuo, desenvolvendo competências nos indivíduos de forma a obterem ferramentas que os permitam mover-se no plano internacional. O instrumento privilegiado da internacionalização foi a mobilidade dos mais talentosos dos países terceiros para a Europa e vice-versa, daí não ter tido grande impacto em números. O Erasmus Mundus pretendia sobretudo tirar atratividade aos Estados Unidos da América e Austrália e assegurar a liderança do EEES a nível global. O financiamento permaneceu sempre seletivo com poucas IES a nível europeu a verem aprovados os seus projetos, já que a tónica aqui era na qualidade em detrimento da quantidade. O impedimento financeiro e o constante adiamento da implementação do EEES são talvez os maiores entraves mas a prática de criar diversos polos de cooperação em diferentes regiões do globo e que se vão diversificando em cada programa, permite uma cooperação mais racional e mais dirigida para as prioridades de cada país e de cada IES. Ao mesmo tempo, permite abarcar países abrangidos pela cooperação para o desenvolvimento no respeito pela diversidade e nos esforços contínuos para remover barreiras, tanto mais que parte desses países foram colónias de outros tantos países europeus.

---

<sup>55</sup> Debais-Sainton, Vanessa (2012)- Responsável pelo programa Erasmus, Unit C1- DG Education and Culture. Conferência Eracon 19/04/2012- Cluj Napoca- Roménia

It was the first time that such a direct call for the modernisation of the education systems was expressed from the highest level of the Union. This message was quite surprising if we bear in mind the sensitiveness of the education sector within the Community context. The Lisbon conclusions were the recognition by EU leaders that knowledge and its permanent update through lifelong learning had become a determining factor of the EU future economic and social development and that investing in sectors linked to human resources' development, such as research, education and training had become crucially important.

(Pépin, 2006: 207)

Nenhum programa europeu no ensino superior teve o impacto do Programa ERASMUS. Criado com o intuito de promover a integração europeia, foi o início de uma série de ações concretas da CE de intervenção na área da educação e abriu caminho ainda para a DB. O ERASMUS sofreu diversas mudanças ao longo do tempo, primeiro abrangendo a CE e os departamentos da IES, através de programas piloto, depois entre a CE e as IES, primeiro com carácter autónomo, mais tarde associado a outros programas como o Programa Sócrates e o PROALV,<sup>56</sup> primeiro destinado à mobilidade física de estudantes, depois de estudantes e docentes e finalmente de estudantes, docentes e pessoal não docentes e ainda a projetos conjuntos. É, de longe, a atividade internacional mais visível e é essa a bandeira acenada pelas instituições para mostrar a sua internacionalização e também para a promover junto de eventuais parceiros. Os motivos da popularidade do ERASMUS residem no facto da sua disseminação ter sido feita *bottom-up* pelas bases – os estudantes.

---

<sup>56</sup> CE (2006) Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida – Decisão n.º 1720/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro

Quando o programa ERASMUS foi adotado em 1987, a CE tinha já a experiência de seis anos de programas piloto. O programa teria sido aprovado em 1986, se as reações dos estados membros à sua implementação não tivessem variado. Por exemplo a França, Alemanha e Reino Unido opuseram-se, já que tinham programas de intercâmbio em curso bem-sucedidos. Todos os outros países demonstraram enorme interesse pela iniciativa. Foi durante a presidência de Mitterrand que a AEGEE, Fórum Estudantil Europeu, conseguiu o apoio da CE para financiar o programa que, até então, se encontrava estrategicamente inativo.

O ERASMUS atribuía bolsas subsidiadas pela CE, para que estudantes pudessem realizar um período de estudos em mobilidade em áreas de estudo/departamentos que estivessem estabelecidos em rede. O reconhecimento do período de estudos após o regresso era a garantia de que a mobilidade teria equiparação no plano académico da universidade de origem. Com uma proposta inicial de financiamento na ordem dos 175.000.000 écus, sendo que destes 100.000.000 écus eram destinados a ajuda direta aos estudantes, a CE pretendia chegar a cerca de 10% da população estudantil no ensino superior. Na sua renovação, para o período de 1990/1994 o financiamento subiu para 192.000.000 écus.

Para além do carácter inovador, o ERASMUS permitiu a um grande número de estudantes uma experiência enriquecedora a nível cultural que muito provavelmente, sem o apoio financeiro, nunca teriam oportunidade de realizar. Apesar dos números animadores, muitos estudantes ficaram de fora por dificuldades económicas e as diferentes “sequelas” do programa revelaram-se mais parcas em apoios financeiros.

O programa, como inicialmente foi concebido, tinha apenas um problema que nunca foi ultrapassado – a burocracia excessiva. Ao longo do tempo foi sendo modificado pela introdução da ALV por um lado e a entrada em vigor da DB mas também pela diminuição das verbas atribuídas a título de apoio financeiro muito por força da crise que foi alastrando na Europa. O sucesso sem precedentes, contribui para a imagem positiva do que de concreto a Europa pode trazer à sua juventude e teve sem sombra de dúvida um efeito catalisador sobre a mudança de atitude face aos destinos europeus e face à criação da identidade europeia.

Na Europa é nítido que o país recetor “deixa marcas”, assim como a experiência internacional. Os estudantes em mobilidade são também mais pró-ativos, mais abertos à diversidade cultural do que aqueles que sem condicionantes económicas, optam por ficar no país de origem<sup>57</sup>.

O Erasmus foi o impulso para o salto qualitativo na estratégia da ALV e da Internacionalização que se verificou nos anos 90, não só no aumento da cooperação como para o desenvolvimento de estratégias de internacionalização racionais e sistematizadas. Para além do carácter inovador permitiu a um grande número de estudantes uma experiência enriquecedora a nível cultural que muitos, provavelmente sem o apoio financeiro, nunca teriam oportunidade de realizar mas que seguramente deixou muitos estudantes de fora pelos mesmos motivos.

---

<sup>57</sup> Debais-Sainton, Vanessa (2012)- *cit.*

A meio dos anos 90, depois da CE se ter estreado no desenvolvimento de programas de cooperação na área do ensino superior, já depois da assinatura do tratado de Maastricht em 1992, a CE começou gradualmente a aumentar a sua influência nas políticas do ensino superior. Os diversos programas da CE foram reestruturados e ficaram sob a alçada do novo programa Sócrates para a educação e do programa Leonardo da Vinci para a formação profissional.

Foi prestada maior atenção às condições de reconhecimento académico na mobilidade de estudantes, alargada a mobilidade a pessoal docente e não docente e passou a ser obrigatório que as IES tivessem uma declaração de política internacional europeia que deveria constar de um documento o *European Policy Statement (EPS)* que fazia parte da *European University Charter*, um documento obrigatório para que uma IES aderisse ao programa. A substituição do ERASMUS inicial, nos finais de 80, pelo Sócrates significava também a mudança do tratamento casuístico para o tratamento sistemático da dimensão internacional do ensino superior (Barblan et al., 1998). Embora a primeira fase do Programa Sócrates tivesse tido início em 1995, o verdadeiro impacto do programa só se fez sentir já na segunda fase. O motivo terá estado no êxito do Erasmus que ofuscou os restantes subprogramas. Pode-se afirmar que o catalisador era o subprograma Erasmus que continuava a ser “a joia da coroa” em todo o processo. Em 2000, e na decisão que deu origem à II fase do programa, a CE reconheceu que:

a educação e a formação ao longo da vida podem contribuir significativamente para as políticas de emprego dos Estados-Membros, a fim de reforçar a empregabilidade, a adaptabilidade, o espírito empresarial e a promoção da igualdade de oportunidades

(Decisão n.º 253/2000 CE)

Ou seja, enfrentar a globalização, promover a competição em detrimento da cooperação e fazer a ligação da área económica com o emprego, a formação profissional e a educação. A mudança do programa ERASMUS para a segunda geração de programas em que os seis programas existentes até à data na área da mobilidade foram reduzidos a dois, o Sócrates para a educação e o Leonardo da Vinci para a formação profissional, é fruto da racionalização dos programas e da viragem para a ALV, muito por intervenção de Jacques Delors.

O programa adaptou-se a uma nova realidade em que a mobilidade para estudos se interligava com a promoção da empregabilidade. A ALV continuava a ser um objetivo prosseguido e, finalmente, foram tidos em conta os países da Europa Central e Oriental, assim como Chipre, afinal já signatários da DB. Os objetivos do programa foram desenhados já em aproximação ao que seria o TL e considerado pela CE como um modelo melhorado do ERASMUS inicial, com uma estratégia bem delineada e mais intervenção da CE na avaliação e acompanhamento.

Finalmente, em 2007, surgiu o programa PROALV, destinado à ALV. Após insistentes tentativas na introdução do conceito desde o início de 90, o programa surgiu já sem surpresas para ninguém. Os objetivos gerais do PROALV enunciados no seu artigo 1.º e 2.º são coincidentes com os objetivos da estratégia 2020. O

intercâmbio continua a ser a prioridade, mas desta vez abrange desde o ensino secundário, Comenius, até à formação de adultos com o Grundtvig, passando pelos estágios curriculares e profissionais. O Erasmus passa a ter uma vertente própria de estágios, independente do programa Leonardo da Vinci. Independentemente da prioridade de tornar a educação e formação europeias uma referência mundial, pretendia-se especificamente desenvolver a ALV e promover elevados níveis de desempenho de modo a garantir a qualidade; fomentar os intercâmbios abrangendo um público mais alargado; promover a coesão social; contribuir para a promoção da criatividade, da competitividade e da empregabilidade; promover a aprendizagem das línguas; difundir as TIC; promover a cidadania europeia; reforçar a criatividade e a competitividade e o desenvolvimento do espírito empresarial.

O PROALV garantia as competências básicas para a promoção da empregabilidade, contribuía para o desenvolvimento de uma educação dita inclusiva. As competências transversais começaram a ser incentivadas. O programa PROALV é decididamente o corolário de uma série de programas da UE dedicados à criação de sinergias entre a economia, a educação, a inclusão social e o emprego e é aquele que mais claramente reflete as políticas da CE.

A mobilidade é considerada como um dos objetivos do EEES porque tem um valor simbólico como parte de um movimento de criação de uma identidade europeia, e como parte de uma cidadania ativa assim como uma forma de experimentar diferentes tradições nacionais e culturais Estes objetivos que acompanharam a difusão dos programas de mobilidade, criaram também novas formas de pensar e

falar sobre o ensino superior. Constroem-se novas políticas e inventam-se novas palavras como reflexo dessas políticas: *network*, governação, *standards* e acreditação, empregabilidade, *accountability*, sem tradução exata para o português. Todos estes novos termos, alguns importados dos Estados Unidos da América, são fruto de uma estratégia europeia de aproximação aos EUA. Se essa identidade europeia poderá ser construída importando elementos típicos dos Estados Unidos da América, já é outra questão<sup>58</sup>.

As atividades internacionais competitivas e o desejo de ter um lugar no *ranking* das melhores IES contribuiu para um crescimento da estratificação vertical dos sistemas de ensino superior. Desse modo, acaba por haver uma discriminação na mobilidade de estudantes, formando-se nichos de instituições recetoras do mesmo “nível”. Contrastando com esta visão economicista, a DB baseava-se na mobilidade como forma aberta e alargada de internacionalização, objetivo que só se consegue com formas de mobilidade horizontal e não estratificada. (Teichler, 2003)

#### III.4. Aprendizagem ao Longo da Vida

The new citizen is required to engage in a ceaseless work of training and retraining, skilling and reskilling, enhancement of credentials and preparation for a life of incessant job seeking: life is to become a continuous economic capitalization of the self

(Nikolas Rose Powers of Freedom, 1999:161)

---

<sup>58</sup> Froment, Eric (2010) entrevista ex-presidente da EUA – European University Association

A ALV não é uma expressão nova, no entanto o significado foi substancialmente modificado, relativamente ao conceito enunciado no relatório Faure em 1972<sup>59</sup>, cujo conteúdo era muito mais holístico e mais humanista. Na altura, a expressão usada era a de educação ao longo da vida e não de aprendizagem ao longo da vida. A ideia subjacente era a de contribuir para a promoção do enriquecimento pessoal através da sua realização, social, económica, cultural e política. A ALV dos anos 90 tem uma considerável alteração de substância, de uma visão que pretendia desenvolver as capacidades individuais, passou-se para uma visão de constante aprendizagem, não para satisfação pessoal e melhor integração na comunidade, mas para responder às constantes mudanças do mercado de trabalho (Bagnall, 2000).

O Tratado de Roma de 1957 destinava-se à integração económica e ao desenvolvimento de políticas agrícolas comuns, a educação era, como aliás se manteve durante mais vinte anos, estritamente intergovernamental por ser assunto considerável “sensível”. O artigo 128.º do Tratado referia já uma política comum de formação profissional, inscrita para fazer face à criação do mercado comum mas que, embora abrisse um vasto campo de possibilidades, não foi considerada importante – afinal o desemprego não era ainda um problema.

As alterações dos anos 70 para os 90 correspondem também a uma viragem de uma visão integrada do indivíduo com a comunidade para uma visão individual de capitalização pessoal, os motivos são claros, o crescente desemprego, a crise e o fim

---

<sup>59</sup> Relatório Edgar Faure para a UNESCO- Comissão Internacional sobre o desenvolvimento da Educação 1972

do estado de graça da UE são três motivos que justificam esta mudança nas políticas através de um conceito aparentemente consensual, considerado como um “safe label”.<sup>60</sup> Existem outros motivos que justificam a intervenção da CE, numa área em que lhe estava vedada a intervenção direta. Conjuntamente, o êxito do Erasmus, a globalização, as tecnologias da informação, os avanços da ciência, a competitividade face aos EUA e ao Japão, a viragem neoliberal também se me afiguram fundamentais. O desejo da CE de aumentar a empregabilidade, mobilidade e competitividade na Europa permitiriam estender a sua intervenção política para áreas que até então lhe estavam vedadas. Os Estados procuram desresponsabilizar-se de determinadas áreas sociais alegando justificações económicas e a UE apoia essas medidas apostando numa sociedade mais fragmentada, competitiva, mais restrita, menos segura e mais infeliz. *Life can only be understood backwards. In the meantime, it has to be lived forwards* (Søren Kierkegaard)<sup>61</sup>

Nos anos 90, a ALV aparece como uma panaceia universal contra a qual é difícil encontrar argumentos e conjuga-se bem com a luta contra o desemprego e com a crise económica. Individual e socialmente o cidadão é visto como um instrumento que responde mecanicamente aos estímulos da sociedade e não como fruto de uma interação constante com esta, em que as suas ações são também fruto das suas perceções pessoais, aspirações e valores. A educação e a pesquisa foram considerados fatores determinantes na construção de uma economia de sucesso, mas

---

<sup>60</sup> Medel-Annonuevo, C. Ohsako, T. Mauch, W. (2001) Revisiting Lifelong Learning for the 21st Century <http://www.unesco.org/education/uie/pdf/revisitingLLL.pdf> [acesso a 5 de abril 2012]

<sup>61</sup> *Apud* Kierkegaard em Medel-Annonuevo, Ohsako, Mauch 2001:5 op.cit

a motivação é intrínseca quando se aprende pelo prazer de aprender e extrínseca quando o aprender está dependente de uma recompensa externa.

Numa perspetiva histórica da evolução da ALV, o período de 1971-1992 corresponde à viragem da CE relativamente à educação. Os motivos alegados por vários autores prendem-se com os acontecimentos de Maio de 68, a primeira crise do petróleo (1973-74), a primeira onda de desemprego pós Tratado de Roma e a explosão demográfica.

A decisão do Conselho de 1963 respeitante ao início de uma política de formação profissional (na base do artigo 128.º do Tratado da CEE) estabelece uma aproximação entre a formação profissional e o ensino em geral. Muitos relatórios internacionais, particularmente os da OCDE, realçam a relação existente e entre economia e educação. Os problemas e desafios que são colocados aos sistemas educativos são considerados como mundiais e comuns. As preocupações sociais e igualitárias são relegadas cada vez mais para segundo plano para dar lugar a considerações que colocam mais em evidência a qualidade e a eficácia da oferta. A educação continua a ser um domínio sensível e as intenções políticas não passariam de intenções se a CE não tivesse decidido representar um papel importante na matéria.

A CE apresenta ao Conselho a 11 de março de 1974 uma comunicação intitulada “A Educação na Comunidade Europeia”<sup>62</sup> que será determinante para as medidas posteriores. Os primeiros passos foram dados timidamente mas o conceito de ALV

---

<sup>62</sup> Boletim das Comunidades europeias, suplemento 3/74

começou a ser divulgado, em relatórios e estudos e a urgência deste conceito “renascido” como novas roupagens foi sendo cuidadosamente preparada nos anos 90. Desta forma, subtilmente, através da criação de programas específicos, começou a envolver-se mais diretamente nalgumas áreas concretas que criaram *spillovers* para diferentes campos na área do ensino (de Wit, 2003).

A rede Eurídice (rede informativa sobre a educação na Europa) e rede Naric (sobre o reconhecimento dos títulos académicos) criadas respetivamente em 1980 e 1984 como um complemento indispensável para a mobilidade, preparavam já o terreno para a ALV e para o ERASMUS, surgido em 1987. A UE preparou o terreno para intervir e o desaire de ter ficado fora da DB, deu-lhe motivações adicionais para reforçar os programas de mobilidade e que lhe permitiriam desenvolver e fortalecer esse elo fundamental Educação-identidade europeia e que se desenrolariam à margem dos estados membros. Para a CE, a área da educação era nova mas os objetivos a alcançar serviam perfeitamente os seus interesses - promovia um programa cujo objetivo final era a integração europeia numa europa multicultural, uma Europa de educação para todos e principalmente uma Europa aberta ao mundo

Em finais do anos 80 e início do anos 90, a CE lança uma reflexão sobre a cooperação comunitária em matéria de educação e formação – duas comunicações dirigidas ao Conselho em 1988 e 1989 e, finalmente, em 1991, a CE publica três memorandos sobre o ensino superior<sup>63</sup> O ano de 1985 corresponde ao início da

---

<sup>63</sup> CE (1991)Memorandum sobre o Ensino Superior na Comunidade Europeia, COM (91) 349 final de novembro

presidência da CE por Jacques Delors, o grande obreiro da ALV, ao relançamento do diálogo social europeu e a uma decisão do Tribunal Europeu, o caso Gravier<sup>64</sup> que abrirá o precedente para a interferência comunitária na educação. Neste caso, ao considerar-se a educação e a formação profissional abrangidos no artigo 128.º, adotou uma política comum e a possibilidade de atos legislativos de maioria simples.

O livro branco de Jacques Delors aponta caminhos e fraquezas no sector da educação e da formação. Atribui aos sistemas de educação e formação um papel central ao mesmo tempo que centraliza neles a promoção dos valores de cidadania, o crescimento económico, a resolução do desemprego. Esta política foi retomada pela EL, como a grande política que resolveria a questão do desemprego. Os pontos fracos residiam numa formação inicial e contínua insuficiente, um défice de qualificações nalgumas áreas chaves, muitos jovens abandonando o sistema escolar. Por outro lado, a sociedade é definida como assente na produção, na transmissão e na partilha de conhecimentos, o acesso ao saber ocupa cada vez mais um papel determinante e o reciclar constante de conhecimentos torna-se necessário para acompanhar as mudanças de uma sociedade em constante transformação. De acordo com o livro branco “a aposta numa educação ao longo da vida, deveria ser o esquema base das comunidades educativas nacionais”. São avançadas outras propostas mais ambiciosas, a criação de um quadro europeu das qualificações e competências que só

---

<sup>64</sup> Em 1985, uma estudante francesa, Françoise Gravier, pretendia estudar a técnica da banda desenhada na Bélgica numa instituição de ensino superior não universitária que impunham deveres relacionados com a inscrição diferentes para os estudantes regulares e para os estudantes estrangeiros. Dentro do princípio da não discriminação, a estudante pede escusa de praticar atos de inscrição diferentes e esta foi-lhe recusada. O Tribunal de Justiça Europeu declarou que “... l’enseignement supérieur fait partie de la formation professionnelle et, donc, que des décisions de soutien communautaire à une coopération entre États membres peuvent être prises sur le seul article 128.º”.

seria criado em 2004 e propõe ainda a criação do ano europeu da educação que se transformará no ano europeu da aprendizagem ao longo da vida<sup>65</sup> Os primeiros textos sobre a ALV estão claramente ligados às exigências do crescimento da economia, à aposta em recursos humanos e à crise de emprego mas também à criação da estabilidade política e social, daí Jacques Delors mencionar “a ameaça da sociedade dual” e a “tragédia da exclusão social e da marginalidade” (livro branco:118).

O livro branco indicava ainda que a competitividade económica e a coesão social seriam alcançando criando mais emprego e elevando a fasquia da educação, a “permanente construção e desenvolvimento dos conhecimentos” (livro branco:118). A sociedade estava dividida entre os *HKS - High Knowledge Skills*, aqueles que apostavam na sua educação e os *LKS - Low Knowledge Skills* e aqueles que não dispunham das competências necessárias e que provinham de “*disadvantaged backgrounds*”.

O conhecimento era visto como a única solução para os problemas económicos e sociais e o livro branco refere que se esperava com a ALV “to solve the problems of the competitiveness of business, the employment crisis and the tragedy of social exclusion and marginality”(livro branco: 9)

---

<sup>65</sup> Em 26 de outubro de 1995, é proclamado o ano de 1996, como o Ano Europeu da Educação e da Formação ao Longo da Vida – JOL 256

**Quadro 3 – Criação e consolidação da ALV de 1993 a 2000**

Data	Documentos emitidos pela CE
dezembro 1993	Livro branco “Crescimento, Competitividade e Emprego”; aposta na educação e aprendizagem ao longo da vida
1995	Livro branco “Ensinar e Aprender – A caminho da sociedade do conhecimento”.
1996	Ano europeu da aprendizagem ao longo da vida
dezembro 1996	Conclusões do Conselho de Educação, estabelecendo as grandes linhas de uma estratégia para a educação e formação ao longo da vida.
outubro 1997	O preâmbulo do Tratado de Amesterdão sublinha a necessidade de “promover o desenvolvimento de um conhecimento o mais elevado possível, através do acesso alargado à educação e de uma constante renovação de conhecimentos”
novembro 1997	Comunicação da Comissão “Por uma Europa do Conhecimento— orientações (2000-2006) para as ações futuras de educação, de formação e de juventude.
novembro 1997	O concelho extraordinário de Luxemburgo sobre o emprego fixa as primeiras linhas diretrizes para as políticas nacionais de emprego. A educação e aprendizagem ao longo da vida tornam-se um objetivo horizontal da estratégia europeia para o emprego.
1999	Novo quadro financeiro da União para os anos 2000-2006 “Agenda 2000” <sup>66</sup> dá prioridade ao conhecimento e atribui um papel mais importante às políticas internas – rúbrica 3 de que a educação, a formação e a juventude fazem parte.
março 2000	O investimento no conhecimento é colocado no coração da nova estratégia económica e social da UE.
junho 2000	O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira estabelece o desenvolvimento de estratégias e ações concretas para colocar em prática a educação e a aprendizagem ao longo da vida (as propostas são reiteradas em 2004 e 2005).
novembro 2000	Memorandum da CE lança uma consulta pública sobre o tema.

Antes destas medidas concretas no sentido de desenvolver a ALV, o caminho estava já a ser preparado de diversas formas. A educação e a juventude (artigo 126) e a formação profissional (artigo 127) são reagrupadas num mesmo capítulo. Pretende-se que o mercado europeu do emprego se adapte às mudanças tecnológicas e à

<sup>66</sup> Agenda 2000 – Por uma União Maior e Mais Forte. 15 de julho de 1997, COM (97) 2000 Final

globalização. A estratégia da CE destinava-se a incrementar a cooperação e aquisição de novas competências a nível europeu.

A UE redefine conceitos como emprego, por novos, como empregabilidade, ou seja, a habilidade ou capacidade para manter o emprego. A ALV é o principal dinamizador deste conceito que obriga a uma vida de educação e aprendizagem. No princípio dos anos 80 foi criado o DG- Assuntos Sociais que aliava a educação, formação profissional e políticas de juventude. Começava a delinear-se a ligação entre a economia e a educação. A ALV começa a ser incentivada como instrumento da valorização individual e os programas de cooperação internacional na Europa proliferam, especialmente no período de 1985 a 1992. As palavras de Domenico Lenarduzzi, Diretor Honorário da DG Educação e Cultura, ilustram bem o discurso base da ALV e exprimem a política de Jacques Delors - redefinição do emprego como um problema decorrente de falta de aprendizagem e que deve ser resolvido por cada cidadão a título individual. *O problema do desemprego poderia ser resolvido através de uma vida dedicada à educação e aprendizagem, como que uma solução mágica não só para um dos piores flagelos da UE, como também como uma bandeira consensual num período menos bom da UE.*<sup>67</sup>

A Europa tinha de lidar com taxas de desemprego muito altas que entretanto subiram cerca de 10 pontos percentuais, ao mesmo tempo que a criação de novos postos de trabalho baixou consideravelmente. A tónica reside na habilidade para se manter um

---

<sup>67</sup> Silva, José Manuel (2012) - vice-presidente do IPL, responsável pela internacionalização. Entrevista pessoal. 22 maio. IPL.Leiria

emprego – empregabilidade – em vez de ser no próprio emprego. Neste discurso político é nítido a transição da esfera social para a esfera individual, ao mesmo tempo que significa que a crise do modelo social europeu deve ser resolvida pelos cidadãos que são convidados a incessantemente melhorarem a sua capacidade de empregabilidade, através de novos conhecimentos e aprendizagem. As políticas europeias criam assim a imagem do cidadão responsável pela sua educação ao mesmo tempo que uma ideologia que culpabiliza os indivíduos que sejam incapazes de cuidar da sua vida e da sua educação. Trata-se de um instrumento ao alcance da CE e que é desenvolvida à margem das políticas comunitárias, meramente apoiado por esta mas em que prevalecem as políticas intergovernamentais.

Em 1992, o Tratado de Maastricht passou a ter um artigo direcionado para a educação (art. 126.º) e outro para a formação profissional (art. 127.º). Os EM asseguraram-se mais uma vez que a harmonização ficaria de fora, ficando sob a alçada da CE suportar e suplementar as ações nacionais. As bases estavam lançadas, para a implementação da ALV. A mobilidade tornou-se num elemento fundamental das estratégias de internacionalização a partir dos anos 90, devido, em grande parte ao êxito e ao estímulo do ERASMUS. Mas a grande responsabilidade na dinamização do programa coube à CE porque a mobilidade é um dos conceitos subjacentes à ALV. A consciencialização de que a aprendizagem e o conhecimento são uma responsabilidade individual e que a mobilidade é uma forma de enriquecimento individual e de versatilidade laboral foi sendo difundida. Nos finais dos anos 90 tinham já sido publicados diversos estudos e relatórios sobre a importância da ALV, realçando sempre o fator da internacionalização como crucial

para as IES. As publicações da CE iniciam novo ciclo começando a surgir os primeiros sinais de que a política exclusiva de internacionalização /cooperação não era por si só sustentável e que as estratégias de competição dariam maior sustentabilidade às IES. A competitividade foi ganhando espaço relativamente à mera cooperação. O pluralismo e a complementaridade passaram a ser dominantes em relação à harmonização.

A EL refere por diversas vezes que “ Europa transitou do ALV para a economia e sociedade do conhecimento”” e se bem que a definição de sociedade e economia do conhecimento fiquem por fazer, a aprendizagem ao longo da vida é largamente caracterizada.

At the same time, responsibility for education and learning shifts from the public (state) to non-governmental organisations as well as to the individuals themselves....While traditional educational institutions have been (and still are) primarily concerned with transmitting knowledge, modern learning opportunities and the LLL approach put the emphasis on the development of individual capabilities and the capacity of the person to learn. At the heart of the LLL concept lies the idea of enabling and encouraging people "to learn how to learn.

*(Eurostat 2001)*

As políticas públicas de Educação parecem ter como objetivo a construção da Europa como uma sociedade do conhecimento através da educação e da aprendizagem permanente. O futuro da Europa é assim encarado como fruto de um conhecimento construído e pelo empenhamento individual nessa construção ao mesmo tempo que as estruturas formais de conhecimento são abandonadas e surgem novas estruturas organizacionais de ensino.

...a paradigm shift from the dominance of traditional education institutions to a diverse field of traditional and modern learning opportunities that are more process and outcome oriented as well as of a modular structure

(CE EuroStat Taskforce 2001:7)

Em tempo de crise generalizada, a ALV continua a ser o *slogan* da CE para justificar, publicitar, popularizar os seus valores, ideias e políticas na área da educação e da aprendizagem como sendo panaceia para resolver o crescente desemprego.

Lifelong learning was the 1990s' response to, or even defence against, a changing, frightening and unknown technological, economic, social and political environment—it became as slippery and multifaceted as the environment in which it exists.

(Hodgson, 2000: 4).

No paradigma da sociedade atual caracterizada pelo individualismo, a sociedade de consumo e a economia de mercado que planos ativadores do emprego terão maior facilidade de ser bem sucedidos? Somos forçados a admitir que as reformas educativas e sobretudo a ALV não nos trazem todas as soluções porque essas soluções dependem também da inovação noutros setores. Alargar o acesso ao ensino superior não é apenas criar cidadãos altamente habilitados a enfrentar o mercado de trabalho mas também proporcionar aos cidadãos as potencialidades para se desenvolverem pessoal e socialmente. As implicações são alargar o campo de aprendizagem e ensino a públicos com diferentes motivações e interesses e ser capaz de oferecer planos não apenas destinados à economia competitiva e em constante mudança mas também ao crescimento pessoal.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Lourtie, Pedro(2011)Reunião Novas Formações, Escola Superior de Saúde, Instituto Politécnico de Leiria. 5 dezembro.

### III.5. Dimensão social

Europe is heartless if there is no poverty target beside Maastricht targets. What was possible for the euro - clear objectives - must be possible for the fight against poverty.

(Frank Vandenbroucke<sup>69</sup>, 1999)

Durante o século XX o Estado social europeu era um modelo que tinha como objetivo prover as necessidades básicas nos cidadãos, através de várias políticas que passavam pela segurança social, apoios na terceira idade, bolsas e subsídios para os mais necessitados, alojamento e educação entre outras. Existe a firme convicção na Europa de que este modelo social é algo de reconfortante no nosso imaginário coletivo e que nos transmite um sentimento de unidade e identidade.

A exclusão social é dispendiosa para a sociedade. Excluir pessoas do complexo produtivo, não só pesa na economia como tem consequência numa Europa cada vez mais envelhecida. Também a nível das IES, reestruturar e repensar os modelos ao mesmo tempo que se promovem reduções no financiamento estatal, tem forçosamente consequências a nível social.

Apesar das muitas formas de que se reveste institucionalmente, o modelo social europeu, assenta numa base de solidariedade coletiva se bem que não exista apenas um modelo e na realidade não corresponda a algo verdadeiramente definido. É certo

---

<sup>69</sup> Vandenbroucke, Frank (1999) – Ministro belga da segurança social

que a diversidade da Europa, já focada anteriormente, dificulta o discurso do modelo social e da dimensão social. Tem vindo a verificar-se, especialmente nos últimos trinta anos, que o conceito de Estado social europeu, embora largamente divulgado na UE, não encontra verdadeiro reflexo nos EM, e mesmo nestes, as interpretações são diversas. Fica claro que muito embora o discurso do social seja politicamente correto, os diferentes atores não conseguiram construir o objetivo social de tal modelo. Em vez disso, nota-se crescentemente uma ênfase em políticas neoliberais.

Divulgado mas não definido, o conceito sofreu novo alento em meados dos anos 90 para responder ao desafio da economia competitiva. Desde 1997, que a CE em diversas publicações defendia a reestruturação do modelo social europeu, tanto devido ao desafio da globalização como à economia de mercado como ao desemprego (CE, 2007: 2) e novamente no Tratado de Lisboa.

Numa Europa em que os recursos naturais escasseiam, os recursos humanos não deixam de ter um peso muito grande na nossa riqueza – este capital humano desaproveitado deve ser otimizado e aqui podemos incluir todo o tipo de exclusão, religiosa, de género, de nacionalidade, de raça, se bem que a abordagem que me ocupa neste trabalho, é a da exclusão relacionada com a pobreza.

Porquê a pobreza? Porque é sem sombra de dúvida o tipo de exclusão que tem maior impacto na UE, especialmente em pleno período de crise. A educação e ALV pouco podem perante a crise económica que fez entrar em colapso grande número de empresas e nem sequer se pode apontar o desemprego à maior ou menor preparação

individual. A face da pobreza também está a mudar, as famílias estão mais fragmentadas, há um aumento de “novos pobres” fruto da crise.<sup>70</sup>

Os otimistas objetivos da EL previam que a política de integração entre a economia e as políticas sociais, iriam causar uma verdadeira revolução política, já que a Estratégia Europeia de Emprego (EEE) precisava de um elevado investimento em capital humano para responder ao desafio produtivo. Muito importante para a construção da Europa económica e social é a disponibilidade de recursos humanos, como já foi referido. As alterações demográficas e as migrações dos últimos trinta anos têm vindo a balançar os números e as estatísticas. Os dados da EUROSTAT indicam aumento moderado de imigração para a UE de cerca de 600,000 por ano até 2050, das quais 450,000 estarão em idade de trabalhar. Trata-se obviamente de uma previsão que não tem em conta os níveis de crise, nem os números de população emigrante que em Portugal tem vindo a subir.

Apesar dos números da previsão parecerem animadores, a CE considera que:

Maintaining the working-age population and even more so maintaining old-age dependency ratio, would require massive increases in immigration until 2030.

(CE/2003/0336 final)

O desafio produtivista foi definido por Gosta Esping-Andersen<sup>71</sup> como uma política centrada no produtivismo, ao estilo sueco, em que a política social deve maximizar o potencial produtivo da população para minimizar a sua necessidade e dependência de

---

<sup>70</sup>Department for Work and Pensions (2000) A Welfare State for the 21st Century, 2000  
[www.dwp.gov.uk/21st-century-welfare](http://www.dwp.gov.uk/21st-century-welfare) [[acesso a 27/04/2012]

<sup>71</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en-> [acesso a 27/04/2012]

benefícios estatais. Em 2000, o Conselho de Lisboa tinha como objetivo erradicar a pobreza até 2010 o objetivo não foi conseguido, talvez porque se tenha tentado colar demasiado ao modelo nórdico quando a realidade na Europa é muito diversificada e o interesse dos Estados membros em diminuir a taxa de exclusão não é prioritário para grande número, face a outros problemas que se lhes afiguram mais importantes de resolver a curto prazo.

Em 2010, no delinear da Estratégia 2020 (CE, 2010: 16), mais uma vez é reforçada a necessidade do aumento do emprego, investimentos nas competências, luta contra a pobreza e modernizar o mercado de trabalho dentro de uma sociedade coesiva, a *task force* na EEE, na vertente qualitativa e quantitativa “better jobs”, “more jobs”<sup>72</sup>

Para aumentar a aposta no fator humano recorrendo a conceitos já abordados, a sociedade do conhecimento exige um maior investimento no saber e na aprendizagem mas este investimento não pode ser em conceito abstratos e a forma de humanizar os termos, e os tornar mais reais é juntar-lhes o modelo social. Sem a coesão social os conceitos têm uma frieza neoliberalista que a afasta da Europa social. É certo que o Estado não pode investir apenas na educação e aprendizagem deixando de lado outros sectores igualmente importantes para o crescimento do emprego, mas a coesão social é sempre a retaguarda da produtividade social e continua a ser negligenciada.

---

<sup>72</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en> [visitado em 27/04/2011]

A identidade construída baseia-se menos em valores do que problemas comuns e paradigmas de intervenção comuns. Estes paradigmas de intervenção comum e os problemas comuns até podem trazer consigo a sensação de pertença à mesma comunidade e induzir uma falsa sensação de identidade comum. Embora o modelo europeu não seja baseado em valores comuns, devido às disparidades do modelo social em cada país, os países não deixam de partilhar problemas comuns pelos quais são ameaçados e produzirem “soluções chave” para os problemas.

Gosta Esping-Andersen sugere que quanto mais desenvolvida é a sociedade de conhecimento mais investimento é feito no indivíduo e mais condições sociais são necessárias para a sua subsistência. Ao dar-se prioridade à competitividade, a dimensão social não tem passado de uma retórica politicamente correta “É necessário um alto grau de coesão social para a agenda de Lisboa” (CE, 2004: 2-3,5)

O que está por detrás do processo de mudança? Porque é que o modelo social predominante parece estar a ser posto em causa? Um primeiro conjunto de razões reside no fortalecimento da economia conjugado com o alargamento a países diversificados. Acabaram por ser europeizadas políticas de mercado assimétricas e diferentes políticas de proteção social a nível nacional. Existe ambiguidade na forma como o conceito do modelo social europeu é usado, mais concretamente se a perceção normativa não deverá ser um misto entre o que existe e o que é desejado. É notório que existem diversos modelos de políticas sociais em toda a Europa e que a viragem neoliberal após o Ato Único Europeu (CEC 1986) e os tratados de

Maastricht, Amesterdão e Nice (CE 1992) (UE 1997, 2001) também contribui para o negligenciar da aposta por parte dos países a braços com outras prioridades.

No debate do Tratado da União de 1997, o presidente francês, Nicolas Sarkozy quis eliminar a referência à competição livre e sem restrições, por facilitar políticas neoliberais. A emenda não passou mas foi largamente comentada na imprensa<sup>73</sup> Ao olharmos para a Europa, desde logo saltam à vista não um, mas três modelos sociais: o liberal, o conservador e o social-democrata, e todos transparecem na forma como os diferentes países lidam com o flagelo europeu do desemprego. Os regimes liberais encorajam os seguros individuais, mercado livre, elevada individualização, menor ênfase nos impostos e menor proteção social; os regimes conservadores reforçam a estratificação social através de negociações corporativas nos diferentes sectores industriais; os regimes sociais-democratas promovem a solidariedade social, impostos mais elevados mas maior proteção social.

Apesar da UE uma vez considerar a globalização uma ameaça e noutras ocasiões parecer conivente com um determinado modelo de neoliberalismo que representa a economia global, a estratégia da abertura dos mercados devido ao desemprego não parece facilitar o modelo social europeu e dimensão social proclamada pela UE. Ao mesmo tempo o modelo não deixa de ser uma importante bandeira coletiva de unidade e identidade, contra sistemas mais individualistas, mesmo que seja mais

---

<sup>73</sup>Wall Street Journal (2007) “on a philosophical plane, the EU has just legitimised protectionism”; Daily Telegraph (2007), avisa que a mudança “...effectively enshrines a dirigist vision of economic into treaty law of the expenses of market principles”, Spiegel Online (2007) “the concept of undistorted completion appears 13 times elsewhere in the EU’s legal texts”

utilizada em discursos do que propriamente aplicado já que as aspirações sociais europeias têm vindo a acompanhar os momentos de crise.

Em 2000, no Conselho Europeu de Lisboa foi definida uma estratégia para a UE que tem como objetivo torná-la a capaz de gerar um crescimento económico sustentável com mais e melhores empregos e maior coesão social. A coesão social consta das primeiras linhas da EL e é repetida inúmeras vezes em estudos e em trabalhos da CE, assim como a expressão inclusão social, mais limitada no seu âmbito. Poderemos afirmar que este é um objetivo atingível ou sequer verdadeiramente mensurável na sociedade em transformação constante em que vivemos? Sem dúvida é um conceito cómodo e politicamente correto mas que servirá mais para não perdermos afinal a melhor conquista da Europa – o modelo social europeu. Este modelo não corresponde a nenhuma política produzida pela UE, existe, é um conceito histórico e identitário adquirido. A importância de ter uma visão clara e articulada da internacionalização nas IES, através da ALV não pode ser desprezada. A racionalização da internacionalização é a forma correta de uma IES endereçar esforços numa direção em termos de internacionalização. políticas, programas, benefícios e resultados esperados; EPS, planos estratégicos e avaliação e monitorização não são palavras vãs, são necessidades numa sociedade cada vez mais competitiva mas onde fica a coesão social?

A globalização apesar das diversas conotações negativas que lhe são imputadas não parece ser responsável por mudanças de rumo no modelo social mas o desemprego, a viragem económica, a flexibilização dos mercados, as alterações demográficas, a

crise económica, a mobilidade e a diversidade cultural entre outros são fatores todos eles e cada um deles podem ser causadores dessa mudança de rumo. Particularmente, como será possível às IES contribuírem para a dimensão social se a economia competitiva é um dos seus objetivos? Existem alguns estudos que comprovam que o fosso se tem vindo a agudizar entre os estudantes que realizam uma mobilidade e aqueles que não podem ou não querem realizar a mobilidade. A mensagem radicalizou-se e quem não aposta neste tipo de iniciativa é considerado como não estando apto a preencher os requisitos cada vez mais exigentes do mercado de trabalho e são considerados como fazendo parte da “periferia mental.”<sup>74</sup>.

A decisão que criou o PROALV, estabelece claramente a necessidade de promover a coesão social através do programa através da participação de pessoas de todas as idades, com necessidades especiais e independentemente do *background* económico. A estratégia 2020, pelo seu lado, expressamente refere a mobilidade e ALV para todos e a promoção da equidade, coesão social e cidadania ativa. Os três objetivos para a inclusão social referem:

- A percentagem de abandono escolar não deve ultrapassar os 10% e pelo menos 40% da geração jovem deve ter um diploma de ensino terciário;
- Menos 20 milhões de cidadãos em risco de pobreza;
- 75% da população entre os 20-64 anos deve estar empregada

---

<sup>74</sup> José Ribeiro e Castro, ex-deputado do Parlamento Europeu – “Conferência Mobilidade na Europa: passado e presente” – 6 de março de 2012.

De acordo com dados do *Inclusion National Synthesis Report* de 2010, os níveis de participação para pessoas com necessidades especiais ou com dificuldades económicas continua a ser bastante baixo e existe a necessidade premente de promover de alguma forma o acesso desses grupos aos programas de mobilidade europeus. É certo que a estrutura do programa não reflete facilmente para o cidadão comum as facilidades que lhe são oferecidas a nível de integração e de apoio financeiro mas o apoio financeiro nomeadamente nos jovens é apenas concedido a beneficiários de bolsas de estudo dos serviços de ação social das IES, cujos montantes foram drasticamente reduzidos.

No seminário Ecorys sobre o Programa Grundtvig, e no que se refere à educação de adultos, muito existe a fazer na promoção a nível nacional de políticas que facilitem a aplicação e promoção deste tipo de formação, assim como a sensibilização para a necessidade e importância em adultos séniores. De uma forma geral, existe a necessidade premente de criar uma definição comum de grupos de risco que poderão ser alvo de políticas de coesão social, já que a interpretação de cada Estado sobre quem deva ser abrangido é bastante diversa. Cada Estado tem a sua interpretação de “necessidades especiais” e até, a nível da UE nos surgem diversas interpretações para a expressão.

Em plena crise financeira, a coesão social é um dos objetivos dificilmente atingível pela UE, no entanto a menção na estratégia 2020 é importante para minimizar o discurso demasiado economicista. O Estado social europeu faz parte do imaginário europeu, mas depende muito da implementação de políticas nos EM e é

particularmente difícil de mensurar quando os conceitos de coesão social inclusão social nem sequer estão claramente definidos.

Acompanhando a EL, o Estado português adotou as bolsas BSE/SOC, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Despacho n.º 17706/2009 de 24 de Julho) e a Direção Geral do Ensino Superior (DGES), destinadas a apoiar as situações de maior carência económica de estudantes que queiram realizar mobilidade na Europa. As bolsas BSE/SOC são exclusivamente portuguesas, já que cada EM lida com a dimensão social de forma diferente. Este tipo de bolsas depende da capitação familiar e são recebidos exclusivamente por estudantes bolseiros dos serviços de ação social. Dado os cortes que as bolsas de ação social têm vindo a sofrer, apenas situações muito críticas chegam a usufruir de tais bolsas. O número tende a decrescer, e por muito meritória que seja a medida, acaba por não contribuir para o aumento da mobilidade entre os estudantes mais desfavorecidos.



---

## **IV. A Governação**

---

### **IV.1. Sumário**

Neste último capítulo serão abordados aspetos importantes que têm que ver com a forma como a Governação na UE se desenvolveu na perspetiva do Ensino Superior. Começarei por fazer uma breve análise do panorama político com que se deparou a EL e dos motivos que obrigavam a uma rápida mudança de estratégia; de seguida farei uma comparação entre o Método Comunitário e o Método Aberto de Coordenação (MAC); finalmente uma caracterização do papel dos diferentes atores no MAC da educação numa aproximação ao ID e às redes de governação, que serão designadas por RG (em oposição à Governação Multi-Nível, GMN).

Fundamentais para este capítulo foram os relatórios Kok e Monti, assim como autores como Hooghe e Marks, os maiores expoentes em GMN e Sisson, Borrás, Radaelli, Prange e Kohler-Kock estudiosos dos novos métodos de governação.

### **IV.2. O “Excesso de Passado” da UE e a Governação**

O ano de 2000 trouxe grandes alterações na estratégia da UE, não só no projeto económico, mas também alterações fundamentais de governação.

O livro branco da governação menciona que “European integration has delivered 50 years of stability, peace and economic prosperity” (2001:5)<sup>75</sup>. Walter Benjamin (1999) refere que o “excesso de passado” lhe tem trazido as memórias críticas do que correu bem e do que deverá ser alterado, ou seja, utilizar o passado para melhorar o presente. O “excesso de passado” para uns correspondia aos primeiros passos de outros. Os novos EM estavam, e ainda estão, numa fase pré-Lisboa o que lhes dificulta a tarefa de cumprir os ambiciosos objetivos de Lisboa, tanto por falta de enquadramento com as necessidades sociais e económicas, como pelo facto de devido ao seu desenvolvimento assimétrico serem o “calcanhar de Aquiles” da UE, a história próxima veio infelizmente mostrar que mesmo alguns países com “excesso de passado” mostraram fraquezas semelhantes aos recém-chegados.

A ligação da política de emprego com a educação foi suficiente para trazer mais uma pesada tarefa às IES da UE - combinar uma agenda económica com políticas sociais. A agenda 2000 consegue com esse ambicioso objetivo trazer definitivamente para a ribalta o ensino superior dando-lhe prioridade, importância e visibilidade ao mesmo tempo que fazia uma afirmação inequívoca de que o ensino superior era um assunto da UE, mesmo correndo os riscos inerentes de chamar a si uma política que para todos os efeitos estava nas mãos dos EM.

A EL como um projeto de governação europeia, só na sua primeira década teve três períodos fundamentais, o primeiro período de 2000 a 2004, foi renovado em 2005, e

---

<sup>75</sup> CE (2001) Bruxelas COM(2001) 428 final: 7. Bruxelas. 25 de Julho

depois mais dois ciclos, um de 2005 a 2008 e outro de 2008 a 2010 que ficaram conhecidos por Lisboa I, Lisboa II e Lisboa III (KOK report)<sup>76</sup>.

Numa rápida regressão histórica, vemos as primeiras referências à educação por parte da CE nos anos 70, sempre a mero título de cooperação. A educação nesse período serviu para dar coerência ao discurso da CE a braços com a primeira recessão e correspondente desencantamento. Os primeiros hesitantes passos após a Cimeira de Hague, foram sendo consolidados com trabalhos apontando para a necessidade de um papel mais direto da CE e abriram porta para os primeiros programas com apoio comunitários, se bem que ainda a contas com hesitações por parte dos EM.

Os anos de 80 e 90 foram profícuos em programas e ações no ensino superior, já que a cooperação gera cooperação e graças às políticas de Jacques Delors, considerado, o senhor aprendizagem ao longo da vida. Nos finais de 80 e nos anos 90 cada vez se tornavam mais patentes as políticas neoliberais assim como a mudança gradual para políticas competitivas. A introdução da educação no Tratado de Maastricht manteve a cooperação da CE na área da educação o que por um lado lhe alargou o campo político mas não aumentou a integração supranacional, já que os Estados continuavam a evocar as políticas nessa área como suas.

---

<sup>76</sup> Wim Kok, antigo primeiro ministro da Holanda, escreveu o relatório “Enlarging the European Union: Achievements and Challenges”, focando o trabalho em três desafios fundamentais: performance económica, coesão interna e a Europa no mundo.

Apenas 10 anos após Maastricht, a CE conseguiu a tão desejada convergência de objetivos. Foram necessários trinta longos anos para conseguir implementar as políticas de cooperação CE - EM se bem que graças aos programas de mobilidade e de outras medidas populares, a CE tenha conseguido uma imagem mais positiva aos olhos dos cidadãos europeus.

O discurso político da UE deu os seus frutos e o aliar das políticas de emprego à ALV e das IES à Europa do conhecimento 2003, acabou por colocar o triângulo competitividade, qualificação e inovação no centro das políticas do ensino superior e do emprego.

A literatura europeia sobre o “governance turn” (Kholer-Kock e Rittemberg, 2006) considera que a governação na UE se moveu para um nível superior ao afastar-se de modelos hierárquicos para a governação em rede, ou seja, do modelo preferido da UE, hierárquico e considerado com um jogo de soma zero em que os diferentes setores lutam por posições estáticas, para um sistema de *win-win* através de processos interativos, em que os problemas são identificados e resolvidos.

O papel da CE em todo o discurso político tem sido fundamental através de comunicados, livros brancos, recomendações, relatórios, os pontos mais importantes são focados diversas vezes reforçando o paradigma discursivo. A nível da UE a entrada de novos membros que se encontravam ainda numa fase pré-Bolonha não era compatível com os objetivos dos países que se preparavam para implementar o

EEES, tal como a associação da educação e da formação (E&F) abria caminho para uma nova forma de integração.

Oportunamente, o relatório Kok identificou uma sobrecarga e uma falta de vontade política nos EM. O mesmo relatório sugeriu uma redução da complexidade na política com objetivos claros e dando mais ênfase ao desenvolvimento de políticas nacionais, um fator que não foi esquecido foi a incoerência entre as políticas de competitividade e a Europa social.

A “Lisbon fatigue”<sup>77</sup> levanta problemas importantes à CE, a principal questão das quais prende-se com a relevância a dar às questões económicas- muitos consideravam que a economia não deveria ser a primeira prioridade e que a *EL se devia focar em ações limitadas e principalmente deveria ter uma forma diferente para esquecer políticas mal aplicadas ou mal resolvidas do passado*<sup>78</sup>

Igualmente, na avaliação dos cinco primeiros anos, Maria João Rodrigues refere a implementação insuficiente na transferência da agenda de Lisboa para os EM; sugeriu ainda que houvesse mais empenho em colocar ênfase na implementação a nível nacional, com uma interligação mais forte entre políticas da UE e nacionais (Rodrigues, 2004: 128).

---

<sup>77</sup> Begg, Iain - The Lisbon Strategy and Academic View: Six Challenges.

<sup>78</sup> Attila Hággh –

Lisboa II teria que articular de forma diferente este equilíbrio instável pelo que eram urgentes alterações na governação. A primeira achega tinha já sido dada anos antes, no Livro Branco da governação (Comissão, 2001, op.cit).

### IV.3. Hard Law e Soft Law

Lisbon, because of the range of its ambition, covered a number of areas in which the EU had no constitutional competence and which were the preserve of Member States. Therefore, it was designed to proceed by a combination of the traditional “Community method” of EU legislation brought forward by the European Commission and via a new process known as the ‘open method of coordination’ (...) requiring Member States voluntarily to coordinate their policies.

Kok Report, 2001:9)

As políticas da UE podem ser divididas segundo dois métodos de europeização: *hard law* – diretivas e regulamentos de carácter obrigatório, e a *soft law* – recomendações, linhas de ação e comunicados. Assim, no TL, a governação estava dividida de forma que a primeira se encontrava afeta a assuntos económicos de competitividade e a segunda no campo da solidariedade, coesão social e educação.

O método comunitário representou o modo de funcionamento institucional do primeiro pilar da UE e assenta no princípio da subsidiariedade numa lógica de integração. As características fundamentais deste método residem no monopólio da iniciativa nas mãos da UE. voto de maioria qualificada do Conselho, o papel ativo do Parlamento Europeu e a uniformidade de interpretação do direito comunitário assegurada pelo Tribunal Europeu.

No caso do II e III pilares, o modo de funcionamento é mais institucional e assenta numa lógica de cooperação intergovernamental, cujo direito de iniciativa cabe à CE, ou partilhado com os EM ou limitado a certos domínios específicos, o recurso à

unanimidade do Conselho, o papel consultivo do Parlamento Europeu e o papel limitado do Tribunal Europeu.

O princípio da subsidiariedade condiciona a ação comunitária no seu conjunto e para as políticas em que se aplica tem de ser um conceito dinâmico. No caso da educação deve ajudar a evolução e adaptação em permanência às novas necessidades. Particularmente, a CE considera que lhe cabe tarefa de iniciativa, de escolha dos instrumentos e de avaliação. A cooperação política, em matéria de E&F, era alvo por parte da CE, nas últimas duas décadas, de uma tentativa de uniformização e continuidade, ao mesmo tempo que de interferência. Em 1999, o Conselho definiu um método de trabalho através de uma programação contínua mas ainda muito longe do MAC.

O MAC que visa uma coordenação de sinergias entre as políticas nacionais, não foi recebido da mesma forma por todos os EM. No entanto, a contribuição da EL neste campo foi fundamental não só na adoção de um método de governação novo, como no reconhecimento de que deveria ser usado nos campos que não estão expressamente cobertos pelo tratado, sempre no objetivo final de acelerar o crescimento da UE, aumentar o emprego, aumentar a coesão social e respeitar o ambiente. Estamos indubitavelmente perante um método novo de governação com vista a uma maior integração em que a CE tem mais ou menos o papel de um empreendedor político. O impacto do MAC na E&F foi fundamental no aprofundamento da cooperação a nível europeu, não só na sua ligação à estratégia de

crescimento e emprego mas também pelo facto de se admitir que diferentes Estados têm diferentes objetivos.

Ao olharmos para o MAC da E&F temos que admitir que tem particularidades muito específicas o que leva à utilização de instrumentos próprios. Segundo o Tratado das Comunidades Europeias (TCE) a UE mantinha apenas competências de apoio na E&F, embora ao longo do tempo a CE tivesse tentado por todos os meios “imiscuir-se” em matéria nomeadamente da ALV como já referido nos capítulos anteriores. A verdade é que o princípio da subsidiariedade se mantinha, o que na prática queria dizer que qualquer decisão tomada pela UE não tinha força de lei, ou de *hard law*. Sendo uma área muito querida dos EM pelo seu carácter específico e dependente de aspetos culturais e tendo os EM durante décadas lutado contra um envolvimento maior, especialmente da CE, havia necessidade de lidar com o MAC da E&F de forma particularmente prudente, devendo a sua implementação ser voluntária por parte dos EM, flexível, para acomodar diferentes sistemas e adaptável às diversas prioridades destes últimos.

Aparentemente o MAC não parece divergir de outros instrumentos de *soft law* suficientemente difundidos, no entanto, segundo (Borrás e Jacobsson, 2004) distingue-se dos outros instrumentos de *soft law* de diversas maneiras- o MAC tem um coordenação política muito sofisticada (Conselho Europeu, Conselho de Ministros, CE) e uma fase de monitorização previamente definida (as cimeiras da primavera) ao contrário dos anteriores instrumentos de *soft law*, muito assentes em avaliação administrativa. Os mecanismos de pressão dos pares também está muito mais

desenvolvido do que no caso dos instrumentos tradicionais, desenvolve-se de forma horizontal é particularmente eficaz quando aplicado em rede e não numa dinâmica *bottom-up*.

A caracterização oficial da MAC, pode ser encontrada nas conclusões do Conselho de Lisboa:

A consecução do objetivo estratégico será facilitada pela aplicação de um novo método aberto de coordenação conduzindo à divulgação de melhores práticas e favorecendo uma maior convergência no que respeita aos principais objetivos da UE. Este método, que foi delineado para ajudar os Estados-Membros a desenvolverem progressivamente as suas próprias políticas, implica:

- que sejam definidas, para a União, orientações combinadas com calendários específicos para a consecução dos objetivos nelas fixados a curto, médio e longo prazo;
- que sejam estabelecidos, sempre que necessário, indicadores quantitativos e qualitativos e *benchmarks* de entre os melhores do mundo, adequados às necessidades dos diferentes Estados-Membros e sectores como um método de comparação das melhores práticas;
- que essas orientações europeias sejam traduzidas em políticas nacionais e regionais, por via da definição de metas específicas e da adoção de medidas, tendo em conta as diferenças nacionais e regionais;
- que se proceda periodicamente à monitorização, à avaliação e à análise pelos homólogos, organizadas como um processo de aprendizagem recíproca.

(Conselho Europeu, 2000: 37)

O MAC sendo usado em áreas em que a CE tem uma intervenção limitada ou em que existe uma particular resistência dos EM às políticas supranacionais acabou por se revelar benéfico ao dividir a EL em objetivos quantificáveis e atingíveis pelos diferentes EM (CE, 2004: 10). Nomeadamente, e no que à E&F diz respeito, o artigo

149.º que foi acrescentado ao Tratado das Comunidades Europeias pelo Tratado de Maastricht, dava mais poderes de coordenação e promoção do que propriamente lhe permitia uma intervenção ao estilo *hard law*. No fundo, a sua missão era complementar e acessória perante o papel dos EM que mantinham total responsabilidade pelo conteúdo e organização dos seus sistemas educativos. Também foi notório, perante a análise anterior, que a CE se especializou em localizar formas de contornar estes obstáculos e influenciar politicamente os EM. Como se verá, o MAC independentemente das vantagens que trouxe relativamente ao método anterior, foi inteligentemente articulado pela CE para não perder o seu papel fulcral em todo o processo. À primeira vista poderia considerar-se que o MAC é uma forma da UE se afastar deste tipo de *soft law* e portanto de se impor verdadeiros compromissos em políticas concretas de acordo com a EL. O MAC é aplicado a um tipo de políticas: educação, política da juventude, inclusão social e segurança social que em qualquer circunstância não fazem parte da área adstrita a políticas comunitárias. A característica fundamental do MAC é a sua flexibilidade face às áreas específicas e à organização das atividades que conduzem à apresentação do método comunitário clássico – este último necessita do envolvimento dos principais atores da UE, tais como a CE, o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu fundamentalmente em processos de codecisão. O processo é iniciado pela CE o Conselho e o Parlamento Europeu decidem, tendo o Parlamento Europeu direito de veto já que é necessário a autorização e ambos os atores. Por sua vez, o MAC não envolve a criação de legislação com carácter obrigatório mas favorece a convergência de políticas nacionais e apoia o objetivos partilhados e foi concebida de uma forma que permite aos EM desenvolver as suas próprias políticas, os instrumentos

utilizados são indicadores, *benchmarks*, instrumentos comparativos que encorajam a melhoria mútua pela difusão de boas práticas. A utilização da prática de *benchmarking*, tem sido uma das ferramentas de maior sucesso, práticas que até ao momento eram restritas à área de gestão eram aplicadas agora como forma de governação. Keith Sisson e Paul Margisson referem que o *benchmarking* é uma forma de atingir a coordenação sem “aparentemente” ameaçar a soberania nacional, citando a propósito Durão Barroso numa mesa redonda com o sector empresarial “We are all benchmarkers now,” (2001: 2).

Por outro lado envolve atores públicos e privados, como os EM, a CE, o Parlamento Europeu, os comités socioeconómicos, agência de avaliação e acreditação, professores, pessoal não docente, sindicatos, etc.

A *soft law* tradicionalmente foi empregue como medida preliminar antes da aplicação da *hard law* e noutros casos para interpretar medidas de *hard law* (Armstrong, Kilpatrick, 2006: 3), a novidade do MAC é que utiliza a *soft law* como um elemento chave de governação. Vários autores consideram que com a *hard law* o poder da CE é reforçado, dada a larga produção de comunicados (*soft law*) que originam, enquanto por sua vez o MAC é despoletado pelo Conselho de Ministros e pelo Conselho Europeu reforçando o intergovernamentalismo. Outros autores têm a posição oposta, consideram que o MAC é uma forma inovadora de governação da UE (Sabel e Zeitlin, 2006) que abrange áreas que pertenciam à esfera dos EM. A CE continua com um papel extremamente ativo dentro deste novo instrumento de governação. Aliás, é a própria CE a referir que é radicalmente um novo processo de

cooperação nas áreas da educação e formação (CE, 2004: 5). Outros ainda consideram que se trata de novas formas de governação que suplementam e compensam alguns deficits da UE em áreas em que tradicionalmente não intervinha (Heritier, 2003) e que vêm alterar as relações hierárquicas que existiam no modelo tradicional (Heritier, 2003).

Há quem interprete a inclusão destas políticas na *soft law* como uma retirada dos compromissos sociais e que deveriam ser transferidos para a área da *hard law*. Por exemplo, o relatório Kok (2004) argumentou contra a ineficácia do MAC, alegando que não tinha conseguido os necessários resultados no que diz respeito à implementação de Lisboa.

Os indicadores e *benchmarks* da E&T não originam a necessidade absoluta de cumprir com os seus objetivos e não podem ser impostos legalmente na área de educação, a sua aplicação assenta noutros fatores. A aprendizagem mútua, a comparação de boas práticas através de um processo de “naming, shaming and faming”<sup>79</sup> e monitorização.

A adoção dos *benchmarks* era crucial para se prosseguir objetivos muito concretos, mas a sua utilização teve dificuldade em se impor em vários EM e foram necessários seis encontros do Conselho de Ministros para a sua criação. A necessidade de rever os indicadores regularmente (2005, 2007, 2009) levou à criação em 2005 de grupos

---

<sup>79</sup> Prange, H (2005) “The Open Method of Coordination in the European Research Area: A New Concept of Deepening Integration?” *Comparative European Politics*, 3:289-306

(*clusters*) que partindo da experiência ganha com o trabalho já feito pelo MAC, se subdividem por países com o mesmo tipo de desenvolvimento face à prossecução da EL e destinam-se à discussão do desenvolvimento em dois documentos: os indicadores e *benchmarks* anuais e o relatório bianual do Conselho e da CE. Os grupos são constituídos por representantes dos EM, pela CE e por parceiros sociais. Os *clusters* oferecem um novo espaço de interação de poderes diferenciados entre a CE e os EM. Alguns autores chamam a este novo tipo de governação *policy learning* ‘facilitating deliberating, developing networks and enabling actors to share good practice and compare results’ (Mabbett 2007:78). Combinam a análise do ID com códigos temáticos, (Alexiadou 2001; Christiansen, Jørgensen, and Wiener 1999; Lange 2005; Schmidt 2008). Essa análise é seguida através da forma como os documentos da CE acabam por descrever prioridades e definir políticas e servem de motor para novas políticas – ou seja, as estruturas e recursos que suportam a *policy learning* no ensino superior e a sua relação com mecanismos como os inquéritos e estatísticas do Eurostat, Cedefop, OECD na construção da política da educação.

O enquadramento institucional do *policy learning* é formado por oito *clusters* estabelecidos pela CE em 2006 (CE 2006a). Foram estabelecidos após tentativas iniciais para estimular o *policy learning* através de grupos de trabalho. Os tópicos dos *clusters* correspondem às prioridades nacionais na área da educação e as áreas chave identificadas no programa de trabalho da E&F (Conselho Europeu de 2002). Cada um dos *cluster* é coordenado por um membro da DGE-CE e pode ser constituído por 10-25 EM. Cada *cluster* organiza uma *peer learning activity* (PLA) e cada EM opta pela PLA que mais lhe interessar, sendo que o número de participantes

é de dois por país. O objetivo é facilitar o intercâmbio de boas práticas entre países que partilham o mesmo tipo de interesses e que estão focados no mesmo tipo de tópicos, sendo todo o processo acompanhado por consultores educacionais nomeados pela CE.

A DGE-CE dá alguma flexibilidade aos países se bem que com constante supervisão. As PLA normalmente concluem-se com *soft law* – “recomendações”, “conclusões” ou mensagens políticas: por exemplo as PLA devem produzir relatórios sobre os progressos na aplicação da agenda de Lisboa que foi maioritariamente desenhada pela CE. Assim, a agenda de Lisboa continua a definir os objetivos e limites dentro de cada PLA e facilita ações mais alargadas do Conselho e da CE através de medidas comuns. Existem muitas formas da CE influenciar as políticas das PLA, nomeadamente através da influência exercida sobre o coordenador de cada *cluster*. A aprendizagem mútua resultante é também útil nos casos de insucesso e nas eventuais falhas já que objetivo é final é causar boa impressão a nível da competição internacional e melhorar o estatuto ou *ranking* (CE, 2006a: 1).

É certo que o Conselho e a CE são os principais atores no MAC da E&F. Numa análise mais superficial até se poderia partir do princípio que o Conselho tem o papel mais importante por ter a primeira e a última palavra, mas os indicadores e *benchmarks* são da responsabilidade da CE, que faz parte de cada grupo de acompanhamento, e embora oficialmente tenha apenas um papel de apoio e de facilitador, montando as estruturas e os mecanismos, partindo de uma análise do MAC da E&F, conclui-se que as suas funções vão bem para além disso e acabam por

ser iniciadoras, condutoras e criadoras de agenda (Aribaud 2007, Crowley 2007). Se pensarmos que para além disso a CE continua a ter uma função de análise dos resultados (Teutsch, 2007) e dinamizadora de fundos para testar determinadas políticas de E&F e que depois de Maastricht as competências na área da educação não foram alargadas, poderemos considerar que apesar de não ter havido transferência de competências a CE ganhou bastante margem de manobra e influência.

A GMN é muitas vezes descrita como o processo de tomada de decisão na UE, mas dentro deste tipo de governação não podemos deixar de referir dois tipos fundamentais – o vertical, dos EM para o nível supranacional e para baixo, para o nível subnacional (Marks, Hooghe, e Blank 1996); e a combinação do vertical com o horizontal, que envolve atores não políticos e redes-PLA, (Börzel e Risse 2000; Hooge e Marks 2001).

A dispersão vertical e horizontal levanta diferentes questões relativamente a representatividade e transparência. A recomendação no Livro Branco\* da dispersão horizontal tem a ver principalmente com o envolvimento de atores não políticos no processo. Uma forma de justificar esta viragem é no fundo resolver o deficit democrático da UE envolvendo mais agentes no processo.

#### IV.4. Discurso e Governação

No processo de integração europeia temos que admitir que grupos de interesse tiveram um papel determinante no processo de integração mas de entre estes, existe uma instituição cujo papel é fundamental, a CE.

Autores como Slaughter e Mattli assentam o seu pressuposto numa política constante, sistemática e discreta de “desagregação do Estado” numa lógica de “different governmental institutions interacting with one another”. (Cini 2001) considera mesmo que a CE de Jacques Delors e mais tarde Durão Barroso, teve o sucesso que teve por fornecer as bases para uma UE fragmentada. Em vez de tentar forçar um papel de liderança da CE em políticas sensíveis como a educação, em que se sabia à partida que os EM se iriam opor, estabeleceu a credibilidade da CE através da construção de *soft law* consistente, de apoio técnico na área, do papel criativo da CE com *think-tank*. Com uma significativa subdelegação de poder normativo e o alastrar da comitologia, foi criado um amplo espetro de tecnocratas cuja atividade dependia da imagem da CE, o MAC não deixa de ser uma forma de integração embora seguindo um percurso diferente adaptado a diferentes realidades, acomodando a diversidade nacional. Em vez de uma política *top-down* a ideia da flexibilidade a nível nacional é uma forma de alcançar os mesmos objetivos numa aproximação mais *soft*. Com o MAC o papel da CE sai mesmo reforçado, devido ao impacto em políticas que até ao momento não dominava - o MAC acaba por facilitar a europeização fora das regras estabelecidas. A análise de novos modos de governação através do MAC chamou a atenção sobre uma faixa maior de atores

políticos (representantes sociais e organizações *grassroot*). Analisando o panorama político este parece assim mais complexo mas segundo Alec Stone e James Caporasso que analisaram estatisticamente três décadas de política europeia, os grupos de pressão através da sua litigância, tiveram um impacto grande na produção por parte da CE de *soft law* que acabou por desenhar as grandes linhas políticas da CE. Além de iniciar, monitorizar, produzir inúmeras *soft law*, tem também o papel fundamental de providenciar financiamento para diferentes programas na área da E&F.

Schmidt considera que o institucionalismo discursivo explica os mecanismos de interação que ocorrem tanto a nível nacional como supranacional na arena política. O impacto das ideias, normas, enquadramentos temáticos e discursos nas políticas é uma forma de europeização, a título de exemplo basta recordar as políticas mencionadas no capítulo anterior para verificar como gradualmente as políticas são internalizadas nos EM. Para a europeização o impacto do discurso é relevante tal como as instituições e a governação. A mudança provocada tem mais impacto se para além do discurso este for sustentado pela capacidade institucional, como é o caso da CE. O discurso apoiado por uma rede de especialistas em diversas áreas, torna credível a reformulação de novas políticas, torna-las mais competitivas, aumenta ou diminui recursos e até muda as preferências dos atores. Schmidt e Radaelli (2004) referem a necessidade de uma avaliação pluralista como a única a dar-nos o panorama real da mudança de políticas, daí que este quarto institucionalismo venha reforçar as debilidades dos outros três. A noção de discurso empregue pelos autores, refere-se à dimensão ideacional e cognitiva – o discurso

com um conjunto de ideias que fornece aos atores o espaço cognitivo para transformar as ideias em realidade e para a avaliar normativamente. A mudança política ocorre quando o discurso afeta a percepção dos problemas pelos outros atores, (Schmidt e Radaelli, 2004:186). O discurso está relacionado com a retórica e o esforço empregue através de vários instrumentos de persuasão, quer na formulação como na negociação e comunicação para moldar determinados objetivos estratégicos. Assim, a ALV, o MAC, a coesão social, a sociedade do conhecimento, a mobilidade são conceitos construídos discursivamente de determinada forma com o objetivo de tornar necessária uma política até ao momento inexistente. Todos estes conceitos estão sujeitos a interpretações variáveis e podem incorporar novos significados a nível nacional ou ser adaptados através de novas políticas discursivas por um largo espectro de atores políticos que tentam acomodar políticas aos seus objetivos. A introdução de propinas nas IES públicas, assunto bastante acarinhado pelas políticas da UE (CE, 2011) tem respostas contraditórias por parte dos EM, especialmente os países do norte da Europa sempre se manifestaram frontalmente contra - neste caso o discurso político da CE é acompanhado por medidas concretas com a criação do sistema de empréstimos a estudantes, para financiar o pagamento de propinas. A introdução das propinas por sua vez está aliado a outro discurso político da UE mais abrangente, abrir a educação a agentes privados de forma a que as IES diversifiquem a forma de financiamento e o financiamento estatal seja largamente reduzido ou seja um novo enquadramento financeiro das IES com capital privado. Este tipo de influência é conseguido através da identificação de investidores privados, antecipando as suas expectativas e os seus interesses através de outras tantas medidas políticas.

Existe neste caso, como noutros, uma forte relação entre discurso e ação política cujo objetivo fundamental é dar visibilidade ao investimento privado. Para reforçar o discurso a CE possui um largo grupo de apoio em pessoal técnico especializado que acabam por funcionar como intermediários na divulgação das mensagens que a CE quer fazer passar.

Na educação, a incorporação de diversas políticas da CE a nível nacional sofreu adaptações e estas dinâmicas de enquadramento político são características das elites políticas em cada país- um bom exemplo é a coesão social e a interpretação que cada EM fez das políticas para implementar a dimensão social. O resultado são formas próprias de Europeização de cada EM.

A GMN é considerada desde há muito o *modus operandi* da UE e esta dimensão vertical da governação existiu durante muito tempo e ainda existe nos setores abrangidos pela *hard law*. Não é uma teoria exclusiva mas sim um instrumento para compreender a dinâmica da UE (Kohler-Koch e Rittberger 2006: 28): a relação hierárquica por níveis de governação, onde os atores subnacionais, nacionais e supranacionais se mantêm em conflito devido às tentativas dos níveis inferiores para invadir o poder central. Aqui os atores subnacionais e instituições são considerados como fazendo parte de um mesmo nível de governação. Com o aparecimento do MAC e das redes de grupos de trabalho, surge uma nova linha de governação, a governação horizontal (Borrás e Jacobsson, 2004: 202). O MAC foi o método que revolucionou o sistema, combinando instrumentos e atores de uma forma inteiramente nova. O facto de assentar em princípios de voluntarismo,

subsidiariedade, flexibilidade, integração política, é uma lufada de ar fresco ao mesmo tempo que uma forma mais democrática de fazer política. Borrás e Jacobsson<sup>80</sup> assim como Scott e Trubek (2002: 5-6)<sup>81</sup>, chamam-lhe governação em rede (*network governance*) e pode ser caracterizada como uma forma de cooperação entre atores diversos mas colocados ao mesmo nível. Destes grupos sairá o discurso político mediante negociações e interpretações no sentido de criar normas – não podemos esquecer que transversal a estes grupos existe sempre o discurso latente na UE, o modelo social europeu e o neoliberalismo originando interpretações, o discurso tem sempre uma vertente normativa e uma vertente interpretativa.

Na governação em rede não existe relação hierárquica e existe autonomia. O que implica que a política é feita interactivamente através da barganha e negociação. Estes novos processos de decisão e de formação de interesses têm a particularidade de influenciar a europeização em diferentes domínios. Aqui os atores políticos e as instituições têm de ser entendidos como sistemas dinâmicos e não como níveis fixos na cadeia de governação. A estratégia *soft* do MAC e o das PLA é um aliciante campo de manobra, manipulado pela CE, na criação de oportunidades de mudanças políticas em áreas em que o não poderia fazer de forma mais direta. O discurso para além da vertente de interpretação e normativa tem também uma vertente persuasiva e estrutural. (Borrás e Radaelli, 2011) para além dos argumentos subtis, a repetição e reformulação dos conceitos políticos (muito usada pela CE), o apontar a necessidade

---

<sup>80</sup> Borrás, S. and K. Jacobssen (2004) The Open Method of Coordination and new Governance Patterns in the European Union, *Journal of European Public Policy* 11, 185-208.

<sup>81</sup> Scott, J. and Trubek, D. 2002. Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. *8 European Law Journal*: 1.

absoluta de um caminho e uma variável importante para as mudanças de paradigma político.

De realçar que a CE não se divorcia nunca das tomadas de decisão, está presente e seleciona os especialistas e *stakeholders* que participam nas discussões (Radaelli, 2000). Nenhum outro ator está preparado para competir com a veterana CE que conseguiu inventar o jogo, os jogadores, as regras do jogo.

#### **IV.5. Metagovernação?**

Autores como Koch e Peters, consideram que o tipo de governação da UE hoje media, face aos diferentes métodos existentes é uma meta-governação, e definem-na como “a regulatory framework and environment and umbrella for PPP networks” (Koch e Buser 2006:548).

A ideia da metagovernação significa o enquadramento de condições, estruturas e guias que acompanham as políticas gerais da UE e que depois se transformam, conforme as áreas nos diferentes tipos de governação das parcerias público-privadas. Por sua vez há cada vez um maior número de autores que consideram que a capacidade dos governos dos EM para definir políticas está a diminuir rapidamente, vindo ao encontro dos autores que referem a desnacionalização e uma mudança do governo para a governação em vários domínios funcionais. A meta-governação, fornece as linhas estratégicas e a harmonização destes grupos em redes

interdependentes que acabam por definir a face da política europeia. (cf. Peters e Pierre, 1998; Kooiman, 2003; Jordana e Levi-Faur, 2004). Identificamos três tipos de governação, conforme consta no quadro abaixo.

**Quadro 4 – Modos de governação na UE**

	<i>Hard Law</i> Método clássico comunitário	<i>Soft law</i>	MAC
<b>Regulamentação</b>	Medidas legislativas	Medidas semi-legais <i>Acquis communautaire</i>	Método aberto de coordenação
<b>Atores</b>	CE, Tribunal de Justiça Europeu, Conselho e Parlamento	CE, Tribunal de Justiça Europeu, Conselho e Parlament	CE, Conselho, ministros nacionais, atores locais e regionais, atores privados
<b>Processo</b>	Legal	Semi-legal	Político
<b>Mecanismos de Sanção e Controlo</b>	Medidas formais e Tribunal de Justiça Europeu	Controlo administrativo, monitorização e <i>benchmarking</i>	Controlo político, pressão, “naming and shaming” e benchmarking a intervalos regulares

Ole Helby Petersen, International Public Management Review · electronic Journal at <http://www.ipmr.net>, Volume 11 · Issue 3:5 · 2010 · © International Public Management Network [tradução da autora]

A necessidade de meta-governação forte de forma a apresentar uma versão integrada das políticas tem surgido devido às variações mesmo a nível das instituições da UE a nível transnacional entre as DG da CE e outros atores nacionais.

Como aspeto relevante na estratégia 2020 aparece uma transferência do poder de iniciativa do Presidente da CE para o presidente do Conselho Europeu mas a Comissão mantém o papel de *think-tank* e na verdade continua a desenhar as

estratégias e a estar na origem das políticas que são tornadas públicas pelo Conselho Europeu. Considerar que o TL foi a derrota do método comunitário e a vitória do intergovernamentalismo, não pode estar mais longe da verdade (Durão Barroso). O Conselho Europeu acaba por aparecer como vital na construção da política europeia mais na construção de sinergias e no modelo que apresenta mas continuando a ter o apoio, a experiência e o poder criativo da CE.

Esta “nova“ estrutura de governação cria uma pirâmide cuja base é o nível subnacional muito na sequência do Relatório Monti (2010: 84-85) - para a reforma da governação europeia, a estrutura *top-down* tem que ser completada com as estruturas verticais e horizontais.

A metagovernação é a análise da “governance of governance” (Peters 2010: 37). O envolvimento de atores internacionais, nacionais, subnacionais e privados em arenas políticas interrelacionadas, incluindo projetos PPP, política nacional e metagovernação ao nível da EU O papel da CE na metagovernação é fundamental já que é a dinamizadora dos grupos em redes, participa fornecendo *know-how* e recomendações, desenvolve *benchmarks*, monitoriza todo o processo, promove a disseminação de boas práticas e assegura a continuidade das políticas através das presidências. A CE publicou (2001b) um relatório com os objetivos concretos dos sistemas de educação com 5 principais e 13 subsidiários é no programa de trabalho para aplicação desses objetivos que a CE utiliza os *benchmarks* que são referência para performances médias. Igualmente publicou o relatório europeu para a qualidade da educação com 16 indicadores de qualidade. (CE- DG Educação).

Os indicadores são usados para a avaliação do progresso qualitativo e quantitativo para os objetivos comuns (CE, 2004: 11).

Como parte do MAC da UE em políticas educativas, a CE estabeleceu um grupo de indicadores e *benchmarks* que desenvolveu 29 indicadores no âmbito da E&F. Por outro lado, uma lista indicativa de 33 indicadores foi identificada no programa detalhado sobre a implementação dos objetivos comuns europeus no campo da E&F (Conselho Europeu, 2002: 8).

A visão de Haas de que as políticas supranacionais que designa como governação gerarem processos dinâmicos de institucionalização parece-me muito pertinente, Paralelamente ao processo de diferenciação nas diversas esferas institucionais e setores políticos, as próprias interações institucionais entre os diversos setores constroem-se sobre dinâmicas de mudança entre as estruturas, normas, identidades e práticas (March & Olsen, 2006).

A CE não perdeu o seu poder de otimizador dominante na governação, envolvendo agentes políticos a vários níveis e as redes de governação e não pretende de modo nenhum ser posta de lado na futura ordem política. Apenas à CE é dada a capacidade de encontrar soluções sem conflito, o livro branco salienta o papel determinante da CE em caso de conflito, papel esse que se sobrepõe ao do Conselho. Afinal, a CE é a única instituição europeia que atua no interesse da Europa que deve prevalecer sobre quaisquer outros.



---

## Conclusão

---

Foram abordados alguns paradoxos e contradições típicos do período de mudança que a Europa atravessa e a forma como no contexto europeu os diferentes atores abordaram o fenómeno. As fraquezas e os pontos fortes da internacionalização, a adaptação das IES às mudanças dos últimos tempos e as dificuldades de criar sinergias num modelo global que se afasta do conceito tradicional da IES europeia. Existe alguma inconsistência no papel e na legitimidade que cabe a cada um dos atores. As IES claramente atravessam uma crise de identidade – o que são, o que querem ser, o caminho que devem tomar e o que o futuro incerto lhes reserva. A governação multinível provoca alguma confusão institucional, daí ter sido usado o caso concreto de políticas na área do ensino superior para compreender como os diferentes agentes se articularam perante as mudanças internacionais. Metodologicamente dá-nos uma visão mais clara das mudanças ocorridas e do papel da europeização em todo o processo.

À CE foi confiado o objetivo de não só delinear, como aprofundar, políticas no seguimento dos tratados, embora em lado nenhum fique completamente claro que a seja a instituição mais bem equipada para determinar esses objetivos. Por exemplo, a E&F 2010 é um site de governação entre o entendimento cognitivo e normativo da educação e da formação como parte da política de trabalho e como ligação à agenda de Lisboa.

O novo paradigma universitário obriga as IES, os estados membros e a UE a repensar a universidade. No repensar da universidade a internacionalização tem um papel preponderante, ao criar ligações entre instituições e facilitar a criação de novas estratégias. A universidade tem sofrido uma fascinante transformação na forma como se tem vindo a adaptar à sociedade do conhecimento ao mesmo tempo que as dinâmicas de mudança têm reflexos económicos, sociais, políticos e culturais no ensino superior assim como na criação de vencedores e vencidos.

Diferentes analistas não deixam de salientar o papel preponderante da CE na definição das políticas e na governação, a estabelecer a agenda e seleccionar os experts e os parceiros sociais envolvidos (Lange/Alexiadou 2010; Radaelli, 2000). Os *Clusters* e os PLA são as atividades com maior influência *bottom-up* dentro do MAC da educação. O MAC assenta numa aprendizagem mutua e num processo de “naming, shaming and faming” através da comparação de boas práticas e na monitorização continua da performance por parte dos EM. (CE, 2006b: 11).

O papel da CE combina múltiplas funções que a colocam numa posição chave de *think-tank*, empreendedor político, “agenda setting” a que alia ao seu papel executivo e de gestão orçamental que lhe dá consideráveis poderes adicionais. A forma como é analisada e avaliada tem que ver com uma certa posição ambivalente de “eminência parda” da UE - criativa, tecnocrática, irreverente, virada para o futuro, cerebral. A forma como discretamente mas de forma consistente alargou o seu campo de ação no ensino superior, são disso exemplo.

---

## Fontes Primárias

---

### Entrevistas:

Lourtie, Pedro (2012).membro do BFUG. Realizada por email. 28 de junho .

Silva, José Manuel (2012) Leiria. Especialista em liderança, vice-presidente do Instituto Politécnico de Leiria e responsável pela internacionalização- realizada pessoalmente (s/ data ao longo de 2012).

Anónimo (2012) funcionário DG Educação Bruxelas. 9 janeiro

Debiais-Sainton, Vanessa (2012)- Responsável pela seção Erasmus da DG-Educação da CE-19 abril. Cluj Napoca. Roménia

### Conferências:

Eracon 2011 – Atenas, Classic Imperial Hotel Grécia 27 abril/1 maio 2011

Eracon 2012 – Cluj Napoca- Universidade Babes –Bolyai Roménia 18/22 abril

European Conference on Higher Education in the Framework of the 2020 Europe Union’s Strategy- Centro de Excelência Jean Monnet – Lisboa 10/11 novembro

“Conferência Mobilidade na Europa: passado e presente” Foz do Arelho- Inatel – organização Forum Estudante .6 de março de 2012.

Seminário Novas Formações (2011) – Escola Superior de Saúde de Leiria. 5 novembro

Annonuevo, Carolyn et al (2001) *Revisiting Lifelong Learning for the 21<sup>st</sup> Century*. Unesco Institute of Education. Hamburg, Germany. [www.unesco.org/education/uie](http://www.unesco.org/education/uie) [acesso a 14 de Janeiro de 2012]

BFUG Comunicado de Bergen [www.bolognabergen2005.no](http://www.bolognabergen2005.no) [23 de novembro 2011] [[http://europa.eu.int/comm/education/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/index_en.html) acesso 23 de Novembro de 2011]

Branderburg, Uwe (2011) “From Internationalization to Globalization: The Role of Nation State in a Paradigm Shift” CHE Project <http://www.che-consult.de> [acesso a 12 de dezembro de 2011]

Brandenburg, Uwe (2007) “How to Measure Internationality and Internationalization of Higher Education Institutions-Indicators and Figures” CHE Working paper n.º 92.

Breuss, Fritz (2006) “Can the Relaunch of the Lisbon Agenda solve the puzzle of why deeper integration did not lead to more growth in Europe?” Global Jean Monnet Conference-ECSA World Conference. 23/24 novembro.2006.

CE (1997) *Agenda 2000 – Por uma União Maior e Mais Forte*. COM (97) 2000 Final. Bruxelas. 15 de julho.

CE (2000a) Livro Branco - *Teaching and learning – Towards the learning society*. COM(1999)750.Final.Bruxelas.10 de janeiro.

CE (2000b) Comunicação da CE ao Conselho Europeu ao parlamento europeu ao comité económico e social e ao comité das *regiões Rumo a um espaço europeu da investigação* ( 2000 6 final). Bruxelas. 18 de janeiro.

CE (2000c) *The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe, Contribution of the European Commission*, DOC/00/7. Bruxelas, 28 de fevereiro.

CE (2000d) *White Paper on European Governance. Enhancing Democracy in the European Union, Work Programme, Commission staff working document*, SEC 1547/7 Bruxelas: CEC 2000. 11 de outubro.

CE (2001a) *European Governance. A White Paper* COM 428 final. Bruxelas, 25 de julho.

CE (2001b) Comunicação da CE *Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade* [COM(2001) 678 final].Bruxelas. 21 de novembro.

CE (2003a) *O papel das universidades na Europa do conhecimento*, COM 58 final. Bruxelas. 5 de fevereiro.

CE (2003b) Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - *Investigadores no espaço europeu da investigação: uma profissão, múltiplas carreiras*. COM/2003/0436 final. Bruxelas. 10 de novembro.

CE (2004) A Dimensão Social da Globalização: A Contribuição Política da EU na extensão de benefícios para todos. COM. Bruxelas. 18 de março.

CE (2005 a) Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera *Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego Um novo começo para a Estratégia de Lisboa* [COM (2005) 24 final] {SEC (2005) 192} {SEC (2005) 193}

CE (2005b) *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy* [SEC (2005) 518]

CE (2005c) Comunicação da CE ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *i2010 – Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego* COM(2005) 229 final. Bruxelas. 24 de setembro

CE (2006a) *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation Comment l'Europe se construit – Un exemple Histoire de l'educ* 15:23, 1-202. COM. Bruxelas. 18 de janeiro

CE (2006b) *Realizar a Agenda da Modernização das Universidades: Ensino, Investigação e Inovação*. COM. Bruxelas. 10 de maio.

CE (2006c) Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Promover o espírito empreendedor através do ensino e da aprendizagem* [COM (2006) 33 final] Bruxelas. 13 de fevereiro.

CE (2006d) Comunicação ao Conselho e Parlamento Europeu *Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation* [COM (2006) 208 final. Bruxelas

CE (2007) Comunicação *Um quadro coerente de indicadores e valores de referência para avaliar os progressos* [COM (2007) 61 final]

CE (2008) *Novas competências para novos empregos. Previsão e comparação do mercado de trabalho e necessidades de competências*. COM(2008) 868. Bruxelas. 16 dezembro

CE (2009) Working Document on the future “EU 2020” strategy, COM (647) final. Bruxelas.

CE (2010a) Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo COM (final). Bruxelas. 3 de março.

CE (2010b) Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. 3.3.2010 COM (2010) 2020 final. Bruxelas. 3 de março.

CE (2011a) Comunicação da CE ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Apoiar o crescimento e o emprego – *Uma agenda para a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa* [COM(2011) 567 final] {SEC(2011) 1063 final}. Bruxelas. 29 de Setembro.

CE (2011b) *Estratégia 2020* [[http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_pt.pdf)] [acesso 16 de Novembro de 2011]

CE (2011 c) *Apoiar o Crescimento e o Emprego- Uma Agenda para a Modernização dos Sistemas de Ensino Superior da Europa* – COM (2011) 567 final. Bruxelas. 20 de setembro.

CE [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm) [acesso a 13 de dezembro de 2011]

Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, de 22 de Maio de 2008, sobre *A promoção da criatividade e inovação através da educação e formação* [[Jornal oficial C 141 de 7.6.2008].

Conclusões do Conselho de 12 de Maio de 2009 sobre um *Quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação («EF 2020»)* [Jornal oficial C 119 de 28.5.2009].

Crosier, David et al (2006) Trends V Universities Shaping the European Higher Education EUA Report.

Ecorys – A Report on Recommendations for a more Inclusive and Accessible LLP and the new Education and Training Programme, 2012  
[http://www.britishcouncil.org/inclusion\\_recommendations\\_final\\_27-01-12.pdf](http://www.britishcouncil.org/inclusion_recommendations_final_27-01-12.pdf) [acesso a 10 de maio de 2012].

Declaração de Bolonha (1999)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c11088\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11088_en.htm) [acesso em 4 de Abril de 2012]

Esping-Andersen, Gosta (2000) A Welfare State for the 21st Century Ageing societies, knowledge-based economies, and the sustainability of European welfare states (report to the Portuguese presidency of the European Union, prepared for the Lisbon Summit, March 2000).

Euraxess (2012)

[<http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/general/modernisedUniversities> acesso a 9 maio]

ESU report (2009), Equity Handbook; Education and Learning –LifeLong Program

European Student’s Union “Bologna with Students Eyes”

[<http://www.esu-online.org/documents/publications/> acesso a 23 de Novembro de 2011]

Information Society and Media Directorate-General (2005) Final Report on How the Europe OMC Worked: implications for the co-ordination of policy under i2010

[[http://ec.europa.eu/dgs/information\\_society/evaluation/data/pdf/studies/2005\\_omc\\_finalrep.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/studies/2005_omc_finalrep.pdf) acesso em 5 de Abril 2012]

Kok, W. (2004) “A Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego”, relatório do Grupo de Alto Nível presidido por Wim Kok, Bruxelas, novembro 2004.

Monti (2010) “A new strategy for the single market at the service of Europe’s economy and society” relatório dirigido à CE, 9 de maio.

Schmidt Hanna, Sursok Andrea (2011) “Engaging in LifeLong Learning: Shaping Inclusive and Responsive Universities Strategies” EUA Report,

[[http://www.eua.be/pubs/Engaging\\_in\\_Lifelong\\_Learning.pdf](http://www.eua.be/pubs/Engaging_in_Lifelong_Learning.pdf) acesso a 6 de Abril de 2012]

Presidência do Conselho de Ministro-Gabinete do Coordenador Nacional para a implementação da Estratégia de Lisboa

[[http://www.estrategiadelisboa.pt/Document/outcome\\_workshop.pdf](http://www.estrategiadelisboa.pt/Document/outcome_workshop.pdf) acesso 16 de Novembro de 2011]

Globalization (2012) [<http://www.emory.edu/soc/globalization/debates.html> acesso a 18 de janeiro de 2012]

Reichert, Sybille e Tauch Christian (2003) “Trends 2003 Progress towards the European Higher Education Area Bologna four years after: Steps toward sustainable reform of higher education in Europe” *European University Association*. Genève.

Vassilou, Androula (2010). Comissária para a Educação. Entrevista online 30 de abril 2010

<http://www.neth-er.eu/nl/nieuws/commissioner-vassilou-wants-bring-together-ehea-and-era>.



---

## Bibliografia

---

Altbach, Philip e Knight, Jane (2007) “The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities” *Journal of Studies in International Education*. 11: 290-305.

Altbach, Philip e Forest, James (2007) “Globalization and the university: Realities in an unequal world” in *International Handbook of Higher Education*. The Netherlands: Springer. 121-139.

Altbach, Philip. e Teichler, Ulrich. (2001) “Internationalization and exchanges in a globalized university” *Journal of Studies in International Education*. 5:1, 5–25.

Altbach, Philip. (2001) “Academic freedom: International realities and challenges” *Higher Education*. 41 (1–2), 205–219.

Antunes, Fátima (2006) “Globalisation and Europeification of Education Policies: routes, processes and metamorphoses” *European Educational Research Journal*.5:1, 38-56.

Barblan (1998) “Changes of ERASMUS under the umbrella of Socrates” *International Education*. 5:3, 201-227.

Becher, Tony. and Kogan, Maurice. (1992) “Process and Structure in Higher Education” Milton Keynes: Open University Press.

Beck, Ulrich.(2000) *What Is Globalization?*. Cambridge UK: Polity Press.

Beukel, E. 2001, Educational policy: Institutionalization and multi-level governance. In S.S. Andersen and K.A. Eliassen (eds.), *Making Policy in Europe*: 124-139. Londres: Sage.

Borras, S. and K. Jacobssen (2004) “The Open Method of Coordination and new Governance Patterns in the European Union” *Journal of European Public Policy*. 11: 185-208.

Bourdieu, Pierre (1993) *The Field of Cultural Production*. Cambridge UK: Polity.

Bourdieu, Pierre. (1974) “Scholastic Excellence and the Values of the Educational System” in: J. Eggleston (Ed.) *Contemporary Research in the Sociology of Education*. London: Methuen, 32-46.

Bradley, Harriet., Erickson et al. (2000). *Myths atWork*. Cambridge:Polity Press.

Breuss, Fritz (2006) "Can the Relaunch of the Lisbon Agenda solve the puzzle of why deeper integration did not lead to more growth in Europe?" Global Jean Monnet Conference. Bruxelas

Büchs, Milena (2008) "How Legitimate is the Open Method of Co-ordination?" *Journal of Common Market Studies* . 46: 4. 765–786.

Campbel, L. John (2002) "Ideas, Politics and Public Policy" *Annual review of Sociology*. 28:21-38.

Capano, Gilberto e Piattoni, Simona (2011) "From Bologna to Lisbon: the political uses of the Lisbon 'script' in European higher education policy" *Journal of European Public Policy*. 18:4, 584-606.

Castells, O. Manuel (2001) *The Rise of the Network Society*. (2nd ed.). Oxford UK Malden Mass: Blackwell Publishers.

Clancy, Patrich et al (2007). "Comparative Perspectives on Access and Equity". Fulbright New Century Scholars Program.

Corbett, Anne (2006) "Higher Education as a Form of European Integration: How Novel is the Bologna Process?" ARENA Centre of European Studies of The University of Oslo 15/2006.

Cox, Robert (1996) "A perspective on globalization" in *Globalization: Critical Reflections*, ed. Mittelman, J.H. Boulder, CO: Lynne Rienner Publ, 21–30.

Daly, Mary (2006) "EU social policy after Lisbon", *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44:3, vol.16, 161-178.

Dehousse, Renaud (2003) The Open Method of Coordination: a New Policy Paradigm? *Les Cahiers européens de Sciences Politiques*. Paris: Centre d'Études Européennes, vol.3.

Diaconescu, Mirela (2009), *Building a knowledge society. in the EU*, Boletín LXI Universității Petrol – Gaze din Ploiești Romania, <http://upg-bulletin-se.ro/archive/2009-1/6.%20Diaconescu.pdf> [ acesso a 5 de fevereiro de 2012].

DiMaggio, J. Paul e Powel W. Walter (1983) "The Iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields" *American Sociological Review*. 48:2, 147-160.

DiMaggio, J. Paul (1988). Interest and agency in Zucker, Lynne G(eds). *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*. Cambridge, Mass: Ballinger Pub. Co, 3-21.

Drucker, Peter (1993) *The new society –the anatomy of industrial order*. Nova Jersey.Rutgers.

Drucker, Peter(1970) "Entrepreneurship in Business Enterprise." *journal of Business Policy*. 1:3-12.

Farrant, Robert *et al* (2001) (Eds) "Approaches to Sustainable Development: The Public University in the Regional Economy". Amherst, MA: University of Massachusetts Press.

Furlong, Paul (2011). "The Bologna Process: Informal Governance in the wider Europe" 41ª Conferência anual da UACES Cambridge.

Gornizta, Áze (2007) "Networking Administration in Areas of National Sensitivity - The Commission and European Higher Education" ARENA- Centre of European Studies of The University of Oslo.2/2007.

Grenwood, Royston e Hinings, C.R. (1996) Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review*, 21(4), 1022-1054.

Gros, Daniel e Felix Roth (2008)" The Post-2010 Lisbon Process: The Key Role of Education in Employment and Competitiveness" CEPS Working Document No 30,dezembro  
<http://aei.pitt.edu/11654/> [acesso 15 de abril, 2011].

Goetschy, Janine. (2006) "Taking stock of social Europe: Is there such a thing as a community social model?", in Serrano Pascual e Jepsen Maria (eds) *Unwrapping the European Social Model*, Londres: Polity Press, 71.

Goetschy, Janine. (2004)" L'apport de la methode ouverte de coordination a l'integration europeenne: des fondements au bilan,"in Paul Magnete ed, *La grande Europe*, Bruxelas: Universidade Livre de Bruxelas, [http://teleormanromania.ro/et/documents/activitate\\_5\\_conf3.pdf](http://teleormanromania.ro/et/documents/activitate_5_conf3.pdf) [acesso a 20 de Abril de 2012].

Guillé, F, Mauro (2001)." Is globalization civilizing, destructive or feeble? A critique of five key debates in the social science literature" *Annual Review of Sociology*. 27: 235–260.

Gumport, Patricia.. e Sporn, Barbara. (1999) 'Institutional adaptation: Demands for management reform and university administration', in Smart, John. (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, Volume XIV. Bronx, NY: Agathon Press: 103–145.

Haug Guy e Tauch Christian (2001)"Trends in Learning Structures in Higher Education (II)" Follow-up Report to the Bologna Declaration, CRE, 2001.

Héritier Adrienne (2003) "New modes of governance in Europe: increasing political capacity and policy effectiveness?", in: Börzel, TA, Cichowski, RA (eds), *The State of the European Union 6 - Law, Politics, and Society*: 105-126. Oxford University Press, Oxford.

Hirst, Paul e Thompson, Grahame (1996) *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press.

Hooghe, Lisbeth. and Marks, Gary. (2009) "A postfunctionalist theory of european integration: From permissive consensus to constraining dissensus", *British Journal of Political Science*. 39: 1.

Howarth, David, Norval, Aletta, Stavrakakis, Yannis (2000) (eds) "Discourse theory and political analysis. Identities, hegemonies and social change". Manchester: Manchester university press

Huisman, Jeroen e Wende Marijk (2004) "The EU and Bologna: are supra- and international initiatives threatening domestic agendas?" *European Journal of Education*. 39:3.

Jessop, Bob (1994) "The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?" [eprints.lancs.ac.uk/203/2/E-1995b\\_GOVERREG.doc](http://eprints.lancs.ac.uk/203/2/E-1995b_GOVERREG.doc).

Jouen, Marjorie (2007) "For a new european social contract", Notre Europe ( The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union) <http://www.notre-europe.eu>.

Kalvermark, T., & Van der Wende, Marijk. (1997). *National Policies for Internationalization of Higher Education in Europe*. Stockholm: National Agency for Higher Education.

Keeling, Ruth (2006) "The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse" *European Journal of Education*. 41:2.

Kezar, Adrianna e Eckel, Peter. (2001) "Examining the institutional transformation process: The importance of sensemaking and inter-related strategies" *Research in Higher Education*. 43:4, 295-328.

Knight, Jane (2006) "Internationalization: Concepts, Complexities and Challenges" in *International Handbook of Higher Education* Springer Volume 18: I, 207-227.

Koch, Christian, and Buser, Martine (2006), "Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark". *International Journal of Project Management*, 24: 548-556.

Kholer-Kock, Beate e Rittemberg, Berthold (2006) “The governance turn in EU studies” *Journal of Common Market Studies*. 44: 27-49.

Lange, Bettina e Alexiadou Nafiska (2007) “New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination” *European Educational Research Journal* 6: 4.

Leca, Bernard (2006) “Pas seulement des « lemmings ». Les relations entre les organisations et leur environnement dans le néoinstitutionnalisme sociologique” *Finance Contrôle Stratégie..* 9:4, 67 – 86.

Lemmens, A et al (2007), “Consumer confidence in Europe: united in diversity?” - *International Journal of Research in Marketing*. 24:2, 97-184.

Levine, Arthur (1980). *Why innovation fails*. Albany, NY: State University de New York Press.

Luitjen, Anneke (2007) “Choices in Internationalization: How Higher Education Institutions respond to Internationalization, Europeanization and Globalization” *CHEPS/UT Enschede*, [cheps@mb.utwente.nl](mailto:cheps@mb.utwente.nl)

Marginson, Simon. and Rhoades, Gary. (2002). ‘Beyond national states, markets and systems of higher education: A glonacal agency heuristic’, *Higher Education*. 43: 281–309.

March, G James., and. Olsen P. Johan (2006) Elaborating the ‘New Institutionalism’.” In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, ed. Roderick A.W. Rhodes.

Medel-Añonuevo, Carolyn, Ohsako Toshio e Mauch Werner (2001) “Revisiting Lifelong Learning for the 21st Century” *Unesco Institute of Education*.

Meuleman, Louis (2009) “The Cultural dimension of metagovernance: Why governance doctrines may fail” *Public Organization Revue*. 10:49–70.

Moravcsik, Andrew, *In Defence of the “Democratic Deficit” Reassessing Legitimacy in the European Union*, Harvard University, *JCMS* 2002, 40:4.

Neave, Guy (2003) “The Bologna Declaration: Some of the Historic Dilemmas Posed by the Reconstruction of the Community in Europe’s Systems of Higher Education” *Educational Policy*. 17:1, 141-164.

Olsen P. Johan (2005) “The institutional dynamics of the (European) University” *ARENA-Centre of European Studies of The University of Oslo*. 15/2005.

Papatsiba, Vassiliki (2006) “Making Higher Education more European through Student Mobility? Revisiting EU Initiatives in the Context of the Bologna Process” *Comparative Education*. 42:1 93-111.

Parsons, Talcott e Platt Gerald (1973) *The American University*, Cambridge, MA. Harvard University Press

Pechar, Hans. (2007) “The Bologna Process: A European response to global competition in higher education” *Canadian Journal of Higher Education*. 37:3, 107–123.

Pépin, Luce (2007) “The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective” *European Journal of Education*. 42:1

Petersen, H. Ole (2009) “Metagovernance of public-private partnership in the European Union” Universidade de Copenhaga  
[http://crgp.stanford.edu/events/Seminar\\_series/2009\\_Spr/Petersen-Meta-governance\\_PPPs\\_in\\_EU.pdf](http://crgp.stanford.edu/events/Seminar_series/2009_Spr/Petersen-Meta-governance_PPPs_in_EU.pdf) [ acesso em 23/03/2012]

Ploeg, Frederick van der, Veugelers, Reinhilde (2007) *Higher Education Reform and the Renewed Lisbon Strategy: Role of Member States and European Commission*. Economics Working Papers ECO2007/33, European University Institute.

Prange, H (2005) “The Open Method of Coordination in the European Research Area: A New Concept of Deepening Integration?” *Comparative European Politics*. 3: 289–306.

Radaelli, Claudio (2000) “Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 13:1 25-43.

Radaelli, Claudio (2004) “Europeanization – Solution or Problem?” *European Integration online Papers (EIoP)* 8:16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> [Acesso a 17 de fevereiro de 2012]

Reckwitz, Andreas. ( 2002) “Towards a Theory of Social Practices” *European Journal of Social Theory*. 5 : 243–263

Rodrigues, Maria (2004) “The Lisbon Strategy: a mid-term review”, in Liddle and Rodrigues Rodrigues, Maria João (ed.) (2009), *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda* em colaboração com I. Begg, J. Berghman, R. Boyer, B. Coriat, W. Drechsler, J. Goetschy, B.Å. Lundvall, P.C. Padoan, L. Soete, M. Telò e A. Török, Cheltenham, UK e Northampton, MA, USA: Edward Elgar

Rodrigues, Maria (2010) “On the Europe 2020 from Lisbon”, in Attila Ágh and András Vértes (eds) *the Lisbon Strategy to the Europe 2020 Strategy: Think European for the Global Action Together* for Europe’ Research Centre, Budapeste.

Sabatier A. Paul e Jenkins C. Hank (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* Boulder, CO, Westview Press

Santos, Boaventura Sousa e Almeida Naomar (2008) , *A Universidade do Século XXI- Para uma Universidade Nova*, Coimbra-

Rowley, J. Daniel., Lujan, D. Herman e Dolence, Michael (1998) *Strategic Choices for the Academy:How Demand for Lifelong Learning Will Re-Crete Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, Inc.

Sabel, Charles. e Zeitlin, Jonathan (2006). ‘Learning From Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union’. La Follette School Working Paper No.2006-018.

Sapir, Andre (2006) “Globalization and the Reform of European Social Models” *Journal of Common Market Studies*. 44: 2

Schout, Adriaan e Jordan Andrew (2008)

Schmidt Vivien A. e Radaelli Claudio M. (2004) “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues” *West European Politics*. 27:2, 183-210

Schmidt, Vivien A (2002). *The Futures of European Capitalism* Oxford: Oxford University Press

Scott, Peter (2000) Globalisation and Higher Education: Challenge for the 21st Century.*Journal of Studies in International Education*.4: 3–10.

Scott, Joanne e Trubek, David. 2002. “Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union”. *European Law Journal*: 1

Simsek, Hasan e Louis, S. Karen (1994) “Organizational change as a paradigm shift: Analysis of the change process in a large, public university” *The Journal of Higher Education*. 65 :6 670-695

Sisson, Keith e Marginson, Paul (2006) “European Integration and Industrial Relations:Multi-Level Governance in the Making” *Industrial and labour relations review* 59:2 <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/ilrreview/vol59/iss2/87>. [ acesso a 23 de Abril 2012]

Schofer,Evan e Meyer, John. (2005). “The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century”, *American Sociological Review*. 70:898-920.

Shore, Cris (2000) *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*. London: Routledge.

Sparke, Matthew, “On denationalization as neoliberalization: Biopolitics, class interest and the incompleteness of citizenship,” *Political Power and Social Theory*, 20: 287 – 300.

Stone, S. Alec e Sandholtz Wayne (1997) “European integration and supranational governance” *Journal of European Public Policy*. 4:3,297 – 317.

Teichler, Ulrich. (2004), .The Changing Debate on Internationalization of Higher Education., *Higher Education*. 48: 5 -26.

Trubek, David. and Trubek, Louise. (2005) “Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination”, *European Law Journal*. 11. 3:343-64.

Underdal, Arild (1997). “Patterns of Effectiveness: Examining Evidence from 13 International Regimes,” *Annual Meeting of the International Studies Association*, 19–22 march Toronto, Ontario.

Wilber, Charles. (1998) *Economics, Ethics, and Public Policy* (Lanham: Historical and Sociological Essays” Cambridge University Press.

Tanguy,C.Carpentier (2011) Eurosphere online Working Paper Series The policy Forum and Ideas Market in the European Arena: The Two “Think Global Act European” reports <http://eurospheres.org/publications/working-papers/>[ acesso a 4 de Janeiro de 2012]

Vaira, Massimiliano (2004) “Globalization and higher education organizational change: A framework for analysis” *Higher Education*. 48: 483–510

Vannahme, Joachim et al (2010) “Lisbon A Second Shot” *Spotlight Europe* No. 2010/02 fevereiro Bertelsmann Stiftung, [www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight/](http://www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight/)[ acesso a 15 de Abril]

Vayrynen, Raimo (1998) “Global interdependence or the European fortress? Technology policies in perspective” *Research policy*.27(6):627:32.

Verdier, Éric (2011) “L’éducation et la formation tout au long de la vie : une orientation européenne, des régimes d’action publique et des modèles nationaux en evolution” <http://id.erudit.org/iderudit/019478ar> [acesso a 3 de Fevereiro]

Voegtli, M Eva et al (2011) “To what extent does transnational communication drive cross-national policy convergence? The impact of the bologna-process on domestic higher education policies” *Higher Education* .61:1 77-94.

