UNICAMP

Maurício Loboda Fronzaglia

Políticas Públicas Internacionais: o caso do Processo de Bolonha.

Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas

Março de 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP
Bibliotecária: Sandra Aparecida Pereira CRB nº 7432

F928p

Fronzaglia, Mauricio Loboda
Políticas pública internacionais : o caso do processo de Bolonha / Mauricio Loboda Fronzaglia. - - Campinas, SP : [s. n.], 2011.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Bolonha (Itália) - Relações exteriores - Tratados. 2. Relações internacionais. 3. Políticas públicas. 4. Ensino superior - Europa. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Título em inglês: International public policies : the case of Bologna process

Palavras chaves em inglês keywords):
Bologna (Italy)-Foreign relations-Treaties
International relations
Public policy
Higher Education - Europe

Área de Concentração: Relações Internacionais

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora: José Vaidergorn, Marcelo Passini Mariano, Regina Cláudia Laisner, Reginaldo Carmello Corres de Moraes

Data da defesa: 31-03-2011

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

MAURÍCIO LOBODA FRONZAGLIA

POLÍTICAS PÚBLICAS INTERNACIONAIS: O CASO DO PROCESSO DE BOLONHA.

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do grau DOUTOR em Ciência Política sob orientação da Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 31/03/2011.

Comissão Julgadora:
Titulares:

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (IFCH/UNICAMP) - (Presidente)

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano (UNESP)

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Correa de Moraes (IFCH/UNICAMP)

Profa. Dra. Regina Cláudia Laisner (UNESP)

Prof. Dr. José Vaidergorn (UNESP)

Suplentes:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Andrei Koerner (IFCH/UNICAMP)

Profa. Dra. Janina Onuki (USP)

Campinas
MARÇO DE 2011

On fait la science avec des faits, comme on fait une maison avec des pierres ; mais une accumulation de faits n'est pas une science qu'un tas de pierre n'est pas une maison.

Henry Poincaré

Aos meus pais, Archippo e Maria Inês, aos meus irmãos Paulo Marcos e Flávio Rogério e Patrícia, aos sobrinhos João Paulo e Heloísa e as minhas "novas" irmãs Fernanda e Sílvia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores do Departamento de Ciência Política do IFCH-UNICAMP com quem tive o prazer de conviver e ser aluno durante esse período de doutorado, em especial ao meu orientador professor Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Ao professor Andrei Koerner, meu primeiro orientador nesse trabalho.

A professora Maria Helena Guimarães de Castro pelas aulas na Unicamp e pela oportunidade de vivenciar o Estado em ação quando da sua passagem pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo.

Aos camaradas Armando Gallo, Oswaldo Amaral e Paulo José Pereira pelo companheirismo, amizade e incentivo nesses anos.

Aos amigos André Fernandes, Gustavo Florêncio, Vladimir Fernandes e Priscilla Albuquerque pela compreensão e apoio.

Aos colegas do departamento de economia da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aos ex-colegas de Secretaria Estadual de Educação, Silvia Véspoli, Vera Andrade, Fernando Padula, Maúna e Paola Gambarotto.

A Samira Schatzmann pelas conversas e correções nos últimos dias de tese.

Aos meus pais e irmãos que sempre me ampararam durante esse trajeto.

RESUMO

O estudo do Processo de Bolonha como exemplo de Política Pública Internacional é o objeto dessa tese de doutorado. Tendo suas origens na ação dos Ministros responsáveis pelo ensino superior de 29 Estados europeus, o Processo de Bolonha se caracteriza como uma política pública que tem sua gênese e sua dinâmica de interações constituídas no plano internacional e que tem sua implementação dependente das ações nacionais dos Estados participantes, configurando-se como uma política pública que se desenvolve para além dos limites nacionais do Estado, por isso definida nesse trabalho como uma política pública internacional.

A tese se desenvolveu seguindo as diretrizes teóricas e metodológicas da sociologia política da ação pública, concentrando-se na dinâmica de interação (internacional e nacional) de três dos seus principais atores: os Ministros responsáveis pelo ensino superior, as universidades e os estudantes (através das ações das suas entidades representativas européias, respectivamente a EUA – European University Association e a ESU – European Students' Union) de forma a demonstrar que o desenvolvimento do Processo de Bolonha é o resultado de interações constantes dos seus atores.

ABSTRACT

The purpose of this Ph.D dissertation is to study the Bologna Process, which can be considered an example of International Public Policy. This dissertation has been developed according to the theory and methods of sociological politics of public action. It focused the national and international interaction dynamics of the three main actors: the ministers of higher level education, the universities and the students (by the actions of their representative organizations: European University Association and European Students Union). The Bologna Process was created by the actions from the ministers of higher level education among 29 European countries. This process can be considered as an example of international public policy because its foundation and its dynamics are crossing borders but it relies on national level in order to apply the policies. This dissertation shows that the Bologna Process is a result from the regular interaction from its actors.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os Paradoxos do Estado..... **50**

Quadro 2 - Funcionamento de uma política pública setorial..... **57**

Quadro 3 - Tipo de Política Publica, Forme do Estado e modo de Legitimação..... **85**

Quadro 4 – Recomendações sobre a Educação para as Organizações Internacionais……. **93**

Quadro 5 – Processos Regionais e o foco na Educação Superior……. **95**

Quadro 6 – Recomendações de Salzburgo…..…….. **225**

Quadro 7 – Condições para que as Universidades inclusivas e responsáveis persigam seus objetivos primeiros de ensino e pesquisa.……... **233**

Quadro 8 – Condições para Universidades fortes e flexíveis busquem a excelência em suas diferentes missões……..... **234**

Quadro 9 – Seis prioridades de Ação propostas pela Comissão Européia…….. **245**

Quadro 10 – Análise sobre o que está acontecendo no Ensino Superior (2003)…… **249**

Quadro 11 – Sugestões para o Ensino Superior em 2010..... **250**

Quadro 12 – Possíveis Aspectos Negativos dos Quadros de Qualificação……. **252**

Quadro 13 – Conclusões da nona convenção européia dos estudantes sobre o financiamento do ensino superior..... **255**

SUMÁRIO

Introdução..... 21

Parte I – Abordagem Teórica, definições e contextualização do Processo de Bolonha como exemplo de Políticas Públicas Internacionais..... 27

Capítulo 01 – Abordagem Teórica..... 29

1.1 – O Paradigma Nacional das Políticas Públicas..... 30

1.2 – Abordagens Teóricas das Políticas Públicas e Políticas Públicas Internacionais..... 33

1.2.1 – The Policy Sciences..... 35

1.2.2 – Abordagem centrada nos Processos de Formulação das Políticas Públicas..... 39

1.2.3 – Abordagens Centradas na Implementação das Políticas Públicas..... 41

1.2.4 – A Sociologia Política da Ação Pública..... 45

1.3 – A sociologia política da ação pública como abordagem de análise das políticas públicas internacionais..... 72

Capitulo 02 – Contextualização e Definições..... 77

2.1 – Políticas públicas Internacionais: definição..... 78

2.2 – A Emergência das Políticas Públicas Internacionais e a Teoria do Estado..... 83

2.3 – Organizações Internacionais e Políticas Públicas Internacionais..... 85

2.4 – As Políticas Públicas Internacionais e a Regionalização..... 94

2.4.1 – O Processo de Bolonha e a União Européia..... 96

Conclusões da Parte I..... 103

Parte II – O Processo de Bolonha: suas origens e a participação dos seus principais atores: os Ministros responsáveis pelo ensino superior, a Associação das Universidades Européias e a União dos Estudantes Europeus..... 109

Capítulo 03 – Processo de Bolonha: origens e a participação dos Ministros responsáveis pelo ensino superior..... 111

3.1 – As Origens do Processo de Bolonha: as primeiras iniciativas..... 112

3.2 – As características do ensino superior europeu no contexto da Declaration de la

Sorbonne..... 117
3.3 – O Desenvolvimento do Processo de Bolonha através das Declarações dos Ministros responsáveis pelo Ensino Superior..... 122
3.3.1 – La Declaration de la Sorbonne, 1998..... 123
3.3.2 – A Declaração de Bolonha – 1999 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior..... 128
3.3.3 – A Declaração de Praga – 2001 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior..... 133
3.3.4 – A Declaração de Berlim – 2003 – Comunicado da Conferência dos Ministros Responsáveis pelo ensino superior..... 140
3.3.5 – A Declaração de Bergen – 2005 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior..... 149
3.3.6 – A Declaração de Londres – 2007 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior..... 159
3.3.7 – A Declaração de Leuven e Louvain-la-neuve – 2009 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior..... 167
3.3.8 – A Declaração de Budapeste-Viena – 2010 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior..... 182

Capítulo 04 – O Processo de Bolonha e a Associação Européia das Universidades..... 191
4.1 – O Processo de Bolonha Segundo a EUA – European University Association.... 192
4.2 – A Mensagem de Salamanca – 2001..... 194
4.3 – A Declaração de Graz – 2003: Depois de Berlim: O papel das Universidades... 202
4.4 – A Declaração de Glasgow – 2005 – Universidades Fortes para uma Europa Forte..... 208
4.5 – A Declaração de Lisboa – As Universidades Européias depois de 2010: a diversidade de um objetivo comum..... 217
4.6 – A Declaração de Praga – 2009 – European University – Looking Forward with Confidence……..... 228

Capítulo 05 – O Processo de Bolonha e a União dos Estudantes Europeus –SEU 237
5.1 – O Processo de Bolonha Segundo a ESU – European Students' Union..... 237
5.2 – Bologna Students Joint Declaration – 1999..... 238
5.3 – A Segunda Convenção Européia dos Estudantes – 2001..... 241
5.4 – A Terceira Convenção Européia dos Estudantes – Bruxelas – 2001..... 244
5.5 – A Quarta Convenção Européia dos Estudantes – Dubrovnik – 2002..... 244
5.6 – A Quinta Convenção Européia dos Estudantes – Atenas – 2003..... 245
5.7 – A Sexta Convenção Européia dos Estudantes – Palermo – 2003..... 247
5.8 – A Sétima Convenção Européia dos Estudantes – Dublin – 2004..... 251
5.9 – A Oitava Convenção Européia dos Estudantes – 2004 – Nijmegen..... 253
5.10 – A Nona Convenção Européia dos Estudantes – Luxemburgo – 2005..... 254
5.11 – A Décima Convenção Européia dos Estudantes – Londres – 2005..... 256
5.12 – A Décima Primeira Convenção Européia dos Estudantes – Viena – 2006..... 258
5.13 – A Décima Segunda Convenção Européia dos Estudantes – Helsinque – 2006. 259
5.14 – A Décima Quarta Convenção Européia dos Estudantes – Lisboa – 2007..... 261
5.15 – A Décima Quinta Convenção Européia dos Estudantes – Liubliana – 2008..... 263
5.16 – A Décima Sexta Convenção dos Estudantes Europeus – Lille 2008..... 264
5.17 – A Décima Sétima Convenção dos Estudantes Europeus – Praga – 2009..... 265
Conclusões – PARTE II..... 275

CONCLUSÕES GERAIS..... 281

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS – Fontes Primárias..... 293

REFERÊNCIAS BILIOGRÁFICAS..... 299

INTRODUÇÃO

O objetivo da presente tese é o estudo do Processo de Bolonha como exemplo de uma política pública internacional. A hipótese central do trabalho é de que o paradigma nacional mostra-se inapropriado para a análise e a compreensão de parte das políticas públicas, nesse caso particular, daquelas ligadas ao ensino superior. A segunda hipótese, derivada da hipótese central, é de que o estudo das políticas públicas internacionais deve considerar como seu elemento distintivo as interações políticas e sociais que se materializam para além das fronteiras e dos limites de nacionais de atuação do Estado. Defende também que o desenvolvimento dessa política pública internacional se caracteriza pelas interações do atores nos planos internacional, nacional e local. Destarte, os elementos dispostos nas hipóteses dessa tese de doutoramento acabam por direcionar seu enfoque metodológico para a sociologia política da ação pública, representada nos trabalhos dos pesquisadores franceses Yves Surel, Pierre Muller e Patrick Hassenteufel. Será a partir da sociologia política da ação pública que será possível desenhar a compreensão das políticas públicas internacionais assim como também fazer o estudo do Processo de Bolonha através da dinâmica de interação dos atores envolvidos nesse caso.

A origem do interesse sobre políticas públicas internacionais tem relação direta com minha pesquisa desenvolvida no mestrado junto ao departamento de ciência política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp: As Unidades Subnacionais e as Relações Internacionais: o Caso da Cidade de São Paulo de 2001 a 2004. No decorrer da pesquisa foi constatada a existência de um largo espaço para a cooperação internacional descentralizada que envolvia atores subnacionais, Estados, organizações multilaterais, intergovernamentais e supranacionais e organizações não governamentais. A cooperação internacional descentralizada tinha como objetivo primordial a construção e execução de políticas públicas locais que eram desenvolvidas ora em consonância com outras experiências internacionais, ora contando com o auxílio financeiro de atores das relações internacionais. Já ingresso no doutorado, os estudos e as leituras feitas na disciplina Tópicos Especiais em Estado I não só aprofundaram-me no conhecimento do Estado de Bem Estar Social e das Políticas Públicas, como também me despertaram para o fato de que o desenvolvimento de algumas políticas públicas, que são notadamente e historicamente

nacionais, e não apenas na área econômica como também na área das políticas sociais, acabavam por serem elaboradas através de uma relação de interação complexa tendo como atores não apenas os Estados nacionais, mas também atores não estatais e organizações internacionais. A partir dessas constatações e análises surgiram questionamentos que me levaram a pesquisa do tema de políticas públicas que, de certa forma, perpassam e ultrapassam a própria ação soberana do Estado nacional.

De início, tais questionamentos direcionavam-me para fatos e realidades políticas já bem exploradas pela comunidade acadêmica de cientistas sociais, economistas e estudiosos da educação: a influência das organizações internacionais na elaboração, implementação e avaliação em políticas públicas. Sejam elas econômicas e financeiras, como no caso do Fundo Monetário Internacional, sejam elas ligadas as relações trabalhistas, como no caso da Organização Internacional do Trabalho, sejam elas ligadas as reformas educacionais, casos do Banco Mundial e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Em seguida, concentrei atenção nos processos de integração regional, como o MERCOSUL e a União Européia naquilo que concerne à existência de políticas públicas resultantes da dinâmica de funcionamento desses processos e suas relações com os demais atores ali envolvidos. Nesse ponto deparei-me com a existência de uma forma de interação internacional que tinha entre seus objetivos a reforma dos sistemas de ensino superior dos Estados europeus através de ações de cooperação e compromissos iniciados na esfera internacional: o Processo de Bolonha.

Tanto o desenvolvimento quanto os objetivos declarados nesse caso têm a intenção de se concretizarem em políticas públicas na área do ensino superior através de um processo contínuo e dinâmico de interação entre os atores envolvidos dentro dos limites políticos, sociais, econômicos e culturais postos em cada contexto. As características encontradas nesse caso escolhido colocam em questão a definição das políticas públicas como sendo a ação do Estado dentro dos seus limites nacionais e soberanos (l'État en action, para citar a definição dada por Jobert). Os resultados esperados e atingidos dependem, claro, da ação do Estado, mas as demais etapas do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas resultam da interação, das inter-relações e dos valores compartilhados

entre os atores; e tal fato se dá para além dos limites nacionais do Estado. Desta forma, pode-se definir o Processo de Bolonha como um caso de política pública internacional.

Destarte, para efeito comparativo, não seria despropositado elencar um conjunto de ações que se encaixam na definição de políticas públicas internacionais, entre eles as ações das diversas organizações internacionais multilaterais e os próprios processos de integração regional os exemplos de políticas públicas internacionais seriam numerosos. Quando Jean Bodin discorre sobre a constituição do poder do Estado – "le pouvoir de commander et de contraindre, sans pouvoir être commandé ni contraint par qui que ce soit sur la terre" (BODIN, apud MERLE, 1995,17)[1] – a soberania tem ali seu papel fundamental referindo-se ao poder completo e perpétuo. A consolidação do Estado Nacional passa pela soberania, pelo uso do poder incontestável dentro de um determinado território. O discurso em uso sobre a soberania enfatiza, de fato, muito do seu aspecto econômico, direcionando-se para a autoridade do Estado no tocante a questões da produção econômica, taxas de crescimento e as negociações internacionais. Contudo, é preciso compreender a noção de soberania, esse poder inconteste dentro de um determinado território, não apenas nas ações econômicas assim como também no contexto de todas as políticas do Estado. Em outras palavras, a noção de soberania está ligada intrinsecamente as políticas públicas, e esse paradigma nacional das políticas públicas que se encontra em questão e é objeto da hipótese central da presente tese de doutoramento.

Ainda que o conceito de políticas públicas tenha sido usado constantemente em artigos e pesquisas acadêmicas, sua definição não parece ter recebido a atenção devida. Não são raros os trabalhos que se debruçam sobre determinadas políticas públicas sem, contudo, dar-lhe uma definição, o que se configura em um grave erro metodológico, visto que a própria definição de políticas públicas demonstra variações dependendo da teoria que a aborda. Se, por exemplo, parte-se da definição de política pública como o "estado em ação", uma revisão histórica do contrato social apresenta uma tendência interessante: o acréscimo gradativo de obrigações do Estado, ainda que essa tendência não apresente uma uniformidade evolutiva, não represente uma tendência histórica irreversível e tampouco não

[1] O poder de comandar e de coagir sem ser comandado nem coagido por quem quer que seja sobre a terra. Tradução do Autor.

se encaixaria em um enfoque teleológico sobre a existência e função do Estado. Tomando como um primeiro momento o século XVII, tem-se que entre os primeiros teóricos do contrato social há ao menos um núcleo comum sobre o dever básico do Estado, a garantia da vida dos seus súditos-cidadãos. Já nos enfoques contemporâneos, e aqui me refiro aos estudos sobre o Estado de Bem Estar Social e o Estado Regulador, percebe-se um claro aumento nas obrigações do Estado e, obviamente, nos direitos dos cidadãos. Contudo, a partir de um ponto específico do seu desenvolvimento, as demandas por políticas públicas passam a não mais se encaixar nos limites nacionais do Estado. Não se trata de uma forma de internacionalizar políticas públicas que tem sua origem nacional, trata-se, de políticas públicas concebidas na através de ações e interações que tem lugar na esfera internacional, por isso a designação políticas públicas internacionais.

Tomando o Processo de Bolonha como exemplo para estudo e análise das políticas públicas internacionais faz-se necessária a utilização de uma abordagem teórica no estudo das políticas públicas que permita fazer a superação do seu paradigma nacional, o que é o caso da Sociologia Política da Ação Pública. Essa corrente tem sua origem na França, no final dos anos oitenta, a partir dos estudos de Pierre Muller, Yves Surel, Lascoumes e Le Galès e Patrick Hassenteufel, entre outros e tem como uma das suas características principais o estudo da interação entre os atores, sejam eles públicos ou privados, nacionais ou internacionais. Muitos desses autores utilizam o termo ação pública para marcar a passagem de uma concepção estatal das políticas públicas para uma concepção que enfatiza a construção coletiva e interativa da ação do Estado. Será a partir dessa corrente teórica que será estudado o caso do Processo de Bolonha, concentrando-se na interação e na construção coletiva das suas ações e realizações. E, será também, a partir dos parâmetros analíticos dessa corrente que se poderá perceber como a evolução do processo depende da sua dinâmica de interação que auxilia tanto na consolidação dos objetivos definidos quando nas transformações desses objetivos e nas transformações de ação dos próprios atores envolvidos. O estudo deve levar em conta a dinâmica de interação dos atores, a relação que se efetua entre o contexto global e o setorial na implementação da política pública, assim como as mudanças ocorridas no referencial de ação dos atores e nas suas relações de poder.

A tese apresenta-se dividida em duas partes: a primeira é composta de dois capítulos e se concentra nas abordagens teóricas das políticas públicas e na contextualização da emergência do Processo de Bolonha. A segunda parte, composta de três capítulos, faz a descrição da origem do Processo, descreve seus antecedentes e depois se concentra na atuação e interação dos seus principais atores. No primeiro capítulo estão expostas as questões teóricas e metodológicas, fazendo-se o contraponto entre a sociologia política da ação pública com algumas das linhas mais tradicionais na análise das políticas públicas com o objetivo de demonstrar que a linha teórica escolhida é a mais adequada para o estudo e compreensão do caso estudado de políticas públicas internacionais, justamente por ter, em suas componentes de análise, o foco na interação dos atores participantes dos processos constitutivos das políticas públicas para além do paradigma do Estado nacional.

O segundo capítulo concentra-se na descrição do contexto político que serve como base para o surgimento das políticas públicas internacionais. Será possível traçar os limites de origem e as formas assumidas pelas políticas públicas internacionais, ou seja, sua tipologia. Dessa forma será possível esclarecer uma importante questão conceitual deixando exposta a diferença entre internacionalização das políticas públicas e políticas públicas internacionais. Não são poucos os estudos e artigos que se debruçam sobre as políticas de ensino superior como exemplos de internacionalização de determinadas políticas públicas. A internacionalização pressupõe em primeiro lugar a existência de uma política constituída e consolidada nacionalmente, já as políticas públicas internacionais são geradas dentro plano internacional através da interação de diversos atores que não apenas o Estado. O Processo de Bolonha demonstra as características de políticas públicas internacionais e não pode ser caracterizado como exemplo de um processo de internacionalização ou de uma dimensão internacional das políticas públicas.

A segunda parte da tese se concentra na descrição analítica do Processo de Bolonha partindo inicialmente do estudo das fontes documentais elaboradas pelos próprios atores participantes, dando ênfase às perspectivas colocadas por três dos principais atores envolvidos: os atores estatais, através dos comunicados emitidos a cada encontro dos Ministros responsáveis pelo ensino superior em seus Estados, os atores sociais, através da visão desenvolvida pelas Universidades, tomadas através da ação da sua entidade de

representação européia, a EUA – European University Association, e a participação dos estudantes através da ação da ESU – European Students Union. O objetivo da segunda parte é demonstrar a dinâmica de interação internacional de três dos principais atores envolvidos no Processo de Bolonha de acordo com as diretrizes da sociologia política da ação pública.

Segue-se a conclusão com a retomada das hipóteses iniciais e a síntese das conclusões parciais de cada parte desenvolvida.

Parte I

Abordagem Teórica, Definições e Contextualização do Processo de Bolonha como exemplo de Políticas Públicas Internacionais.

Capítulo 01 – Abordagem Teórica

Não há uma teoria já consolidada sobre as políticas públicas internacionais. Há estudos e artigos que a elas se referem sem, entretanto, demorar em seu aspecto teórico. Nas diversas ferramentas de busca acadêmica disponíveis na internet é possível encontrar alguns textos que usam o termo políticas públicas internacionais para designarem processos de internacionalização de políticas com a participação dos Estados nacionais e organizações internacionais, de governança global, da participação de novos atores nas relações internacionais e mesmo sobre o problema da justiça internacional. Por outro lado há toda uma tradição de estudos e correntes teóricas sobre as políticas públicas, iniciada nos Estados Unidos na década de 50 do século passado chegando à sociologia política da ação pública.

O Processo de Bolonha reúne características de políticas públicas porque tem como objetivo final mudanças na estrutura e no funcionamento das políticas de ensino superior que dependem, em último grau, de decisões e implementações dos respectivos Estados de origem dos atores participantes, por tal razão deve ser designado como uma política pública. Entretanto, não se mostra como a expressão de políticas públicas no simples sentido da ação estatal; são expressões de interações construídas e desenvolvidas para além dos limites de atuação do Estado; sua dinâmica de desenvolvimento e sua dinâmica de interação decisória ocorrem no plano internacional, assim como parte dos seus resultados, por isso são exemplos de políticas públicas internacionais.

Apresentando características novas como expressões de políticas públicas, o estudo analítico e descritivo do Processo de Bolonha necessita de uma abordagem teórica normativa que ordene esse novo espaço de interação e construção das políticas públicas de forma a não se deixar escapar suas qualidades distintivas que os separam do estudo tradicional da ação do Estado. Destarte, e por reunir essas características, a abordagem teórica escolhida é a sociologia da ação pública.

O capítulo teórico se inicia colocando em questão o paradigma nacional das políticas públicas, para em seguida partir para a apresentação de algumas das principais linhas teóricas de estudo das políticas públicas demonstrando, também, como tais linhas se

encontram ligadas de forma intrínseca ao paradigma nacional e, por conseguinte, sua inadequação para a compreensão das novas dinâmicas expressas pelo Processo de Bolonha como exemplo de política pública internacional. A apresentação das abordagens teóricas tem como princípio objetivo expor o contraponto com a teoria da sociologia da ação pública, que receberá maior atenção em suas linhas de desenvolvimento teórico e de pesquisa. Finalmente será possível a exposição de uma síntese dos elementos teóricos, princípios e limites dessa teoria que proverá os contornos dentro dos quais será estudado e descrito o caso das políticas de ensino superior dentro do continente europeu.

1.1 – O Paradigma Nacional das Políticas Públicas

Em um recente artigo, Sandrine Kott descreve desta forma a questão do estudo das políticas sociais com relação à Organização Internacional do Trabalho (Kott, 2008,26):

> Les politiques sociales ont été présentées par leurs initiateurs et interprétées par leurs ayant-droits comme des réalités essentiellement nationales et ont d'ailleurs contribué à un efficace processus de nationalisation des sociétés (Kott 1998 ; Noiriel 1989). Ce point de vue « national » a été renforcé par les chercheurs qui, pour des raisons d'évidente commodité, ont étudié les politiques sociales dans le cadre d'une seule nation tandis que, dans les typologies, les États sociaux nationaux ont parfois été érigés en « modèles » confrontés, voire opposés, les uns aux autres[2].

A questão colocada pela autora ressalta que a abordagem tipicamente « nacional » com relação ao estudo das políticas sociais mostra-se incompleta por ignorar, ou não tratar com a importância requerida, as interações ocorridas na esfera internacional que acabam por moldar esse fato político e social. Kott (2008) faz um minucioso trabalho demonstrando a internacionalização das políticas sociais tem sua origem já no final do século XIX e ganha

[2] As políticas sociais são apresentadas pelos seus iniciadores e interpretadas por seus beneficiados como realidades nacionais e contribuíram, também, para um eficaz processo de nacionalização das sociedades. Este ponto de vista "nacional" foi reforçado pelos pesquisadores que, por razões evidentes de comodidade, estudaram as políticas sociais no quadro de uma só nação enquanto que, nas tipologias, os Estados sociais nacionais foram construídos em "modelos" confrontados, e opostos às vezes uns com relação aos outros. Tradução do Autor.

corpo no período entre guerras, nas primeiras décadas do século XX. A autora procede a uma tentativa de explicação do porquê o estudo das políticas sociais se faz dentro dos limites nacionais quando essas políticas apresentam um componente internacional. De fato, o estudo dentro dos limites nacionais não é, contudo, uma marca própria apenas no estudo das políticas sociais; é uma tendência que se encontra no estudo de praticamente todas as políticas públicas, desde suas correntes teóricas mais antigas.

Observando a configuração e a construção das relações internacionais, principalmente a partir do final da Segunda Guerra Mundial, não seria legítimo afirmar que as interações e relações que compõe as políticas públicas acabam por transcender as fronteiras do poder do Estado nacional? A criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, definindo como seus objetivos a defesa dos direitos humanos é a manutenção da paz já é um sinal, segundo Marcel Merle (1995), de participação de uma instituição internacional na condução de políticas até então tomadas como nacionais. As atuações das mais diversas organizações internacionais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional), o Banco Mundial, a OMC (Organização Mundial do Comércio) e das agências da ONU como o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), e a UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) não faz delas atores de relativa influência na condução das políticas públicas monetárias, de desenvolvimento, comerciais e sociais dos Estados nacionais ?

Se considerarmos também os processos de integração regional, e, particularmente seu exemplo mais bem sucedido, a União Européia, pode-se facilmente notar a construção de um espaço internacional para a discussão, planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas. O uso de termos tais como "européanisation" (SAURUGGER, S. e SUREL,Y., 2006), "État Européen" (HASSENTEUFEL, P. e SUREL, Y. 2000). "Action Publique Européenne" (JACQUOT, S. e WOLL, C., 2008), e política pública européia, entre outros, são sinais claros dessa construção. Sendo baseada, em certos aspectos, no princípio da supranacionalidade, a realização desse espaço público europeu coloca, também, em questão dois conceitos essenciais da ciência política: a democracia (muitas vezes analisada do ponto de vista "nacional") e a soberania do Estado. Sobre esse último

conceito, a seguinte colocação de Henry Mendras, descrevendo sobre a soberania francesa no âmbito da integração regional, mostra-se elucidativa:

> Le Conseil d'État a rendu um arrêt qui établit la preéminence des traités internationaux sur la législation française, autrement dit, les lois de la République votées par le Parlement sont de nul effet si la Cour européenne en dispose autrement. Enfin les accords de Schengen, lorqu'ils entreront en action, suprimeront tous les contrôles à l'entrée des nations et repousseront les contrôles aux frontières communes des pays signataires. Qu'est-ce qu'un Étatr qui ne commande plus seul à ses soldats, qui ne bat plus monnaie, qui ne peut plus légiférer en toute légitimité et qui ne contrôle plus ses frontières ? Cet État, qui a perdu l'essenciel de ses prérogatives régaliennes, n'est plus à proprement parler souverain. (MENDRAS, 1997,286)[34].

O mesmo fato repete-se, em menor intensidade, em outros processos de integração regional, como, por exemplo, o MERCOSUL, muito embora a supranacionalidade esteja, ainda, fora da configuração jurídica e política desse processo de integração regional.

Visto que é possível notar, ao longo das últimas décadas, o aparecimento de estudos nas diversas áreas das ciências humanas e sociais focando sobre a questão do enfraquecimento da soberania dos Estados nacionais (tanto pelos acordos de integração regional como pela atuação de organizações internacionais), a construção de uma política social internacional, a questão da democracia cosmopolita e no caso específico das políticas de educação a influência do Banco Mundial e OCDE na condução das reformas desse sistema e as

[3] O Conselho de Estado tomou uma decisão que estabelece a preeminência dos tratados internacionais sobre a legislação francesa, ou dito de outra forma, as leis da República votadas pelo Parlamento tem efeito nulo se a Corte européia assim decidir. Quando entraram em vigor, os acordos de Schengen suprimem todos os controles de entrada dos países e repassa os controles para as fronteiras dos países signatários. O que é um Estado que não comanda mais por si só seus soldados, que não faz sua moeda, que não pode mais legislar em toda legitimidade e que não controla suas fronteiras ? Esse Estado, que perdeu o essencial de suas prerrogativas legais, não pode mais ser chamado de soberano, no estrito sentido da palavra. Tradução do Autor.

[4] Segundo o site http://europa.eu/scadplus/glossary/schengen_agreement_pt.htm; "O Acordo de Schengen assinado entre a Alemanha, a Bélgica, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos, em 14 de Junho de 1985, visa suprimir gradualmente os controles nas fronteiras comuns e instaurar um regime de livre circulação para todos os nacionais dos Estados signatários, dos outros Estados da Comunidade ou de países terceiros". Ao longo do tempo os demais países da União Européia aderiram ao acordo.

tentativas de enquadrar o ensino superior como serviço para entrar nas negociações da Organização Mundial do Comércio, mostra-se, outrossim, imperativo que o estudo das políticas públicas ultrapassem suas barreiras nacionais e passem a considerar sua dimensão internacional. A questão não se expressa apenas no estudo da influência e das condicionantes externas para a elaboração de políticas públicas nos Estados, mas sim de políticas públicas que encontram sua gênese e se concretizam em espaços internacionais.

No exemplo citado sobre a União Européia, torna-se possível perceber a existência de um contexto favorável para a participação dos atores políticos e sociais que elaboram o que se pode chamar de "políticas públicas européias" (HASSENTEUFEL, P e SUREL, Y, 2000). A sua estrutura jurídico-institucional abrange a participação dos governos nacionais, de governos subnacionais (STUART, 2002) e de instituições propriamente européias, tornando possível constituir um plano de negociação e arenas políticas que contemplem a participação mais ou menos efetiva dos atores envolvidos, principalmente pela questão da supranacionalidade. Já no exemplo da atuação das organizações internacionais a relação entre os atores políticos envolvidos na elaboração daquilo que irá se efetivar como políticas públicas internacionais acontece em um cenário de distribuição desigual de poder e de influência entre os atores envolvidos. Como exemplo, pode-se citar a relação entre os Estados latino americanos e as organizações internacionais ocorre dentro de uma lógica de assimetria de poder.

1.2 – Abordagens Teóricas das Políticas Públicas e Políticas Públicas Internacionais.

Em 1987, Pierre Muller e Bruno Jobert lançaram o livro "L'État en Action". O título tornou-se, desde então, uma das mais usadas definições de políticas públicas. Nas palavras de Marta Arretche:

> Há poucas dúvidas quanto ao objeto de análise da subdisciplina de políticas públicas. A análise do "Estado em ação", para repetir o título do influente livro de Jobert e Müller (1987), tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica. (2003; 08)

Ainda que existam poucas dúvidas sobre seu objeto de análise, dessa descrição de políticas públicas pode ser derivada uma conclusão que não se confirma na realidade. Definindo-se, outrossim, a política pública como sendo o Estado em ação, pode-se concluir que a política pública só se expressa dentro dos limites nacionais de ação do Estado. Durante mais de meio século as teorias sobre Estado e Políticas Públicas se delimitaram dentro dessas linhas. Dos primeiros estudos das "policy sciences" de Lerner e Lasswell nos Estados Unidos dos anos 50 ao neoinstitucionalismo do final do século XX, passando pelo estudo das análises decisórias, das arenas políticas,dos atores envolvidos na formulação e implementação das políticas, das abordagens "bottom up" e "top down", a grande maioria dos estudos trabalha partindo do princípio de que as políticas públicas, em todos seus estágios, expressam-se dentro das fronteiras nacionais, mesmo as ações de política internacional e externa podem se encaixadas nesse princípio.

De início, feita a definição de política pública e a ressalva de sua abordagem nacional, é preciso compreender sua estruturação (porquê elas são implementadas, como agem os atores desse processo e quais seus efeitos) para que seja possível destacar como as teorias pouco demonstram a questão das políticas públicas internacionais. De acordo com Patrick Hassenteufel, os componentes principais presentes em todas as políticas públicas são:

> Ses fondements (ce qui renvoie à ses finalités et donc à ce qui motive son existence) ; les instruments d'action (qui permettent aux acteurs d'agir) et le public (sur lequel l'action publique exerce ses effets). Elles correspondent aussi aux trois séquences clés d'une politique publique : la définition et la mise sur agenda des problemes sur lesquels agir, l'adoption de décisions, enfin la mise en oeuvre concrête de celles-ci. (2008, 09)[5].

Os fundamentos e as sequências-chave (ou etapas) das políticas públicas descritos acima podem ser encontrados, com pequenas variações, em todas suas correntes teóricas e

[5] Seus fundamentos (o que nos leva as suas finalidades e, então, ao que motiva sua existência); os instrumentos de ação (que permitem a ação dos atores) e o público (sobre o qual a ação pública recai). Eles correspondem as três seqüencias chave de uma política pública: a definição e o agendamento dos problemas sobre os quais se irá agir, a tomada de decisões e enfim a implementação dessas decisões. Traduce do autor.

explicativas. A hipótese que se apresenta como central dessa tese desenvolve-se de forma a demonstrar a existência de políticas públicas internacionais, baseando-se na simples constatação da de existência de políticas públicas cujos fundamentos e suas sequências-chave desenvolvem-se para além dos limites do poder do Estado nacional, visto que envolve atores, interesses, negociações e mesmo públicos internacionais. A política pública internacional, como é o caso do Processo de Bolonha, faz um movimento constante entre o nacional e o internacional. Além disso, o presente capítulo de discussão teórica quer demonstrar a ausência do componente internacional das principais abordagens teóricas de políticas públicas contrapondo-as a teoria da sociologia política da ação pública.

1.2.1 - The Policy Sciences

O início do estudo específico das políticas públicas se dá nos Estados Unidos, a partir da década de 1950, através dos trabalhos de Harold Lasswell, D. Lerner e H. Simon em um contexto político marcado pela necessidade de otimização dos recursos do governo que seria feita através de estudos e pesquisas desenvolvidas por especialistas. Segundo Celina Souza:

> Nos Estados Unidos (...) a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. O pressuposto analítico que regue a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. (2008, 67).

A questão das políticas públicas se apresenta, então, com o objetivo concreto de produzir conhecimentos aplicáveis na solução dos problemas concernentes a atuação do Estado, através da melhor eficácia e racionalidade das suas ações. Nesse cenário, houve uma forte interação entre a academia e o Estado, que já vinha existindo desde alguns anos, com a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial. Desta interação com o Estado fará emergir a construção de instituições destinadas à elaboração e fornecimento de dados estatísticos.

A forma de análise da Policy Sciences norte-americana traz fortes influências dos clássicos paradigmas da economia, entre eles a tomada do Estado como um ator racional, configurando-se quase como uma transposição do modelo do homem econômico[6]. Na verdade, a tomada do Estado com agente racional é também feita, na área de relações internacionais, por Hans Morgenthau em seu livro "A Política entre as Nações" (2003).

O problema colocado por Lasswell (1951) apresenta-se de forma bastante clara e expressa, de forma igualmente clara, as preocupações do contexto sócio-político de seu tempo.

> The continuing crisis of national security in which we live calls for the most efficient use of the manpower, facilities, and resources of the American people. Highly trained is always scarce and costly. Hence the crisis poses the problem of utilizing our intellectual resources with the wisest economy (1951, 13)[7].

A questão está inserida em uma política econômica inspirada nas idéias de Keynes e que se encontra em meio a um conflito que duraria décadas contra o bloco comunista liderado pela então União Soviética. Era preciso buscar eficiência para otimizar os gastos e as ações do governo de forma a ser possível enfrentar o problema que, àquela hora, se colocava. E essas questões não eram restritas as políticas de segurança. Segundo o próprio Lasswell:

> In the realm of policy, more attention has been given to planning, and to improving the information on which staff and operational decisions are based. We have become more aware of the policy process as a suitable object of study in its own right, primary in the hope of improving the rationality of the flow of decision (IDEM, 14)[8].

---

[6] A definição do "homem econômico" é resultado da interpretação da seguinte frase de John Stuart Mill, em seu livro Unsettled Questions of Political Economy: "What is now commonly understood by the term "Political Economy" is not the science of speculative politics, but a branch of that science. It does not treat of the whole of man's nature as modified by the social state, nor of the whole conduct of man in society. It is concerned with him solely as a being who desires to possess wealth, and who is capable of judging of the comparative efficacy of means for obtaining that end". (1848, 97).

[7] A crise contínua da segurança nacional na qual vivemos demanda o uso mais eficiente do poder, dos instrumentos e dos recursos do povo americano. Bom treinamento é sempre raro e custoso. Então a crise coloca o problema da utilização economicamente mais adequada dos nossos recursos intelectuais. Tradução do autor.

[8] No campo da política tem-se dado mais atenção para o planejamento e para a melhoria das informações que vão subsidiar as decisões tomadas. Nós nos tornamos mais conscientes do processo político como objeto próprio de estudo em seu próprio campo, primeiramente na esperança de melhorar a racionalidade do fluxo decisório. Tradução do autor.

O modelo desenvolvido por Lasswell (1956) é também designado como modelo de análise seqüencial, pela metodologia elaborada pelo autor de racionalização da ação estatal. Nas palavras de Hassenteufel:

> Les policy sciences s'appuient de ce fait (contexte économique et intellectuel favorable à l'intervention de l'État) sur une representation de l'action étatique tournée vers l'opérationnel. Elle se fonde sur un découpage em séquences, susceptibles d´^etre rationalisées afin d'optimiser l'action de l'État. Elle a donné naissance à ce que l'on a appelé par la suite le modèle séquentiel d'analyse des politiques publiques. (2008, 28)[9].

As etapas formuladas por Lasswell (1970) são as seguintes :

Contextualização: a elaboração de um mapa cognitivo do processo social como um todo em referência a cada atividade específica a ser considerada.

Orientação do problema; incluindo 5 tarefas intelectuais:

- 1 – Esclarecimento dos Objetivos
- 2 – Descrição das tendências
- 3 – Análise das condições
- 4 – Projeção de desenvolvimentos futuros
- 5 – Invenção, avaliação e seleção de alternativas

Síntese Distintiva da Técnica que seria guiada por princípios de conteúdo e procedimentos legais e jurídicos.

A descrição das etapas deixa claro que a ênfase dessa abordagem é colocada fortemente nas ações decisórias, já que boa parte das ações requeridas repousa nas responsabilidades de atores ligados ao governo, ainda que Lasswell (1970) enfatize a importância de se levar em

[9] As ciências das políticas públicas se apóiam nesse fato (o contexto econômico e político favorável a intervenção estatal) para afirmar uma representação da ação do Estado direcionada para o lado operacional. Elas se baseiam sobre um corte de seqüencias, suscetíveis de serem racionalizadas a fim de melhorar a ação do Estado. Elas deram o nascimento àquilo que chamamos em seguida de modelo seqüencial de análise das políticas públicas. Tradução do autor.

consideração o processo social como forma de contextualizar e limitar as interações sociais com relação a cada problema específico que se torna alvo de uma determinada política pública.

Hassenteufel (IDEM) destaca que nesse modelo não há espaço para análise dos atores que se encontram fora do centro de decisões governamentais, configurando-se como um modelo operacional que busca simplificar as ações concernentes as políticas públicas dividindo-as e isolando-as em seqüências. Parte-se também da premissa de que o Estado tem em si a plena capacidade de realização de uma política pública, colocada em termos de input e output. De fato, o trabalho de Lasswell influenciou toda uma série de estudos pautada pela sua lógica seqüencial. Gary Brewer (1974), que foi aluno de Lasswell, formulou novo modelo composto de seis etapas, já os trabalhos de Charles Jones (1970) estruturam uma seqüência de 5 etapas para as políticas públicas.

As críticas a esse modelo teórico direcionam-se para a concepção dos seus dois postulados básicos:

> D'une part celui de la rationalité de la décision (ou moins de la possibilité de rendre la décision rationnelle par l'élaboration d'instruments scientifiques d'action) ; d'autre part celui du caractère non problématique de la mise en oeuvre, qui fait l'objet d'une attention très limitée. Tout se passe como si une « bonne » decision (c'est a dire rationnelle) ne pouvait qu'être appliquée sans difficultés. (HASSENTEUFEL, IDEM, 20)[10].

A « boa » decisão, contudo, não se traduz automaticamente para a implementação de uma política pública eficaz nem tampouco exitosa. Da decisão de gabinete a ação dos atores diretamente responsáveis para a implementação de uma política pública há um amplo espaço repleto de interesses e negociações, constrangimentos jurídicos, econômicos e políticos, além da questão burocrática, já destacada por Max Weber no início do século passado.

[10] De uma parte temos a racionalidade da decisão (ou ao menos a possibilidade de tornar a decisão racional pela elaboração dos instrumentos científicos de ação); da outra parte o caráter não problemático da implementação, que é objeto de uma atenção muito limitada. Tudo se passa como se a "boa" decisão (quer dizer racional) possa ser aplicada sem dificuldades. Tradução do autor.

Partindo-se desse modelo de análise evidencia-se sua dificuldade em compreender a questão das políticas públicas internacionais. Tendo a premissa de que as políticas públicas internacionais encontram sua identidade e singularidade na interação que tem lugar ora arena internacional ora na arena nacional (segundo dinâmicas distintas), não seria sem dificuldade que se poderia transpor o pressuposto da racionalidade para os atores envolvidos a partir desse enfoque centrado no papel decisório do Estado nacional. E, mesmo que tal transposição fosse feita, não se pode ignorar que a gênese do modelo está limitada pelo enfoque "nacional".

1.2.2 – Abordagem centrada nos Processos de Formulação das Políticas Públicas.

Destaca-se, nessa abordagem, um ponto essencial na formulação e implementação das políticas públicas: a chamada agenda-setting; ou seja, o estabelecimento da agenda de um determinado governo. A questão central é saber como, quando e porquê um determinado fato social, político, econômico ou cultural torna-se alvo das preocupações do Estado. (Para o desenvolvimento da tese, tornar-se essencial saber quando a questão do ensino superior virou alvo das preocupações doa Estados que interagem na construção do Processo de Bolonha). Tal foco, como colocado pelos representantes dessa vertente, não entra em contradição com as etapas seqüência definidas como constituintes das políticas pública, mas caracteriza-se como estudos complementares das análises seqüenciais quando enfatizam um dos aspectos importantes para a construção de uma política pública.

Um dos representantes nesse campo é John Kingdon que assim define o agenda setting:

> I define a governmental agenda as a list of subjects or problems to which governmental officials and those close to them are paying serious attention. We want to understand why subjects rise and fall on the agenda. Within agenda subjects, quite a different process narrows the very large set of possible alternatives form which choices might be made to the set of alternatives that actually are considered. Agenda setting and the generation of alternatives are not the same as either final choices (e.g., a

> legislative enactment or a presidential decision) or the implementation of those choices. (2002, 97)[11].

Kingdon preocupa-se com a agenda e com as alternativas existentes na escolha das políticas públicas a serem ou não implementadas. O trabalho de Kingdon tem o mérito da percepção da mudança de alvos das políticas públicas, seja na mesma gestão, seja em gestões de partidos distintos ou opositores. De fato, o porquê de algumas questões entrarem ou saírem da agenda estatal ou governamental é uma das questões mais importantes no estudo das políticas públicas porque trata, necessariamente, de levar em consideração as influencias sociais, políticas e econômicas que recaem sobre o poder público, ainda que a resposta do poder público não seja sempre materializada através da realização dos assuntos postos na agenda[12]. Essa abordagem, embora não enfoque a questão internacional, poderia ser utilizada para o estudo das políticas públicas internacionais, como uma maneira de melhor compreender como o processo de agenda setting é colocado em prática em organizações internacionais e o quanto as relações dos Estados com essas organizações tem influencia na construção da agenda.

Há também a abordagem do Punctuated Equilibrium, desenvolvida por Baumgartner e Jones, mas que também apenas considera os atores e influências dentro do paradigma nacional das políticas públicas. A lógica desse modelo é, Capella:

> Com esse modelo, os autores procuram criar um mecanismo que permitisse a análise tanto de períodos de estabilidade, como aqueles em que ocorrem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas (...) Nesse modelo, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são

[11] Eu defino a agenda governamental como uma lista de temas ou problemas sobre os quais os funcionários públicos e seus auxiliares dão séria atenção. Nós queremos entender porquê temas aparecem e saem da agenda. Dentro dos temas da agenda um processo um tanto diferente estreita a larga lista de possíveis alternativas cujas escolhas serão feitas e realmente consideradas. A colocação na agenda e a geração de alternativas possíveis não são a mesma coisa que as escolhas finais (por exemplo, um ato legislativo ou um decreto presidencial) ou que a implementação dessas escolhas. Tradução do autor.

[12] Durante o período de trabalho na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo foi possível constatar como prioridades aparecem e somem da agenda governamental seguindo uma lógica que contraria a crença da existência de uma racionalidade na ação do Estado. Ainda que o governo do estado encontra-se há tempos nas mãos de um mesmo partido político uma das suas características mais visíveis é a falta de continuidade dos projetos de políticas públicas educacionais. Não há falta de estudos diagnósticos sobre a situação da educação no estado e tampouco faltam soluções possíveis, o problema encontra-se justamente em dois pontos: falta de continuidade das prioridades anunciadas e problemas de implementação das decisões tomadas.

> interrompidos por momentos de rápida mudança(punctuations). (2002; 39).

1.2.3 – Abordagens Centradas na Implementação das Políticas Públicas

O pressuposto da racionalidade da tomada de decisões encontra seus limites na simples constatação da dificuldade de implementação de uma política pública qualquer. Tal dificuldade pode estar relacionada às etapas burocráticas de implementação, a questão dos interesses coorporativos desenvolvidos e defendidos dentro da própria administração estatal ou mesmo das organizações sociais, como sindicatos e associações profissionais (Jobert e Muller, 1987).

Mazmanian e Sabatier resumem os dois principais problemas para a questão da implementação de políticas públicas de acordo com diferentes abordagens metodológicas. O primeiro aspecto destacado é descrito da seguinte maneira:

> On the one hand are practitioners who want to know about the implementation process in order to decide which levels they need pull to make a program work. Or, if a program is in the design and formulation stage, they want to know which features should be included in a statute or authoritative directive to best ensure goal attainment. For the implementation analyst to suggest, therefore, that what is really needed to attain a particular goal is to overcome longstanding cultural values or basic tenets of human nature is of little use or interest to practitioners. Their view of implementation is an extremely practical and proactive perspective. If the nuts and bolts answers cannot be provided by implementation analysts, then they have little to offer the real world of policymaking (1983,97)[13].

[13] De um lado estão os implementadores que querem saber sobre a processo de implementação de forma a decidir em quais níveis eles precisam enfatizar para fazer um programa funcionar. Ora, se um programa está no estágio de formulação, eles querem saber quais as estruturas devem ser incluídas no estatuto ou na autoridade diretiva para melhor conseguir atingir os objetivos. Para o analista de implementação sugerir o que realmente é necessário para atingir um objetivo específico é preciso superar os valores culturais ou princípios básicos da natureza humana, que são de pouco uso ou interesse dos implementadores. Suas visões de implementação são extremamente práticas e seguem uma perspectiva pró-ativa. Se respostas práticas não podem ser providas pelos analistas de implementação então eles tem muito pouco a oferecer para o mundo real da política. Tradução do autor.

Os autores se concentram na perspectiva extremamente prática da qual partem os formuladores da política pública, não colocando a atenção devida nos mecanismos próprios que limitam a implementação de qualquer política pública, nem tampouco dando atenção ao que se refere aos valores culturais e sociais do contexto no qual as políticas devem ser realizadas. Assim como não há uma racionalidade onipresente que se expressa nas decisões de um governo, não há também um corpo administrativo totalmente voltado para a racionalidade instrumental para implementação das ações do Estado.

Já a segunda perspectiva é colocada da seguinte forma:

> On the other hand, social scientists are ever sensitive to the fact that much of what occurs in the course of an implementation effort cannot be changed by policy formulators and implementers (...) for most social scientists, then, we are captives of social, economic, and political circumstances that may, with concerted effort over time, be mitigated but never fully erased. Their focus is on the broad picture and a search for general propositions about human behavior and social organizations, rather than on the specific levers that policymakers can manipulate in a particular situation. (1983,97)[14].

Tal perspectiva concentra-se mais nos efeitos limitadores da dinâmica social para a implementação de uma política pública anteriormente concebida, por isso o foco na questão comportamental e na dinâmica das organizações sociais.

De fato, os autores procedem a essa tentativa de síntese das análises sobre implementação das políticas públicas para exporem e defenderem suas perspectivas de análise que juntariam os aspectos positivos das visões acima resumidas. Avançando na análise para contemplar as diferentes perspectivas em uma síntese, chegam a elaborar um detalhado fluxograma das variáveis e etapas que afetam a implementação de uma política pública, incluindo variáveis chamadas de "nonstatutory" e "statutory" (que fazem referencia as decisões jurídicas e legais que podem ser tomadas pelo Estado), a diversidade do grupo

[14] De outro lado, cientistas sociais são sempre sensíveis ao fato de que muito do que ocorre no curso dos esforços de implementação não podem ser mudados por formuladores ou implementadores das políticas (...) Para a maioria dos cientistas sociais, então, eles são cativos das circunstâncias sociais, econômicas e políticas que podem ser mitigadas mas nunca apagadas. Seu foco está mais no quadro geral e na busca por propostas gerais sobre o comportamento humano e organizações sociais que nos níveis específicos que os fazedores de políticas podem manipular em uma situação dada. Tradução do Autor.

focal e seu comportamento social, as dificuldades técnicas encontradas, recursos financeiros, suporte público, avaliação externa, entre outros.

Todo o fluxograma pode ser resumido, segundo os próprios autores (1983) em seis condições para uma implementação efetiva das políticas públicas que focam, principalmente, os aspectos legais e de jurisdição necessários para a obtenção dos objetivos declarados de uma determinada política. A estrutura de implementação elaborada pelos autores abrange três imperativos que afetam esse processo: o imperativo legal, o racional burocrático e o consensual, dando maior ênfase ao primeiro imperativo. As razões apontadas para essa ênfase são de ordem empírica e normativa.

> On the one hand, we feel that scholars in the so-called behavioral era have tended to ignore the importance of legal variables. Our argument is not with their behavioral focus but rather with their failure to realize that much of bureaucratic behavior may be explained by the legal structure (or lack of such structure) imposed by the relevant status. The second reason for focusing on the legal imperative stems from our conviction that, insofar as possible, policy decisions in a democracy ought to be made by elected officials rather than civil servants. Thus, one of our objectives has been to demonstrate the mechanisms whereby legislators and chief executives can formally affect the implementation process through statutory design, as well as to identify the nonstatutory variables which can substantially undermine the attainment of those objectives. (1983, 123)[15].

Nas palavras expostas para a explicação da abordagem utilizada por Sabatier e Mazmanian nota-se a forte preocupação no aspecto de como a estrutura legal mantém restrições e acaba por condicionar a implementação das políticas públicas. As ações efetivadas pela burocracia ou pelo funcionalismo público podem ser explicadas, segundo essa abordagem, pelas composições estruturais jurídicas e legais do Estado. O enfoque institucional dos autores mostra-se, então, evidente.

[15] Por um lado, sentimos que os estudiosos na assim chamada era comportamental tendem a ignorar a importância das variáveis legais. Nosso argumento não é sobre o seu foco comportamental, mas sim em sua falha em perceber que muito do comportamento burocrático pode ser explicado pela estrutura legal (ou a sua falta) imposta pelo status relevante. A segunda razão para se focar nos imperativos legais baseia-se em nossa convicção que, enquanto possível, as decisões políticas em uma democracia podem ser feitas por funcionários eleitos ao invés dos servidores civis. Então, um dos nossos objetivos é demonstrar os mecanismos através dos quais os legisladores e seus chefes executivos podem afetar formalmente o processo de implementação através do desenho institucional e estatutário, assim como identificar as variáveis não estatutárias que podem minar substancialmente a obtenção desses objetivos. Tradução do Autor.

A estrutura burocrática e jurídica do Estado pode traçar os limites dentro dos quais a ação do Estado poderá ou não se mostrar efetiva na implementação das suas políticas públicas. A efetividade da ação estatal depende dos seus meios jurídicos e legais disponíveis e da sua estrutura institucional que acabam por moldar as formas de interação que acontecem entre o poder público e as ações dos atores que se encontram envolvidos no processo de uma política pública específica.

Outra aspecto de importância levantado por essa perspectiva de análise institucional diz respeito às relações existentes entre a democracia e os processos de decisão e implementação das políticas pública. Como expresso pelos autores, em uma democracia as decisões sobre as políticas públicas são tomadas pelos seus representantes eleitos e devem corresponder, pelo menos em parte, as expectativas dos seus eleitores. Contudo, a implementação das decisões não depende da simples vontade daqueles que foram eleitos, mas sobretudo da estrutura institucional e burocrática do estado, assim como sua relação com outras organizações sociais. Poder-se constatar nesse aspecto a preocupação dada às relações existentes entre burocracia e democracia como já explorado por outros estudos, como o de Theda Scokpol (1993).

A abordagem teórica descrita também é considerada como um exemplo da perspectiva Top-down, que foca sua análise no processo de implementação das políticas públicas a partir da ação decisória do Estado e de como essa ação desce até encontrar seu público alvo. Sabatier e Mazmanian são dois nomes importantes nessa abordagem que tem também os trabalhos de Van Meter e Van Horn (1975).

A abordagem top-down pode ser mais bem entendida em contraposição a abordagem bottom-up, que se concentra também na questão do processo de implementação, mas critica o enfoque dado nas questões legais e na centralidade da instituição do Estado como ator chave das políticas públicas negligenciando a participação de outros atores, organizações, setores da iniciativa privada, burocratas de baixo escalão, funcionários públicos responsáveis diretos pela implementação das diretrizes outrora definidas e, também,

movimentos sociais[16]. A lista dos trabalhos dessa linha incluí, entre outros, os trabalhos de Benny Hjern e Chris Hull (1982) e Susan Barret e Colin Fudge (1981).

As características marcantes do Processo de Bolonha se enquadrariam com relativa dificuldade nessas abordagens, visto que ele não se caracteriza por uma simples ação "top-down" de um Estado, já que se desenvolve no cenário internacional e também não é a simples implementação de diretrizes de uma organização internacional. Por outro lado, o Processo de Bolonha não é a concretização de demandas feitas por outros atores sociais. Ele se caracteriza, antes de tudo, por sua dinâmica de interação dos atores que acontece nas esferas nacionais e internacionais.

1.2.4 – A Sociologia Política da Ação Pública[17]

A teoria da sociologia política da ação pública teve sua origem e desenvolvimento essencialmente na França, através dos trabalhos de alguns pesquisadores como, por exemplo, Pierre Muller, Bruno Jobert, Yves Surel e Patrick Hassenteufel. O surgimento dessa corrente teve, ainda, a influência dos trabalhos norte-americanos desenvolvidos nos anos 80 sobre as redes de políticas públicas – policy networks – e das coalizões de causa – advocacy coalitions. O ponto comum é a constatação de que o Estado não ocupa mais, sozinho, o centro da análise das políticas públicas e que elas se realização através da interação dos atores envolvidos.

[16] Entre 2006 e 2007 participei como pesquisador da pesquisa Desempenho dos Alunos na Prova Brasil, organizado pelo Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e Banco Mundial e que tinha como objetivo constatar experiências escolares exitosas com relação ao aprendizado dos alunos. Nas discussões sobre a metodologia e os resultados ficou constatado um fato que corrobora algumas das premissas da análise bottom-up, ou seja, de que o sucesso das escolas e redes municipais pesquisadas pouco se devia a política pública governamental e muito havia sido construído e conquistado pelas equipes pedagógicas de cada unidade de ensino. E não foram poucos os casos de membros dessas equipes pedagógicas que declararam que as ações das secretarias de educação mais atrapalhavam que ajudavam na implementação de práticas e diretrizes pedagógicas. A Pesquisa deu origem a publicação Desempenho dos Alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino.

[17] Os autores dessa corrente preferem o termo "ação pública" ao invés de "política pública" para enfatizar que elas são as ações do Estado. Desta forma poder-se-ia falar de "ação pública internacional", contudo nesse trabalho preferiu-se a utilização do termo "política pública" por se tratar de um termo de maior uso e já consagrado pela literatura.

De fato, pode-se considerar que o livro de Muller e Jobert, l'État en Action pode ser considerado o marco inicial dos trabalhos que seguem essa abordagem. O problema enfrentado pelo atores foca-se sobre um problema que perpassa todas as linhas de pesquisa nas políticas públicas e foi colocada da seguinte forma pelos autores: "*Pourtant, um problème demeure, celui du fossé qui sépare, encore aujourd'hui, ces recherches sur les politiques et les réflexions plus générales sur l'État dans la société contemporaine*" (JOBERT, B e MULLER, P. 1987,9)[18]. O abismo entre as pesquisas sobre as políticas públicas e as reflexões sobre o Estado revelariam pelo menos duas diferentes tradições da ciência política: a prática anglo-saxã da análise das políticas públicas e a filosofia política européia. A primeira tradição traz consigo o traço marcante do pragmatismo na busca por resultados e soluções eficazes para os problemas que nascem da prática política ou ainda que tenha na sua origem em diferentes aspectos dinâmicos da sociedade e acaba por demandar uma intervenção do poder público. A exposição das abordagens de políticas públicas realizadas até aqui abraçam essa tradição e se direcionam para a solução objetiva dos problemas colocados para a ação do Estado. As discussões sobre a estrutura de implementação, ou as análises seqüenciais das políticas públicas visam sua realização eficaz e não se debruçam nas questões epistemológicas da ciência política, como a legitimação do poder estatal, a representação democrática ou a relação de deveres do Estado para com a sociedade. Essas questões encontram-se inseridas dentro da tradição da filosofia política européia, como no trabalho dos contratualistas Thomas Hobbes, John Locke e mesmo Jean Jacques Rousseau, ou na tradição iniciada por Maquiavel, ou ainda nos inúmeros trabalhos influenciados pela corrente marxista, sem esquecer a obra do próprio Marx e de Max Weber. Entre as duas tradições há um estranhamento, e é a partir desse estranhamento que Jobert e Muller colocam as seguintes questões:

> Comment, sans théorie de l'État, approfondir l'étude des politiques ? Inversement, comment réfléchir à la place de l'État dans les sociétés modernes sans prender en compte, de façon serieuse, le formidable développement des politiques públiques ?
> Il est donc urgent de réintégrer l'analyse des politiques dans une conception plus large des rapports État-société, de façon à ce que la

[18] Entretanto, um problema continua, aquele do fosse que separa, ainda hoje, as pesquisas sobre as políticas e as reflexões mais gerais sobre o Estado na sociedade contemporânea. Tradução do autor.

> théorie de l'Etat bénéficie enfin des acquis de l'analyse des politiques. (1987, 9,10)[19].

São questões que sintetizam algumas das perguntas que deram origem a essa tese de doutoramento. Como seria possível fazer um estudo além do descritivo sobre o Processo de Bolonha sem se referir, mesmo que de forma superficial, a teoria do Estado, visto que são exemplos de políticas públicas internacionais que se caracterizam por terem seu lugar de formulação, negociação e interação ultrapassando as fronteiras nacionais, ou seja, para além do Estado em ação? Por outro lado, como seria possível o estudo analítico desse caso sem uma referência, ainda que mínima, do papel do Estado em seu desenvolvimento?

O Processo de Bolonha não se caracteriza simplesmente pelas ações do Estado em um sentido mais ligado a tradição da filosofia política européia, nem tampouco pela simples cooperação entre Estados europeus, nem por ser um conjunto de intervenções no sentido dado por aqueles que seguem a tradição designada por Muller e Jobert de anglo-saxã. O Processo de Bolonha, como exemplo de política pública internacional vai do "l'Etat en action[20]"e contempla as interações entre diversos atores que ocorre no cenário e dentro do contexto internacional e que se concretizam nacionalmente através da ação Estado.

O Estado em Ação, para os autores, se apóia sobre os conceitos de regulação e legitimação. Em recente artigo, Jobert reitera esses principais pontos de análise:

> L'État n'était pas cette entité majestueuse et unifiée, calibrée par les juristes. Les responsables en titre n'étaient parfois que des comparses — coupables ou non — des actions menées en leurs noms. L'administration n'était pas une simple exécutante de directives qui lui seraient imposées d'en haut. Elle se posait aussi en représentant d'intérêts sociaux contraires, eux-mêmes relayés par des corps administratifs rivaux. Comment dès lors comprendre dans quelle mesure cet ensemble

[19] Como, sem teoria do Estado, aprofundar o estudo de políticas públicas ? Inversamente, como refletir sobre o lugar do Estado nas sociedades modernas sem se considerar, de maneira séria, o formidável desenvolvimento das políticas públicas ? Torna-se então urgente a reintegração da análise das políticas em uma concepção mais larga das relações entre Estado e Sociedade, de maneira que a teoria do Estado se beneficie das conquistas das análises das políticas públicas. Tradução do autor.

[20] Jobert e Muller definen o "Etat en action" como "un Etat dont le fonctionnement est structuré autour de la conduite des politiques publiques » (1987, 10). O funcionamento do Estado se estrutura no entorno da condução das políticas públicas, assim quando faço referência as políticas públicas que se originam fora dos limites de ação do Estado, o significado da sua ação deve ser reavaliado nesse ponto específico porque da sua ação depende a concretização das ações definidas na esfera internacional.

> segmenté, divisé, pouvait contribuer à la préservation d'un ordre politique légitime ? Deux réponses étaient esquissées pour répondre à cette question : d'une part, les politiques devaient trouver un accommodement entre les exigences parfois contradictoires de l'intégration et de la légitimation ; d'autre part, elles devaient contenir dans certaines limites les tendances divergentes qui travaillent toutes sociétés différenciées en secteur. L'analyse de *L'État en action* devait donc saisir cette double dialectique de la régulation et de la légitimation, du secteur et du global, en partant du principe que les solutions ne sont jamais données mais nécessitent toujours un travail d'invention (2004, 01)[21].

Logo na primeira frase do parágrafo explicita-se a negação do Estado como ator único do processo de políticas públicas, e da racionalidade da sua administração. Jobert apresenta a concepção de que o Estado traz em sua estrutura e seu fundamento interesses sociais contrários que, muitas vezes, são defendidos dentro da própria administração pública. Essa constatação já se encontra, na verdade, no seu trabalho com Muller, quando se atém ao fato de que a o Estado aparenta ser "*un ensemble unifié, capble d'imposer une volonté cohérente à la société qu'il protège contre elle même*" (1987, 14)[22]. No entanto, essa aparência é como o exercício de um espetáculo que, logicamente, não corresponde ao seu comportamento constatado. A máquina estatal tem seu funcionamento ordenado de forma muitas vezes irracional, muitas vezes conflitante, poucas vezes mostra-se um ator unificado.

> Dès l'abord, ces ratés de la machine étatique suggèrent une approche inhabituelle de l'action publique. La démarche coutumière consiste à postuler la cohérence des objectifs que s'est donnés « la puissance publique ». Ce n'est qu'ensuite que l'étude de la mise en oeuvre ferait paraître des difficultés, des inchohérences ou des contradictions. Notre

[21] O Estado não era essa entidade majestosa e unificada, como dito pelos juristas. Os responsáveis era, muitas vezes, apenas comparsas – culpados ou não – das ações efetuadas em seus nomes. A administração não era uma simples executadora de diretivas que lhe seriam impostas pelo alto. Ela se colocava também como representante de interesses sociais contrários, eles mesmos ligados a corpos administrativos rivais. Como então compreender em que medida esse conjunto segmentado, dividido, poderia contribuir para a preservação de uma ordem pública legítima ? Duas respostas estavam esboçadas para essa questão: de uma parte, os políticos deveriam achar uma acomodação entre as exigências as vezes contraditórias de integração e de legitimação; por outro lado, elas deveriam conter em certos limites as tendências divergentes que existem em todas as sociedades diferenciadas em setores. A análise do Estado em ação devia então pegar essa dupla dialética da legitimação e da regulação, do setorial e do global, partindo do princípio que as soluções não são jamais dadas, mas necessariamente e sempre em tração de invenção. Tradução do autor.

[22] Um todo unificado, capaz de impor uma vontade coerente a sociedade que ele protege contra ela mesma. Tradução do Autor.

> démarche au contraire consiste à postuler l'existence d'incohérences, d'ambiguités et d'incertitudes à tous les stades et à tous les moments de l'action publique (IDEM, 15)[23].

A crítica as demais abordagens se faz através da desconstrução, primeiro, da unidade organizacional e racional do Estado e, em segundo, do tratamento de incoerências e ambigüidades como anomalias na implementação das políticas públicas. A continuação da crítica é ilustrativa de uma questão importante, a participação de outros atores que não o Estado na prática das políticas públicas:

> On verra ainsi que bien souvent les "decideurs" ne savent pas ce qu'ils veulent ou encore qu'ils ne désirent pas expliciter leurs objectifs ; bien souvent aussi, ils ignorent les résultats possibles de leur action, les décideurs officiels ne sont d'ailleurs pas toujours aussi influents que d'autres acteurs moins visibles et le conflit et la rivalité entre administrations constituent l'une des constantes les mieux vérifiées de l'étude administrative (IDEM, 15)[24].

Essa citação se faz importante na medida em que são colocas as seguintes questões : como os Estados reagem às ações tomadas pelos atores envolvidos no Processo de Bolonha? Através dessas reações seria possível mostrar os conflitos internos do Estado e entre Estado e os atores envolvidos? Seria possível verificar rivalidades e conflitos entre diferentes Estados e demais atores envolvidos de acordo com as decisões e diretrizes tomadas pelos atores envolvidos nesses dois casos, já que a implementação dessas se dá nacionalmente? E, finalmente, dado que o Processo de Bolonha se desenvolve em um contexto político-econômico e social de integração regional, embora não se configure como conseqüência direta desse processo, qual o tipo de interação que se manifesta entre as instituições

[23] Desde o início, os erros da máquina estatal sugerem uma abordagem inabitual da ação pública. A abordagem comum consiste em postular a coerência dos objetivos que são dados pela "potência pública". E é apenas em seguida que os estudos de implementação farão aparecer as dificuldades, as incoerências ou as contradições. Nossa abordagem, ao contrário, consiste em postular a existência de incoerências, ambigüidades e incertezas em todos os estágios e em todos os momentos da ação pública. Tradução do autor.

[24] Veremos também que constantemente os "decisores" não sabem o que querem ou ainda que eles não desejam explicitar seus objetivos; e constantemente também, eles ignoram os possíveis resultados das suas ações. Os decisores oficiais não são sempre tão influentes quanto outros atores menos visíveis e o conflito e a rivalidade dentro da administração constitui uma das constantes melhor verificadas no estudo da administração. Tradução do Autor.

definidoras do processo de integração regional (União Européia) e os atores envolvidos nesse caso específico do Processo de Bolonha ?

Voltando a análise iniciada por Muller e Jobert, temos então que a função do Estado mostra-se uma forma de tentar preservar a ordem política em meios a interesses contraditórios e também impor limites nas tendências divergentes da sociedade. A ação do Estado é marcada por essa dialética entre regulação e legitimação. Os autores chegam a definir o Estado no final do século XX como "*le royaume du paradoxe*" (1987, 15)[25], resumido na figura abaixo.

Quadro 01 – Os Paradoxos do Estado

Paradoxo da Unidade	Quanto maiores às atividades sociais assumidas pelo Estado, maiores suas dificuldades de gerenciamento
Paradoxo da Dominação	Assim que o Estado aparece cada vez mais como um centro de dominação autônoma, maior se torna o peso das elites dirigentes em momentos de crise econômica.
Paradoxo da Ordem	Quanto mais o Estado aparece como um elemento de racionalização da sociedade, mais ele toma forma de um produtor de desordem administrativa
Paradoxo das Fronteiras	Quanto mais o Estado se expande, mais ele se torna inacessível porque ele se desenvolve em formas jurídicas cada vez menos específicas, tornando difícil traçar seus limites e fronteiras.
Paradoxo da Mudança	Tido como motor das mudanças sociais, o Estado encontra-se face a inovações sociais que não encontram seu caminho pelas rotinas burocráticas
Paradoxo da Exterioridade	Embora haja um sentimento de interpenetração entre Estado e Sociedade, o Estado faz questão de se manifestar acima da Sociedade
Paradoxo da Potência	Nunca o Estado pareceu ser tão forte materialmente e organizacionalmente, mas mostra-se fraco frente às limitações exteriores e dos movimentos sociais.

FONTE: JOBERT e MULLER, 1987.

É necessário frisar que as contradições e paradoxos expostos datam de 1987 e se encaixam dentro de um contexto político e econômico internacional que ainda incluí a existência do bloco socialista liderado pela União Soviética, um contexto também que é anterior a criação

[25] Reino do Paradoxo. Tradução do Autor.

da Organização Mundial do Comércio (a Rodada Uruguai do GATT iniciou-se apenas um ano antes, em 1986) e que os estudos sobre a globalização e a chamada crise do Estado Nação ainda não tinha adquirido seus contornos mais claros. Destarte os paradoxos devem ser reavaliados de acordo com o contexto presente. As dificuldades de gerenciamento permanecem evidentes, assim como o paradoxo da mudança. O paradoxo das fronteiras tem se acentuado pelas características do contexto acima descrito, da mesma forma que o paradoxo da dominação. A importância desses paradoxos está na demonstração de que:

> Premièrement, l'hétérogénéité et les contradictions incontestables de l'Etat en action ne sont pas le produit du hasard, ni même une résultante mécanique de l'extension de son domaine d'activité. Elles s'expliquent par les exigences multiples et contraires auxquelles tout ordre politique doit repondre.
> Deuxièmement, l'action de l'Etat n'est jamais une réponse automatique à des situations sociales bien définies. Elle exige un travail d'apprentissage et d'invention pour s'adapter aux incertitudes fondamentales qui marquent toute action politique (IDEM, 1987, 17)[26].

As contradições são partes intrínsecas da ação do Estado e da ordem política, assim, não é possível um estudo das políticas públicas sem considerar esse contexto. Por outro lado, a ação do Estado como política pública não é sempre uma resposta automática para um determinado problema, seja ela uma demanda social ou de agentes privados ou mesmo de situações internacionais. Não é uma resposta em uma espécie de modelo mecânico input-output, mas sim um trabalho de construção social e de aprendizagem para a elaboração da ação pública.

Os autores trabalham com a idéia de uma sociedade formada por subsistemas (ou setores), cada qual dependente dos seus recursos, e interligados, podendo levar a evoluções contraditórias entre os subsistemas e desajustes que podem levar um bloqueio da reprodução de alguns desses subsistemas. Os subsistemas moldam as políticas setoriais do Estado em ação através das políticas públicas setoriais, cujo objetivo é:

[26] Em primeiro lugar, a heterogeneidade e as contradições incontestáveis do Estado em ação não são produtos do acaso, nem mesmo uma resultante mecânica da extensão de seu domínio de atividades. Elas se explicam pelas exigências múltiplas e limitadoras as quais toda ordem política deve responder.
Em segundo lugar, a ação do Estado nunca é uma resposta automática a algumas situações sociais bem definidas. Ela exige um trabalho de aprendizado e de invenção para se adaptar as incertezas fundamentais que marcam toda ação política. Tradução do Autor.

> Maintenir ou restaurer au sein de la sectorialité un minimum de cohésion sociale qui était autrefois assurée par la territorialité. En effet le développement des politiques sectorielles pose des problèmes nouveaux de régulation qui rendent inadéquates les procédures d'ajustement par le marché et impliquent la croissance de l'Etat. Certains de ces problèmes renvoient à l'internationalisation de l'économie, d'autres à des facteurs internes : la structuration des intérêts en grandes organisations, la place importante du secteurs hors marché (IDEM, 1987, 19)[27].

Se a internacionalização da economia traz como conseqüência o crescimento do Estado para manter o que os autores chamam de um mínimo de coesão social dentro de um determinado subsistema ou setor, isso é um indicativo da ação reativa do Estado frente a problemas colocados fora das suas fronteiras territoriais. No caso do Processo de Bolonha, considerando o avanço, a estrutura e os contextos distintos, os Estados seriam obrigados, segundo a lógica acima descrita, a reagir às ações tomadas fora dos seus limites de atuação por atores que não fazem parte, muitas vezes, dos seus subsistemas ?. Em um sentido geral

> Plus une société est ouverte sur l'extérieur, plus problématique sera l'ajustement entre groupes et secteurs différemment articulés sur les réseaux internationaux. C'est donc pour limiter ces effets centrifuges associés à la contrainte externe que se développe un ensemble de politiques publiques (IDEM, 20)[28].

Nessa visão, o Estado agiria de forma a tentar limitar ou atenuar os efeitos centrífugos vindos de fora das suas margens de ação, ou fora das suas fronteiras. (No caso do Processo de Bolonha, como ficará claro nos próximos capítulos, os atores estatais desempenham um papel de condução do Processo, o que não os deixa imunes as pressões e interações criadas no âmbito internacional). Nesse caso citado, é provável que os autores se refiram as questões mais ligadas à atividade econômica quando falam da limitação dos efeitos sobre o

[27] Manter ou restaurar no seio de um setor o mínimo de coesão social existente anteriormente a assegurada pela territorialidade. De fato, o desenvolvimento das políticas setoriais coloca novos problemas de regulação que tornam inadequadas os processos de ajuste pelo mercado e implicam no crescimento do Estado. Certos problemas se referem a internacionalização da economia, outros a fatores internos: como a estruturação de interesses em grandes organizações e o lugar importante dos setores que estão fora do mercado. Tradução do Autor.

[28] Quanto mais uma sociedade se abre para o exterior, mais problemático será o ajuste entre grupos e setores que se articulam nas redes internacionais. É então para limitar esses efeitos centrífugos associados aos constrangimentos externos que se desenvolve um conjunto de políticas públicas. Tradução do Autor.

território nacional, e esse debate tem sua atualidade explícita. No caso das políticas públicas de ensino superior, como seria a ação do Estado e dos seus atores, em seus contextos específicos, frente ao Processo de Bolonha que exerceria uma pressão externa que demandaria uma resposta de regulação através das políticas públicas? Colocado de outra forma, o Processo de Bolonha representa pressões externas que demandam a atuação de regulação e atenuação por parte dos Estados ?

Recaindo sobre as práticas de ensino superior, as ações do Processo de Bolonha colocam em cheque, ainda que de uma forma não tão direta, um dos principais pilares da construção do Estado moderno, sua identidade nacional que se constrói também pela tentativa de homogeneizar seus sistemas educacionais para garantir uma identificação nacional. São políticas públicas que visam à legitimação do próprio poder do Estado. (Jobert e Muller, 1987).

Com relação ao processo de elaboração das políticas públicas, destaca-se também o fato da participação de outros atores que trabalham de forma a dar visibilidade política aos seus interesses, processo que os autores chamam de mediação. A mediação passa pela ação dos demais atores que interagem na construção da política pública. Essa atuação ficará mais clara quando da exposição feita por Hassenteufel (2008) quando foca a interação internacional que pode ser feita entre os atores. A importância do trabalho de Jobert e Muller se expressa na abertura do campo da sociologia política da ação pública como forma de perceber as políticas públicas como resultado da interação entre diferentes atores assim como o destaque dado a sua dimensão cognitiva. A sociologia política da ação pública também encara a prática das políticas públicas através dos seus códigos específicos, que são modelos de referência que asseguram a continuidade da ação e dão sentido aos objetivos dos atores envolvidos.

Os códigos apresentam uma tripla dimensão (Jobert e Muller, 1987): a dimensão cognitiva, que fornece os elementos de interpretação das forças e atores que interagem na construção das políticas públicas; a dimensão normativa que se expressa na definição das normas a serem seguidas e respeitadas na evolução das políticas públicas e também a dimensão estrutural, que é um código que defini os princípios e formas de ação que devem orientar a política pública. O Processo de Bolonha apresenta em seu desenvolvimento seus próprios

códigos cognitivos, normativos e estruturais através da interação dos atores no contexto internacional e nacional, na normatização que é decidida internacionalmente implementada nacionalmente e na sua estrutura que prevê uma dinâmica de interação sem uma estrutura institucional especialmente criada para seu desenvolvimento.

O trabalho de Jobert e Muller coloca também a importante questão sobre a ausência de uma análise sobre a gênese social das políticas públicas, visto que assim seria possível "*répondre à la question de savoir pourquoi et surtout comment, à partir d'une situation sócio-économique donnée, une politique spécifique est ou n'est pás élaborée*" (IDEM, 52)[29]. Essa é também uma das preocupações de Kingdon (2002) e de outros estudiosos da abordagem agenda setting. A gênese do caso estudado nessa tese – o Processo de Bolonha – é de extrema importância para caracterizá-lo como exemplo de política pública internacional. A partir do momento que se localiza essa gênese através de interações e relações próprias do cenário internacional e que visam implementação internacional das suas ações e decisões, coloca-se em questão o paradigma nacional das políticas públicas. Desta forma, a origem desse processo ocupará lugar importante na sua análise dentro do enquadramento teórico da sociologia política da ação pública, que será efetuado nos capítulos posteriores.

Na composição de uma política pública setorial, caso das políticas de ensino superior, é preciso levar em consideração o que Muller e Jobert (IDEM,52). chamam de elementos chave para compreender como se dará a lógica de intervenção do Estado nesse campo específico. Esses elementos são: em primeiro lugar, considera-se que : « *une politique sectorielle, c'est d'abord une tentative pour gérer un rapport entre le secteur concerné et la société globale : c'est le « rapport global-sectoriel* »[30] O segundo elemento chave é que essa relação só se transforma em objeto de ação pública unicamente em função da imagem que são feitas pelos próprios atores envolvidos na ação. "*On appellera cette représentation 'référentiel' de une politique sectorielle, parce qu'il designe l'ensembre de normes ou dês*

[29] Responder a questão de saber o porquê e, sobretudo como, a partir da uma situação socioeconômica dada, uma política específica é ou não elaborada. Tradução do Autor.

[30] Uma política setorial é em primeiro lugar uma tentativa para administrar uma relação entre o setorial referido e a sociedade global: é a relação global-setorial. Tradução do Autor.

référents d'une politique »[31] . E, finalmente, o terceiro elemento chave é saber quem é o responsável pela construção do referencial, ou seja "*quel est l'acteur qui va réellement élaborer l'image du système à reguler? A partir de quels concepts, de quels cadres? A travers quels mécanismes ? En même temps, il faut s'interroger sur le rôle joué par les acteurs dans l'élaboration de nouveaux rapports de pouvoir dans le secteur* »[32].

A definição dessa relação setorial-global (poder-se-ia ser definida em termos globais e locais se fizesse referência a descentralização do poder dentro de um Estado) coloca-se de maneira a expressar as distorções que aparecem, necessariamente, entre a reprodução e evolução de um setor com relação à evolução da própria sociedade. Sua lógica consiste na tentativa de ajuste entre esses dois níveis, o setorial, que diz respeito à área de desenvolvido de uma política pública (como por exemplo, as políticas educacionais, ou de ensino superior, ou de regulação de um tipo de atividade econômica) e o global, que se referem às ações do Estado (legitimação, integração e coesão social) visando à totalidade da sociedade. Embora os autores tenham pensado nessa relação dentro do espaço de atuação estatal, ela pode ser transportada para a relação entre o nacional e o internacional. A evolução do Processo de Bolonha se faz tanto no plano nacional (e local) quanto no plano internacional. A interação dos atores envolvidos, por exemplo, é realizada no cenário internacional através de encontros, seminários, conferências e pela implementação de um grupo de acompanhamento que comporta, também, atores internacionais (e além disso, se desenvolve dentro de um contexto político econômico europeu marcado pela integração regional) , mas sua efetivação prevê ações do Estado dentro da sua esfera de nacional de atuação.

O referencial, também chamado pelos autores de "acte constitutif de toute politique" (1987,52), coloca a questão das normas e referencias de uma determinada política pública. Normas e referências que são construídas pelos próprios atores envolvidos através das suas relações, interações, construções de consenso e decisões. Saber como o referencial é

[31] Chamaremos esta representação de "referencial" de uma política setorial porque ele designa o conjunto de normas ou de referências de uma política. Tradução do Autor.

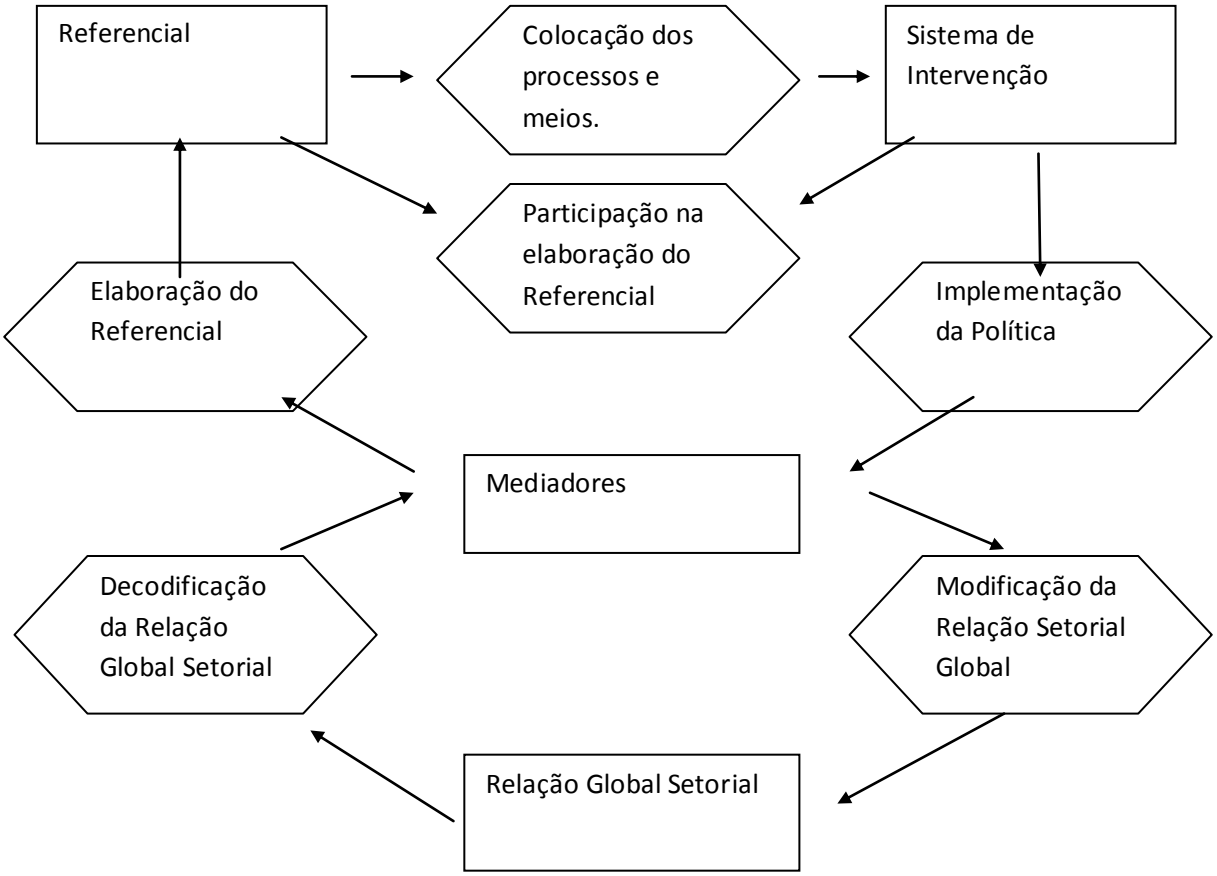
[32] Qual é o ator que irá realmente elaborar a imagem do sistema a ser regulado ? A partir de quais conceitos, de quais quadros ? Através de quais mecanismos ? Ao mesmo tempo, é preciso se interrogar sobre o papel jogado pelos atores na elaboração de novas relações de poder no setor. Tradução do Autor.

elaborado é saber como os próprios atores vêem seus respectivos papéis, funções, valores e interesses. A definição do referencial influencia na forma de como será norteada a relação com o poder do Estado e de como as ações e decisões do grupo de atores irão se institucionalizar. (A problemática do referencial recebeu atenção de outros autores da mesma corrente, como Surel e Palier (2005) e uma releitura do próprio Muller (2005)).No caso do Processo de Bolonha será possível destacar e colher o referencial construído através dos documentos e declarações publicadas pelos próprios atores que desses processos fazem parte. A documentação oficial, as declarações dadas depois de cada um dos encontros e os objetivos expressos são fontes suficientes para tornar claro o referencial colocado em cada um desses dois casos.

O terceiro elemento chave deixa vários questionamentos que serão vitais para a compreensão da constituição e funcionamento do Processo de Bolonha: é preciso saber quais os atores que elaboram e definem os contornos da imagem e representação do sistema de políticas públicas que será regulado. Regulação que, por sua vez, será efetivada em nível de cada Estado nacional. Será preciso saber, também, quais os conceitos e concepção serão formuladas, e qual será o mecanismo encontrado pelos atores para a expressão desses conceitos e concepções. E, finalmente, qual será o papel dos atores na relação de poder que se estabelecerá para a confirmação e implementação das políticas públicas.

O fluxograma abaixo resume o funcionamento de uma política pública setorial na visão de Muller e Jobert.

QUADRO 02 - Funcionamento de uma política pública setorial



FONTE: JOBERT e MULLER, 1987.

O destaque desse esquema é que, a partir dele, seria possível ultrapassar o caráter da ação racional estatal das abordagens teóricas do estudo das políticas públicas enfatizando algo de maior importância: a dinâmica de funcionamento e as possibilidades de mudança. O esquema será tomado como referência para o estudo da dinâmica das políticas públicas internacionais. Porém, para o estabelecimento dessa referência é necessário o acréscimo das dimensões nacionais e internacionais para que seja possível sua utilização no estudo do Processo de Bolonha como exemplo de política pública internacional. Antes de se estabelecer uma síntese dos conceitos e concepção em um esquema da interação dinâmica para a compreensão das políticas públicas internacionais através do caso do Processo de Bolonha, ainda é necessário levar em consideração outros pontos no desenvolvimento dessa abordagem teórica.

A Sociologia Política da Ação Pública contempla a configuração de vertentes cognitivas para a compreensão do funcionamento das políticas públicas. Desloca-se o foco para a interação dos atores envolvidos no processo e seus modos de interação. Essa abordagem prevê, como já especificado, uma maior amplitude na consideração dos atores que atuam nesse processo. Patrick Hassenteufel descreve a interação em termos de construção coletiva de atores políticos, experts, atores intermediários, estatais e não estatais e, finalmente, atores internacionais.

Segundo Yves Surel:

> Provenant d'auteurs divers et reposant sur dês notions distinctes, ce courant d'analyse repose cependant toujours sur la conviction que les politiques publiques sont le fruit d'interactions sociales qui donnent lieu à la production d'idées, de représentations et de valeurs communes. De manière plus précise, ces approches considèrent que les politiques publiques sont déterminées par des croyances communes aux acteurs publics et privés concernés, qui définissent la manière dont ces mêmes acteurs envisagent les problèmes publics et conçoivent les réponses adaptées à cette perception de problèmes. (2000 ; 235)[33].

Nessa perspectiva as políticas públicas se desenvolvem a partir da interação dos seus diversos atores, e essa interação acontece baseada em valores e práticas, idéias e representações, muitas vezes construídos concomitantemente ao desenvolvimento das políticas públicas. Assim é também possível perceber a importância das chamadas "récits de politiques publiques" (RADAELLI, 2000), que se caracterizam como a forma que reveste os elementos cognitivos ligados a uma determinada política pública. E, desta maneira, segundo o mesmo autor, "*les récits de politiques publiques rendent ainsi les problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine. De manière caractéristique, ils suggèrent une série d'actions plutôt que d'autres, en établissant un lien*

[33] Originando-se em atores diversos e baseando-se em noções distintas, essa corrente de análise repousa sobre a convicção de que as políticas públicas são o fruto de interações sociais que dão lugar a criação de idéias, de representações e de valores comuns. De maneira mais precisa, essas correntes consideram que as políticas públicas são determinadas pelas crenças comuns aos atores públicos e privados que definem a maneira como eles, atores, vêem os problemas públicos e como concebem as respostas que se adaptam as percepções dos problemas. Tradução do Autor.

entre le présent e le futur » (IDEM, 2000, 257)[34]. Considerando-se a dinâmica do Processo de Bolonha é possível notar que essa política pública internacional se desenvolve como uma trama de interações e interesses, de atores públicos e privados, nacionais e internacionais, embasados em valores e percepções cognitivas construídas ao longo do processo, dotando, assim, essa récita de projeção futura e explicação presente. Por essa razão que as principais fontes escolhidas para o estudo da evolução do Processo se concentra nos documentos emitidos pelas Conferências dos Ministros responsáveis pelo ensino superior, a entidade representativa das universidades, a EUA, e a ESU, entidade dos estudantes europeus. Esses relatos são expressões explicativas do presente e indicativas das projeções futuras do desenvolvimento do Processo de Bolonha.

A dimensão cognitiva da política pública liga-se (HASSENTEUFEL, 2008) a questão do referencial e a noção de um sistema de crenças coletivas (de valores que podem ser compartilhados pelos atores na condução e implementação da política pública). Liga-se, ainda, a noção de paradigma das políticas públicas. "*Un paradigme de politique publique correspond à un système de représentation dominat à une période donnée. Il s'agit d'un cadre de interprétation du monde reconnu comme « vrai » par la grande majorité des acteurs des politiques publiques* ». (IDEM, 2008, 109)[35]. Incorporar a dimensão cognitiva ao estudo do Processo de Bolonha pressupõe levar em consideração não só o referencial dos atores envolvidos, mas também a existência de valores compartilhados e de como esses valores se expressam nas relações entre plano nacional e internacional desse caso. A questão do paradigma direciona-se ao ineditismo que representa o Processo de Bolonha no seu objetivo de criar um Espaço Europeu de Ensino Superior e de fazer com que esse espaço seja considerado o exemplo a ser seguido nas suas relações com atores que não se encontram no continente europeu.

[34] As récitas de políticas públicas tornam os problemas sociais compreensíveis e acessíveis a toda ação humana. De maneira característica, eles sugerem uma série de ação ao invés de outras, estabelecendo uma ligação entre o presente e o futuro. Tradução do Autor.

[35] Um paradigma de uma política pública corresponde a um sistema de representação dominante em um certo período. Trata-se de um quadro de interpretação do mundo reconhecido como verdadeiro para a grande maioria dos atores das políticas públicas. Tradução do Autor.

No desenrolar das interações é preciso considerar também as limitações colocadas pelo contexto em que elas acontecem.

> Le contexte renvoie à ce sur quoi les acteurs ne pensent pas voir de prise et qu'ils perçoivent donc comme une contrainte, sur laquelle ils n'ont pás de pouvoir d'action direct. En même temps, le contexte est en partie porté et construit par des acteurs de politiques publiques qui vont chercher à imposer une représentation en terme de contrainte, par exemple le minstre de finances pour la contrainte budgétaire. (IDEM, 2008, 120)[36].

O contexto delimita o raio de ação dos atores ao mesmo que o contexto pode ser também construído pelos atores das políticas públicas, através das suas interações e práticas cognitivas. Os contextos são divididos em número de 07:

1 – Contexto Sócio-demográfico: refere-se aos dados objetivos e mensuráveis, como a estratificação social, pirâmide etária, estrutura familiar.

2 – Contexto Científico e Tecnológico: refere-se aos conhecimentos e técnicas disponíveis e acessíveis aos atores sobre um determinado assunto.

3 – Contexto Estatal: refere-se às regras formais e informais das instituições políticas e administrativas.

4 – Contexto Econômico: refere-se à realidade econômica e seus índices respectivos, como a taxa de crescimento, desemprego e orçamento.

5 – Contexto Político: refere-se calendário eleitoral, a composição do governo, popularidade do governante e mobilizações sociais.

6 – Contexto Internacional: refere-se aos eventos internacionais que tem algum impacto na condução das políticas públicas.

7 – Contexto de Outras Políticas Públicas: refere-se às ações locais nacionais ou internacionais que formam um contexto de interdependência das políticas públicas.

[36] O contexto nos direciona aquilo que os atores não pensam em um primeiro instante e que eles só percebem como uma limitação sobre os quais os atores não têm ação direta. Ao mesmo tempo, o contexto é em parte feito e construído pelos atores das políticas públicas que procuram impor uma representação em termos de limites e constrangimentos, por exemplo, o ministro de finanças e suas ações para restrições orçamentárias. Tradução do autor.

Entre os contextos, as redes, as noções essenciais e os atores das políticas públicas, conclui-se que a abordagem da ação pública pode ser apreendida como o resultante de uma superposição de interações interdependentes entre os atores. Destarte, é preciso combinar quatro níveis de interação:

> (1)Les interations au sein des acteurs collectifs (afin de comprendre leur degré de structuration et leurs orientations strategiques) ; (2) les interactions entre ces acteurs multiples autour d'un enjeu de politique publique (en prenant en compte la construction de cet enjeu et la mise en oeuvre de l'action publique) ; (3) les interactions entre acteurs nationaux, supranationaux et infranationaux ; (4) les interactions avec les différents éléments de contexte (politique, economique, les interdépendances avec d'autes politiques publiques...). La construction collective de l'action publique est le produit de configurations plus ou moins structurés, stables e cohérentes, superposant des niveaux multiples d'interactions, plus ou moins institutionalisé, qu'il n'est possible de comprendre qu'à partir des ressources, des représentations et des intérêts des differents acteurs impliqués. (IDEM, 2008, 138)[37].

Configura-se, assim, uma trama de interações, primeiro nos atores coletivos, como grupos de interesse e outras organizações, e da interação deles dentre do contexto político, considerando também que a criação das políticas públicas envolve atores que ultrapassam as fronteiras nacionais, como as instituições supranacionais e também as organizações internacionais intergovernamentais, e finalmente a interação de toda essa gama de atores em contextos sócio-político-econômicos distintos.

A trama de interações acima descrita poderia ser configurada também como uma rede de políticas públicas[38] na medida em que se constata que as políticas públicas não são

[37] As interações entre os atores coletivos (a fim de compreender seus graus de estruturação e suas orientações estratégicas) ; as interações entre esses atores múltiplos em torno da dinâmica das políticas públicas (levando-se em conta a construção dessa dinâmica e a implementação da ação pública); as interações entre os atores nacionais, supranacionais e infranacionais; as interações com os diferentes elementos do contexto (político, econômico, as interdependências com as outras políticas públicas). A construção coletiva da ação pública é o produto de configurações mais ou menos estruturadas, estáveis e coerentes, em uma superposição de níveis múltiplos de interação, mais ou menos institucionalizados, que não é possível de compreender se não a partir dos recursos, das representações e dos interesses dos diversos atores implicados. Tradução do Autor.

[38] Policy Network na tradição anglo-saxã, como no trabalho de Marsh e Smith (2000) ou como Réseaux d'action publique, segundo o uso dos autores franceses, como Hassenteufel (2008).

produção exclusiva ou unitária do Estado, mas o resultado da participação de outros atores, públicos ou privados, nacionais ou internacionais. Hassenteufel coloca que:

> De une manière plus spécifique, dans le domaine de l'analyse des politiques públiques, on parle de réseaux d'action publique depuis les années 1980, ce qui renvoie à un phénomène structurel de transformation des politiques publiques caractérisé par la multipliction des acteurs et des niveaux de l'action publiques, ainsi que par l'interpénétration croissante du privé e du public. Autrement dit, les réseaux d'action publique cherchent à rendre compte de la construction de politiques publiques dans un contexte de perte de capacité d'action autonome de l'Etat, confronté à des demandes démultipliées et souvent contradictoires, du fait de la montée en puissance des acteurs locaux, transnacionaux e privés (2008, 126)[39].

A explicação sobre o uso do termo redes de políticas públicas faz referência tanto ao aumento do número de atores participantes, quando do contexto social, político, econômico e cultural no qual uma política pública se encontra inserida. O uso do conceito pode ser interessante na medida em que destaca a importância das interações entre os atores como forma de criação e implementação de uma política pública, mas traz também uma premissa discutível, que é colocar no mesmo plano de análise os atores estatais e os demais atores. O Estado não é visto como ator unitário, fala-se de atores estatais, contudo essa premissa ignora uma das características básicas do poder estatal, que é de regular e legitimar as decisões tomadas pela rede de políticas públicas. E, também, cabe ao Estado normatizar e institucionalizar essas decisões. No caso analisado nesse trabalho o caráter distinto do Estado é claro. Um simples exemplo: se qualquer uma das demandas ou decisões tomadas pelos atores envolvidos no Processo de Bolonha, pretender se concretizar em políticas públicas elas dependem da ação do Estado pois é o único ator com poder de institucionalizar e normatizar legalmente as soluções encontradas através da dinâmica de interação entre os atores.

[39] De uma maneira mais específica, no domínio da análise das políticas públicas, fala-se de redes de ação pública desde os anos 1980, o que nos direciona a um fenômeno estrutural de transformação das políticas públicas que é caracterizada pela multiplicação dos atores e dos níveis de ação pública, e também pela interpenetração crescente entre o público e o privado. Dito de outra forma, as redes de ação pública procuram dar conta da construção das políticas públicas em um contexto de perda de capacidade de ação autônoma do Estado, confrontado a demandas múltiplas e contraditórias, e do fato do aumento do poder dos atores locais, transnacionais e privados. Tradução do Autor.

Por outro lado, as características próprias de uma rede, baseada na interação dos atores, em sua dinâmica cognitiva e em seu referencial, permitem perceber melhor as possíveis mudanças que ocorrem, ou podem ocorrer, dentro de uma política pública. A concepção de rede nos aproxima também a questão levantada por Jobert e Muller (1987) com referência ao estudo preferencial da dinâmica das políticas públicas em detrimento de uma abordagem seqüencial.

Com relação aos atores envolvidos na construção é possível classificá-los em três grupos distintos: os atores políticos, necessariamente ligados ao Estado, os atores não estatais e os chamados atores intermediários.

Os atores políticos, ou atores estatais, não se apresentam como um grupo único, coeso em suas convicções, intenções e objetivos. Em primeiro lugar, como destaca Hassenteufel (2008), é preciso diferenciar os funcionários da administração pública que fazem carreira dentro das instituições do Estado e os funcionários nomeados, ou seja, os que ocupam o cargo por nomeação e estão diretamente subordinados ao poder político eleito. Alias, os que ocupam o cargo público através das eleições em uma democracia também se constituem como um grupo específico de atores. Mesmo entre os funcionários de carreira há uma diferenciação importante entre os altos funcionários e aquelas chamados por Sabatier (1986) de burocratas de rua (street burocrats). Não há uma coesão interna dentro dos atores políticos ou estatais, há muitas vezes conflitos e contradições advindos da competição existente, por exemplo, entre os tecnocratas e os funcionários eleitos ou nomeados, seria a contradição existente entre "policy" e "politics" (Hassenteufel, 2008).

No que concerne as relações e interações entre "policy" e "politics" devem ser levadas em consideração pelo menos quatro variáveis explicativas. A primeira delas diz respeito as Partidos Políticos e as Políticas Públicas. Por mais que se coloque em pauta o fim dos debates ideológicos e a inadequação da diferenciação entre direita e esquerda na luta política, os partidos políticos representam setores distintos da sociedade e grupos com interesses, na maioria das vezes, conflitantes. Há casos clássicos de diferentes objetivos das políticas públicas variando conforme o partido no poder. Para citar alguns exemplos dentro da política européia, há os trabalhos de Palier e Surel (2001) que analisam em detalhes essa variável, o trabalho de Levy (2001) sobre as políticas de bem estar na França e o trabalho

de Lewis (1999) sobre as implicações da chamada terceira via para a condução das políticas sociais na Grã-Bretanha.

A segunda variável diz respeito às dimensões eleitorais das políticas públicas, levando em conta os ciclos políticos. Parte-se da premissa de que os partidos políticos conduzem as políticas públicas visando maximizar sua performance eleitoral. O estudo clássico dessa análise é aquele de Anthony Downs (1957). A abordagem clássica do ciclo político afirma que em anos eleitorais há um aumento nos gastos do governo e controle menos rígido das taxas de inflação (FIALHO, 1999, NETO, 2008). No caso brasileiro, há o estudo de Belluzzo (2002) identificando como exemplos de ciclo político a política monetária do governo Fernando Henrique Cardoso.

A terceira variável refere-se aos impactos possíveis da opinião pública para com a condução e criação das políticas públicas. Não se refere só a um "clamor da opinião pública" ou de alguma parte da sociedade, mas refere-se também as e pressões repercussões midiáticas sobre as ações do Estado. Finalmente, a quarta variável diz respeito à liderança política. As características da liderança política podem influenciar na criação e condução das políticas públicas. A dominação carismática tão bem explicada por Weber (1979) fornece uma boa base para se analisar como a personalidade da liderança política pode influenciar na condução das políticas públicas.

Na análise do Processo de Bolonha emergem questões relativas às quatro variáveis acima descritas. Seria possível visualizar um padrão de interação entre partidos políticos favoráveis a esse Processo? Esse caso de políticas públicas internacionais seria considerado uma dimensão importante para influenciar ou ser usado nos ciclos políticos ? Teriam esses casos repercussão suficientes entre os diferentes setores envolvidos nos diferentes Estados que atuam nesses processos? O Processo de Bolonha chega a ter força suficiente para ser utilizado com formas de pressão da opinião pública? E, finalmente, há alguma liderança política seriamente comprometida contra ou a favor desses exemplos de políticas públicas internacionais? Ainda que as questões levantadas excedam os objetivos dessa tese, que se concentra na interação de atores específicos dentro do Processo de Bolonha, elas se colocam como essenciais para a compreensão da sua dimensão política e podem direcionar futuros estudos nessa área.

Com relação aos atores não estatais, temos como exemplos os movimentos sociais e os chamados grupos de interesse ou grupos de pressão. O estudo da atuação desses grupos se divide entre os pluralistas e corporativistas. Os primeiros (Hassenteufel, 2008) colocam em evidência a influência política exercida pelos lobbys, principalmente (mas não só) nos Estados Unidos, como no clássico trabalho de Truman (1951). Já os corporativistas expressam uma ênfase maior na constituição da identidade do grupo corporativo e das suas relações mais próximas com o Estado (Hassenteufel, 1997). O ponto a ser destacado nesse estudo é enxergar os atores que participam do Processo de Bolonha e descrever, se possível, suas interações, seus interesses e de como se relacionam com seus respectivos Estados e entre si, no cenário internacional. Há um elemento corporativo entre os professores universitários e a comunidade acadêmica dos envolvidos nos casos escolhidos e isso deve ser levado em consideração para a compreensão da dinâmica de funcionamento das políticas públicas internacionais dos exemplos descritos nesse trabalho. O importante é saber se é possível verificar uma internacionalização dos chamados grupos de interesse. A pergunta a ser colocada é se expressa da seguinte maneira: a gênese e a construção contínua das políticas públicas internacionais levariam a uma internacionalização dos grupos de interesse? Segundo Hassenteufel tal fato já pode ser notado no âmbito da União Européia:

> La forte association dês groupes d'intêrêts aux différentes espaces de la construction dês politiques publiques européennes (mise en agenda, formulation, mise en oeuvre) s'inscrit dans un échange politique qui, au final, favorise le renforcement du processus de communautarisation des politiques publiques par la structuration d'acteurs qui y sont favorables. Cette dynamique a des effets d'egrenage, non seulement au niveau des politiques publiques, mais aussi au niveau du développement des groupes d'intérêts européens puisque plus le nombre d'enjeux traités au niveau européen augmente, plus l'incitation à s'organiser au niveau européen se renforce (2008, 192)[40].

[40] A forte associação dos grupos de interesse nos diferentes atos de construção das políticas públicas européias (entrada na agenda, formulação, implementação) se inscreve em uma mudança política que, no final, favorece o fortalecimento do processo de comunitarização das políticas públicas pela estruturação dos atores que lhe são favoráveis. Esta dinâmica tem efeitos de engrenagem, não somente no nível das políticas públicas, mas também no nível do desenvolvimento dos grupos de interesse europeus considerando o aumento do número de questões européias, assim a maior inclinação de organização no nível europeu se reforça. Tradução do Autor.

A última categoria de atores são os chamados de atores intermediários das políticas públicas. A denominação escolhida por Hassenteufel (2008) baseia-se no trabalho de Nay e Smith (2002) em contraposição a designação de mediadores usada por Jobert e Muller (1987). O papel dos atores intermediários está na realização da interface entre os demais atores envolvidos nas políticas públicas, e não apenas entre os atores estatais e os atores privados;

> Mais aussi entre des univers institutionnels sectorisés, entre des niveaux d'action publique (infranationaux, nationaux et supranationaux), ou encore entre les forums et les arenes de politique publique (ce qui renvoie plus spécifiquement aux experts comme on le verra). Leur affirmation s'inscrit dans une tripe evolution de politiques publiques : la remise en cause des secteurs à travers de développement d'actions publiques transversales (comme par exemple les politiques liées aux enjeux environnementaux ou la politique de la ville), la multiplication et l'enchevêtrement des niveaux (infra et supranationaux), enfin le développement des politiques procédurales fournissant des cadres d'interaction : contractuels, partenariaux, participatifs... (Hassenteufel, 2008, 197)[41].

Embora sejam claras as especificações colocadas acima por Hassenteufel para qualificar e definir os atores intermediários, não está claro quais seriam os atores que participariam ou se encaixariam nessa definição. Os exemplos se mostram mais a frente na obra desse autor quando cita o caso da participação da associação de pais nas tomadas de decisão das políticas educacionais. Organizações internacionais intergovernamentais podem ser enquadradas nessa definição quando passam a negociar a adoção de certas políticas por parte de governos nacionais, assim como as organizações internacionais não governamentais, como as inúmeras existentes que se debruçam sobre as questões de meio ambiente, cujo exemplo mais famosa talvez seja o Greenpeace. Há ainda o papel dos "experts", pesquisadores e estudiosos de um campo específico das políticas públicas que

[41] Mas também entre os universos institucionais setorizados, entre os níveis de ação pública (infranacional, nacional e supranacional), ou ainda entre os fóruns e arenas de políticas públicas (o que nos envia mais especificamente aos experts, como será visto). Sua afirmação se inscreve em uma tripla evolução das políticas públicas: a questão dos setores através do desenvolvimento de ações públicas transversais (como por exemplo, as políticas ligadas aos cenários de meio ambiente ou as políticas das cidades), a multiplicação e o encavalamento dos níveis (infra e supranacionais), enfim, o desenvolvimento das políticas processuais fornece os quadros de interação: contratual, parceria, participativos... Tradução do Autor.

fariam a interface entre os atores estatais e não estatais constituintes de um setor alvo de políticas públicas[42].

Segundo e seguindo essa definição os atores intermediários poderiam ser tomados como simples negociadores, deixando em segundo plano a existência de interesses bem definidos desses atores, assim como dos seus valores. Nesse sentido, a definição construída por Muller (2005), Jobert (2004) e Muller e Jobert (1987) de mediador seja mais adequada para caracterizar os atores intermediários. A definição seria então colocada da seguinte forma: os atores intermediários seriam aqueles que exprimem a relação entre o global e o setorial (ou entre o global e o local).

> Ce qui caractérise les *médiateurs*, tels qu'on cherche à les définir ici, est leur capacité à faire le lien entre deux espaces d'action et de production du sens spécifiques : le global et le sectoriel. Comme on l'a vu, ces deux espaces se définissent par des horizons et des temporalités différentes : le rapport au temps et à l'espace n'y est pas le même. Les médiateurs sont donc les agents qui vont incarner la relation complexe entre les contraintes du global et l'autonomie du sectoriel. C'est en cela qu'ils sont les médiateurs du changement.(MULLER, 2005, 183)[43].

Na classificação dos atores que participam e interagem na construção das políticas públicas internacionais a caracterização dos atores intermediários apresenta maiores controversas e maior abrangência das organizações que nesse conceito podem ser incluídas. A identificação dos atores estatais no Processo de Bolonha não se mostra uma tarefa de grande complexidade, tratam-se das universidades públicas, dos respectivos ministérios da educação, ou órgão governamental equivalente que tenha como responsabilidade mostrar as diretrizes do desenvolvimento do ensino superior assim como tratar da regulação e normatização do setor, e da burocracia específica do setor. Com relação aos atores não

[42] Na minha passagem pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, o papel dos atores intermediários mostrou-se bem evidente, se concordarmos com a definição dada por Hassenteufel. Por um lado havia uma relação forte com o Banco Mundial e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento principalmente na área de produção de conhecimento diagnóstico e avaliação das políticas públicas implementadas. Por outro lado, era grande também a influência de estudiosos em temas específicos da educação que tentavam mediar a ação dos altos escalões da Secretaria para com sua burocracia de carreira.

[43] O que caracteriza os mediadores, tal como se procura defini-los aqui, é sua capacidade de fazer a ligação entre dois espaços de ação e produção de sentidos específicos: o global e o setorial. Como foi visto, esses dois espaços se definem por horizontes e temporalidades distintas: a relação de tempo e espaço não é a mesma para os dois. Os mediadores são agentes que vão encarnar a relação complexa entre as restrições do global e a autonomia do setorial. Nesse ponto que eles se fazem mediadores da mudança.

estatais, temos os representantes corporativos, a comunidade acadêmica, professores e funcionários (quando não se tratam de universidade públicas onde os professores têm status de funcionários públicos), os representantes das universidades privadas, se incluídas nos referidos processos, e os estudantes e o movimento estudantil. A interrogação colocada refere-se à identificação e ao papel dos atores intermediários.

Tomando uma definição geral sobre as políticas públicas internacionais seria possível colocar as organizações internacionais, sejam elas intergovernamentais, supranacionais, ou ainda não governamentais, como atores intermediários. No caso do Processo de Bolonha poderiam ser considerados atores intermediários as instituições que representam os processos de integração regional – União Européia, no caso – que formam, em parte, o contexto político, econômico, social e cultural dessas duas políticas públicas internacionais. Contudo, as relações entre o Processo de Bolonha e a União Européia caracterizam-se mais pelas dinâmicas que oscilam entre cooperação, que se direciona para a sobreposição de ações em alguns casos, e a resistência a influencia da União Européia nas diretrizes de composição do Espaço Europeu de Ensino Superior. A questão dos atores intermediários depende do plano de atuação, se internacional ou nacional. Por exemplo, pode-se considerar os atores estatais, basicamente os Ministros responsáveis pelo ensino superior como atores que também desempenham o papel de mediadores entre as decisões na esfera internacional e as implementações que necessitam de medidas adotadas pelo Estado.

Finalmente há um último aspecto a ser considerado na abordagem da sociologia política da ação pública antes de ser elaborado um modelo síntese para a análise do Processo de Bolonha como política pública internacional. Esse último aspecto refere-se à dinâmica transnacional do desenvolvimento das políticas públicas, que é vista no trabalho de Hassenteufel (2008) como uma das variáveis explicativas das mudanças das políticas públicas. Buscando a explicação para a emergência e a dinâmica das políticas públicas internacionais, é necessário um modelo de mudanças que coloque seu foco na questão da interação dos atores envolvidos contextualizando-a segundo as variações de contexto expostas anteriormente.

> Pour expliquer les chagements de l'action publique on peut aussi s'inscrire dans la perspective d'analyse en termes d'interactions d'acteurs contextualisées (...) en articuland trois dimensions : l'affirmation d'acteurs

> porteurs de changements, l'existence de processus d'apprentissage et un contexte favorable. Le changemente d'une politique publique suppose, en premier lieu, l'existence d'acteurs visant à l'initier (Hassenteufel, 2008, 251)[44].

Visto pela perspectiva da interação dos atores deve-se levar em consideração a afirmação dos atores que conduzem ou pretendem conduzir a mudança, o processo de aprendizagem e o contexto favorável. Com relação à existência desses atores, o autor ressalta que muitas vezes são os designados atores intermediários, ou mediadores que introduzem essa questão. Esses atores não produziriam a mudança diretamente, mas criariam uma demanda que influenciaria a ação dos que decidem dentro do quadro institucional do Estado. "*Ils jouent donc um role cognitif clé pour l'orientation de l'action publique, à partir de leur construction des problèmes et de leur formulation de prescriptions d'actions* » (IDEM, 251)[45]. Com relação ao Processo de Bolonha cabe dizer que ele mesmo representa uma mudança na política de ensino superior tendo origem na interação dos atores estatais, para depois se desenvolver e abranger a interação de outros atores, logo não se caracteriza como uma mudança feita pela atuação dos atores mediadores. E é uma mudança no setor do ensino superior que se expressa internacionalmente. Formado inicialmente pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior, agregando posteriormente as Universidades e a comunidade acadêmica, esse atores apresentam a característica de um grupo mais próximo da homogeneidade setorial, além de se mostrarem um grau de coesão em torno de um programa com objetivos específicos de mudança nas políticas públicas para o ensino superior. Ademais, são atores que detém também, ainda que em diferentes níveis, posições de poder que lhes permitem participarem diretamente das decisões a serem tomadas. A aprendizagem se concretiza com o desenvolvimento das políticas públicas e diz respeito a mudanças no referencial dos atores envolvidos. A aprendizagem é o resultado direto da

[44] Para explicar as mudanças na ação pública pode-se também levar em consideração a perspectiva de análise em termos de interação contextualizada dos atores articulando três dimensões: a afirmação dos atores portadores das mudanças, a existência de um processo de aprendizado e um contexto favorável. A mudança de uma política pública supõe, em primeiro lugar, a existência de atores que querem iniciá-la. Tradução do Autor.

[45] Eles têm um papel cognitivo chave para a orientação da ação pública, a partir de sua construção dos problemas e da sua formulação de prescrição de ações. Tradução do Autor.

dinâmica de interações. Já com relação ao contexto favorável, sua existência será demonstrada no próximo capítulo.

Hassenteufel (IDEM) elenca três elementos típicos dos atores portadores da mudança nas políticas públicas: o primeiro elemento refere-se à dimensão cognitiva, já que são atores que dividem um projeto de reforma através de novas orientações e propostas que conduzem a uma transformação das regras do jogo institucional. O segundo elemento característico diz respeito aos recursos disponíveis para esses atores realizarem a mudança no seu campo específico das políticas pública no qual estão inseridos. O terceiro elemento diz respeito ao processo de aprendizagem, seja ela instrumental relacionando-se com o aprendizado das técnicas e instrumentos de implementação de uma política pública, seja ela uma aprendizagem social ou cognitiva, já que se concentra no quadro de leitura e interpretação dos problemas motivadores da mudança ou, finalmente, seja ela a aprendizagem política que se dá através da interação dos atores dentro do processo decisório. Esses três elementos típicos encontram-se abarcados dentro da dinâmica do Processo de Bolonha, como se verá nos capítulos posteriores. Há a percepção de necessidade de mudança através de novas orientações, há a disponibilidade de recursos para efetivar as mudanças por parte dos atores envolvidos, e há, no desenvolvimento do Processo, uma aprendizagem social que se dá pela dinâmica de interação existente nesse política pública internacional.

O autor destaca também a existência dessa dinâmica de transformação em processos designados de transnacionais e que se expressariam, a partir do cenário internacional, na busca pela convergência. Nesse ponto, o destaque recai sobre as convergências produzidas na esfera econômica do sistema internacional, através do avanço na internacionalização da produção industrial, na liberação dos fluxos de capital. A convergência se dá através dos objetivos, conteúdos, instrumentos, público alvo e modos de adoção de uma determinada política pública. As convergências se expressam nas políticas públicas através da construção normativa (regras e mudanças jurídicas necessárias), na construção dos problemas a serem colocados em pauta, o que remete aos objetivos da política pública e também na sua representação, que nos leva a dimensão cognitiva[46].

[46] Para ilustrar a convergência, o autor recorre a célebre frase de Margaret Thatcher justificando suas mudanças: “there is no alternative”.

> La convergence cognitive renvoie à des processus non contraignants résultant, tout d'abord, de la diffusion d'orientations, de contenus et d'instruments de politiques publiques par des institutions internationales et par des experts transnationaux. Les instituitions internacionales effectuent un travil de légitimation et d'objetivation de ces orientations, contenus et instruments de politiques publiques, par la production de rapports, de données comparatives dans une logique de classement et de benchmarking, de données statisitques, etc. Leur diffusion est assurée par une forte activité de publication, l'alimentation de medias en données, l'enrôlement d'experts, l'organisation de colloques, de réunions de travail ou de séminaires permettant de socialiser un nombre croissant d'acteurs aux propositions qu'elles formulent (Hassenteufel, 2008, 257)[47].

A convergência cognitiva como descrita tem o objetivo de estipular um consenso sobre os objetivos e os modos de implementação das políticas públicas. Na área da educação, a atuação de das organizações internacionais (ou transnacionais na expressão utilizada pelo autor) se expressa claramente na construção de verdades sobre os gastos educacionais, os fatores associados ao bom desempenho escolar, as necessidades para as quais o ensino técnico e superior devem ser direcionados. A atuação da OCDE nas avaliações internacionais de educação e as diretrizes do Banco Mundial são exemplos clássicos dessa convergência descrita[48].

A questão que deve ser trabalhada nesse ponto é se o Processo de Bolonha se caracteriza como um grupo de atores que buscam a imposição da convergência cognitiva como colocada por Hassenteufel, construindo um consenso que se apresenta como a única alternativa possível dentro do contexto no qual se encontram inseridos.

A questão da convergência e da dinâmica transnacional encerra a exposição da abordagem da sociologia política da ação pública. Os elementos e variáveis de análise são tão ricos quanto numerosos, de forma que será necessário, em seguida, proceder a uma síntese das

---

[47] A convergência cognitiva nos remete aos processos não coercitivos, resultando na difusão de orientações, de conteúdos e de instrumentos de políticas públicas pelas instituições internacionais e pelos experts transnacionais. As instituições internacionais efetuam um trabalho de legitimação e de objetivação dessas orientações, conteúdos e instrumentos de políticas públicas pela produção de relatórios, dados estatísticos, etc. Sua difusão é assegurada por uma forte atividade de publicações, alimentação das mídias em dados, envolvimento dos experts, organização de colóquios, de reuniões de trabalho ou de seminários permitindo socializar um número crescente de atores as questões por eles formuladas. Tradução do Autor.

[48] Questão a ser mais bem analisada capitulo II da tese.

principais características e questões levantadas e definidas por essa abordagem a fim de que seja possível elaborar um método de análise adequado para a análise do Processo de Bolonha como expressão das políticas públicas internacionais.

1.3 – A sociologia política da ação pública como abordagem de análise das políticas públicas internacionais

A sociologia política da ação pública configura-se como uma abordagem teórica bastante abrangente em suas variáveis e características. Para cada um dos seus aspectos constitutivos, há discussões e análises teóricas a serem consideradas. Portanto, procede-se agora a uma síntese dos seus principais pontos a fim de configurá-los, posteriormente, como elementos constitutivos de uma teoria para a análise das políticas públicas internacionais partindo do estudo do Processo de Bolonha.

Em primeiro lugar, a sociologia política da ação pública concentra-se na integração dos estudos de político pública de tradição anglo-saxã e da filosofia política européia, concentrando-se em uma abordagem que reintegre a análise das políticas públicas dentro da concepção que leve em consideração as relações entre Estado e sociedade.

As ações do Estado devem ser entendidas, inicialmente, dentro das relações de regulação e legitimação do poder que lhe são próprias. Essas ações demonstram que o Estado não é um ator unitário e que as incertezas e incoerências são partes integrantes dessas ações pelas características próprias ligadas a esfera da ação política, e que não se dão, também, de forma automática na medida em que exista um problema que necessite da sua intervenção. Essa heterogeneidade e as contradições características do Estado se expressam e se mostram em suas ações.

A atuação do Estado em ação se concretiza com o objetivo de manter a coesão social dentro de um determinado setor da sociedade, e para cada determinado setor da sociedade a atividade do Estado tendo esse objetivo se manifesta de maneira distinta e está sujeita, muitas vezes, a pressões externas. Cada política pública setorial apresenta sua dinâmica própria, contando com atores específicos, ainda que dentro de um contexto mais global.

As políticas públicas se dão através da interação de diversos atores dentro de um setor específico. Esses atores podem ser classificados em três categorias: (1) estatais, já que o Estado não é tomado como ator unitário e coeso, (2) sociais, abrangendo as organizações corporativas, de classe, grupos de pressão, sindicatos e outras organizações sociais ou (3) atores intermediários, que tem como característica fazer a interface entre os atores envolvidos e fazem a ligação entre o global e o setorial, ou seja, fazem a intermediação entre atores dentro de um setor específico para com outros atores envolvidos em um contexto mais abrangente, ou global (rapport global-sectoriel). Cada grupo de atores desenvolve suas ações dentro de parâmetros e relações de poder que lhes são específicas e singulares. Revele-se também que, dependendo da arena de atuação (se nacional ou internacional) um mesmo grupo de atores pode ocupar diferentes papéis.

A interação desses atores apresenta níveis distintos: há a interação que se processa na lógica interna dos atores (visto que se faz referencia a atores coletivos e não individuais), há a interação entre os diferentes atores com referência aquilo que está em jogo na política pública, há a interação entre atores de níveis de nacionais, supranacionais e infranacionais (subnacionais) e há a interação com o contexto. (As interações entre os atores constituintes de uma política pública são limitadas pelos contextos demográfico, científico, estatal, econômico, internacional e de outras políticas públicas).

A gênese de uma política pública pode ser descoberta através das formas de interação (descritas no parágrafo acima) dos atores (estatais, sociais ou intermediários) dentro de um setor específico a partir de um contexto específico.

A lógica de atuação do Estado para uma política pública específica pode ser apreendida através da dinâmica de três constatações essenciais: (1) a ação do Estado tem como objetivo conduzir a coesão entre o setor de atuação em sua relação com a sociedade em sua totalidade (rapport global sectoriel), (2) essa ação do Estado se dá função do referencial (normas e referências) construído pelos atores envolvidos nesse setor específico e (3) a interação entre o Estado e os atores que elaboram o referencial se configuram como novas relações de poder (politics).

As práticas dos atores demonstram códigos (modelos de referência) específicos em três dimensões: cognitivas, normativas e estruturais. As interações se dão dentro dos limites desses códigos que são construídos também pelos valores compartilhados entre os atores públicos e privados, e, tem como resultado a construção do referencial.

As mudanças nas políticas públicas, de acordo com a sociologia política da ação pública, podem ser explicadas pela perspectiva de análise da interação contextualizada dos atores que se materializa articulando três dimensões: (1) a existência de atores que objetivam a mudança da política pública e que tenham forte afirmação na sociedade demonstrando coesão em seus objetivos, (2) a existência de um processo de aprendizagem e (3) um contexto favorável.

Existe também uma dinâmica de transformação transnacional e se expressa na busca e/ou afirmação de uma convergência de normas, convergência na priorização de problemas e objetivos e, finalmente, na convergência de representação do problema (sua dimensão cognitiva). Nesse último aspecto, a atuação das organizações internacionais é de vital importância.

Tendo sido feita uma pequena síntese dos elementos constitutivos da abordagem da sociologia política da ação pública, é necessária a exposição (ou reafirmação) do porque essa abordagem teórica será utilizada para a análise e compreensão do Processo de Bolonha como exemplo de políticas públicas internacionais. Assim como foi afirmado que não há uma teoria específica sobre as políticas públicas internacionais, não há, também, uma definição claramente aceita por aqueles que, de uma forma ou outra, debruçam-se sobre o tema. Adoto, inicialmente, a seguinte descrição:

> Les politiques publiques internationales sont construites collectivement par des acteurs multiples à la fois internationaux (instituitions, ONG, experts, entreprises...), nationaux et parfois aussi locaux, ce qui rend plus complexa la structuration d'un système d'interactions englobant les différentes dimensions de l'action publique, comme le montre l'exemple de la politique forestière internationales (HASSENTEUFEL, 2008, 135/136)[49].

[49] As políticas públicas internacionais são construídas coletivamente por atores múltiplos e ao mesmo tempo internacionais (instituições, ONGs, experts, empresas...), nacionais e as vezes locais, o que torna mais

A primeira característica, destacada na citação, de uma política pública internacional é que elas são o resultado da interação de atores múltiplos (estatais, sociais ou intermediários) que se localizam em três níveis diferentes da ação política: o nível internacional, o nacional e o local. Essa caracterização é importante porque sintetiza o funcionamento e a dinâmica das políticas públicas internacionais. Entretanto, não a define.

As políticas públicas internacionais, tomadas como processos de interação social dinâmicos, definem-se, primeiro, por sua gênese que tem lugar no cenário internacional, em segundo lugar, por seus objetivos internacionais de implementação, e, ainda, por sua dinâmica transnacional de construção e mudança do referencial e finalmente, por sua necessidade de concretizar suas ações e normatizações em nível nacional através da ação do Estado em interação com outros atores.

A sociologia política da ação pública se apresenta como a abordagem teórica mais completa para o estudo das políticas públicas internacionais porque contempla tanto a caracterização quando a gênese e a evolução dinâmica desse tipo específico, e, relativamente novo, de política pública.

Em primeiro lugar, o uso da sociologia política da ação pública para o estudo das políticas públicas internacionais, através da análise da dinâmica e do desenvolvimento do Processo de Bolonha, reintegra, de certa forma, a análise das políticas públicas dentro da relação Estado-Sociedade, colocando-a em outro patamar dentro do sistema internacional. Retoma-se a afirmação de Jobert e Muller (1987) de que a teoria do Estado deve se beneficiar do estudo das políticas públicas. Ainda que não seja o foco de estudo desse trabalho de doutoramento, a própria definição e a caracterização de políticas públicas internacionais deixam contribuições para o debate da teoria do Estado.

A partir da sociologia política da ação pública torna-se possível analisar as reações do Estado (e dos atores estatais) frente ao Processo de Bolonha, suas formas de interação e seus conflitos, contradições e incertezas. Assim como permite entender a interação entre

---

complexa a estruturação de um sistema de interações que englobe as diferentes dimensões da ação pública, como mostra o exemplo das políticas florestais internacionais. Tradução do Autor.

esse processo dentro do contexto político econômico de integração regional com os quais se relacionam sem deles fazer parte constitutiva. Da mesma forma será possível analisar se o Processo de Bolonha se caracteriza como fonte de pressão externa e, o mais importante, quão fortes e eficientes são as dinâmicas das pressões exercidas.

Pela abordagem da sociologia política da ação pública é possível analisar as relações entre o global e o setorial no âmbito das políticas públicas, assim como saber como os atores envolvidos no Processo de Bolonha constroem seus respectivos referenciais. Através da interação e das récitas construídas por esses atores será possível explicitar as formas de interação e a constante elaboração dos interesses, idéias e valores incluídos nesses processos, e também, como se traduzem, em nível nacional, na ação do Estado.

Assim como será possível analisar e classificar os atores envolvidos no processo, dentro dos seus contextos cognitivos e normativos. Suas relações dentro da relação "policy-politics", suas relações com as forças políticas nacionais e internacionais participantes do Processo de Bolonha.

Finalmente coloca-se a questão das mudanças nas dinâmicas das políticas públicas internacionais vistas através da sociologia política da ação pública. As mudanças operam em dimensões distintas, através dos impactos das implementações no posicionamento do atores, seu possível fortalecimento ou enfraquecimento configurando novas relações de poder, por meio das mudanças nas regras e normas jurídicas e procedimentos legais ou na finalmente na dimensão cognitiva através de atores que se encarregam desse processo de mudança. Nesse sentido, coloca-se a questão de se os atores envolvidos nos processos em estudo se configuram como atores portadores de mudança na dinâmica das políticas públicas. Sendo que as políticas de ensino superior são representações de políticas setoriais, até que ponto o Processo de Bolonha interfere e conduz (se conduz, através da ação de quais atores) as mudanças e transformações nessa política pública setorial. A sociologia política da ação pública contempla esse aspecto da realidade quando foca-se na dinâmica transnacional das mudanças nas políticas públicas.

Capítulo 02 – Contextualização e Definições

O Processo de Bolonha não é um caso único de políticas públicas internacionais. Adotando-se a definição descrita no primeiro capítulo é possível perceber e apontar outros casos que podem ser encaixados dentro dessa definição. As políticas públicas internacionais não se referem tão somente a fenômenos pontuais, elas se referem a um conjunto de práticas que se constroem, mais especificamente, a partir da segunda metade do século passado. O desenvolvimento dessas práticas ocorre a partir de um contexto internacional favorável, em suas dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais.

O contexto se expressa na emergência de fatos, atualmente, bem documentados e que já fazem parte dos paradigmas das ciências sociais. A globalização, a democracia cosmopolita, os processos de integração regional, o aumento dos fluxos internacionais de mercadorias e capitais, a construção de problemas globais, a governança e a internacionalização de políticas e práticas políticas (para citar apenas alguns exemplos) configuram-se como eventos que emergem dentro de um contexto internacional que lhes são favoráveis. A existência desses fenômenos tem pautado as discussões e análises das ciências sociais, tendo como conseqüência a criação de vertentes teóricas que, muitas vezes, não convergem em seus conceitos e definições. No caso das políticas públicas internacionais as divergências conceituais são evidentes com relação aos estudos de internacionalização das políticas públicas, assim como nos estudos sobre as políticas públicas de ensino superior, onde o conceito de internacionalização é bastante utilizado.

Os objetivos desse capítulo são de, em primeiro lugar, reafirmar a definição de políticas públicas internacionais e demonstrar outros exemplos que se encaixam nessa definição, como as práticas ligadas às organizações internacionais intergovernamentais e também práticas de ações públicas constituídas dentro do contexto da integração regional. Em segundo lugar, reforçar as diferenças entre as políticas públicas internacionais e aquilo que é denominado em inúmeros trabalhos científicos de internacionalização das políticas públicas, naquilo que concerne às políticas de ensino superior. Internacionalização e Políticas públicas internacionais são fenômenos distintos, em seu gênese e em sua dinâmica; constituem-se e se desenvolvem dentro de limites diferentes. Finamente, propõe-

se a estudar as relações existentes entre o Processo de Bolonha e a União Européia com relação à condução das mudanças propostas para o ensino superior europeu.

2.1 – Políticas públicas Internacionais: definição

No primeiro capítulo foi exposta uma definição de políticas públicas internacionais que agora é retomada. De acordo com essa definição as políticas públicas internacionais são processos de interação sociais dinâmicos que se caracterizam por sua gênese no âmbito internacional, ou seja, a interação dos atores (nacionais ou internacionais, dependendo do caso) que iniciam o processo acontece dentro dos contornos do cenário internacional (ou no seio das organizações e instituições internacionais existentes, ou em fóruns, encontros e conferências internacionais chamadas por essas organizações ou mesmo pela iniciativa de atores nacionais) e elas se colocam como políticas públicas internacionais quando essa interação ganha normas e objetivos e passa a ser reconhecida internacionalmente (mesmo que a idéia inicial tenha sua origem na ação de atores nacionais ou locais), em segundo lugar, por seus objetivos internacionais de implementação e expansão, também por sua dinâmica transnacional de construção e mudança do referencial e finalmente, por sua necessidade de concretizar suas ações e normatizações em nível nacional através da ação do Estado em interação com outros atores.

Destarte, as políticas públicas internacionais não devem ser confundidas com a política externa ou a política internacional de um determinado Estado. Por outro lado, as ações adotadas por organismo internacionais intergovernamentais, poderiam se encaixar nessa definição. Segundo Petiteville e Smith (2006) as Políticas Públicas Internacionais seriam:

> L'ensemble de programmes d'action revendiqués par dês autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national, on peut distinguer deux types de politiques publiques internationales : les 'politiques étrangères' d'une part, relevant d'une autorité publique centrale (les États, mais aussi, par extension, une organisations relativemente intégrée como l'Union Européenne

> aujord'hui), et, d'autre part, les politiques publiques multilatérales produites par (ou dans le cadre) d'organisations internationales[50].

A definição traz problemas de natureza conceitual e teórica. De fato, a definição pode se encaixar como a de "internacionalização" de uma política pública, visto que tem sua origem dentro do Estado e seus efeitos ultrapassando as suas fronteiras. Como demonstrado com a teoria da sociologia política da ação pública, o processo de criação de uma política pública não se resume ao simples resultado de uma ação das autoridades públicas ou governamentais. O Estado e seus agentes podem iniciar o processo, como no caso do Processo de Bolonha, mas a dinâmica de interação envolve outros tantos atores e é no envolvimento de outros atores que a política pública internacional pode ser vista pela sociologia política da ação pública. Defende-se, aqui, que a política pública tem necessariamente como um dos resultados finais a ação do Estado (políticas públicas constitutivas e regulamentares) e que se inicia no plano internacional, mas que sua dinâmica (a forma como evolui) é o resultado de interações entre diversos atores, estatais, não governamentais, infranacionais ou subnacionais, organizações internacionais e outros atores sociais que atuam em tramas segundo o contexto e segundo sua própria dinâmica criada ao longo desse processo. As políticas públicas internacionais não se limitam a uma ação central do Estado, elas podem se expressar nessa ação, mas envolvem atores, interações e contextos outros.

As políticas públicas setoriais que se desenvolvem através das dinâmicas de interação, como o Processo de Bolonha, são exemplos de políticas públicas internacionais que não podem ser confundidos com a concepção largamente utilizada de "internacionalização do ensino superior". Inicialmente, trabalhos como de Altbach e Knight (2006), Enders (2004) e Teichler (2004) identificam como internacionalização do ensino superior a ação das universidades e, em alguns casos, dos Estados naquilo que concerne dar maior visibilidade internacional as instituições de ensino superior de um determinado país, pensada em termos

[50] O conjunto de programas de ação reivindicados pelas autoridades públicas que tem como objetivo produzir efeitos que ultrapassem o quadro do territorial estatal-nacional, podem ser distinguidas dois tipos de políticas públicas internacionais: as políticas "estrangeiras" de uma parte, vindas de uma autoridade pública central (os Estados, mas também,por extensão, uma organização relativamente integrada como a União Européia de hoje), e, de outra parte, as política públicas multilaterais produzidas (ou gestadas) pelas organizações internacionais. Tradução do Autor.

de mobilidade de estudantes e docentes, um maior número de atividades acadêmicas internacionais, maior cooperação internacional entre as universidades através de ações conjuntas de pesquisa e divulgação de resultados.

Dentro dessa visão, Altbach e Knight (2006) trabalham com tipos distintos de internacionalização que tem lugar em diferentes países, deixando claro que esse processo não pode ser confundido com a globalização. Esta seria a força econômica social e política que conduziria a educação superior para uma maior participação internacional em suas atividades. Segundo os autores o maior estímulo para a internacionalização do ensino superior é a busca pelo lucro.

> Earning Money is a key motive for all internationalization projects in the for-profit sector, and for some traditional nonprofit universities with financial problems. For-profit higher education providers (…) entered the international market by establishing new institutions, purchasing existing institutions, and partnering with firms or educational institutional in other countries. Many countries also host new private universities with overseas links, some in the for-profit sector. Many universities use American, British, German, or other foreign curricula: many teach in English, and some are accredited in other countries (2006, 02)[51].

Sobre as universidades tradicionais e sem fins lucrativos, o estímulo para a internacionalização viria de outra fonte:

> Their main motivations for internationalization, notes a recent survey, are not financial. Instead, they wish to enhance research and knowledge capacity and to increase cultural understanding. Many universities are located in countries where governments cut public funding and encouraged international ventures – Australia and the United Kingdom, for example. Most initiatives – including branch campuses, franchised

[51] Ganhar dinheiro é a motivação principal para os projetos de internacionalização nos setores pró-lucro, e para algumas universidades tradicionais sem fins lucrativos que tenham problemas financeiros. Os provedores pró-lucro do ensino superior entram no mercado internacional estabelecendo novas instituições, comprando instituições já existentes e fazendo parcerias com empresas ou instituições educacionais de outros países. Alguns países também abrigam novas universidades privadas com filiais no estrangeiro, algumas no setor pró-lucro. Muitas universidades adotam currículos americanos, ingleses, alemães ou de outros países, muitas ensinam em inglês, e algumas são creditadas em outros países. Tradução do Autor.

> degree programs, and partnerships with local institutions – are focused on developing and middle-income countries. (2006, 02)[52].

A internacionalização do ensino superior é, segundo tal concepção, o conjunto de ações das diversas universidades em busca de novas formas de inserção no mercado internacional ou ainda o conjunto de ações na busca pela diversificação do intercâmbio e da troca de conhecimentos científicos através do estímulo ao aumento do fluxo de estudantes e pesquisadores pelas ações de cooperação entre universidades de diferentes países. Essa concepção não contempla questões ligadas às políticas públicas e coloca o processo de internacionalização como resultado de um processo mais amplo de globalização econômica, política, social e cultural.

A perspectiva de Enders (2004) sobre a internacionalização aponta para um processo dinâmico englobando questões das políticas públicas na área de ensino superior. De acordo com o autor a internacionalização apresenta rápidas mudanças que indicam dois caminhos a serem seguidos:

> First, there is now a wide range of border-crossing activities, many of them resulting from institutional rather than governmental initiatives, and these are certainly still on the rise. But we can also see more substantial changes towards systematic national or supra-national policies, combined with a growing awareness of issues of international co-operation and competition in a globalizing higher education market. Under the first heading there is a growth of specific, clearly visible international co-operation, including activities such as student and staff mobility schemes, co-operative research activities and foreign language teaching to support them; under the second, we can see trends towards internationalization, regionalization or globalization of the actual substance and structures of higher education – for example, proposals for convergence in institutional patterns, study programmes or curricula[53].

[5252] Sua principal motivação para internacionalização, de acordo com uma recente pesquisa, não é financeira. Ao invés disso, elas desejam reforçar a pesquisa e a capacidade de conhecimento e também aumentar o entendimento cultural. Muitas universidades estão localizadas em países onde os governos cortam o financiamento público e encorajam as parcerias internacionais, como a Austrália e o Reino Unido. Muitas iniciativas, incluindo filiais dos campi, franquias e parcerias com instituições locais, são focadas em países em desenvolvimento. Tradução do Autor.

[53] Em primeiro lugar, há uma vasta gama de atividades internacionais, algumas delas são antes resultado das ações institucionais que iniciativas governamentais, e essas estão em crescimento. Mas pode-se notar também uma mudança substancial para políticas nacionais ou supranacionais, combinando uma crescente consciência da importância da cooperação internacional e também da competição em um mercado global do ensino

A primeira tendência destacada pelo autor não se diferencia das outras abordagens sobre a internacionalização do ensino superior; dando destaque para a mobilidade de estudantes e de equipes de pesquisa e ensino que são resultado da cooperação entre universidades sem a participação dos atores estatais. Essa tendência é a resposta das universidades ao processo de globalização que traz demandas de maior eficácia e competitividade por parte das instituições de ensino dentro do mercado de ensino superior.

A segunda tendência identificada por Enders (2004) nos remete a internacionalização dos conteúdos e da própria estrutura do ensino superior. O uso dos termos não é tão claro pelo autor, referindo-se a internacionalização, regionalização ou globalização das características e das estruturas do ensino superior. Propostas para convergência de padrões e normas, de programas de estudo e do currículo das universidades em diferentes Estados se encaixariam de maneira mais adequada no âmbito da definição de políticas públicas internacionais, visto que a concretização das propostas depende da interação, participação e ação dos Estados que abrigam essas universidades. Implicam claramente na delineação e prática de políticas públicas setoriais, escapando assim do conceito de internacionalização, que seria a ação das universidades dentro das definições colocadas na primeira tendência descrita pelo autor.

Políticas públicas internacionais referentes ao ensino superior não são a simples expressão da internacionalização das universidades nos termos acima expostos. A internacionalização, como descrita, pode se configurar como parte integrante das políticas públicas internacionais para o ensino superior na medida em que as universidades, enquanto instituições, seus estudantes e seu corpo docente configuram-se como atores que interagem e se relacionam com os atores estatais para poder concretizar suas propostas dentro do referencial construído por todos esses atores.

---

superior. No primeiro tema, há o crescimento de uma cooperação internacional claramente visível e específica, incluindo atividades como a mobilidade estudantil e docente, atividade de cooperação em pesquisa e no ensino de línguas estrangeiras para auxiliar essa cooperação; já com relação ao segundo tema pode-se perceber tendências para a internacionalização, regionalização e globalização dos conteúdos e estruturas do ensino superior, por exemplo, as propostas para convergência nos parâmetros institucionais, nos programas de estudo ou nos currículos. Tradução ao Autor.

2.2 – A Emergência das Políticas Públicas Internacionais e a Teoria do Estado

Para que seja possível traçar a emergência desse tipo específico de política pública, é preciso retomar, agora, a observação de Jobert e Muller (1987) sobre o distanciamento entre o estudo de políticas públicas pontuais e os estudos sobre a teoria Estado (basicamente naquilo que concerne à legitimação do poder estatal e a seus deveres para com seus cidadãos). A partir de uma abordagem histórica da construção do Estado Nacional, torna-se possível traçar uma evolução gradual, embora não ininterrupta, do conjunto de atividades tidas como obrigatórias dessa organização. Caberia até mesmo uma analogia a evolução dos direitos da cidadania como tratados por T.H. Marshall (1967) em seu clássico texto Cidadania e Classes Sociais. Desta forma, poder-se-ia constatar que o Estado tem suas primeiras obrigações ligadas às garantias dos chamados direitos civis, para depois avançar para a garantia dos direitos políticos para finalmente chegar à garantia dos direitos sociais. Os pensadores clássicos da Ciência Política acabam, também, por apresentar essa evolução, se iniciarmos pelos estudos de Maquiavel (1973), passando pelos contratualistas Thomas Hobbes (1968), John Locke (2006) e Jean-Jacques Rousseau (1966), para chegarmos aos autores que contratualistas modernos, Pierre Rosanvallon (2008) e J. Rawls (2000).

A definição de Políticas Públicas Internacionais aqui construída demonstra que elas derivam das ações que historicamente se constituíram como deveres do Estado-Nação em sua forma de Estado de Bem Estar Social e posteriormente no Estado Regulador. Nesse caso, pode ser considerada correta, e em consonância com a questão colocada por Muller e Jobert (1987), a seguinte afirmação de Afonso (2003:36) de que não se pode abordar a questão das políticas educacionais "*sem que isso implique, ainda que nem sempre de forma imediata ou explícita, a remissão para uma teoria do Estado, ou pelo menos, para alguns pressupostos teórico-conceptuais referenciáveis a uma (ou mais de uma) teoria do Estado*", então o caminho percorrido encontra-se justificado.

Historicamente torna-se difícil dissociar a evolução das políticas públicas da evolução do Estado Moderno, elas se desenvolvem de forma concomitante. A estruturação do Estado se

faz com o aumento das suas responsabilidades com relação aos seus cidadãos (ou súditos), se adotarmos a vertente teórica contratualista. Das obrigações do Estado no contrato hobbesiano, ou mesmo no contrato social exposto por Locke, para as obrigações existentes no período atual, há um aumento das atividades e das ações do Estado, principalmente naquilo que se refere às políticas sociais[54]. Ainda que seja possível localizar políticas sociais já no século XIX, elas se caracterizaram como responsabilidade pública no âmbito do Estado de Bem Estar Social. Contudo, pode-se definir com razoável precisão que a partir de um ponto específico da história do século XX as políticas públicas tornam-se objetos de análise e decisão internacionais. ultrapassando as fronteiras dos Estados nacionais. Esse processo ocorre de forma concomitante ao fortalecimento do Estado de Bem Estar Social no países centrais do sistema internacional (ESPING-ANDERSEN; 1999, ARRETCHE, 1995, BRIGGS, 1961, MERRIEN, 1990). Essa forma de Estado Nação torna-se dominante na maioria dos países centrais do sistema internacional a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

Patrick Hassenteufel faz a seguinte observação com relação às políticas públicas e o desenvolvimento histórico do Estado:

> D'un ponit de vue historique l'État se construit à travers la production de politiques publiques : il s'étend et s´étouffe en développant de nouveaux domaines d'action. Cette dimension historique des politiques publiques peut être traitée sous deux angles différents : d'une part, en termes de genèse d'une politique publique, d'autre part, en termes de transformations de l'État.(2008, 13)[55] .

As transformações do Estado expressam-se pelas transformações na produção e realização das políticas públicas. Da gênese do Estado Moderno aos Estados do século XXI é possível reconstituir as trajetórias complementares do Estado e das políticas públicas. Pierre

[54] Ainda mais se considerarmos algumas questões da política econômica, como a regulação da produção e do funcionamento do mercado, que já são tratadas em pontos de vista distintos pelos autores Hobbes e Locke, por exemplo, e são ainda hoje pontos de forte debate dentro das ciências sociais, principalmente da ciência política e da economia.

[55]Do ponto de vista histórico, o Estado se constrói através da produção de políticas públicas; ele se estende e se contém desenvolvendo novos domínios de ação. Essa dimensão histórica das políticas públicas pode ser tratada de dois ângulos diferentes: de um lado, em termos de gênese de uma política pública, de outro lado, em termos das transformações do Estado. Tradução do Autor.

Lascoumes e Patrick Le Galès (apud HASSENTEUFEL, 2008) elaboraram uma tabela síntese dessas transformações.

QUADRO 3 – Tipo de Política Pública, Forma de Estado e Modo de Legitimação

Tipo de Política Pública	Forma de Estado	Modo de Legitimação
Legal/Regulação	Estado Real/Monárquico	Manutenção da Ordem
Interverção Direta (administração pública)	Estado Nacional	Valores Coletivos
Redistributivo	Estado Providência/de Bem Estar	Encargo de riscos coletivos
Intervenção Direta (produção econômica)	Estado Produtor	Bem Estar Econômico
Processual (instrumentos convencionais e deliberativos). Iniciativa (instrumentos informais e exemplos de boas práticas).	Estado Regulador	Democracia Eficiência.

FONTE: HASSENTEUFEL, 2008

2.3 – Organizações Internacionais e Políticas Públicas Internacionais

A criação das Organizações Internacionais Intergovernamentais ocorridas no pós Segunda Guerra desempenham um papel importante na construção das políticas públicas internacionais, na medida em que na interação das organizações com os outros atores (Estados membros e os Estados que se colocam como alvo da ação dessas organização) se decidem diretrizes de políticas públicas setoriais que se pretendem de implementação internacional. No caso das políticas públicas educativas, destaca-se o papel assumido pelo Banco Mundial que, a partir dos anos 80, tem uma ampliação nas suas funções e passa

também a ter um papel de relevância na elaboração, implementação e avaliação das políticas educacionais de muitos Estados nacionais (BORGES; 2003, COSTA 1998 e FONSECA, 1998). Aqui presenciamos a existência de pressões para a adoção de certas decisões políticas, apesar de todo discurso apolítico dessa instituição (BORGES, 2003). Essas pressões se concretizam através de negociações entre a organização e o Estado que não se limitam simplesmente ao foco das recomendações sobre políticas educacionais dadas por essa organização. Nesse caso específico parece que a flexibilidade da soberania nacional em estabelecer suas próprias políticas encontra-se limitada pela sua própria posição no sistema internacional. As recomendações dadas pelo Banco Mundial na área de educação, para seguirmos o mesmo exemplo, têm um peso considerável para os países em desenvolvimento, especialmente na América Latina.

> O Banco Mundial passou a reconhecer de forma mais explícita que o sucesso de seu modelo de desenvolvimento depende de profundas mudanças na engenharia política e social das sociedades em que atua. Enfatizando a melhora das condições sociais e o fortalecimento da sociedade civil, as reformas dos serviços sociais pregadas pelo Banco Mundial, particularmente na educação, têm o propósito de construir um amplo consenso, contribuindo para adequar a democracia às demandas de estabilidade política subjacentes ao modelo de desenvolvimento capitalista liberal. Nesse sentido, essas reformas implicam uma preferência normativa por atributos específicos de variantes do modelo de democracia dos países desenvolvidos (BORGES, idem; 52).

O papel dessas instituições pode ser analisada de acordo com a teoria dos regimes internacionais formulada por autores como Susan Strange (1982), John Ruggie (1982) ou Stephen Krasner (1983). De maneira resumida, essa abordagem parte da definição de que os regimes internacionais são um conjunto de normas e princípios que norteiam a ação dos atores (Estados e Organizações Internacionais) dentro do campo das relações internacionais. No entanto, a estrutura dinâmica das ações dessas organizações internacionais intergovernamentais demonstra as características definidoras das políticas públicas internacionais, tanto por sua gênese, quanto pela dinâmica de implementação, também pelos objetivos específicos propostos e pela dependência da ação do Estado para sua concretização. Outro exemplo, de repercussão mais recente, que se enquadra na

definição de política pública internacional na área da educação, mas focada no ensino básico, diz respeito às avaliações internacionais dos sistema de ensino.

As avaliações internacionais dos sistemas de educação, promovidos por organizações internacionais, tais como a UNESCO e a OCDE, encaixam-se nas definições de políticas públicas internacionais. Através da construção e expansão de ferramentas de avaliação da política pública educacional se estabelecer, ao longo do tempo, os moldes e limites dentro dos quais as atividades de política educacional, suas mudanças, metas e objetivos, se desenvolvem e são implementados. Da mesma forma que, as avaliações dos sistemas de ensino nacionais, essencialmente as desenvolvidas nos Estados Unidos, também acabaram por moldar o sistema de avaliação internacional que se desenvolve a partir dos anos 90 do século passado, configurando-se como uma interação típica de políticas públicas internacionais segundo a definição adotada nessa tese.

As avaliações internacionais do aprendizado ganharam importância e tem atraído a atenção e a preocupação dos governos nacionais nos últimos tempos. Os espaços tomados pelos resultados das avaliações nas diversas mídias, nos meios acadêmicos e na comunicação governamental são cada vez mais amplos. O PISA (Programa Internacional de Avaliação dos Alunos), por exemplo, que é um exame internacional desenvolvido pela OCDE, tem recebido não só extensa cobertura dos meios de comunicação como também tem se tornado um forte ponto de referencia para o debate e pesquisas acadêmicas acerca da qualidade da educação. São exemplos no Brasil os estudos de Fábio D. Waltengerb (2005), Naércio Menezes Filho (2007), Carlo Franco e Alicia Bonamino e Fátima Alves (2007); e também são vários os exemplos internacionais, como nos artigos de Ludger Woessmann e Eric A. Hanushek (2005), Glória Ramalho (2002) – que faz a análise da participação de Portugal nesse exame internacional, já Alan Ginsburg, Geneise Cooke, Steve Leinwand, Jay Noell, e Elizabeth Pollock (2003) fazem a análise da participação norte-americana tanto no PISA quanto no TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study).

Na verdade, as avaliações internacionais, ainda que tenham se tornados referenciais ao longo das últimas décadas têm suas origens ligadas à criação e ao desenvolvimento das organizações internacionais. Sabe-se, por exemplo que:

> "Les enquêtes internationales sur le suivi dês acquis dês eleves existent em effet depuis près d'um demi-siècle: La première étude de ce type fut pilotée par l'Institut International de l'Éducation en 1961, une institution fondée en 1952 par l'UNESCO et dont l'objectif initial était d'évaluer les systèmes d'enseignement en mesurant les acquis d'um échantillon de près de 12.000 élèves de 13 ans issus de 12 pays différents. En 1961, Il fut decidé de confier à l'IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), dont le siege fut fixé à Hambourg, le monopole de la realization d'enquêtes internationals de grande envergure sur les acquis des élèves. (GRENET, 2008) [56].

Tendo sua origem no cenário internacional, as avaliações internacionais de ensino evoluíram de forma a fazer a mostrar uma interação entre os governos nacionais e as organizações internacionais que não se expressa simplesmente na adoção nacional de medidas e recomendações gestadas e moldadas por determinadas organizações internacionais. Essa interação envolve a participação de outros atores dentro da própria estrutura do Estado em ação e dos chamados atores intermediários, que, nesse caso, trabalham de maneira a formar a idéia da convergência, como exposta na argumentação de Hassenteufel, no primeiro capítulo dessa tese. A formação da convergência, ou de um consenso segundo o qual não há outra solução a ser adotada, deve-se a participação ativa das organizações internacionais, fundações internacionais privadas que financiam e divulgam pesquisas sobre esse assunto específico e, conseqüentemente, dos experts que ajudam a traduzir para a linguagem científica a convergência gerada pelo trabalho dos demais atores. Entre os principais podemos destacar o TIMSS – Trends International Mathematics and Science Study, e o PIRLS – Programme International Reading Literacing, ambos desenvolvidas pela Associação Internacional para a Avaliação do Desempenho da Educação – IEA[57] e o PISA[58], como já citado.

[56] As pesquisas internacionais sobre o acompanhamento do aprendizado adquirido dos estudantes existem há meio século. O primeiro estudo desse tipo foi organizado pelo Instituto Internacional de Educação em 1961, uma instituição fundada em 1952 pela UNESCO e cujo objetivo inicial era de avaliar os sistemas de ensino mensurando o aprendizado adquirido em um grupo de 12.000 estudantes de 13 anos de 12 países diferentes. Em 1961 decidiu-se confiar a IEA (Associação Internacional para a Avaliação e Conquista Educacional), cuja sede fica em Hamburgo, o monopólio da realização de pesquisas internacionais de grande porte sobre o aprendizado adquirido dos alunos. Tradução do Autor.

[57] Sobre o TIMSS (DIAZ, 2005, p. 284): "TIMSS é a abreviação de Third International Mathematics and Science Study, um projeto de avaliação internacional do aprendizado escolar em matemática e ciências

O problema metodológico dos sistemas internacionais de avaliação da qualidade de ensino de como homogeneizar, para efeitos comparativos, as avaliações das políticas públicas educacionais esconde outro problema que é a função que essas avaliações desempenhariam. Colocando-se como universais, técnicas e neutras, esses sistemas de avaliação, patrocinados pelas organizações internacionais, estariam, de fato, ocultando outros interesses, ligados ao objetivo de disseminar o chamado discurso do neoliberalismo, que visa enquadrar as políticas educacionais, e as políticas sociais em um olhar mais amplo, como mercadorias a serem oferecidas aos consumidores, fazendo assim desaparecer a relação de direito a educação pelos cidadãos, vistas agora como meros consumidores (ULJENS, 2005). Torna-se claro, nesse ponto, a questão da construção da convergência como referencial a ser seguido pelas políticas públicas, e é um referencial construído pelas interações e leituras cognitivas dos atores que tem lugar de ação ultrapassando as fronteiras nacionais dos Estados envolvidos. A dinâmica interativa dos atores constitui-se em um cenário de conflitos de idéias, valores e interesses que portam os diferentes atores, inclusive os atores estatais. Ilustrando o conflito no sentido da construção da convergência acima descrita, faço a citação do trabalho de Ferrero (2005):

---

realizado pela International Association for the Evaluation of Educational Achievement – IEA e que foi aplicado em 1995. Visto que a Assembléia Geral da IEA decidiu fazer as avaliações de forma regular a cada quatro anos, o exame voltou a ser feito em 1999 com o nome de TIMSS Repeat. No ano de 2003 mudou seu nome para Trends in International Mathematics and Science Study, mantendo a abreviação que o identifica". Tradução do Autor.

Já o PIRLS foi estabelecido em 1998 e tem como objetivos mensurar o aprendizado em leitura a partir dos seguintes princípios: PIRLS começaria em 2001 como uma avaliação para crianças da quarta série; focaria os resultados de leitura e também os contextos escolar e doméstico para o aprendizado da leitura; a habilidade de leitura seria medida por meio de uma avaliação abrangente baseada em materiais reais requerendo do estudante o engajamento no processo de leitura; o teste de leitura seria elaborado de forma que futuras avaliações pudessem identificar tendências nos resultados; questionários seriam aplicados a estudantes e a seus atuais professores e diretores para coletar dados contextuais para melhor interpretar os resultados. (Fonte http://timssandpirls.bc.edu/).

[58] O PISA foi teve sua origem em 1997 ao ser lançado pelos ministros de educação dos países da OCDE e tem se constituído como o programa de avaliação do ensino que se tornou referencia internacional para a analise das políticas públicas de educação de um grande número de países. Suas aplicações têm inclusive eclipsado os outros exames internacionais citados acima, visto que abrange tanto os conhecimentos científicos e matemáticos quanto o aprendizado em leitura. Em 2009 realizou-se a quarta edição do PISA, e seus resultados foram, recentemente, divulgados. Devido a sua dinâmica constitutiva e tendo suas influências concretizadas em exames nacionais e subnacionais de avaliação que seguem suas normas e diretrizes, o Pisa, como exemplo de avaliação internacional das políticas de educação, pode ser estudado como política pública internacional.

> O que certamente não devemos fazer é aplicar cegamente as receitas dos organismos internacionais, aqueles que atuam como se soubessem tudo de antemão, que ignoram as diferenças culturais, que sugerem escolas mistas no Afeganistão e asseguram que os 300 dias efetivos de aula declarados vão coincidir, no México, com um calendário ideal que faz abstração das festividades locais e das emendas dos feriados nacionais. A avaliação incide na cultura escolar, mas a cultura escolar resiste. Os mecanismos de simulação também fazem parte da resistência à mudança.

Naquilo que concerne à dinâmica e as políticas de ensino superior, grande parte dos estudos que tratam da relação entre essas políticas setoriais e as organizações internacionais não seguem um linha diferente dos estudos destacados sobre as políticas de ensino básico (ADICK, 2002; LENHARDT, 2002). Destacam-se as fortes influências, interesses, idéias e diretrizes das organizações internacionais sem, contudo, identificar essas relações dentro da abordagem das políticas públicas internacionais. O ponto a ser destacado é que a questão da avaliação da qualidade será vista como um dos temas mais discutidos entre os atores envolvidos na construção do Processo de Bolonha, principalmente naquilo que concerne os princípios e variáveis levadas em consideração pelas formas de avaliação da qualidade existentes. Estudantes, Universidade e Ministros responsáveis pelo ensino superior não chegam a um consenso completo nesse campo.

Nesse campo de estudo das organizações internacionais e políticas públicas internacionais de ensino superior podem ser destacados os estudos sobre a participação da Organização Mundial do Comércio. O trabalho de Laura Maria Giosa (2003) configura-se em um exemplo, dentro muitos, de análise sobre as relações entre o ensino superior e a Organização Mundial do Comércio. A visão da autora concentra-se no argumento de colocar a educação como princípio constituinte dos direitos universais do homem que deve ser contraposta a visão da Organização Mundial do Comércio que veria o ensino superior da perspectiva de serviços que deveriam ter suas dinâmicas pautadas pelos mesmos princípios aplicados as demais atividades comerciais e de serviços. As reações dos países envolvidos nas negociações da OMC sobre o assunto mostram-se divididas.

> La inclusión de la Educación superior entre los servicios a ser regulados por el AGCS, es apoyada por varios Estados, entre ellos los Estados

> Unidos, por Nueva Zelandia, Australia y Japón, que en las rondas del AGCS, han presentado iniciativas para liberalizar los servicios educativos. En una nota divulgada por la OMC en 1999, la delegación australiana ante dicho organismo internacional indicó que "alentaba a todos los estados miembros a orientarse hacia la apertura de ciertos sectores" en los que las negociaciones precedentes habían fracasado, especialmente el de la Educación. (GIOSA, 2003,13)[59].

A posição dos países membros da APEC (Organização de Cooperação Econômica da Ásia e Pacífico) converge com a posição defendida pela delegação australiana, caso, por exemplo, da Coréia do Sul.

Por outro lado, há reações contrárias ao enquadramento do ensino superior como um tipo de serviço a ser regulado segundo as regras dispostas pela Organização Mundial do Comércio. O ponto a ser destacado nessas reações contrárias, segundo a autora, é que elas provem menos dos Estados e mais dos atores sociais, como as próprias Universidades, os sindicatos e de boa parte dos estudantes. Cita como exemplos declarações emitidas por esses atores, entre elas a "*Declaração conjunta de la Asociación de Universidades y Colégios de Canadá, el Consejo Americano de Educación, la Asociación Europea de Universidades y el Consejo para la Acreditación de la formación superior*" [60], a Carta de Porto Alegre, resultado do 3º Encontro Ibero americano de Reitores de Universidades Públicas, e a também declaração da Associação de Universidades do Grupo Montevidéu e da Associação Britânica de Professores Universitários. Percebe-se, aqui, a diversidade dos atores envolvidos nessa discussão.

Outro ponto interessante do trabalho citado é a apresentação de conflitos de perspectivas entre as próprias organizações internacionais. A OMC não é a única a se debruçar sobre a

[59] A inclusão da educação superior entre os serviços a serem regulados pelo Acordo Geral de Comércio e Serviços (AGCS) é apoiada por vários Estados, entre eles os Estados Unidos, a Nova Zelândia, Austrália e Japão, que nas rodadas da AGCS tem apresentado iniciativas para liberalizar os séricos educativos. Em uma nota divulgada pela OMC em 1999 a delegação australiana disse diante desse organismo internacional que "propunha a todos os estados membros que se orientassem pela abertura de certos setores" nos quais as negociações precedentes haviam fracassado, especialmente a educação. Tradução do Autor.

[60] Declaração Conjunta da Associação de Universidades e Colégios do Canadá, Conselho Americano de Educação, Associação Européia de Universidade e o Conselho para a Creditação da formação superior. Tradução do Autor.

questão das políticas de ensino superior, o Banco Mundial e a UNESCO elaboram trabalhos e pesquisas nesse campo e demonstram, muitas vezes, posições conflitantes. César de Prado Yepes (2006) elabora um trabalho focando nessas perspectivas distintas das diferentes organizações internacionais que se configuram como atores relevantes nas discussões sobre as políticas de ensino superior. Em sua visão, as organizações internacionais deveriam dar maior atenção para a questão do ensino superior considerando-se o contexto de mudanças de diretrizes e de funcionamento das políticas de ensino superior. As mudanças globais dos últimos anos demandam aos governos novas ações para gerar maiores oportunidades de ensino superior e educação continuada para os estudantes universitários.

> To adapt, universities and national systems are diversifying their financing, specializing in the type of content or mode of delivery, promoting evaluation and accreditation mechanisms, or fostering the mobility of students, faculty and staff, all with increasing international dimension. Nowadays a global multilevel governance system in which world regions are becoming important is emerging. This 'new regionalism' paradigm is a multidimensional form of integration, which includes economic, political, social and cultural aspects and thus goes far beyond the goal of creating region-based free trade regimes or security alliances of earlier regional blocs. (YEPES, 2006, 111)[61].

A citação coloca algumas questões a serem discutidas. Em primeiro lugar coloca a ação das universidades como sendo uma resposta a uma nova configuração do contexto político, econômico e social que faz com que as universidades tenham que se adaptar procurando novas formas de financiamento, de conteúdo e cursos oferecidos, promover avaliações e normatizar os sistemas de validação de créditos para facilitar o intercambio de estudantes. Em segundo lugar, o autor identifica o cenário dessas mudanças como sendo expressão da governança global de vários níveis que incluí os processos de regionalização, ou novo regionalismo, que se define por ter maior amplitude que o regionalismo baseado simplesmente nas alianças em busca de segurança e livre comércio. A exposição dos fatos

[61] Para se adaptarem, as universidades e os sistemas nacionais estão diversificando suas formas de financiamento, especializando-se em alguns assuntos, promovendo avaliações e mecanismos de creditação, ou estimulando a mobilidade de estudantes e docentes na crescente dimensão internacional. Atualmente, a governança global de múltiplos níveis nos quais as regiões estão emergindo estão se tornando importantes. Esse novo paradigma regional é uma forma multidimensional de integração que inclui aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais e ultrapassa as dimensões comerciais e de segurança dos blocos regionais. Tradução do Autor.

acentua uma visão simplesmente reativa das universidades e demais atores sociais que acabam por reagir a pressões externas, seja tendo um vista um cenário mais abrangente de globalização, seja tendo em vista um cenário de integração regional. Nesse sentido que o autor defende uma maior participação das organizações internacionais como agentes condutores desse processo de mudança. A participação da UNESCO, OMC e do Banco Mundial encontram-se resumidas da seguinte forma pelo autor:

Quadro 4 – Recomendações sobre Educação para as Organizações Internacionais

Organização Internacional	Projeção Global	Iniciativas Regionais	Recomendações de Políticas
UNESCO	*Governança limitada mas crescente pela ação de alguns países chave, como Japão e Estados Unidos*	*Revisando suas convenções regionais intergovernamentais.*	*Monitorar os processos de regionalização. Sinergia com os processos efeitvos.*
WTO-GATS	*Liberalização muito limitada*	*Permitida a princípio, não encorajada na prática.*	*Aceitação de processos abertos de conhecimento e ensino.*
World Bank	*Desenvolvimento fracassado devido a falta de investimentos e estratégia.*	*Inicipiente*	*Co-financiamento com organizações regionais.*

Fonte: YEPES, 2006

As ações do Banco Mundial, como citado anteriormente, concentram-se muito mais naquilo que se refere a educação básica e seus respectivos sistemas de ensino nos diversos Estados. Com relação a OMC a discussão tem seus contornos dados na discussão da educação superior como serviço a ser regulado ou liberalizado segundo negociações com o Estados membros. A liberalização, como colocada pelo autor, se mostra como um dos princípios norteadores da ação dessa organização internacional e é nesse ponto que há uma

divergência de posicionamento com relação a UNESCO que defende a educação em seu sentido de direito universal.

A ação das organizações internacionais se configura como parte integrante (e exemplo) das políticas públicas internacionais na medida em que suas recomendações se enquadram em um contexto de interação com atores sociais e estatais tendo como objetivo a implementação e realização das suas propostas, ou na medida em que se coloque como ator intermediário no processo de construção das políticas públicas internacionais. Naquilo que concerne o ensino superior, não há uma participação tão forte das organizações internacionais intergovernamentais quanto há com relação as políticas de ensino fundamental.

2.4 – As Políticas Públicas Internacionais e a Regionalização

Se, por um lado, é possível compreender as ações das organizações internacionais intergovernamentais como atores e expressões das políticas públicas internacionais, por outro lado através dessa abordagem é possível compreender também as políticas públicas dentro da dinâmica dos processos de integração regional. Como frisado anteriormente, políticas públicas internacionais, quando ligadas ao ensino superior, não são sinônimos de políticas de internacionalização das universidades, mas podem abarcar tais políticas dentro de um contexto diverso. Assim também as ações transformadas em políticas públicas dentro de um processo de integração regional podem ser entendidas, outrossim, como formas e exemplos de políticas públicas internacionais.

Dentro desse cenário emergem duas questões: a primeira refere-se as relações existentes entre o regionalismo e as políticas de ensino superior, como destacado por Yepes (2006), e a segunda ligada ao conceito de regionalização de um política pública, que tem seu melhor exemplo na definição de "europeização" (ou seja, sobre a relação entre União Européia e o Processo de Bolonha). Sobre a questão dos processos de integração regional contata-se a existência de inúmeros protocolos e declarações preocupação e atenção as políticas de ensino superior, mas poucas são as ações efetivamente desenvolvidas a partir desses

protocolos e declarações (YEPES, 2006). O número de processos regionais, para usar os termos utilizados pelo autor, que objetivam um olhar mais atento para as políticas de ensino superior são muitos. Contudo, a dinâmica necessária para a internacionalização das universidades não se encontra nessas ações, mas sim na própria ação das instituições envolvidas. E, ainda, como no caso do Processo de Bolonha, as dinâmicas dessas ações não foram geradas dentro das instituições próprias formadas a partir do desenvolvimento desses processos de regionalização. No caso da Américas, o trabalho de Feldfeber e Saforcada (2005) "La éducacions em lãs cumbres de lãs Américas" faz uma excelente resumo sobre o os encontros ocorridos nas cúpulas das Américas dentro da dinâmica institucional de organização da OEA. Percebe-se, contudo, que o compromisso com o estabelecimento de políticas públicas próprias para a melhoria da qualidade de ensino que, na maioria dos casos, não se concretizou.

Quadro 5 – Processos Regionais e o foco na Educação Superior

Região Geográfica	*Processo Regional*	*Atenção ao ensino superior.*
America	Organização dos Estados Americanos	Organização Interamericana para o Ensino Superior, desde 1979
	North American Free Trade Agreement	Consorcio para a Colaboração Norte Americana em Ensino Superior, desde os anos 1990.
	America Latina	*Instituto Internacional para a Educação,la Ciência e a Cultura.* *União de Universidades da América Latina, 1949*
	Pacto Andino	*Convenio Andrés Bello* desde 1970
	Mercosul	*Grupo Montevideo desde 1991*
Africa	Cooperação para o Desenvolvimento do Sul da Africa.	Protocolo de Educação e Treinamento desde 1997
	União Africana	Ainda não
Mundo Árabe	Liga dos Estados Árabes	Ainda não
	Conselho de Cooperação do Golfo	Desde 1985. Cooperação educacional
Europa	Conselho da Europa	Colaboração educacional desde 1949
	Processo de Bolonha (mais de 40 países)	Reuniões ministeriais desde 1998
	União Européia (25 Estados)	Sim, Tratado de Roma de 1957 sobre educação Encontros ministeriais para supervisionar o programa Erasmus da Comissão Européia desde os anos 1980
Leste da Asia	Associação das Nações do Sudeste Asiático	Organização dos Ministro do Sudeste da Asia desde os anos 1960 Instituto Regional para o Ensino Superior e Desenvolvimento, criado em 1970 ASEAN encontros ministeriais em 1971 ASEAN University Network desde 1995
	ASEAN+3 (China, Coreia do Sul e	ASEAN+3 declaração dos líderes políticos

	Japão): objetivo da Comunidade do Leste Asiático.	(incluindo a educação) em Outubro de 2003 e subseqüente grupo de trabalho.
Dinâmica Inter-regional do Leste Asiático	Cooperação Econômica Asia Pacífico	Mobilidade Universitária para Asia e Pacífico – mobilidade e transferência de créditos desde 1993
	Encontro Asia Europa	Fundação Asia Europa com algumas atividades de ensino superior, desde 1997
Eurásia	Comunidade dos Estados Independentes	Marco da recente expansão russa na Asia Central
Sul da Asia	Associação para Cooperação Regional do Sul da Ásia	Centro de Desenvolvimento de recursos humanos em Islamabad, desde 2002
Pacífico Sul	Fórum das Ilhas do Pacífico	Universidade do Pacífico Sul, desde 1969

FONTE YEPPES, 2006

2.4.1 – O Processo de Bolonha e a União Européia

A segunda questão nos remete ao caso do Processo de Bolonha e suas relações com a União Européia. Iniciada em 1957 através do Tratado de Roma e contando em sua origem com apenas seis países (a então Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo), esse processo de integração regional evoluiu de tal forma que hoje abriga um número de vinte e sete países membros chegando ao ponto de ser elaborada uma proposta de Constituição comum (TOSTES; 2005). De forma sintética, pode-se afirmar, nas palavras de Maria Tereza de Carcomo Lobo:

> Através do mercado comum, da união econômica e monetária e das políticas e ações comuns, a Comunidade inscreveu como sua missão promover em todo o espaço comunitário: o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades econômicas, um elevado nível de emprego e de justiça social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não inflacionista, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros. (2004;217).

A abrangência de ação da União Européia é um fato político econômico e social único na história contemporânea. E, mesmo com as mais recentes crises nas economias dos países membros, notadamente Grécia, Irlanda e Espanha, o nível de desenvolvimento desse processo não pode ser comparada com outros processos similares em outros continentes.

Coloca-se, logicamente, em evidencia a política monetária comum desenvolvida pelo Banco Central Europeu e a adoção de uma moeda única, muito embora nem todos os membros da União Européia tenham aderido ao Euro por diversas e distintas razões. Dentre as demais políticas comuns podem ser destacadas a política comercial, a política agrícola comum, a política comum de transportes, a política ambiental, a política de emprego e a política de defesa do consumidor (UNU-CRIS Working Papers, 2008). A literatura sobre políticas públicas na União Européia é extensa e não caberia aqui um retrospecto dessa bibliografia. Releva-se, nesse caso, o desenvolvimento dessas políticas públicas comunitárias como se encaixando na definição de políticas públicas internacionais.

No caso das políticas públicas de ensino superior e suas relações com os processos de integração regional, ou seja, as relações entre o Processo de Bolonha e a União Européia deve-se colocar que embora exista a cooperação, o Processo não é uma política que se desenvolve no âmbito da União Européia. É uma política pública dos Estados europeus, não da União Européia. Na verdade, o processo de integração regional configura-se como o cenário no qual outros atores ligados ao desenvolvimento das políticas de ensino superior laçam esse processo. Tanto que o número de representantes dos Estados que participam do processo ultrapassa o número de países membros da própria União Européia. E, dentro desse cenário, a relação do Processo de Bolonha com a União Européia tem sido de cooperação. Em recente documento da European Commission afirma-se que (2009, 3):

> The Bologna Process, steered by European Ministers of Education, is a collective effort of public authorities, universities, teachers and students, together with stakeholder associations, employers, quality assurance agencies, international organisations and institutions. Although the process goes beyond the EU's borders, it is closely connected with the EU policies and programmes[62].

A preocupação com a construção de um novo espaço de educação superior foi favorecida pela própria dinâmica da integração regional, assim como também por necessidades sociais

[62] O Processo de Bolonha, sustentado pelos ministros europeus de ensino superior, é um esforço coletivo das autoridades públicas, universidades, professores e estudantes, associações parceiras, empregados, agencias de qualidade, organização internacionais e instituições. Embora o processo se desenvolva fora das fronteiras da União Européia, está intimamente ligado com suas políticas e seus programas. Tradução do Autor.

e econômicas que condicionam a visão do próprio papel da Europa no mundo globalizado. No mesmo documento, encontra-se a seguinte citação (2009; 4):

> Changes in society and their impact on Higher Education are evolving ever faster; globalisation, demographic change and rapid technological developments combine to present new challenges and opportunities for third level institutions. Future jobs are likely to require higher levels and a different mix of skills, competences and qualifications. Higher education institutions have a pivotal role to play in the success of our society and economy and their capacity to adapt to these changes and seize new opportunities is crucial[63].

Ainda que a colaboração entre o Processo de Bolonha e a União Européia tenha se intensificado a partir do crescimento e da evolução dos objetivos do Processo para a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior, eles se configuram como políticas públicas internacionais distintas. A constatação é clara e necessária visto que alguns estudos desenvolvidos sobre o tema incorrem no equívoco de associar o Processo à União Européia, como no caso de Azevedo (2007; 7):

> Depara-se com uma novidade complexa ao se deparar com o Processo de Bolonha, pois se trata de uma política pública que ultrapassa as fronteiras territoriais de um Estado clássico, que abrange a Europa ampliada, atingindo mais de quatro dezenas de diferentes países. **O Processo de Bolonha é uma política pública transnacional dirigida, em última instância, por um meta-Estado, que é a União Européia, com vistas a regular um meta-campo social, o campo universitário/científico europeu[64]**, que, a exemplo de qualquer outro campo social, caracteriza-se por ser um espaço estruturado de posições, cujos atores, permanentemente, travam relações, fazem alianças e lutam entre si, bem como se relacionam com atores externos que, apesar da autonomia universitária, são capazes de interferir no arranjo espacial desse mesmo campo.

[63] Mudanças nas sociedades e seus impactos no ensino superior evoluem ainda mais rápidos, a globalização, as mudanças demográficas e o rápido desenvolvimento tecnológico combinados apresentam novos desafios e oportunidades para as instituições de terceiro nível. Trabalhos futuros demandaram altos e diferentes níveis de habilidades, competências e qualificações. Instituições de Ensino Superior tem um papel central no sucesso da nossa sociedade e da nossa economia, então sua capacidade de se adaptar a esses desafios e novas oportunidades é crucial. Tradução do Autor.

[64] Grifo meu.

A questão do campo de ação exposta na citação remete-se ao trabalho de Pierre Bourdieu, que poderia ser uma das maneiras de se estudar o Processo de Bolonha. O problema é a identificação da União Européia como o ator dirigente dessa política pública transnacional, usando as palavras do autor. Essa é uma constatação que não tem vínculo com a realidade do Processo de Bolonha. A relação de cooperação nunca se configurou com uma relação poder nesse sentido expresso na citação.

Os trabalhos de Sarah Croché (2006 e 2007) não recaem no erro cometido pelo trabalho de Azevedo (IDEM), contudo colocam no papel de condutor do Processo de Bolonha a Comissão Européia. Existiria, então, uma relação de subordinação que não se institucionaliza dentro da União Européia. Se, quando da Declaração da Sorbonne, a Comissão Européia participou, a contragosto do Ministro da Educação francês, como observadora, tal fato foi visto como uma decisão consensual dos ministros ali reunidos de manter seus poderes nas decisões sobre o futuro do ensino superior.

> Parfois interprétée comme l'expression d'une tension entre le ministre français et la commissaire européenne à l'Éducation, Édith Cresson,la mise à l'écart de la Commission peut être lue comme une volonté assez unanime des États de rester maîtres de leurs politiques d'enseignement supérieur. L'affirmation de la souveraineté nationale, par les quatre pays signataires de la déclaration de la Sorbonne, a trouvé un écho favorable chez beaucoup d'autres qui ont rejoint en masse le processus. (CROCHÉ, 2006, 204/205)[65].

A ação dos Estados, através dos seus Ministros, foi vista pela autora como uma forma de manter o domínio sobre um setor de política pública essencial para a identidade nacional através da cooperação governamental, criando um espaço universitário europeu que não passasse pelas instâncias da União Européia. "*L'objectif du processus de la Sorbonne-Bologne était de concilier des systèmes éducatifs apparus dans desconjonctures différentes en évitant scrupuleusement de les dénaturer. L'intention était de laisser s'exprimer le génie*

[65] As vezes interpretada como a expressão de uma tensão entre o ministro francês e a comissária européia de Educação, Edith Crresson, o descarte da Comissão pode ser lido como uma vontade quase unânime dos Estados de permanecerem responsáveis únicos pelas políticas de ensino superior. A afirmação de soberania nacional pelos quatro signatários da Declaração da Sorbonne encontrou respaldo nos demais Estados que aderiram ao processo. Tradução do Autor.

de chaque nation dans un projet qui tirerait profit de leurs différences » (IDEM, 205)[66]. O Processo se desnatura, segundo a autora a partir da Conferência de Berlim, quando é dado a Comissão Européia um lugar no grupo de acompanhamento do Processo. Em sua visão, a condução acaba sendo feita pelos atores que participam do grupo de acompanhamento e do grupo de preparação das conferências ministeriais, que tem lugar a cada dois anos.

De fato, a partir da Conferência de Berlim o papel da Comissão ganha intensidade na medida em que ela se coloca como a patrocinadora de um número expressivo de eventos preparatórios para as Conferências realizados pelas entidades representativas dos estudantes e das universidades. A Comissão Européia ganha um papel mais relevante, também, na medida em que financia projetos de cooperação dentro do ensino superior, como o Erasmus e Sócrates. Contudo, há algumas ressalvas que devem ser expostas com relação a abordagem escolhida por Croché. A participação mais ativa da Comissão é um fato facilmente constatado através dos documentos do Processo de Bolonha e do aumento constante de eventos como seminários, congressos e concessão de bolsas de estudos que se debrucem sobre a discussão desse tema. No entanto, da mesma forma que a Comissão Européia, a ESU, a EUA, a EURASCHE e a ENQA também foram colocados como membros permanentes no grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha (BFUG). Logo, as articulações que se realizam dentro desse do BFUG dependem da interação dos atores, e não se pode concluir que o papel da Comissão é simplesmente o de condutor sendo os demais atores simples seguidores das diretrizes colocadas pela mesma Comissão.

Posição contrária é defendida por Pierre Muller e Pauline Ravinet (2008) que vêem o Processo de Bolonha como uma forma de construção européia que resiste a União Européia. "*Et si la résistance à l'Union Européenne n'était pás toujours une force contraire, mais pouvait paradoxalement apparaître comme une force motrice de la dynamique de dévéloppement d'une action publique européenne...* ? » (MULLER e RAVINET, 2008,653)[67]. O texto atenta para o fato da resistência a União Européia não é

[66] O objetivo do processo da Sorbonne-Bolonha era de conciliar os sistemas de educação que aparecem em conjecturas diferentes evitando-se assim escrupulosamente de descaracterizá-los. A intenção era de deixar o gênio de cada nação se exprimir em um projeto que contemplasse suas diferenças. Tradução do Autor.

uma resistência a idéia de construir uma união da Europa. A resistência baseia-se na oposição as ações tomadas pela União Européia. "*Dans certains cas, la résistance à l'EU non seulement n'est pás um frein, mais peut paradoxalement apparâitre comme un mécanisme participant de la dynamique de construction d'un espace d'action publique européen* ». (IDEM, 654)[68].

A oposição aos argumentos da Croché são mais evidentes quando Muller e Ravinet expõem que o Processo de Bolonha se inicia com a cooperação intergovernamental desenvolvida fora do quadro da União Européia e que não há regulamentação da União Européia a esse respeito, nem convenção multilateral, os textos que dão o ritmo ao Processo são as declarações dos Ministros responsáveis pelo ensino superior, os participantes não correm risco de sanção e tampouco de exclusão do Processo. E mesmo sem as ferramentas de sanção observa-se que não é mais possível conceber uma política nacional de ensino superior contra o Processo de Bolonha. Os Estados abraçaram as decisões do Processo, mesmo que a implementação siga ritmos distintos em cada Estado.

Sobre o argumento exposto da influência da Comissão Européia no Processo de Bolonha pela financiamento de seminários e eventos ligados ao desenvolvimento do Processo, Muller e Ravinet afirmam que:

> De plus, pour étayer cette hypothèse, il faudrait démontrer par quels mécanismes financer la logistique du processus de Bologne équivaut à faire fixer son agenda et à orienter les réformes nationales, ce qui est rarement fait de façon convaincante. Il nous semble plus raisonable de considérer que la Comission, défieé, maintenue à l'écart, et dépourvue de compétence, est très vite contrainte de revoir à la baisse d'éventuelles velléités de contrôle sur le processus de Bologne, et de s'y construire une place en offrand des ressources dont elle est mieux dotée que d'autres participants, notamment les financements (IDEM, 659)[69].

---

[67] E se a resistência a União Européia não fosse sempre uma força contrária, mas poderia, paradoxalmente, aparecer como uma força motriz da dinâmica de desenvolvimento de uma ação pública européia. Tradução do Autor.

[68] Em certos casos, a resistência à União Européia não é apenas um freio, mas pode aparecer, paradoxalmente, como um mecanismo participativo da dinâmica de construção de um espaço de ação pública europeu. Tradução do Autor.

[69] Além disso, para apoiar essa hipótese, seria preciso demonstrar por quais mecanismos o financiamento logístico do Processo de Bolonha equivale a fixar sua agenda e orientar as reformas nacionais, o que é raramente feito de forma convincente. Parece=nos que é mais razoável considerar a Comissão (desafiada,

Desta forma, as relações entre o Processo de Bolonha e a União Européia, através da Comissão, se constroem como uma forma de interação que varia entre a cooperação e a divergência segundo a visão de Muller e Ravinet. Esse exemplo demonstra que não há uma relação determinante entre integração regional e políticas de ensino superior comunitárias ou regionais. A tabela de YEPES demonstra a existência de tentativas nesse sentido em vários processos de regionalização, sendo que poucos se concretizaram e os que o fizeram, muitas vezes o fizeram fora do quadro institucional da integração regional. De fato, como será demonstrado no próximo capítulo, as tentativas de harmonização dos sistemas de ensino superior na Europa datam de várias décadas, mas só através do Processo de Bolonha é que esse proposta se desenvolve.

descartada e desprovida de competência) se viu forçada a rever suas eventuais ambições de controle sobre o processo de Bolonha, e então se coloca como parceira oferecendo recursos em que ela é mais bem dotada que os demais participantes, notadamente os recursos financeiros. Tradução do autor.

Conclusões da Parte I

O primeiro capítulo teve como objetivo a apresentação dos principais pontos da teoria da sociologia política da ação pública, assim como seus principais representantes. A explanação direcionou-se de forma a demonstrar essa abordagem como a mais adequada para o estudo das políticas públicas internacionais ligadas ao campo do ensino superior, através do estudo do Processo de Bolonha. Da gênese a dinâmica da mudança, foram colocados os pontos centrais dessa teoria.

A sociologia política da ação pública emerge no contexto dos estudos das políticas públicas nas últimas décadas do século passado e, desde então, dialoga, e muitas vezes se contrapõe, com outras teorias vigentes nessa mesma área de conhecimento. Destarte, considerando os diálogos e contraposições que foram também descritas outras abordagens no estudo das políticas públicas com a intenção de reforçar os argumentos e o quadro conceitual e normativo da sociologia política da ação pública.

A intenção do capítulo não foi a de proceder a uma revisão completa da literatura em políticas públicas com vistas a ressaltar a lacuna no estudo das políticas públicas internacionais. Tal empreendimento intelectual justificaria, por si, a elaboração de uma tese, baseada em estudos teóricos mais aprofundados de cada uma das correntes de análise das políticas públicas. Procurou-se expor dentro desse referencial teórico os pontos de contradição, diálogos e influências que a sociologia política da ação pública traz com relação a outras teorias desse campo, algumas delas mais antigas, outras mais recentes.

Tal escolha pelo recorte teórico e sua construção como capítulo inicial da tese tem como conseqüência inevitável a ausência de algumas abordagens e a relativa incompletude na exposição das presentes. Mesmo dentro da tradição francesa da sociologia política da ação pública existem pesquisas e trabalhos bem fundamentados, como o trabalho de Daniel Cefai (1996) sobre a construção dos problemas públicos e definições de situação nas arenas públicas através do uso da sociologia fenomenológica. Bergeron, Surel e Valluy (1998) apresentam um debate sobre a contribuição da Advocacy Coalition. Da mesma forma que Yves Meny e Jean Claude Thoenig (1989) apresentam um trabalho interessante sobre a configuração das políticas públicas baseados no trabalho de Jobert e Muller (1987).

Lascumes e Le Galès (2004) ainda dentro dessa corrente constroem um trabalho baseado nas relações entre a forma do poder do Estado com suas formas de legitimação e suas políticas públicas emblemáticas. O próprio Patrick Hassenteufel, em trabalho conjunto com Surel (2000), aborda a questão da definição teórica das políticas públicas dentro da União Européia.

Não seria possível e tampouco viável, considerando o objetivo do trabalho, passar por todas as abordagens existentes das políticas públicas para caracterizar as políticas públicas internacionais. Os artigos sobre revisão da literatura, como o de Celina Souza (2006), demonstram a variedade das abordagens que o estudo das políticas públicas permite. Dos estudos fundadores da disciplina dos americanos Laswell, Lindblom e Easton para a sociologia política da ação pública, passando pelo institucionalismo e neoinstitucionalismo (a sociologia política da ação pública é também considerada como exemplo de abordagem neoinstitucionalista), há uma densa variedade de abordagens que se alternam entre as tradições políticas colocadas nesse capítulo.

A escolha da sociologia política da ação pública deve-se aos seus princípios, conceitos e metodologia a partir do recorte definido para esse trabalho.

A elaboração do segundo capítulo baseou-se na necessidade de esclarecer o conceito de políticas públicas internacionais diferenciando-o de outros fatos políticos, econômicos e sociais que têm definições próximas ou similares. Políticas públicas internacionais se distinguem da internacionalização das políticas públicas porque esse último processo tem sua origem e seu desenvolvimento dentro Estado nacional segundo a definição adotada nesse trabalho. No caso de uma política pública setorial, como as políticas de ensino superior, a internacionalização dessa política pública seria como a exportação de um modelo desenvolvido dentro de um Estado nacional para outros Estados que adotariam esse modelo, em maior o menor grau dependendo das especificidades e dos contextos. As políticas públicas internacionais definem-se por sua dinâmica dentro do cenário internacional e pela implementação nacional das resoluções adotadas, e dentro dessa dinâmica, atores estatais, atores sociais e privados, nacionais, internacionais e subnacionais interagem de forma contínua construindo o referencial que pauta essas interações e

relações. O Processo de Bolonha se constitui como exemplo de políticas públicas internacionais e não como internacionalização das políticas públicas para ensino superior pelas razões explicitadas.

Outro esclarecimento de definição conceitual que foi necessário proceder refere-se a questão da internacionalização das universidades. A busca por uma maior inserção das universidades leva-as a adotarem estratégias na busca de maior visibilidade e de maior participação naquilo que se convencionou chamar de mercado do ensino universitário, de um lado, e por outro, na busca de maior cooperação técnica e científica, estimulando o intercambio de alunos e docentes, na construção de projetos de pesquisa em comum reunindo universidades de vários Estados, sendo elas públicas ou privadas. A internacionalização é uma ação pontual que é, na grande maioria dos casos, reflexo da tomada de posição das próprias universidades sem a participação estatal na concepção ou criação de uma política pública específica para esse fim.

O Processo de Bolonha, considerado e definido como exemplo de políticas públicas internacionais, não se apresenta como a expressão da busca de inserção internacional das universidades, esse processo tem objetivos que ultrapassam as ações de internacionalização. Sendo as universidades atores que têm participação efetiva no Processo de Bolonha, pode-se afirmar que a internacionalização das universidades é uma ação dentro de uma dinâmica de ações e interações mais abrangentes, que são as políticas públicas internacionais.

Em um segundo momento, a atenção desse capítulo voltou-se para os vínculos entre a teoria do Estado e os estudos de políticas públicas. A afirmação de Muller e Jobert, reforçada por outros autores da sociologia política da ação pública, de que há um distanciamento entre os estudos sobre a teoria do Estado (origem e legitimação do poder, a questão da representatividade e dos deveres do Estado, por exemplo) e os estudos pontuais de políticas públicas é válida. Assim como é válido também a defesa que fazem os autores citados da necessidade de levar em consideração as teorias do Estado no estudo das políticas públicas internacionais. E, foi através dessa consideração que foi descrito o contexto de origem das políticas públicas internacionais levando em conta o desenvolvimento do cenário internacional e a consolidação das políticas de bem estar social

que marcaram a atuação dos Estados centrais do capitalismo a partir da segunda metade do século passado. Um Estado se legitima através das suas políticas públicas, logo, em um contexto em que se desenvolvem políticas públicas internacionais, a as ações de legitimação do Estado se encontram em outro patamar. Não caberia aqui (como, logicamente, não coube) uma discussão aprofundada sobre a teoria do Estado considerando-se a emergência das políticas públicas internacionais. Tentou-se, a partir da constatação de Muller e Jobert, estabelecer e indicar o vínculo existente entre a teoria de Estado e uma política pública específica, nesse caso, as políticas públicas internacionais de ensino superior.

Destarte, foram colocados exemplos de políticas públicas internacionais que se desenvolvem a partir da atuação das organizações internacionais intergovernamentais, muitas delas criadas no contexto político e econômico do período pós Segunda Guerra mundial. Foram citados os exemplos mais clássicos dessas ações, como as políticas do Banco Mundial direcionadas para as políticas de educação dos países em desenvolvimento. Citou-se também a atuação da Organização Mundial do Comércio no âmbito sobre a liberalização do mercado educacional. Um exemplo de política pública internacional mencionado com um pouco mais de atenção foi aquele sobre as políticas de avaliação do ensino, propostas por organizações internacionais e que, nesse caso específico, atuam na lógica da convergência transnacional como colocado no capítulo teórico. A atenção maior se justifica por se tratar de um tema que tem recebido atenção cada vez mais intensa dos pesquisadores e dos atores que participam das políticas públicas educacionais e por se configurar por um exemplo de tentativa de imposição convergente da ação do Estado nessa política pública setorial. E essa imposição convergente esconde uma rica relação de interação entre os atores envolvidos. Há, nesse aspecto, a interação entre “policy” (considerada como a política pública) e “politics” (relações de poder) nas questões de políticas educacionais, configuradas dentro do cenário internacional.

Finalmente, colocou-se como ponto importante desse capítulo de contextualização as relações entre regionalismo e as políticas públicas internacionais naquilo que concerne a questão das políticas de ensino superior. São inúmeras as organizações internacionais que atuam regionalmente quem tem em seus objetivos expressos acordos ou metas para as

políticas de educação, e particularmente para as políticas de ensino superior. Contudo, os resultados da ação dessas organizações não tem se traduzido na criação e implementação de políticas públicas, na grande maioria dos casos. Demonstrou-se, também, por outro lado que no âmbito da integração regional, como na União Européia, abre-se espaço para a construção de políticas públicas internacionais nos mais diversos setores.

O Processo de Bolonha desenvolve-se no contexto político, econômico, social e cultural que envolve processos de integração regional, muito embora não seja parte integrante desse processo, mas mantém relações de interação (que se expressam em convergência de valores e objetivos, mas resistindo as formas de institucionalização consagradas pela União européia) com as instituições e os atores que conduzem esse processo. São relações importantes na medida em que se demonstra que a existência do processo de integração não é determinante para a existência de políticas públicas internacionais, como no caso do ensino superior. A União Européia desenvolve políticas públicas européias, ou internacionais, mas outros atores que dela participam (ou não) podem se articular para a construção de outras políticas públicas internacionais que delas se distinguem.

Parte II

O Processo de Bolonha: suas origens e a participação dos seus principais atores: os Ministros responsáveis pelo ensino superior, a Associação das Universidades Européias e a União dos Estudantes Europeus.

Capítulo 03 – Processo de Bolonha: origens e a participação dos Ministros responsáveis pelo ensino superior

O objetivo do terceiro capítulo concentra-se, primeiramente, em demonstrar as origens do Processo de Bolonha naquilo que concerne as tentativas anteriores de construção de uma harmonização do espaço de ensino superior europeu e em listar as características das universidades européias quando do lançamento do Processo. Concentra-se, posteriormente, na participação dos atores estatais no desenvolvimento do Processo, representados pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior em cada um dos Estados envolvidos.

A importância de demonstrar as tentativas anteriores de construção de um espaço europeu de ensino superior, mesmo que brevemente, está na constatação de que o Processo de Bolonha se beneficiou das experiências anteriores de harmonização, ainda que tais tentativas não tenham apresentado resultados satisfatórios. Tal fato destaca mais uma característica importante do Processo, ou seja, de demonstrar avanços onde tentativas anteriores não se concretizaram.

Da mesma forma, as características das universidades européias no período anterior a formação do Processo de Bolonha mostra-se importante para que seja constatada a abrangência das reformas previstas pelo Processo. Segundo alguns estudiosos, é a maior reforma do ensino universitário europeu desde o século XIX, quando se criaram os três padrões europeus de universidade: o francês, o anglo-saxão e o alemão.

Concentra-se, ainda, na descrição da gênese e no desenvolvimento do Processo de Bolonha de forma a conseguir identificar seus principais atores, sua dinâmica de interação e de como essa interação dinâmica entre os atores constrói o referencial dos próprios atores na elaboração e construção das políticas públicas, dentro da lógica da sociologia política da ação pública. *En Bref*; pretende caracterizar o Processo de Bolonha e apreender sua dinâmica como forma de política pública internacional.

Destarte é necessário, primeiro, considerar a gênese do processo, seus atores, saber como o processo se desenvolve abrangendo outros atores e como os objetivos inicialmente colocados vão sendo remodelados ou confirmados conforme avança a dinâmica interativa que o caracteriza. Será preciso identificar os atores segundo a classificação da sociologia

política da ação pública e analisar suas ações. A interação dos atores e sua própria representação dentro das relações globais setoriais definirão o referencial dessa política pública internacional. O referencial revelará os valores, princípios, normas e objetivos de cada grupo de atores e o papel que a política pública internacional, no caso o Processo de Bolonha, se enquadra em um contexto social global, que no caso é o cenário internacional europeu.

Se fossem listados todos os atores estatais, as organizações sociais, os atores privados e os atores intermediários que estão envolvidos, direta ou indiretamente, no desenvolvimento e na implementação das diretrizes do Processo de Bolonha, a lista seria, por demais, extensa. Torna-se necessário um recorte mais concentrado na identificação dos principais atores para que seja possível identificar seus objetivos, suas formas de interação e seus conflitos.

Os atores estatais podem ser representados pelos ministros responsáveis pela educação superior em seus respectivos Estados, mesmo porque foi através da ação inicial desses atores que o Processo de Bolonha teve sua gênese, como será demonstrado ao longo desse capítulo através do estudo e análise das declarações e comunicados oficiais feitos por esse grupo de atores. O estudo dos outros atores escolhidos, as universidades e os estudantes, será desenvolvido nos capítulos posteriores

3.1 – As Origens do Processo de Bolonha: as primeiras iniciativas.

Inicialmente, deve-se colocar que o Processo de Bolonha não se configura como a primeira tentativa que tem como um dos seus principais objetivos a constituição de um espaço comum de ensino superior caracterizado pela equivalência dos diplomas e créditos. Há um histórico de outras tentativas que tinham objetivos semelhantes. Segundo SERBANESCU-LESTRADE (2009;41):

> Trois Conventions, sous l'auspice du Conseil de l'Europe, sont signées en 1953, 1956 et 1959. En 1953, le sujet central est l'équivalence des diplômes lors de l'admission en université. Ainsi, à Paris est signée la « Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant

> accès aux établissements universitaires »[70]. Cette Convention prévoit uniquement l'accès à l'enseignement supérieur des étudiants ayant terminé avec succès leurs études secondaires : le choix de l'université peut se faire sur le territoire d'un autre pays membre, l'admission en fonction des places disponibles. En effet, la problématique de la reconnaissance des diplômes universitaires ne se pose pas encore. En 1956, la « Convention européenne sur l'équivalence des périodes d'études »[71] introduit la possibilité d'une équivalence portant sur les périodes d'études. En 1959, l'avancée porte sur la reconnaissance mutuelle des niveaux d'études[72].

Em um passado recente, essas ações configuram-se como as primeiras tentativas de se estabelecer um espaço europeu de ensino superior, ainda nos primeiros anos do processo de integração que levaria ao estabelecimento da União Européia. Contudo, o que acaba por prevalecer nos objetivos que levam a assinatura do Tratado de Roma são os objetivos econômicos relativos ao livre comércio entre os países europeus. Ainda de acordo com a tese de Serbanescu-Lestrade (IDEM, 42):

> Les pays membres de l'Europe, qui avaient été en conflit, continuent à construire l'Europe par des échanges économiques. En 1957 a lieu la signature du Traité de Rome où la problématique culturelle n'est pas abordée. Dans un discours ultérieur, Jean MONNET, célèbre fondateur de l'Europe, lança : *« Si j'avais su, j'aurais commencé par la culture ! »*. En effet, aussi étonnant que cela puisse paraître aujourd'hui, la culture et l'éducation étaient effectivement absentes du Traité de Rome : pas un mot sur l'éducation[73].

---

[70] Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires (1953), *Conseil de l'Europe*, Paris 11.12.1953. NOTA DE SERBANESCU-LESTRADE.

[71] Convention européenne sur l'équivalence des périodes d'études (1959) *Conseil de l'Europe*, Paris, 4 XII 1959. NOTA DE SERBANESCU-LESTRADE.

[72] Três convenções, sob os auspícios do Conselho da Europa, foram assinadas em 1953, 1956 e 1959. En 1953 o assunto central era a equivalência de diplomas quando da admissão na universidade. Então, em Paris, assina-se a « Convenção européia relativa a equivalência de diplomas que dão acesso ao ensino universitário". Esta convenção prevê unicamente o acesso ao ensino superior aqueles que terminarem seus estudos secundários; a escolha de universidade poderia ser feita de acordo com os países membros e teria a admissão segundo os lugares disponíveis. De fato, o problema do reconhecimento de diplomas universitários não se colocava. Em 1956, a "Convenção européia sobre a equivalência de períodos de estudo" introduz a possibilidade de uma equivalência sobre os períodos de estudo. Em 1959, o avanço coloca-se no reconhecimento mútuo dos níveis de estudo. Tradução do Autor.

[73] Os países membro da Europa, que tinha estado em conflito, continuam a construir a Europa de trocas econômicas. Em 1957 acontece o Tratado de Roma onde a problemática cultural não é abordada. Em um discurso posterior, Jean Monnet, célebre fundador da Europa, dissera: "Se eu soubesse, começaria pela cultura!". De fato, por mais surpreendente que possa parecer hoje, a cultura e a educação estavam efetivamente ausentes do Tratado de Roma: nem uma palavra sobre educação.

Nos anos 70, houve a criação do programa Joint Studies Programmes, mais precisamente no ano de 1976, visando uma maior mobilidade dos estudantes e para isso a criação de um processo de equivalências na questão dos créditos das instituições européias de ensino superior. Esse programa foi incorporado, posteriormente, ao programa ERASMUS, (IDEM, 2009) criado pela então Comunidade Econômica Européia no ano de 1987.

Essas iniciativas, citadas no trabalho de Serbanescu-Lestrade acabam por criar um contexto de experiências favoráveis que serão levadas em consideração pelos atores que conduzem o Processo de Bolonha. Chamadas, pelo autor, de iniciativas de primeira geração, essas ações *« ont souvent pris la forme de projets pilotes, d'échanges d'informations et d'expériences : c'est ainsi qu'en 1980, a été mis en place le réseau EURYDICE, d'information sur l'éducation dans l'Union européenne »* (IDEM, 46)[74].

De fato, desde os anos 70 a Europa se prepara para a realização da harmonização das suas respectivas redes e sistemas de ensino superior. Os cursos de medicina e os demais ligados a saúde são os pioneiros na questão do reconhecimento internacional dos diplomas no âmbito da União Européia. A iniciativa será seguida pelos cursos de odontologia, farmácia e, posteriormente, arquitetura. Na visão do autor, « *ce type d'initiative disciplinaire a eu, plus d'impact sur le processus (de Bologne) que les déclarations du Conseil de l'Europe* » (IDEM, 47)[75].

A questão do reconhecimento internacional dos diplomas, que ocupará papel central entre os objetivos expressos pelo Processo de Bolonha, não foi apenas alvo de preocupação dos Estados membros da União Européia. Na verdade, foi uma preocupação que teve lugar nas ações da UNESCO, também nos anos 70, quando a própria integração regional européia não tinha atingido o nível que hoje a caracteriza e, em um contexto mais geral, a "mundialização do capital", para usar o termo utilizado por François Chesnais (1996), não se colocava, ainda, como uma realidade concreta para os atores envolvidos nesse processo.

[74] Tiveram a forma de projetos piloto, de trocas de informações e experiências, e é assim que em 1980 é criada a rede Eurídice de informação sobre a educação na União Européia. Tradução do Autor.

[75] Esse tipo de iniciativa disciplinar teve mais impacto sobre o Processo de Bolonha que as declarações do Conselho Europeu. Tradução do Autor.

> En 1979, l'UNESCO publie une convention signée par 37 pays (de l'Europe de l'Ouest et de l'Est, des Etats-Unis et du Canada) visant la à reconnaissance des diplômes universitaires. Elle souligne l'importance de la culture de chaque pays qui doit être ouvert à tous les étudiants désireux d'étudier dans un établissement d'enseignement supérieur d'un autre pays. Un point fort de cette Convention est celui de la reconnaissance, pour la poursuite des études, des acquis, des compétences individuelles attestées par le diplôme. Les étudiants étrangers ne doivent pas bénéficier d'un régime privilégié au détriment des étudiants locaux. Toute discriminations positive ou négative est rejetée(Serbanescu-Lestrade, 2009, 49)[76].

A discussão segue no contexto da integração européia e são várias as vezes em que o problema do reconhecimento dos diplomas é colocada, mesmo porque nos anos 80 a integração já havia evoluído para o Mercado Comum, pressupondo a livre circulação de bens e pessoas. No final dos anos 80 que se coloca também a questão da mobilidade dos estudantes; afinal, a ação de reconhecimento dos diplomas, se implementada, apresentar-se-ia incompleta caso não abrangesse a questão da mobilidade dos estudantes de ensino superior. Nesse contexto se desenvolvem os programas inter-universitários de cooperação que serão colocados dentro do programa ERASMUS[77] que, ainda segundo Serbanescu-Lestrade marcam o início da época das grandes mudanças com relação ao ensino superior na Europa[78].

> La reconnaissance des périodes d'études est une avancée importante. Le développement des Programmes Inter-universitaires de Coopération (PIC) ont permis aux étudiants d'avoir une approche réelle de l'Europe, de connaître ce qui se fait ailleurs au niveau académique et scientifique dans

[76] Em 1979 a UNESCO publica uma convenção assinada por 37 países (da Europa ocidental e oriental, pelos Estados Unidos e Canadá) que objetiva o reconhecimento dos diplomas universitários. Ela destaca a importância da cultura de cada país que devem se abrir para a mobilidade estudantil. Um ponto forte dessa Convenção é o do reconhecimento, para o prosseguimento dos estudos, do conhecimento adquirido, das competências individuais atestadas nos diplomas. Os estudantes estrangeiros não devem se beneficiar de um regime privilegiado em detrimento dos estudantes locais. Toda discriminação positiva ou negativa é rejeitada. Tradução do Autor.

[77] « L'objectif principal du programme est la promotion de la mobilité des étudiants, ce qui implique une reconnaissance mutuelle des formations. Avec la création du programme ERASMUS se construisent les fondations du futur Espace Européen de l'Enseignement Supérieur. C'est la naissance de projets ambitieux : la création d'un réseau universitaire européen ; l'allocation de bourses d'études ; la reconnaissance académique ». SERBANESCU-LESTRADE, Karin. (2009) *La mise en oeuvre du Processus de Bologne en France et en Allemagne* .

[78] Outros programas desenvolvidos no âmbito europeu foram criados a partir do programa ERASMUS, como o SOCRATES, LINGUA, TEMPUS e LEONARDO.

> les autres pays de l'Union. Le cadre réglementaire de l'époque amenait quelques difficultés en ce qui concerne les notes et leurs traductions. Ce n'est que dans la période suivante, des années 90, que des solutions ont été apportées par la création du programme ERASMUS et par la prise en compte des différences entre les pays. Cette politique d'échanges se poursuit aujourd'hui avec l'élargissement vers d'autres pays du monde par le programme « ERASMUS MUNDUS » (IDEM, 51)[79].

Outro fator importante que se coloca como característica de um contexto favorável para o lançamento do Processo de Bolonha foi a criação do Sistema Europeu de Créditos Transferíveis (ECTS) no começo dos anos 90, que funcionaria como a "moeda única" do Espaço Europeu de Ensino Superior. O sistema de créditos transferíveis trabalha levando em consideração a carga horária dos cursos de ensino superior, assim como também a carga de trabalho dos estudantes. Sem esse instrumento, seria impensável que avanços pudessem ser feitos na questão da harmonização dos sistemas de ensino superior europeus.

Outro importante fato político que contribuiu para a origem do Processo de Bolonha está diretamente ligado a dinâmica da política francesa nos anos 90.

> Un projet ambitieux dans la politique française est mis en place en 1997, c'est la « réforme BAYROU[80] ». Cette réforme porte sur l'harmonisation de l'enseignement supérieur au niveau national et européen. Elle prévoit[81]:
>
> · l'équivalence (totale ou partielle) des acquis du premier cycle obtenus dans une université française ou étrangère ;
>
> · le suivi du parcours de l'étudiant : l'université fournit une liste des matières suivies par l'étudiant pour chaque diplôme.

[79] O reconhecimento dos períodos de estudo é um avanço importante. O desenvolvimento dos Programas Interuniversitários de Cooperação (PIC) permitiu aos estudantes de terem uma abordagem real da Europa, de conhecerem o que se faz na vida acadêmica em outros países da União. O quadro regulamentar da época trazia algumas dificuldades no que concerne as notas e traduções. É apenas no período seguinte, nos anos 1990, que as soluções são colocadas pela criação do programa Erasmus e pela consideração das diferenças entre os países. Essa política de intercâmbio prossegue até hoje com o alargamento para outros países do mundo através do Erasmus Mundus. Tradução do Autor.

[80] François Bayrou, então Ministro da Educação do governo que tinha como Presidente Jacques Chirac e como Primeiro Ministro Allan Juppé.

[81] Arrêté du 9 avril 1997 relatif au diplôme d'études universitaires générales, à la licence et à la maîtrise, JO du 15 avril 1997. NOTA de SERNAESCU-LESTRADE, 2009.

> Ces deux mesures se retrouvent actuellement, quelques années plus tard, dans les objectifs européens. (SERBANESCU-LESTRADE, 2009, 64)[82].

Depois da saída de François Bayrou do cargo de Ministro da Educação Nacional da França, assume o cargo Claude Allègre, que será signatário da Declaration de la Sorbonne, que continua o projeto anteriormente concebido pelo seu antecessor. Foi por iniciativa de Claude Allègre[83], por ocasião da comemoração do 800º aniversário de fundação da Sorbonne, que os ministros da educação da Itália, Alemanha e Reino Unido foram chamados para se reunir e para proporem, a partir da iniciativa francesa, uma forma de harmonização dos sistemas de ensino superior europeu que culminaria, um ano mais tarde, com o lançamento do Processo de Bolonha. A própria redação da Declaration de la Sorbonne foi de iniciativa de Claude Allègre. "*C'est une initiative improvisée*"[84], nas palavras de Sernaescu-Lestrade, mas que acabou modificando e moldando, de forma indelével, as discussões sobre o futuro do sistema de ensino superior nos países europeus.

3.2 – As características do ensino superior europeu no contexto da Declaration de la Sorbonne.

Ainda que as primeiras iniciativas que visavam uma harmonização do sistema de ensino superior na Europa tenham acontecido décadas antes do início do Processo de Bolonha, e, que a evolução da própria União Européia e seus programas voltados para a cooperação no âmbito do ensino superior tenha constituído um cenário favorável para a emergência da idéia da criação de um espaço europeu de ensino superior, muitas das características da

[82] Um projeto ambicioso da política francesa se implementa em 1997, é a "Reforma Bayrou". Esta reforma coloca-se sobre a harmonização do ensino superior no nível nacional e europeu. Ela prevê: a equivalência (total ou parcial) dos conhecimentos adquiridos do primeiro ciclo obtidos em universidades francesas ou estrangeiras; a continuação do percurso do estudante; a universidade forneceria uma lista das matérias seguidas pelo estudante para cada diploma. Essas duas medidas se encontram atualmente como parte dos objetivos europeus. Tradução do Autor.

[83] Claude Allègre assume o Ministério da Educação Nacional depois da posse do então novo e recém eleito Primeiro Ministro Lionel Jospin, do Partido Socialista, no final do ano de 1997.

[84] É uma iniciativa improvisada! Tradução do Autor.

universidades europeus estavam presas aos moldes das suas origens e nas suas mudanças acontecidas na história contemporânea.

Caracterizando o ensino superior na Europa no final do século passado, Virginia Alonso Hortale e José-Ginés Mora afirmam que:

> Apesar dos avanços em outros campos, os sistemas de educação superior permaneceram à margem da integração européia. Os tratados da União Européia (UE) especificam que a educação é uma atividade sob jurisdição dos Estados-membros e, portanto, não é matéria de regulamentação. O objetivo da EU é manter e respeitar a diversidade cultural, considerada um dos valores mais importantes na Europa. Sem dúvida que essa diversidade cultural gera alguns problemas, entre eles a falta de comparabilidade dos sistemas universitários, dificultando a mobilidade tanto de estudantes quanto de graduados. As universidades, tradicionalmente subordinadas ao Estado, seguem sendo dominadas por essa tradição (2004; 942) .

Os autores procuram colocar em evidência que por mais avançado que estivesse o processo de integração regional da União Européia no final do século passado, não havia ainda uma ação concreta com relação a constituição de políticas educacionais comuns, em especial, com relação as políticas de ensino superior. O cuidado para com o tratamento das políticas educacionais dentro da União Européia justifica-se pelo papel da educação na constituição histórica do Estado nacional. A educação é uma das formas do Estado manter sua soberania naquilo que concerne a cultura e os valores nacionais[85]. Segundo Jobert e Muller (1987) as políticas educacionais são um exemplo de políticas de legitimação do poder do Estado.

A história e constituição das universidades européias (HORATALE e MORA, 2004) nos remetem a Idade Média, quando as universidades detinham um caráter independente, eram instituições pequenas e de natureza privada cujo custeio provinha das suas propriedades ou do pagamento feito pelos estudantes. Mantinham-se autônomas, ainda que sob proteção ora da Igreja, ora de Monarcas. O nascimento da Universidade Moderna deu-se de forma concomitante a consolidação do Estado Nação[86].

[85] Eric Hobsbawn em seu livro "Nations and Nationalism Since 1780", define a Nação como sendo a representação da identidade entre o povo, sua cultura, sua língua e seus valores desenvolvidos dentro de um determinado território. A educação tem um papel essencial dentro desse contexto e se configura dentro da União Européia como um dos últimos pontos de sobrevivência da soberania da autoridade do Estado nacional.

> O nascimento do Estado Nação no início do século XIX significa uma profunda mudança nas universidades. Em todos os países da Europa continental, as universidades, antes privadas, passam às mãos do Estado. Além disso, são obrigadas a enfrentar outro desafio: o da formação de profissionais que a nova era industrial exigia. De duas tendências diferentes surgem dois modelos de universidade: o alemão e o francês. (IDEM, 939)[87].

O modelo alemão, ou também chamado modelo "humboldtiano" em referência ao trabalho de Von Humboldt, concentram-se no desenvolvimento da pesquisa como elemento principal das atividades da universidade. As universidades passam a se constituir, segundo esse modelo, em centros de desenvolvimento de pesquisa sob o controle do Estado, embora continuem tendo respeitada a sua autonomia. Já o modelo francês tem sua origem na criação da Universidade Napoleônica (IDEM, 2004) cuja principal função é a formação de quadros para a administração do Estado, tendo como conseqüências mais visíveis a formação de uma elite do funcionalismo público e a falta de uma autonomia completa, já que os objetivos principais da universidade submetiam-se as necessidades apresentadas junto ao poder do Estado.

Há ainda um terceiro modelo, desenvolvido fora da Europa continental, que é o modelo anglo-saxão. Nesse modelo, na passagem da Universidade Medieval para a Universidade Moderna, o Estado não teve uma atuação de controle e respeitou a autonomia das universidades existentes que continuarem a serem instituições privadas. A maior mudança nesse modelo deu-se com relação aos seus objetivos. Estabelecidas dentro do país que foi o berço da Revolução Industrial, as universidades do Reino Unido passaram a priorizar a formação de profissionais qualificados para a nova configuração industrial da atividade econômica. Tamanha foi a necessidade de novos profissionais qualificados que o número de universidades no Reino Unido aumentou consideravelmente conforme se desenvolvia a

---

[86] Segundo constatam os autores, na Europa os principais movimentos de desenvolvimento intelectual, até o século XIX, formaram-se fora do âmbito das universidades, como o Iluminismo, as academias científicas, o movimento enciclopedista.

[87] Os desafios das universidades atualmente, como serão destacados através dos documentos referentes ao Processo de Bolonha, não se diferem em conteúdo da situação descrita nessa citação. De fato, os países europeus viam-se confrontados com a necessidade de formação de novos profissionais que se adéqüem as necessidades do mundo contemporâneo marcado pela constante revolução tecnológica, principalmente na área de informática e na área de tecnologia da informação.

Revolução Industrial consolidando um novo modelo de sistema econômico. O modelo anglo-saxão configura-se, então, como aquele que é mais voltado para atender as necessidades do mercado, e que tem com o mercado as relações mais estreitas.

Até o surgimento do Processo de Bolonha as universidades européias se configuravam segundo os padrões dos modelos estabelecidos desde o século XIX, exibindo inúmeras características de continuidade. Horale e Mora (IDEM) destacam as seguintes características do sistema universitário europeu quando do surgimento do Processo de Bolonha:

1. As instituições de ensino superior continuavam a serem públicas, embora tenha havido crescimento do número de instituições privadas.

2. Os docentes da maioria das instituições de ensino superior são funcionários públicos e atuam dentro dos dois modelos criados no século XIX.

3. O financiamento das universidades continua a ser basicamente públicos. Primeiro porque o corpo docente é formado por funcionários públicos e também porque as instituições de ensino superior continuam a manter relativa distância na relação com o setor privado da economia (setor produtivo).

4. Definição por lei da autonomia universitária. (autonomia acadêmica na maioria dos casos).

5. A administração da maioria das universidades é feita pelo quadro docente, juntamente com os estudantes e o quadro administrativo. Tendo como conseqüência a lentidão na resposta das universidades as demandas sociais que lhe são feitas, visto que há concentração individual do poder dentro da instituição.

6. Os países que seguem a tradição francesa há homogeneização e nacionalização dos cursos, dificultando a diferenciação e a flexibilidade das universidades.

7. A organização das carreiras universitárias é feita através de ciclos únicos que tem longa duração e viés estritamente acadêmico tendo como conseqüência um alto índice de abandono dos alunos devido a utilidade relativa do diploma para obtenção de um posto no mercado de trabalho e também a duração real do ciclo muito maior do que o estabelecido pelas universidades.

8. Há pouca variação nos objetivos institucionais e nos planos de ensino de graduação desenvolvidos pelas universidades.

Os problemas trazidos pelas características das universidades européias necessitavam de uma resposta política. Essa resposta foi pensada como forma de organizar as universidades dentro do contexto europeu na busca pelo desenvolvimento de uma convergência de parâmetros e objetivos das instituições de ensino superior. O primeiro passo concreto efetuado foi a Declaração da Sorbonne, assinada em 1998.

Um importante aspecto é destacado por Hortale e Mora:

> A preocupação com os problemas da educação superior motivou os ministros de Educação de França, Alemanha, Itália e Reino Unido, reunidos no ano de 1998 em Paris, a assinarem a denominada "Declaração de Sorbonne", na qual era destacada a necessidade de renovar a educação superior européia para responder às exigências de uma nova sociedade Essa declaração foi o embrião de uma nova declaração assinada em 1999 por 29 ministros de Educação europeus (não somente os ministros da UE, mas também de outros países europeus), chamada de "Declaração de Bolonha", que deu início ao importante processo de renovação em que hoje estão imersas as universidades (Bologna Declaration, 1999). É importante destacar que esse processo de renovação não surgiu nas universidades e sim sob o comando dos dirigentes políticos. Tem-se a impressão de que eles estavam mais conscientes dos problemas da educação superior que a comunidade universitária (IDEM; 944).

A citação aponta para um dos problemas que esses mesmos autores e ainda outros como ADICK (2002) e LENHARDT (2002) já haviam destacado: o relativo isolamento da comunidade universitária da européia com relação a sociedade civil. A partir do

desenvolvimento do processo de Bolonha há mudanças significativas que dão resposta tanto a esse relativo isolamento quanto a questão da construção de um espaço comum de ensino superior que irá caracterizar essa política como um exemplo de política pública internacional.

Torna-se importante ressaltar, novamente, que a iniciativa que se colocará como o início do Processo de Bolonha foi tomado pelos atores estatais, ou mais propriamente, pela visão política sobre a necessidade de harmonização do ensino superior que se expressou através das ações dos Ministros da Educação Nacional deste país. Essa ressalva esclarece alguns pontos que motivaram a escolha da sociologia política da ação pública como abordagem teórica utilizada nesse trabalho. A origem do que seria conhecido como o Processo de Bolonha não é pura e simplesmente a constatação de um problema sobre o qual o Estado, ou um conjunto de Estados no caso, resolve tomar ação. A origem do Processo deu-se pela interação de um grupo, primeiramente reduzido, de atores estatais que se encontravam em um contexto favorável que fora historicamente construído sem ter, em sua origem, a exposição clara dos objetivos que serão incorporados dentro do Processo de Bolonha.

3.3 – O Desenvolvimento do Processo de Bolonha através das Declarações dos Ministros responsáveis pelo ensino superior.

A atuação dos atores estatais coloca-se como responsável pelo início do Processo de Bolonha. Da Declaration de la Sorbonne, feita em 1998, à Declaração de Viena-Budapeste, feita no ano de 2010, houve toda uma evolução na direção de se constituir um espaço europeu de ensino superior que superasse em abrangência de Estados nacionais participantes a própria União Européia. A cada dois anos, a partir de 1999, os ministros responsáveis pelo ensino superior dos Estados participantes do Processo de Bolonha se reúnem para traçar as diretrizes e tentar estipular um consenso sobre o desenvolvimento desse processo.

Os comunicados conjuntos desses ministros, redigidos a cada final de encontro, registram e sintetizam a forma de interação desses atores na construção, na consolidação e na

condução do processo, assim como também exprimem e são a expressão das formas de interação que são feitas com os outros atores participantes dessa forma de política pública internacional. Os comunicados sintetizam, ainda que não demonstrem, em sua redação final, todo o processo de interação baseado nas ações, nos interesses, e nos valores dos atores envolvidos e que envolvem, de forma intrínseca, como já exposto pelos autores tomados da abordagem da sociologia política da ação pública, conflitos entre esses mesmos atores. No entanto, o conteúdo dos comunicados apresenta-se como um guia para a compreensão e análise da origem e do desenvolvimento do Processo de Bolonha. Será a partir deles que se fará claro a questão de construção do referencial e das relações entre o global e o setorial, e é a partir deles que se expressa também o Processo de Bolonha como exemplo de políticas públicas internacionais segundo as características definidas anteriormente nessa tese de doutoramento.

3.3.1 – La Declaration de la Sorbonne, 1998.

F oi realizada no dia 25 de maio de 1998[88], por ocasião do 800º aniversário da Sorbonne, um encontro que reuniu os ministros da educação da França, Claude Allègre, da Itália, Luigi Berlinguer, do Reino Unido, Tessa Backstone e da Alemanha, J. Ruettgers. Juntos, os ministros assinam uma declaração conjunta, que ficou conhecida como Declaration de la Sorbonne. Os ministros convidados trazem uma representação histórica do ensino superior europeu; os três modelos de universidade seguidos no continente europeu desde o século XIX têm suas origens na França, na Alemanha e na Inglaterra. A Itália, por outro lado, é o país que abriga a mais antiga universidade européia, a Universidade de Bolonha.

Em seu primeiro parágrafo, a declaração expressa a seguinte constatação:

[88] Na presente data, encontrava-me morando em Paris, onde seguia o "Cours de Phonétique et Linguistique appliquée à la langue française" na Université de Paris III – Sorbonne Nouvelle. Lembro de ter tomado conhecimento do encontro através da rádio de notícias francesa France Info, que comentou também a repercussão do encontro em outros países. Lembro-me particularmente da reação vinda do então Ministro da Educação da Espanha que, certamente ofendido por não ter sido convidado para o evento, declarou que a realização da reunião feita com tão poucos convidados era simplesmente mais uma demonstração do já conhecido "chauvinisme français". O mal estar gerado pelo encontro e pelas declarações foi certamente superado posteriormente. Nesta ocasião, não se tinha idéia das conseqüências que o encontro acabaria por desencadear. E, tampouco, tinha eu idéia de que me debruçaria sobre esse fato anos mais tarde.

> La construction européenne a tout récemment effectué des progrès très importants. Mais si pertinents que soient ces progrès, ils ne doivent pas nous faire oublier que l'Europe que nous bâtissons n'est pas seulement celle de l'Euro, des banques et de l'économie; elle doit être aussi une Europe du savoir. Nous devons renforcer et utiliser dans notre construction les dimensions intellectuelles, culturelles, sociales et techniques de notre continent. (SORBONNE, Déclaration Conjointe, 1998)[89].

Destaca-se, em primeiro lugar, que a ressalva feita para a construção de uma Europa que supere os aspectos econômicos e comerciais da integração regional, destacando que a integração deve ser mais do que o estabelecimento de uma moeda comum. E, a colocação é feita de forma a não se saber, a priori, se a declaração se dirigia a construção de um espaço que contemplasse a cultura, o conhecimento e a dimensão social dentro dos limites estabelecidos pela União Européia. Coloca-se a questão de como estender a livre circulação para além dos bens e serviços e da mão de obra, seria necessário restabelecer a liberdade de circulação dos estudantes e professores, como já havia acontecido em séculos anteriores. Nesse ponto revela-se qual a visão que os atores ali envolvidos têm do papel que deve ser desempenhado pela ação do Estado com relação a esse objetivo:

> Nous abordons une période de changements majeurs dans l'éducation, dans les conditions de travail, une période de diversification du déroulement des carrières professionnelles; l'éducation et la formation tout au long de la vie deviennent une évidente obligation. Nous devons à nos étudiants et à notre société dans son ensemble un système d'enseignement supérieur qui leur offre les meilleures chances de trouver leur propre domaine d'excellence (IDEM)[90].

[89] A construção européia concretizou resultados importantes ultimamente. Mas por mais pertinentes que sejam tais progressos, não se deve esquecer a Europa que construímos não é somente a Europa do Euro, dos bancos e da economia, ela deve ser também a Europa do saber. Nós devemos reforçar e utilizar em nossa construção as dimensões intelectuais, culturais, sociais e técnicas do nosso continente. Tradução do Autor.

[90] Nós presenciamos um período de grandes mudanças na educação e nas condições de trabalho; é um período de diversificação no desenvolvimento das carreiras profissionais; a educação e a formação continuada tornam-se uma evidente obrigação. Nós devemos a nossos estudantes e a nossa sociedade em seu conjunto um sistema de ensino superior que lhes ofereça as melhores oportunidades de encontrar seus próprios domínios de excelência. Tradução do Autor.

Afirma-se de maneira clara que as mudanças necessárias para a adequação do ensino superior configuram-se como uma obrigação do Estado para com os estudantes e para com a sociedade. Essa obrigação é tomada como evidente, como uma evidente obrigação do Estado para com seus cidadãos.

Coloca-se como necessária a ação do Estado considerando a relação global setorial expressa na questão do ensino superior. A relação global setorial se manifesta na necessidade de uma ação do Estado para equilibrar as relações entre, nesse caso específico, a necessidade de uma reforma no setor do ensino superior (política pública setorial) de forma a considerar as mudanças no desenvolvimento das carreiras profissionais e de forma a contemplar a uma forma de educação que se desenvolva ao longo da vida (educação/formação continuada, que não se encerra com o ciclo de graduação ou formação universitária), e as características de uma visão global do funcionamento da sociedade.

A relação global setorial se torna alvo de ação dos Estados em função da imagem que são feitas pelos próprios atores envolvidos na ação. Nesse caso, os Ministros da Educação dos países ali representados se colocam como os responsáveis pela efetivação dessa ação. E a efetivação da política pública setorial, sendo nesse caso uma política pública voltada para o ensino superior, se desenvolverá fora das fronteiras nacionais de cada Estado, configurando-a como exemplo de uma política pública internacional. A evolução na construção do referencial e na dinâmica de interação que constituirá o Processo de Bolonha fornecerá a resposta para as seguintes perguntas colocadas por Jobert e Muller (1987, 52) "*quel est l'acteur qui va réellement élaborer l'image du système à reguler? A partir de quels concepts, de quels cadres? A travers quels mécanismes ? En même temps, il faut s'interroger sur le rôle joué par les acteurs dans l'élaboration de nouveaux rapports de pouvoir dans le secteur* »[91].

O cenário a ser construído que se coloca na visão dos atores estatais coloca-se como:

> Un espace européen ouvert de l'enseignement supérieur offre d'abondantes perspectives positives, tout en respectant, bien sûr, nos diversités, mais exige par ailleurs des efforts vigoureux pour abolir les

[91] Qual é o ator que irá realmente elaborar a imagem do sistema a ser regulado ? A partir de quais conceitos, de quais quadros ? Através de quais mecanismos ? Ao mesmo tempo, é preciso se interrogar sobre o papel jogado pelos atores na elaboração de novas relações de poder no setor. Tradução do Autor.

> barrières et développer un cadre d'enseignement, afin de promouvoir la mobilité et une coopération toujours plus étroite. La reconnaissance internationale et le potentiel attractif de nos systèmes sont directement liés à leur lisibilité en interne et à l'extérieur. Un système semble émerger, dans lequel deux cycles principaux - pré-licence et post-licence - devraient être reconnus pour faciliter comparaisons et équivalences au niveau international. (IDEM)[92].

Esse sistema, que se consolidará como o LMD (License – Maitrise – Doctorat / Graduação – Mestrado – Doutorado), e irá se definir com a estrutura 3-5-8 (três anos de licença/graduação, mais dois anos para o mestrado e outros três para a obtenção do doutorado), mas só terá essa forma conforme o desenvolvimento do Processo de Bolonha. Para a consolidação desse sistema a adoção do ECTS pelos Estados participantes é essencial. Tal consolidação não permitiria apenas a mobilidade dos estudantes entre as universidades européias ou o reconhecimento dos diplomas, mas também dará a oportunidade aos estudantes de gerenciarem seu tempo de formação conforme suas necessidades.

> Cela permettra la validation des crédits acquis par ceux qui choisiraient de conduire leur éducation, initiale ou continue, dans différentes universités européennes et souhaiteraient acquérir leurs diplômes à leur rythme, tout au long de leur vie. En fait, les étudiants devraient pouvoir avoir accès au monde universitaire à n'importe quel moment de leur vie professionnelle, en venant des milieux les plus divers. (IDEM)[93].

As propostas colocadas pelos ministros participantes do encontro na Sorbonne assentam-se em um cenário já favorável, expressa na convicção exposta pelos atores estatais de que os

[92] Um espaço europeu aberto de ensino superior oferece positivas e abundantes perspectivas, respeitando-se, claramente, nossas diversidades. Esse espaço exige também esforços vigorosos para abolirmos as barreiras e desenvolvermos um quadro de ensino a fim de promover a mobilidade e a cooperação de forma sempre mais próxima. O reconhecimento internacional e o potencial atrativos dos nossos sistemas são diretamente ligados a sua clareza interna e no exterior. Um sistema parece emergir no qual os dois ciclos principais – pré e pós licença – devem ser reconhecidos para facilitar as comparações e equivalências no âmbito internacional. Tradução do Autor.

[93] Isso permitirá a validação dos créditos adquiridos para aqueles que escolherem conduzir sua educação, inicial ou continuada, nas diferentes universidades européias e que desejem adquirir seus diplomas em seus ritmos ao longo da vida. De fato, os estudantes devem poder ter acesso ao mundo universitário em todos os momentos da sua vida profissional, não importando suas origens. Tradução do Autor.

demais atores a serem envolvidos no processo dividiriam o mesmo diagnóstico de necessidades. "*Les Conférences de recteurs européens, des présidents d'universités, des groupes d'experts et d'universitaires, dans nos pays respectifs, se sont engagées dans une vaste réflexion en ce sens* » (IDEM)[94]. O contexto favorável traz também sua dimensão de normas e referências anteriores considerando a existência de uma convenção sobre o reconhecimento de diplomas assinada em Lisboa, no ano anterior ao encontro da Sorbonne.

> Cette convention établit un certain nombre de conditions de base, tout en reconnaissant que les pays, de leur côté, pouvaient s'engager dans des projets encore plus constructifs. Partant de ces conclusions, nous pouvons les utiliser pour aller plus loin. Il existe déjà beaucoup de points communs pour cette reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur à des fins professionnelles, à travers tes directives de l'Union européenne. (IDEM)[95].

A coordenação desse projeto em sua origem pressupõe a expansão dos avanços já estabelecidos segundo as diretrizes da União Européia. Mas reafirmam, logo em seguida, que « *Nos gouvernements, cependant, continuent à avoir un rôle significatif à jouer en ce sens, en encourageant tous les moyens de valider les connaissances acquises et de mieux reconnaître nos diplômes respectifs* » (IDEM)[96].

A declaração se encerra reconhecendo que a construção de um espaço europeu de ensino superior deve se constituir como um lugar de interação entre as diferentes identidades nacionais e os interesses comuns (reforçando assim tanto a necessidade de manutenção da identidade nacional como da consolidação da identidade européia) de forma a fornecer uma melhor formação aos estudantes e, em conseqüência, aos cidadãos europeus. Finalmente faz-se um apelo para que outros Estados, membros ou não da União Européia, e a todas as

[94] As Conferências de reitores europeus, de presidentes de universidades, de grupos de especialistas e de universitários, em nossos respectivos países, se engajaram em uma vasta reflexão nesse sentido. Tradução do Autor.

[95] Essa convenção estabelece um certo número de condições de base, reconhecendo que os países, de sua parte, podem se engajar em projetos ainda mais construtivos. A partir dessas conclusões, nós podemos utilizá-las para irmos mais longe. Já há muitos pontos em comum para o reconhecimento mútuo dos diplomas de ensino superior com fins profissionais, através das diretivas da União Européia. Tradução do Autor.

[96] Nossos governos, entretanto, continuar a ter um papel chave significativo a jogar nesse sentido, encorajando todos os meios de validar os conhecimentos adquiridos e de melhor reconhecer os respectivos diplomas. Tradução do Autor.

universidades européias façam parte desse esforço comum tendo como objetivo *"consolider la place de l'Europe dans le monde en améliorant et en remettant sans cesse à jour l'éducation offerte à ses citoyens*" (IDEM)[97]. Consolidar o lugar da Europa no cenário internacional remete-se, nesse contexto, tanto a reconquista de um espaço maior na produção do conhecimento já ocupado anteriormente pelas universidades européias, assim como reforçar a presença internacional Européia dentro do sistema internacional.

3.3.2 – A Declaração de Bolonha – 1999 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior.

Após pouco mais de uma ano do encontro ocorrido em na Université de la Sorbonne, em Paris, os Ministros da Educação da França, Alemanha[98], Reino Unido e Itália voltam a se reunir, desta ver na cidade italiana de Bolonha e acompanhados por seus colegas da Áustria, Bélgica[99], Bulgária, República Tcheca, Estônia, Dinamarca, Finlândia, Hungria, Grécia, Irlanda, Islândia, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Malta, Polônia, Noruega, Romênia, Portugal, Eslovênia, Eslováquia, Suécia, Espanha e Suíça. Foram 31 representantes de 29 Estados, muitos deles não fazendo parte da União Européia, e mesmo assim a Declaração de Bolonha se inicia fazendo referência aos avanços extraordinários da integração regional européia e já projeta sua perspectiva de expansão, que se realizaria alguns anos depois. Os Ministros evocam também o consenso que se estabelece para a criação de uma Europa que transcenda a integração econômica, monetária e comercial.

> En même temps, nous assistons à une prise de conscience grandissante, dans l'opinion publique comme dans les milieux politiques et universitaires, de la nécessité de construire une Europe plus complète et plus ambitieuse, s'appuyant notamment sur le renforcement de ses

[97] Consolidar o lugar da Europa no mundo melhorando e atualizando sem cessar a educação oferecida a seus cidadãos. Tradução do autor.

[98] A Alemanha enviou dois representantes, o primeiro ligado a Conferência Permanente dos Ministros da Cultura dos Landeres e o segundo o Ministro Federal da Educação.

[99] A Bélgica enviou dois representantes, um Ministro da Educação representando a região de Flandres e outro, representando a comunidade francesa.

> dimensions intellectuelles, culturelles, sociales, scientifiques et technologiques. (DECLARATION DE BOLOGNE, 1999)[100].

Evocar o consenso sobre uma Europa mais ambiciosa, reforçando suas dimensões sociais, científicas, culturais e intelectuais não estabelece, por conseqüência lógica, a forma como essa constatação de consenso deva ser desenvolvida. A lógica será construída através da interação dos atores. Ao mesmo tempo em que coloca em destaque esse sentimento de convergência, há na Declaração de Bolonha um forte componente de valores políticos, ligados ao fortalecimento da democracia e da cidadania pensadas em níveis não mais nacionais, mas também europeus, através do "*sens des valeurs partagées et de leur appartenance à un espace social et culturel commun*" (IDEM) [101]. As preocupações pragmáticas são também expostas, como « *la nécessité de créer un espace européen de l'enseignement supérieur, comme moyen privilégié pour encourager la mobilité des citoyens, favoriser leur intégration sur le marché du travail européen et promouvoir le développement global de notre continent* » (IDEM)[102].

O aumento significativo do número de Estados representados através dos seus Ministros responsáveis pelo ensino superior demonstra a força do apelo feito um ano antes, por ocasião do encontro em território francês. Esse aumento demonstra também a preocupação dos Estados nas novas relações que são necessárias dentro do contexto de "rapport global-sectoriel" entre o ensino superior e suas conseqüências para o aprimoramento educacional dos trabalhadores dentro das novas necessidades ditadas pela dinâmica econômica.

Outro ponto de interesse na declaração refere-se a participação de outros atores no desenvolvimento do processo que objetiva criar o espaço europeu de ensino superior. A

[100] Ao mesmo tempo, assistimos a uma crescente tomada de consciência na opinião pública e nos meios políticos e universitários sobre a necessidade de construir uma Europa mais completa e ambiciosa, apoiando-se notadamente sobre o reforço das suas dimensões intelectuais, culturais, científicas e tecnológicas. Tradução do Autor.

[101] Sentidos dos valores compartilhados e do seu pertencimento a um espaço social e cultural comuns. Tradução do Autor.

[102] A necessidade de criar um espaço europeu de ensino superior, como meio privilegiado para encorajar a mobilidade dos cidadãos e favorecer sua integração no mercado de trabalho europeu e promover o desenvolvimento global do nosso continente. Tradução do autor.

referência primeira é feita a participação das universidades na construção desse processo, tendo-se o cuidado suficiente para incorporá-las na interação de constituição dessa política pública sem, entretanto, colocar em dúvida a questão da autonomia dessas instituições.

> Les établissements d'enseignement supérieur en Europe ont, pour leur part, relevé le défi en jouant un rôle clé dans la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur, suivant aussi les principes fondamentaux énoncés en 1988 dans la Magna Charta Universitatum[103]. Ce point est d'une importance capitale, puisque l'indépendance et l'autonomie des universités sont garantes des capacités des systèmes d'enseignement supérieur et de recherche de s'adapter en permanence à l'évolution des besoins, aux attentes de la société et aux progrès des connaissances scientifiques. (IDEM)[104].

Destaca-se, também, a participação « des experts et des universitaires de tous nos pays, et nous a apporté des idées très utiles sur les initiatives à prendre ». Fica mantido, no entanto,

---

[103] A Magna Carta Universitatum constitui-se em uma declaração de princípios de autonomia das Universidades. Entre os princípios que norteiam a Magna Carta estão: a afirmação da autonomia universitária na produção e transmissão crítica da cultura através do ensino e da pesquisa; afirma a independência das universidades com relação aos poderes políticos, econômicos ou ideológicos em sua tarefa de produção de conhecimento; reafirma a condição indissociável do ensino e da pesquisa; assim como a liberdade de pesquisa e a recusa a todo tipo de intolerância. Afirma-se, também, como depositária da tradição humanista européia, mas com o cuidado de perseguir o conhecimento universal e sem fronteiras.

Para a realização dos princípios, a Magna Carta enumera os seguintes meios a serem utilizados pelas universidades: o fornecimento dos instrumentos necessários para o desenvolvimento do ensino e da pesquisa para a comunidade universitária, o recrutamento de docentes que mantenham o princípio de indissociabilidade entre ensino e pesquisa, garantir aos estudantes as condições necessárias para o seu desenvolvimento cultural e científico e na troca recíproca de informações e documentações visando o progresso contínuo do conhecimento.

A carta foi redigida no dia 18 de setembro de 1988 e conta, atualmente, com a adesão de 721 universidades de 79 países diferentes. As universidades brasileiras que aderiram a Magna Carta Universitatum são as seguintes: Universidade Católica de Pelotas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Estadual de Ponta Grossa, Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" São Paulo (UNESP) Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal do Ceara, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal Fluminense e Universidade de São Paulo (USP). http://www.magna-charta.org/pdf/mc_pdf/mc_french.pdf , http://www.magna-charta.org/magna_universities.html .

[104] Os estabelecimentos de ensino superior na Europa têm, de sua parte, levado em consideração o desafio de terem um papel chave na construção do espaço europeu de ensino superior, seguindo assim os princípios fundamentais enunciados na Magna Carta Universitatum de 1988. Esse ponto é de vital importância visto que a independência e a autonomia das universidades são garantia da capacidade dos sistema s de ensino superior e de pesquisa de se adaptarem de forma permanente as novas necessidades, as demandas da sociedade e ao progresso do conhecimento científico. Tradução do Autor.

o posicionamento favorável de condução aos atores estatais, ou seja, aos Ministros responsáveis pelo ensino superior em seus respectivos Estados. A Declaração demonstra, também, uma dupla preocupação relacionando a questão valorativa da herança cultural européia com o pragmatismo referente a constituição de uma área de ensino superior que exerça uma maior influência no mundo contemporâneo, guiados pelos princípios da competitividade capitalista

> Nous devons en particulier rechercher une meilleure compétitivité du système européen d'enseignement supérieur. Partout, la vitalité et l'efficacité des civilisations se mesurent à l'aune de leur rayonnement culturel vers les autres pays. Nous devons faire en sorte que le système européen d'enseignement supérieur exerce dans le monde entier un attrait à la hauteur de ses extraordinaires traditions culturelles et scientifiques.(IDEM)[105].

A Declaração de Bolonha reconhece « L'importance primordiale de l'éducation et de la coopération dans l'enseignement pour développer et renforcer la stabilité, la paix et la démocratie des sociétés est universellement reconnue », reconhecendo, desta forma, que é preciso uma mudança na estrutura e funcionamento do ensino superior europeu, devido a toda uma série de problemas enumerados por Hortale e Mora[106]. Nesse sentido, são colocados os seguintes objetivos para serem alcançados já no primeiro decênio do século XXI (DECLARATION DE BOLOGNE, 1999):

1) Adoção de um sistema de diplomas facilmente compreensíveis e comparáveis.

[105] Nós devemos, particularmente, procurar uma melhor competitividade do sistema europeu de ensino superior. Em todos os lugares, a vitalidade e eficácia das civilizações se medem de acordo com sua influencia cultural para os outros países. Nós devemos fazer com que o sistema europeu de ensino superior exerça no mundo inteiro uma atração a altura das suas extraordinárias tradições culturais e científicas. Tradução do Autor.

[106] Entre os principais problemas os referidos autores listam os seguintes: a falta de integração das políticas educacionais, a falta de transparência e baixa integração com as empresas e a sociedade civil, a falta de financiamento privado para as universidades, sua estrutura rígida e sem flexibilidade e dinamismo, e a manutenção do seu caráter elitista, além da baixa eficiência acadêmica.

2) Adoção de um sistema baseado sobre dois ciclos principais, a graduação e a pós graduação (incluindo mestrado e doutorado), assegurando aos estudantes um nível de qualificação apropriada para a inserção no mercado de trabalho.

3) Estabelecimento de um sistema de créditos como o meio apropriado para promover a mobilidade dos estudantes. (Tendo como exemplo o sistema ECTS de transferência de créditos).

4) Promoção de intercambio entre estudantes ultrapassando os obstáculos da livre circulação, com atenção particular para as possibilidades de formação para os estudantes e o reconhecimento dos períodos de pesquisa para os professores e pesquisadores.

5) Promoção da cooperação entre as instituições de ensino de superior com vistas a manter e garantir a qualidade do ensino europeu.

6) Promoção da dimensão européia do ensino superior, essencialmente na elaboração de programas de estudo, na cooperação entre os estabelecimentos e programas integrados de estudo e pesquisa entre as universidades.

Para a criação do espaço europeu de ensino superior os Ministros frisam a escolha pela manutenção da cooperação intergovernamental, assim como pela cooperação realizada com outras organizações não governamentais. "*Nous poursuivrons dans la voie de la coopération intergouvernementale, ainsi que dans celle des organisations non gouvernementales européennes compétentes dans le domaine de l'enseignement supérieur* ». (IDEM)[107].

Finalmente, estabelece-se a periodicidade de dois anos para a realização das conferências.

[107] Nós continuaremos na via da cooperação intergovernamental, assim como na cooperação com as organizações não governamentais européias competentes no campo do ensino superior. Tradução do Autor.

3.3.3 – A Declaração de Praga – 2001 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior.

Na reunião realizada dois anos depois, em Praga, capital da República Tcheca, reuniram-se trinta e dois ministros de educação. A escolha por Praga tem um quê de emblemático. Segundo o comunicado: "*Le choix de Prague pour réunir cette conférence symbolise leur détermination à impliquer l'Europe tout entière dans le processus de l'élargissement de l'Union européenne*." (PRAGUE COMMUNIQUÉ, 2001)[108].

Juntaram-se aos 29 Estados representados em Bolonha a Croácia, Chipre e Turquia. Foi acordado que o agora chamado "Processo de Bolonha" deveria ser continuado e desenvolvido.

No comunicado dessa conferência os ministros de educação europeus reforçam os seis objetivos estabelecidos na reunião anterior, em Bolonha, e salientam outros pontos importantes. Um dado importante foi a elaboração do "Furthering the Bologna Process[109]", redigido pelo grupo de acompanhamento estabelecido para acompanhar o desenvolvimento dos objetivos colocadas consensualmente na Declaração de Bolonha, dois anos antes. Segundo esse documento:

> To ensure that the work, necessary to achieve the objectives set by the Bologna Declaration, was done, the European Union's Ministers, assembled in Tampere in September 1999, decided to establish two groups. These are the steering (or restricted) and the enlarged follow-up groups. The enlarged group is composed of the representatives of the 29 signatory countries, the European Commission, the Confederation of EU Rectors' Conferences and the Association of European Universities (CRE)[110]. (FURTHERING THE BOLOGNA PROCESS, 2001)[111].

---

[108] A escolha de Praga para reunir essa conferencia simboliza sua determinação de colocar a Europa inteira no processo de alargamento da União Européia. Tradução do autor.

[109] http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/GRP_for_MC/LourtieReport-FromBolognatoPragueMay2001.pdf

[110] The Confederation of EU Rectors' Conferences and the Association of European Universities have merged, originating the European University Association. NOTA constante do documento oficial. http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/GRP_for_MC/LourtieReport-FromBolognatoPragueMay2001.pdf

De fato, o grupo de acompanhamento fez um relatório detalhado sobre a evolução dos seis pontos principais sobre os quais se edifica o Processo de Bolonha. De uma maneira geral, afirma-se que :

> The general goals, competitiveness of the European higher education system, mobility and employability, are common concerns of governments and institutions alike. The six objectives, established in Bologna for the first decade of this century, have received a wider acceptance from the academic community than was possible to anticipate in June 1999. But differences in understanding of the Bologna Declaration and, especially, what it implies for the future, are still significant.(IDEM)[112].

A primeira dificuldade colocada refere-se a adoção dos dois ciclos, visto que alguns países continuam a ter cursos de graduação de 4, e em alguns casos, há uma estrutura consolidada de graduação e mestrado integrados em um mesmo ciclo. A estrutura de graduação mostra-se motivo de controvérsias também devido as objeções feitas, em muitos casos, por organizações de classe. A orientação profissional das graduações e dos mestrados tem crescido razoavelmente, segundo o relatório, da mesma forma que a aceitação das condições de mobilidade dos estudantes e docentes. A questão da competitividade, entendida como atratividade do Espaço de Ensino Superior Europeu mostra-se bem aceita, ainda que, ressalta o relatório, são poucos os Estados que elaboraram planos claros para o cumprimento dessa meta. A introdução dos sistemas de créditos transferíveis ECTS aumentou de forma satisfatória. Um dos maiores avanços constatados foi a criação do ENQA - European Association for Quality Assurance in Higher Education. Outra

[111] Para assegurar que o trabalho necessário para o cumprimento dos objetivos colocados na Declaração de Bolonha sejam atingidos, os Ministros da União Européia, reunidos em Tampere, em setembro de 1999, decidiram estabelecer dois grupos. Um será mais restrito e responsável pelo andamento do processo, o outro mais largo e responsável pelo acompanhamento. O grupo de acompanhamento será constituído por representantes dos 29 países signatários, a Comissão Européia, a Confederação de Reitores das Universidades Européias e a Associação Européia de Universidades. Tradução do Autor.

[112] Os objetivos gerais de competitividade do ensino superior europeu, da mobilidade e empregabilidade são preocupações comuns aos governos e instituições. Os seis objetivos estabelecidos em Bolonha para a primeira década desse século tem recebido uma aceitação da comunidade acadêmica maior do que se imaginaria em junho de 1999. Mas as diferenças de entendimento da Declaração de Bolonha e, especialmente, suas implicações para o futuro são ainda significantes. Tradução do Autor.

dificuldade constatada refere-se a questão da educação continuada, visto que *"lifelong learning is far from being generally identified as an integral part of higher education and is a priority only in a limited number of countries"* (IDEM)[113]. Destacou-se, também, a necessidade de criação de uma abordagem mais específica para alguns assuntos relativos aos níveis dos resultados alcançados pelo aprendizado nas universidades.

> The need for a subject-related approach, in what concerns the identification of relevant reference levels in terms of learning outcomes across Europe, has emerged as an issue. It is viewed as enabling greater co-operation and comparability and a way of overcoming some of the difficulties that have been found in a general approach, for instance in what concerns credits and degree structures[114].

Outro aspecto importante destacado pelo relatório refere-se a realização de conferências e outros eventos que tem como objetivo articular os meios para a obtenção das metas estabelecidas dentro do Processo de Bolonha. Como exemplos colocam-se "The international seminar on credit accumulation and transfer systems", que teve lugar em Leiria, Portugal, também "The international seminar on Bachelor-level degrees", realizado na capital da Finlândia, "The international seminar on transnational education", realizado na cidade de Malmö, na Suécia e, finalmente, "The convention of European higher education institutions", realizado pela EUA – European University Association, realizado na cidade de Salamanca, na Espanha.

Voltando a Declaração de Praga, os signatários ressaltam a realização desses eventos, destacando aquele realizado pela EUA, assim como também valorizam as recomendações levantadas pelos estudantes na Convenção dos Estudantes Europeus, organizado na cidade de Gotemburgo, Suécia. O discurso segue, da mesma forma que a declaração anterior, um movimento que tenta contemplar o pragmatismo devido a necessidade eminente de prover maior atratividade e competitividade ao Espaço Europeu de Ensino Superior ao mesmo tem

[113] A educação continuada está longe de ser identificada como parte integrante do ensino superior e como prioridade para uma série de países. Tradução do Autor.

[114] A necessidade de uma abordagem relacionada aos assuntos específicos na identificação de níveis relevantes de referência dos resultados de aprendizagem emergiu como um assunto a ser tratado. Foi visto como forma de reforçar a cooperação e a comparabilidade e também como uma meio de sobrepujar as dificuldades expressas em uma abordagem mais geral, por exemplo, naquilo que concerne os créditos e as estruturas de graus. Tradução do Autor.

que afirma a educação como um valor histórico da sociedade européia devendo ser preservado e estimulado pelas ações dos governos.

> Se référant à la Déclaration de Bologne, les ministres ont affirmé que la construction de l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur constitue une condition pour renforcer l'attractivité et la compétitivité des établissements d'enseignement supérieur en Europe. Ils ont apporté leur soutien à l'idée que l'enseignement supérieur doit être tenu pour un bien public, qu'il relève et continuera de relever de la responsabilité publique (réglementations, etc.), et que les étudiants sont des acteurs à part entière de la communauté de l'enseignement supérieur (IDEM)[115].

A perspectiva do ensino superior como bem público não só coloca em evidência a responsabilidade pública do Estado, como revela um forte elemento valorativo da educação, mesmo a superior, como direito de todo cidadão, não apenas em seu Estado de origem, mas dentro de todo um continente. Essa dimensão valorativa com relação ao ensino superior tem uma conotação importante podendo ser encarada da perspectiva da filosofia política européia, destacada por Jobert e Muller dentro do capítulo teórico, visto que resgata de forma constante a questão da relação entre Estado e cidadão como uma forma de contrato prevendo direitos e deveres de ambas as partes, colocando, no entanto, uma ênfase mais forte com relação aos direitos dos cidadãos, fazendo referência, nesse sentido, a concepção de soberania como definida por Jean-Jacques Rousseau (1966).

Com relação aos seis objetivos colocados pelo Processo de Bolonha destaca-se a recomendação para as universidades utilizarem parte da legislação já existente naquilo que concerne a validação internacional dos diplomas.

> Les ministres ont vivement incité les organismes et réseaux existants tels que NARIC[116] et ENIC[117] à promouvoir, au plan de l'établissement et aux

[115] Referindo-se a Declaração de Bolonha, os ministros afirmaram que a construção do Espaço Europeu de Ensino Superior constitui uma condição para reforçar a atratividade e a competitividade dos estabelecimentos de ensino superior na Europa. Eles levaram seu apóio a idéia de que o ensino superior deve ser visto como um bem público e que continuará a demandar responsabilidades públicas (regulamentações, etc.) e que os estudantes são atores inteiros da comunidade acadêmica. Tradução do Autor.

[116] National Academic Recognition Information Centres, criado por iniciativa da Comissão Européia na década de 80.

[117] European Network of Information Centres, estabelecido pelo Conselho Europeu e pela UNESCO quando da Convenção de Lisboa.

> plans national et européen, un mécanisme de reconnaissance simple, efficace, équitable, qui prenne en compte la diversité des qualifications (IDEM)[118].

A adoção do sistema fundamentado nos dois ciclos principais foi alvo de maiores debates.

> Les programmes permettant d'obtenir des diplômes peuvent et même doivent présenter des orientations différentes et des objectifs variés afin de répondre à la diversité des besoins de formation aussi bien individuels qu'académiques ou professionnels, ainsi que l'ont souligné les conclusions du séminaire d'Helsinki sur les diplômes de niveau licence (février 2001) (IDEM)[119].

Com relação ao estabelecimento do sistema de créditos transferíveis, segue o apoio ao sistema ECTS, que terá como conseqüência a melhora do acesso dos estudantes ao mercado de trabalho europeu, reforçando a competitividade e atratividade do sistema europeu de ensino superior. A mobilidade continua sendo vista como um objetivo importante e de consenso. A garantida de qualidade ressalta a criação da ENQA, citado anteriormente. Ressalta-se também a necessidade de promover a dimensão européia no âmbito do ensino superior, através da realização de disciplinas e orientações que contemplem estudos levando em consideração a dimensão européia dos fatos estudados e/ou pesquisados.

> Afin de renforcer davantage la dimension européenne de l'enseignement supérieur et favoriser l'employabilité des diplômés, les ministres ont demandé aux établissements d'enseignement supérieur de multiplier à tous les niveaux des modules, des enseignements et des filières dont le contenu, l'orientation ou l'organisation présentent une dimension européenne. Cela concerne en particulier ceux qui reposent sur un

[118] Os Ministros incitaram vivamente os organismos e redes existentes como a Naric e o Enic a promover, tanto no plano dos estabelecimentos quanto nos planos nacionais e europeu, um mecanismo de reconhecimento simples, eficaz, equiparável e que leve em conta a diversidade das qualificações. Tradução do Autor.

[119] Os programas que permitem a obtenção dos diplomas podem e devem apresentar orientações diferentes e objetivos variados a fim de responder a diversidade das necessidades de formação tanto individuais quanto acadêmicas ou profissionais, da mesma forma que foi relevado nas conclusões do seminário de Helsinki sobre os diplomas do nível de licença. Tradução do Autor.

> partenariat entre des établissements de différents pays et permettent d'obtenir un diplôme conjoint reconnu (IDEM)[120].

Os ministros destacam, ainda, que « *L'éducation et la formation tout au long de la vie constitue un élément essentiel de l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur* »[121]. Destacando, assim a necessidade da continuidade do estudo e pesquisa para fortalecer a competitividade econômica, o avanço tecnológico e a coesão social. Em segundo lugar, « *Les ministres ont souligné que l'implication des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur ainsi que des étudiants en tant que partenaires compétents, actifs et constructifs pour créer et façonner l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur est nécessaire et bienvenue* »[122]. Desta forma, a conferência demonstra a sua intenção de englobar outros atores nesse complexo processo de construção de um espaço europeu de ensino superior, relevando ainda, por sugestão dos estudantes, que é necessário considerar a dimensão social que se constituirá com o desenvolvimento do processo de Bolonha.

> Les ministres ont reconnu qu'il était crucial de renforcer l'attractivité de l'enseignement supérieur européen pour les étudiants d'Europe comme pour ceux d'autres parties du monde. La lisibilité et la comparabilité des diplômes de l'enseignement supérieur européen dans le monde doit être renforcée par le développement d'un cadre commun de qualifications, ainsi que par la mise en place de mécanismes de garantie de la qualité et d'accréditation/certification cohérents et le redoublement d'efforts pour mieux diffuser l'information (IDEM)[123].

---

[120] A fim de melhor reforçar a dimensão européia de ensino superior e favorecer a empregabilidade dos diplomados, os ministros demandaram aos estabelecimentos de ensino superior de multiplicar em todos os níveis de módulos, de ensino e de fileiras cujo conteúdo, orientação ou organização apresentem uma dimensão européia. Isso diz respeito em particular aos fatos que repousam sobre as parcerias de estabelecimentos de diferentes países e que permitem a obtenção de um diploma conjunto reconhecido. Tradução do Autor.

[121] A educação e a formação continuada constituem um elemento essencial do Espaço Europeu de Ensino Superior. Tradução do Autor.

[122] Os ministros destacaram que a participação das universidades e outros estabelecimentos de ensino superior assim como os estudantes como parceiros competentes, ativos e construtivos é tanto necessária quando bem vinda. Tradução do autor.

[123] Os ministros reconheceram que era crucial reforçar a atratividade do ensino superior europeu tanto para os estudantes europeus quanto para aqueles de outras partes do mundo. A clareza e a comparabilidade dos diplomas de ensino superior europeu no mundo devem ser reforçadas para o desenvolvimento de um quadro comum de qualificações, e também para a implementação de mecanismos de garantia de qualidade de

Nesse ponto específico, pode-se notar uma razoável preocupação com a atratividade do sistema de educação superior europeu basicamente em comparação com o sistema norte-americano. Segundo Hortale e Mora (IDEM; 942) as universidades européias perderam "*sua atratividade para estudantes de outros países, se comparada aos Estados Unidos da América*". Essa preocupação é essencial não somente pela competição entre sistemas de ensino superior diferentes, mas também e principalmente para os resultados futuros dessa competição. Uma maior atratividade para estudantes, tanto para os europeus continuarem em seu continente quanto para atraírem estudantes de outras partes do mundo, resulta em um maior desenvolvimento científico e tecnológico, requisitos primordiais na atual fase do capitalismo mundial.

Com relação ao seguimento do Processo de Bolonha confirma-se a necessidade de existência de uma estrutura de acompanhamento formada por um grupo de acompanhamento e de um grupo preparatório. O primeiro grupo configura-se da seguinte forma: « *Le groupe de suivi est composé de représentants de l'ensemble des signataires, des nouveaux participants et de la Commission européenne, et présidé par l'Etat membre qui exerce la présidence de l´Union européenne* »[124]. Já o grupo preparatório mostra uma estrutura mais complexa :

> Le groupe préparatoire comprend les représentants des pays qui ont organisé les précédentes conférences ministérielles et du pays chargé d'organiser la prochaine conférence ministérielle, deux Etats membres et deux Etats non membres de l'Union européenne ; ces quatre derniers représentants sont élus par le groupe de suivi. L'Etat qui exerce la présidence de l'Union européenne et la Commission européenne font également partie du groupe préparatoire. Le groupe préparatoire est présidé par le représentant du pays qui accueillera la prochaine conférence ministérielle[125].

---

creditação e certificação coerentes redobrando os esforços para melhor difundir as informações. Tradução do Autor.

[124] O grupo de acompanhamento é composto de representantes do conjunto de signatários, dos novos participantes e da Comissão Européia, e será presidido pelo Estado membro que exerce a presidência da União Européia. Tradução do Autor.

[125] O grupo preparatório abrange os representantes dos países que organizaram as conferências ministeriais precedentes e do país encarregado de organizar a próxima conferência ministerial, dois Estados membros e dois Estados não membros da União Européia; esses quatro últimos representantes são eleitos pelo grupo de

As relações com as instituições da União Européia continuam a se estreitar, mesmo sendo o Processo de Bolonha desenvolvido de maneira independente desse exemplo de integração regional. As relações de proximidade são expressas claramente tendo a Comissão Européia fazendo parte do grupo de acompanhamento, e fazendo do Estado que exerce a presidência da União Européia e da Comissão Européia como partes do grupo preparatório. Finalmente, coloca-se a organização representante das universidades e aquela representando os estudantes – EUA e ESIB como consultores dos trabalhos do grupo de acompanhamento, assim como o Conselho Europeu e a Associação Européia de Estabelecimentos de Ensino Superior – EURASHE.

3.3.4 – A Declaração de Berlim – 2003 – Comunicado da Conferência dos Ministros Responsáveis pelo ensino superior.

Uma nova Conferencia teve lugar em Berlim, no dia dezenove de setembro de 2003. No comunicado oficial da Conferência consta a presença de Ministros representando 32 países com o objetivo de se fazer um resumo dos progressos feitos até então, definir as prioridades e novos objetivos, e também para acelerar o estabelecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior. O pragmatismo das metas estabelecidas continua dividindo espaço com a afirmação das ações valorativas relativas a melhoria das características sociais desse espaço e com a preocupação na preservação cultural dos Estados signatários do Processo de Bolonha.

> Les Ministres réaffirment l'importance de la dimension sociale du Processus de Bologne. Le besoin d'accroître la compétitivité doit être contrebalancé par l'objectif qui vise à améliorer les caractéristiques sociales de l'espace européen de l'enseignement supérieur, pour renforcer la cohésion sociale et réduire les inégalités sociales ainsi que les inégalités entre les sexes à l'échelle nationale et européenne. Dans ce contexte, les Ministres réaffirment leur position selon laquelle l'enseignement

acompanhamento. O Estado que exerce a presidência da União Européia e a Comissão Européia fazem também parte do grupo preparatório que é presidido pelo representante do país que acolherá a próxima conferência ministerial. Tradução do Autor.

> supérieur est un bien public et relève de la responsabilité publique[126]. Ils insistent sur le fait que, dans le domaine de la coopération et des échanges internationaux au niveau de l'enseignement supérieur, les valeurs de la connaissance devraient prévaloir. (COMMUNIQUÉ DE BERLIN, 2003)[127].

O ensino superior, tomado como política pública setorial, relaciona-se no contexto global da sociedade como forma de desenvolver as características sociais do Espaço Europeu de Ensino Superior, também, como uma das formas de manter a coesão social e tem papel relevante no trabalho de redução das desigualdades sociais. Esse "rapport global – sectoriel" é umas das características que mais aparecem no discurso dos atores estatais que conduzem o Processo de Bolonha. E discursos revelam valores sociais que, por sua vez, auxiliam no papel de legitimação do poder que todo Estado deve cumprir. No discurso dos Ministros, afirma-se que os valores do conhecimento devem prevalecer sobre os demais na condução para consolidação do Espaço Europeu de Ensino Superior.

A relação com as instituições da União Européia mantém sua proximidade segundo expressa o comunicado conjunto de Berlim. As considerações feitas pelo Conselho Europeu em Lisboa e Barcelona, nos anos de 2000 e 2002 respectivamente, da necessidade de se fazer da Europa uma economia do conhecimento competitiva e dinâmica passam pelo fortalecimento do Processo de Bolonha. Os grupos de acompanhamento e trabalho, estabelecidos no encontro anterior em Praga (2001) realizaram suas tarefas através da elaboração de relatórios e seminários no intervalo entre os encontros de 2001 e 2003.

---

[126] Na tradição clássica da economia, o conceito de "bem público" refere-se basicamente a bens não rivais e não exclusivos, como por exemplo o serviço de iluminação pública. Ignora-se, na maioria das abordagens, as relações políticas existentes que determinam, por exemplo, a existência da própria iluminação pública. A ressalva da citação deve-se a constatação da enorme influência atual dos estudos de políticas públicas elaborados a partir dessa perspectiva econômica, principalmente daqueles estudos tendo como base principal a premissa da racionalidade do agente Estatal, o que designamos no capítulo teórico como análises seqüenciais. Seguindo-se esse tipo de abordagem não seriam compreendidas as dimensões valorativas da constituição do Processo de Bolonha e tampouco suas interações que acabam por condicionar seu desenvolvimento.

[127] Os ministros reafirmam a importância da dimensão social do Processo de Bolonha. A necessidade de crescimento da competitividade deve ser contrabalançada pelo objetivo de melhora das condições sociais do espaço europeu de ensino superior e pelo reforço da coesão social e redução das desigualdades sociais e entre sexos, em escala nacional e européia. Nesse contexto, os Ministros reafirmam sua posição de que o ensino superior é um bem e uma responsabilidade pública. Eles insistem que os valores do conhecimento devem prevalecer no campo da cooperação e dos intercâmbios internacionais. Tradução do Autor.

Reconhece-se, da mesma forma, os esforços produzidos por outras organizações parceiras no Processo de Bolonha, através da realização de encontros e da elaboração de relatórios e recomendações para o avanço do processo. Cita-se, em particular, as contribuições da EUA (representando as universidades), da ESIB (representando os estudantes) e da EURASHE (representante os estabelecimentos de ensino superior da Europa). Constam como convidados para a conferencia representantes do Comitê de Acompanhamento do Espaço Comum de Ensino Superior de União Européia – América Latina e Caribe (UEALC).

Na parte relacionada aos avanços estabelecidos dentro do Processo de Bolonha, enfoca-se inicialmente a questão da garantia de qualidade do ensino. A garantia depende tanto das ações estatais quanto dos planos desenvolvidos pelas próprias universidades dentro de sua autonomia. Os Ministros

> soulignent la nécessité de développer des critères et des méthodologies reconnus mutuellement en matière de garantie de la qualité. Ils soulignent également que, conformément au principe de l'autonomie des établissements, la responsabilité première en matière de garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur incombe à chaque établissement lui-même, ce qui fonde les bases d'une réelle responsabilisation du système universitaire dans le cadre national de qualité (IDEM)[128].

Coloca-se, então, como metas a serem cumpridas pelos sistemas nacionais de garantia de qualidade até o próximo encontro, que aconteceria no ano de 2005, as seguintes ações: (1) definição de responsabilidades das instituições envolvidas, (2) uma política de avaliação dos programas e dos estabelecimentos de ensino superior incluindo tanto a avaliação interna quando exames externos e divulgação pública desses resultados, contando ainda com a participação dos estudantes nessa área, (3) um sistema de créditos, certificação ou de processos comparáveis e, por último (4) a participação e cooperação em redes internacionais. Nesse ponto pede-se o auxilia e a participação da ENQA, EUA, EURASHE

[128] Frisam a necessidade de se desenvolverem critérios e metodologias reconhecidas mutuamente em matéria de garantia de qualidade. Relevam igualmente que, de acordo com o princípio de autonomia das universidades, a responsabilidade primeira sobre a garantia de qualidade no estabelecimento de ensino superior recai sobre as próprias instituições, o que fundará uma base real de responsabilização do sistema universitário no quadro nacional de qualidade. Tradução do Autor.

E ESIB, garantindo assim a participação das organizações representativas dos principais atores envolvidos nesse processo.

Com relação à estrutura e reconhecimento dos diplomas trabalha-se com a idéia do estabelecimento de dois ciclos. Torna-se tarefa delegada aos Estados membros a criação de um quadro comparável e compatível de qualificações que devem ser descritos de forma a contemplar, de maneira clara, a carga de trabalho, os níveis específicos, os resultados de formação e competências adquiridas assim como o perfil das qualificações. "*Les Ministres s'engagent également à élaborer un cadre global des qualifications pour l'espace européen de l'enseignement supérieur* » (IDEM)[129]. Sobre os dois ciclos básicos que irão compor a base do Espaço Europeu de Ensino Superior, eles devem seguir as seguintes diretrizes propostas a partir da Declaração de Bolonha:

> les diplômes devraient avoir des objectifs diversement définis. Les diplômes du premier et du deuxième cycle devraient avoir des orientations différentes et des profils variés afin de s'adapter à la diversité des besoins individuels, académiques et du marché de travail. Les diplômes du premier cycle devraient donner accès, au sens de la Convention de Lisbonne sur la reconnaissance, aux formations du deuxième cycle. Les diplômes du deuxième cycle devraient donner accès aux études de doctorat (IDEM)[130].

Sobre as metas referentes ao estabelecimento de um sistema de créditos transferíveis, frisa-se, novamente, o papel a ser desempenhado pelo ECTS, visto que esse sistema tem se tornado, cada vez mais, como a base de dados para os sistemas nacionais de créditos. Desta forma, os Ministros expressam sua intenção de que o sistema ECTS "*devienne non seulement un système de transfert, mais aussi un système d'accumulation à appliquer de*

[129] Os ministros comprometem-se igualmente a elaborar um quadro global de qualificações para o espaço europeu de ensino superior. Tradução do Autor.

[130] Os diplomas devem ter objetivos diversamente definidos. Os diplomas do primeiro e do segundo ciclo devem conter orientações diferentes e perfis variados a fim de se adaptar as diversidades das necessidades individuais, acadêmicas e do mercado de trabalho. Os diplomas do primeiro ciclo devem dar acesso às formações do segundo ciclo, segundo as definições da Convenção de Lisboa sobre o reconhecimento. Os diplomas do segundo ciclo devem dar acesso aos estudos doutorais. Tradução do Autor.

façon constante alors qu'il se développe avec l'émergence de l'espace européen de l'enseignement supérieur » (IDEM)[131].

Naquilo que se refere a adoção de um sistema de diplomas facilmente compreensíveis e comparáveis, continua-se a estimular o uso dos sistemas ENIC e NARIC. Institui-se também a meta para que em 2005, os estudantes que terminem seus estudos de graduação possa receber, sem custos e de forma automática, o Suplemento do Diploma[132], que deverá ser redigido em uma língua que seja de uso corrente no continente europeu. Tal meta demonstra sua face prática sendo um facilitador quanto ao reconhecimento do diploma e também pode estimular a empregabilidade dos estudantes recém formados. A constante referência a incorporação dos estudantes dentro do mercado de trabalho fundamenta-se pela realidade constate de altas taxas de desemprego em muitos Estados europeus, e não só aqueles membros da União Européia.

> Ils recommandent aux établissements et aux employeurs de faire pleinement usage du Supplément au diplôme, afin de profiter de la transparence et de la flexibilité accrues des systèmes de diplômes d'enseignement supérieur pour stimuler l'employabilité et faciliter la reconnaissance académique en vue de la poursuite d'études (IDEM)[133].

[131] Tornem-se não somente um sistema de transferência, mas também um sistema de acumulação a ser aplicado de forma constante enquanto se desenvolve o espaço europeu de ensino superior. Tradução do Autor.

[132] "O Suplemento ao Diploma é um documento complementar do diploma que é conferido no final de um programa de estudos e em que consta a descrição do sistema de ensino superior do país de origem do diploma, caracterizando a instituição que ministrou o ensino e que conferiu o diploma, a formação realizada e o seu objetivo, providenciando, igualmente, informação detalhada sobre a formação realizada e os resultados obtidos. É emitido obrigatoriamente e de forma gratuita sempre que um diploma é outorgado.
Em Portugal, e na seqüência dos compromissos assumidos no âmbito do processo de Bolonha, foi publicado o Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de Fevereiro que aprova os princípios reguladores dos instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior, nomeadamente no que concerne ao Suplemento ao Diploma, devendo aplicar-se, em princípio, a partir de 2006-2007. Em 10 de Janeiro de 2008 foi publicada a Portaria nº 30/2008 que regulamenta o artº 39º do Decreto-Lei nº 42/2005"..
http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/NARICENIC/Reconhecimento+Acad%C3%A9mico/Suplemento+ao+Diploma/

[133] Eles recomendam aos estabelecimentos e aos empregadores de fazerem pleno uso do suplemento de diploma, a fim de aproveitar a transparência e flexibilidade acentuada dos sistemas de diplomas do ensino superior para estimular a empregabilidade e facilitar o reconhecimento acadêmico tendo em vista a continuidade dos estudos. Tradução do Autor.

Sobre os estabelecimentos de ensino superior, de origem privada e, por conseqüência, fora da esfera de intervenção e ação diretas do Estado[134], recomenda-se que façam os esforços necessários para se enquadrarem nas diretrizes estabelecidas pelo Processo de Bolonha.

A participação dos estudantes no desenvolvimento para a realização do Espaço Europeu de Ensino Superior é destacada em alguns parágrafos do Comunicado de Berlim.

> Les étudiants sont des partenaires à part entière dans la gouvernance de l'enseignement supérieur. Les Ministres notent que les mesures juridiques nationales permettant d'assurer la participation des étudiants sont largement mises en place dans l'espace européen de l'enseignement supérieur. Ils demandent également aux établissements et aux organisations d'étudiants d'identifier les moyens d'accroître l'engagement actuel des étudiants dans la gouvernance de l'enseignement supérieur. (IDEM)[135].

Os estudantes são colocados como parceiros integrais naquilo que os ministros signatários do comunicado designam como "governança do ensino superior". A escolha do termo revela um aspecto importante da ação dos atores estatais envolvidos; a necessidade de reafirmar o Processo de Bolonha como uma forma de interação mais democrática e distinta das políticas públicas estabelecidas e vistas apenas com a ação do Estado. O termo governança, em seu uso mais freqüente, concentra-se na responsabilidade compartilhada entre os atores envolvidos dentro de uma política pública ou de uma ação política específica, ignorando, muitas vezes, as relações assimétricas, ou desiguais, de poder que se estabelecem nessas interações.

Releva-se, ainda, com relação aos estudantes, a posição dos Ministros em defesa de condições favoráveis de vida para que os estudantes possam cumprir seus estudos de forma

[134] Como já exposto anteriormente, as universidades européias são públicas, em sua grande maioria. Nos documentos próprios do Processo de Bolonha o termo usado para fazer referencia ao que aqui chamaríamos de universidade privada é "établissement d'enseignement superieur" ou em inglês "higher education institutions".

[135] Os estudantes são parceiros integrais na governança do ensino superior. Os ministro frisam que as medidas jurídicas nacionais que permitem assegurar a participação dos estudantes serão implementadas no espaço europeu de ensino superior. Eles demandam igualmente aos estabelecimentos e as organizações estudantis de identificar os meios para acentuar o engajamento atual dos estudantes na governança do ensino superior. Tradução do Autor.

exitosa, superando quaisquer obstáculos de ordem econômica ou social. Desta forma, torna-se necessário que se obtenham "*de données comparables sur la situation sociale et économique des étudiants* » (IDEM)[136], para bem conduzir as condições de mobilidade estudantil dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior.

No encontro realizado em Praga, colocou-se a questão do incentivo a promoção de dimensão européia do ensino superior, que se daria através da criação de cursos e disciplinas que contemplassem esse tema e também da criação de programas de estudo integrados e de diplomação conjunta, em qualquer um dos ciclos que compõe o ensino superior. Os progressos mostraram-se satisfatórios, mas ainda haveria um longo caminha a ser percorrido nesse sentido, como a necessidade de se acentuar o período de estudos em outros países e no aprendizado de outras línguas européias, visando facilitar a inserção dos estudantes no mercado de trabalho.

> De plus, ils soulignent la nécessité d'assurer une période d'études substantielle à l'étranger dans le cadre des programmes des diplômes conjoints ainsi que des dispositions appropriées pour la diversité linguistique et l'apprentissage des langues, afin que les étudiants puissent réaliser pleinement leurs potentialités en termes d'identité européenne, de citoyenneté et d'employabilité (IDEM)[137].

Os Ministros, por sua vez, assumem a responsabilidade de retirar, ou no mínimo atenuar, os obstáculos normativos e jurídicos existentes para se estabelecer o reconhecimento dos diplomas e garantir o fortalecimento dos programas integrados, que devem unir universidades de Estados distintos.

A atratividade do Espaço Europeu de Ensino Superior deve ser reforçada pela abertura das universidades européias para estudantes e docentes estrangeiros através do estabelecimento de programas de bolsas de estudo para esses estudantes.

---

[136] Dados comparáveis sobre a situação social e econômica dos estudantes. Tradução do Autor.

[137] Além disso, eles ressaltam a necessidade de assegurar um período substancial de estudos no estrangeiro dentro dos parâmetros dos programas conjuntos de diplomas, como também de assegurar as disposições apropriadas para a diversidade lingüística e de aprendizado de línguas para que os estudantes possam realizar plenamente suas potencialidades em termos de identidade européia, de cidadania e de empregabilidade. Tradução do Autor.

O Comunicado de Berlim reforça a necessidade de transformar em realidade os objetivos de fortalecer a educação e a formação continuadas. Essa ressalva parece orientar as universidades e outros estabelecimentos de ensino superior a se engajarem, de forma mais intensa, para a realização dessa meta contida nos acordos iniciais do Processo de Bolonha e que tem recebido atenção especial dos atores estatais que fazem parte desse exemplo de política pública internacional. Segundo o Comunicado, os Ministros signatários

> prennent des mesures pour orienter leurs politiques à cette fin et incitent fortement les établissements d'enseignement supérieur et toutes les instances concernées à renforcer les possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie au niveau de l'enseignement supérieur, y compris la validation des acquis antérieurs. Ils insistent sur le fait que ce type d'action doit être partie intégrante de l'activité de l'enseignement supérieur (IDEM)[138].

Entre os desenvolvimentos complementares que constam do Comunicado, dois deles merecem receber uma atenção especial. Em primeiro lugar há a questão relativa ao estabelecimento do sistema de dois ciclos compreensíveis e comparáveis dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior. Nesse ponto coloca-se a necessidade de se fazer concreto também um Espaço Europeu de Pesquisa. Esses dois espaços seriam os dois pilares da "*société fondée sur la connaissance*" (IDEM).

> Conscients de la nécessité de promouvoir des liens plus étroits entre l'EEES et l'EER dans une Europe de la Connaissance, et de l'importance de la recherche comme partie intégrante de l'enseignement supérieur en Europe, les Ministres considèrent qu'il faut aller au-delà de la perspective actuelle centrée sur deux cycles principaux de l'enseignement supérieur et intégrer le niveau du doctorat comme troisième cycle dans le Processus de Bologne. Ils soulignent l'importance de la recherche, de la formation à la recherche et de la promotion de l'interdisciplinarité pour maintenir et améliorer la qualité de l'enseignement supérieur, et plus généralement pour renforcer la compétitivité de l'enseignement supérieur européen. Les Ministres appellent à une mobilité accrue aux niveaux doctoral et post-doctoral et encouragent les établissements concernés à accroître leur

[138] Tomem medidas para orientar suas políticas para esse fim e incentivem os estabelecimentos de ensino superior e todas as instâncias concernentes a reforçar as possibilidades de educação e formação continuadas de ensino superior, incluindo a validação dos aprendizados adquiridos anteriormente. Eles insistem sobre o fato de que esse tipo de ação deve ser parte integrante das atividades de ensino superior. Tradução do Autor.

> coopération dans les domaines des études doctorales et de la formation des jeunes chercheurs (IDEM)[139].

A criação do sistema 3-5-8 incluindo a graduação, o mestrado e o doutorado não se constituía como objetivo inicial do Processo de Bolonha, pensava-se, anteriormente, no estabelecimento de dois ciclos. A inclusão do nível de doutorado foi colocada dentro da dinâmica de interação que marcou o desenvolvimento do Processo de Bolonha. A constatação desse fato reforça as ideais de Jobert e Muller (1987) quando afirmavam que na dinâmica de uma política pública as soluções não podem ser consideradas sempre como dadas, elas são também o resultado de um trabalho de interação e invenção por parte dos atores que dela tomam parte.

Outro aspecto importante ressaltado nos desenvolvimentos complementares diz respeito a estrutura do grupo de acompanhamento.

> Les Ministres confient la mise en oeuvre de toutes les questions évoquées dans le Communiqué, le pilotage global du Processus de Bologne et la préparation de la prochaine réunion ministérielle à un groupe de suivi, qui sera composé des représentants de tous les membres du Processus de Bologne et de la Commission européenne, et où seront présents à titre consultatif le Conseil de l'Europe, l'EUA, l'EURASHE, l'ESIB et l'UNESCO/CEPES. Ce groupe, qui se réunira au moins deux fois par an, sera présidé par la Présidence de l'Union européenne ; l'Etat hôte de la prochaine conférence ministérielle en assumera la vice-présidence. Un comité, présidé lui aussi par la Présidence de l'Union européenne, supervisera le travail de suivi entre les réunions du groupe de suivi (IDEM)[140].

[139] Conscientes da necessidade de promover ligações mais estreitas entre o EEES e o EER em uma Europa do conhecimento, e da importância da pesquisa como parte integrante do ensino superior na Europa, os ministros consideram que é preciso ir mais longe à perspectiva atual centrada sobre os dois ciclos principais do ensino superior e integrar assim o doutorado como um terceiro ciclo no Processo de Bolonha. Eles ressaltam a importância da pesquisa, da formação científica e da promoção da interdisciplinaridade para manter e melhorar a qualidade do ensino superior e, de maneira mais geral, promover a competitividade do ensino superior europeu. Os ministros pedem uma maior mobilidade nos níveis de doutorado e pós doutorado e encorajam os estabelecimentos a aumentarem sua cooperação nos domínios de estudos doutorais e na formação de jovens pesquisadores. Tradução do Autor.

[140] Os ministros confiam na implementação de todas as questões colocadas no comunicado, na pilotagem global do Processo de Bolonha e na preparação da próxima reunião ministerial que será feita por um grupo de acompanhamento que será composto por representantes de todos os membros do Processo de Bolonha e da Comissão Européia e onde estarão presentes à título consultivo o Conselho da Europa, a EUA, EURASHE, ESIB e UNESCO/CEPES. Este grupo, que se reunirá ao menos duas vezes por ano, será presidido pela

Frisa-se a inclusão da UNESCO/CEPES (Centro Europeu para o Ensino Superior) dentro do grupo de acompanhamento, como membro consultivo, assim como também se frisa o estabelecimento de uma periodicidade mínima de encontros a serem realizados pelo grupo de acompanhamento.

Finalmente, o Comunicado de Berlim confirma a aceitação dos novos Estados membros do Processo de Bolonha: Albânia, Andorra, Bósnia-Herzegovina, do Estado do Vaticano, da Rússia, Sérvia e Montenegro e da Macedônia. Desta forma o Processo passa a contar, nessa data, com 40 membros.

3.3.5 – A Declaração de Bergen – 2005 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior.

Na Conferencia realizada na cidade de Bergen, Noruega, no ano de 2005, o comunicado feito pelos ministros revela-nos importantes avanços. Em primeiro lugar, o grupo de Estados signatários do Processo de Bolonha aumentou com a entrada da Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Moldávia e Ucrânia. Sublinha-se o papel que tem sido desempenhado pelos demais atores na construção desse projeto, basicamente as universidades e demais estabelecimentos de ensino superior (e seus respectivos funcionários) e dos estudantes. Segundo o Comunicado de Bergen (2005) « *Leur rôle dans la mise en œuvre du Processus devient d'autant plus important que les nécessaires réformes législatives sont désormais largement mises en place, et nous les encourageons à poursuivre et intensifier leurs efforts pour établir l'EEES* »[141].

---

presidência da União Européia, o Estado sede da próxima conferência ministerial exercerá a vice-presidência. Um comitê presidido também pela presidência da União Européia supervisionará o trabalho de acompanhamento entre as reuniões desse grupo. Tradução do Autor.

[141] Seu papel na implementação do Processo de Bolonha torna-se mais importante na medida em que as reformas necessárias são agora largamente implementadas, e nos os encorajamos a continuar e intensificar seus esforços para criar o EEES. Tradução do autor.

Ao longo do seu desenvolvimento, o Processo de Bolonha gradualmente adquire uma dinâmica própria, constituída por seus atores. Da primeira declaração dos quatro Ministro de Estado feita na Sorbonne a Declaração de Bergen percebe-se que a construção do Processo constitui uma rede de interações que perpassa os espaços subnacionais, nacionais e internacionais e integra atores estatais, privados, organizações sociais e envolve organizações internacionais. Conforme se integram como atores do Processo de Bolonha, estudantes e universidades encontram seus objetivos e valores de ação dentro dessa interação na medida em que desenvolvem seu próprio referencial. Exemplos dessa participação estão expressos nos relatórios de acompanhamento do biênio 2003-2005 desenvolvidos pelas EUA, por parte das universidades, e pela EISB (futura ESU), por parte dos estudantes universitários europeus. Há também, obviamente, o relatório elaborado pelo próprio grupo de acompanhamento, do qual fazem parte essas duas organizações internacionais.

Na parte relativa ao sistema de diplomas constata-se que o sistema de dois ciclos já se encontra implementado em larga escala, contando com a inscrição de mais da metade dos estudantes dos Estados participantes do Processo de Bolonha. Duas constatações importantes vindas dessa área. Em primeiro lugar a adoção de um quadro global de qualificações para o Espaço Europeu de Ensino Superior constituído por três ciclos.

> Nous adoptons le cadre global de qualifications pour l'EEES, constitué de trois cycles (incluant la possibilité, au plan national, de qualifications intermédiaires), de descripteurs génériques pour chaque cycle fondés sur des résultats de formation et des compétences, et de fourchettes de crédits pour les premier et second cycles. Nous nous engageons à élaborer des cadres nationaux de qualifications compatibles avec le cadre global de qualifications de l'EEES d'ici à 2010, et à avoir commencé cette tâche d'ici à 2007. Nous demandons au groupe de suivi de faire rapport sur la mise en œuvre du cadre global et ses développements ultérieurs (IDEM)[142].

[142] Nós adotamos a estrutura global de qualificações para o EEES, constituído de três ciclos (incluindo a possibilidade, no plano nacional, de qualificações intermediárias), de descrições genéricas para cada ciclo fundadas em resultados de formação e competências e de coberturas de créditos para os dois primeiros ciclos. Nós nos comprometemos a elaborar as estruturas nacionais de qualificações compatíveis com a estrutura global de qualificações do EEES até 2010 e de começar essa tarefa até 2007. Nós pedimos ao grupo de acompanhamento de prestar contas sobre o desenvolvimento desses objetivos. Tradução do Autor.

Os Ministros de Ensino Superior, tidos como atores estatais, trabalham em interações nacionais e internacionais, segundo descreve a citação. Por um lado, dentro do Processo de Bolonha os Ministros conduzem ações que se direcionam ao estabelecimento de políticas de ensino superior segundo princípios, por eles inicialmente estabelecidos. Por outro lado, atuam em interações dentro dos seus limites estatais de forma a regulamentar e implementar as decisões e diretrizes construídas internacionalmente.

Ressalta-se, também, no sistema de diplomas a necessária relação de complementaridade entre o ensino superior e a educação continuada.

> Nous soulignons l'importance de veiller à la complémentarité entre le cadre global de l'EEES et le cadre plus large envisagé pour l'éducation et la formation tout au long de la vie englobant l'enseignement général ainsi que l'enseignement et la formation professionnelle, tel qu'il s'élabore actuellement au sein de l'Union européenne ainsi que dans les pays participants. Nous demandons à la Commission européenne de consulter l'ensemble des parties prenantes au Processus de Bologne au fur et à mesure que le travail progresse (IDEM)[143].

A citação retirada do Comunicado de Bergen revela a constante preocupação com a educação e a formação continuada por parte dos seus signatários, mas revela também outro aspecto importante: a forma de relação existente entre o Processo de Bolonha e a União Européia. Recomenda-se uma ação com relação a educação continuada tomando como exemplo as ações desenvolvidas pela União Européia nesse mesmo contexto. Da mesma forma, pede a Comissão Européia que entre em contato com os atores envolvidos no Processo de Bolonha para acompanhar o desenvolvimento do trabalho.

O relato sobre a garantia da qualidade de ensino segue a linha dos Comunicados anteriores, particularmente sugerem a adoção das avaliações de qualidade propostas pela ENQA. Coloca-se a necessidade de efetivação dos sistemas de avaliação do ensino superior nos Estados membros do Processo de Bolonha dentro dos parâmetros desenvolvidos pela

[143] Nós frisamos a importância de se cuidar da complementaridade entre o quadro global do EEES e do quadro mais extenso imaginado para a educação e a formação continuadas englobando o ensino geral como o ensino profissionalizante tal como se elabora atualmente no seio da União Européia e nos países participantes. Nós pedimos a Comissão Européia de consultar o conjunto de parceiros do Processo de Bolonha na medida em que o trabalho progrida. Tradução do Autor.

ENQA e pedem que esse desenvolvimento ocorra em cooperação com outros atores importantes desse processo: a EUA, a EURASHE e a ESIB. Essa atividade de cooperação na implementação de parâmetros de qualidade contará com a participação das agências nacionais de avaliação estabelecidas em cada Estado. A implementação nacional dessas recomendações elaboradas no cenário internacional depende das ações dos próprios Ministros dos países membros em suas esferas de atuação nacional. De forma geral, os progressos nessa área tem sido visíveis, mas há ainda áreas para serem enquadradas de forma mais condizente com as diretrizes do Processo de Bolonha.

> Cependant, il y a toujours des progrès à faire, en particulier pour ce qui concerne la participation des étudiants et la coopération internationale. Par ailleurs, nous recommandons vivement aux établissements d'enseignement supérieur de poursuivre leurs efforts pour améliorer la qualité de leurs activités par l'introduction systématique de mécanismes internes et leur corrélation directe avec la garantie de la qualité au plan externe (IDEM)[144].

Naquilo que concerne a reconhecimento dos diplomas e dos períodos de estudos, percebeu-se que 36 dos 45 países participantes ratificaram a Convenção de Lisboa sobre o Reconhecimento. A tomada como referência do sistema de reconhecimento continua sendo àquela desenvolvida pelas redes ENIC e NARIC.

> Nous recommandons vivement à ceux qui ne l'ont pas déjà fait de ratifier la Convention sans tarder. Nous nous engageons à assurer la pleine application de ces principes, et à les intégrer dans la législation nationale comme il convient de le faire. Nous demandons instamment à tous les pays participants de traiter les problèmes de reconnaissance identifiés par les réseaux ENIC/NARIC. Nous élaborerons des plans d'action nationaux pour améliorer la qualité du processus de reconnaissance des qualifications étrangères. Ces plans feront partie du rapport national de chaque pays pour la prochaine Conférence ministérielle (IDEM)[145].

[144] Entretanto, há sempre progressos a serem feitos, em particular no que concerne a participação dos estudantes e da cooperação internacionais. Além disso, nós recomendamos vivamente aos estabelecimentos de ensino superior de continuarem seus esforços para melhorar a qualidade das suas atividades pela introdução sistemática de mecanismos internos de qualidade em correlação direta com a garantia de qualidade no plano externo. Tradução do Autor.

[145] Nós recomendamos vivamente aqueles que não ratificaram a Convenção a fazê-lo o mais rápido possível. Nós nos comprometemos a assegurar a plena aplicação dos seus princípios e a integrá-los na legislação nacional como se convém fazer. Nós pedimos a todos os países participantes de tratar dos problemas de reconhecimento identificados pela rede ENIC/NARIC. Nós elaboraremos planos de ação nacionais para

Nota-se que com o aprofundamento da interação entre os atores o Processo de Bolonha torna-se mais intenso e demanda uma quantidade maior de ações, e de interação, entre os atores participantes, como ilustra a necessidade de relatórios nacionais para tratar da questão do reconhecimento de diplomas. Sobre o período de estudos volta-se a questão "*de l'éducation et la formation tout au long de la vie* » (IDEM)[146] como parte integrante do ensino superior. E, não só a formação continuada se enquadraria no ensino superior, mas o Processo de Bolonha avança também no sentido de reconhecer a validação dos conhecimentos adquiridos da formação "*non-formelle et informelle*" (IDEM)[147] como modalidades de acesso e, também, tomadas como componentes integrantes dos cursos de ensino superior.

No quadro colocado como Outros desafios e Prioridades, destacam-se as relações que devem ser estabelecidas e reforçadas entre o Espaço Europeu de Ensino Superior e o Espaço Europeu de Pesquisa, a dimensão social do Processo de Bolonha, a questão da mobilidade de estudantes e docentes, e ainda a questão da melhorar a atratividade do ensino superior europeu e como esse objetivo pode ser estabelecido através de diferentes formas de cooperação com outras regiões do globo. Com relação ao primeiro ponto, destaca-se a seguinte parte do Comunicado de Bergen (2005).

> Nous constatons que les efforts pour introduire les changements structurels et améliorer la qualité de l'enseignement ne devraient pas porter atteinte à l'effort visant à renforcer la recherche et l'innovation. Par conséquent nous mettons l'accent sur l'importance de la recherche et de la formation à la recherche pour maintenir et améliorer la qualité de l'EEES ainsi que pour renforcer la compétitivité et l'attractivité de celui-ci. Afin de parvenir à de meilleurs résultats nous reconnaissons qu'il est nécessaire d'améliorer la synergie entre le secteur de l'enseignement supérieur et les

melhorar a qualidade do processo de reconhecimento de qualificações estrangeiras. Esses planos farão parte do relatório nacional de cada país para a próxima conferência ministerial. Tradução do Autor.

[146] Educação e formação continuadas. Tradução do autor.

[147] Não formal e informal. Tradução do Autor.

> autres secteurs de la recherche dans nos pays respectifs, et entre l'EEES et l'Espace Européen de la Recherche[148].

Os esforços para a melhoria da qualidade não devem se colocar como elemento impeditivo nos esforços para reforçar a pesquisa e a inovação. Essa citação coloca uma situação contraditória que, muitas vezes, não aparece a primeira vista. A melhoria da qualidade do ensino tem sido medida por índices de qualidade da educação que levam em consideração exames externos feitos dentro de uma periodicidade relativamente curta se comparada ao tempo necessário para o amadurecimento de uma pesquisa. Esse assunto foi tratado de forma mais extensa no segundo capítulo, quando se refere a uma verdadeira febre de índices de qualidade que se expande por diversos Estados e seus respectivos sistemas de ensino. Ensino e Pesquisa são atividades distintas que apresentam seus resultados em tempos distintos. A tentativa de melhorar os índices de qualidade do ensino não levam em consideração, muitas vezes, variáveis que podem ser determinantes para o desenvolvimento das atividades de pesquisa. De qualquer forma, a ressalva está feita por parte dos Ministros que conduzem o Processo de Bolonha sobre a necessidade de haver uma melhor sinergia e interação entre essas duas atividades ligadas ao ensino superior. Nesse aspecto que são colocadas as recomendações para os parâmetros que devem delinear as ações das pesquisas de doutorado no âmbito do Processo de Bolonha.

> Afin de réaliser ces objectifs[149], il est nécessaire que les qualifications au niveau doctoral soient dans le droit fil du cadre global de qualifications de l'EEES qui utilise l'approche fondée sur les résultats. La composante centrale de la formation doctorale est l'avancement de la connaissance à travers la recherche innovante. Considérant que des programmes doctoraux structurés ainsi qu'un encadrement et une évaluation transparente des travaux de recherche sont nécessaires, nous soulignons que la charge de travail normale du troisième cycle dans la plupart des

[148] Nós constatamos que os esforços para introdução das mudanças estruturais e para melhorar a qualidade do ensino não devem colocar em risco o esforço para reforçar a pesquisa e a inovação. Por conseqüência, nós acentuamos a importância da pesquisa e da formação científica para manter e melhorar a qualidade do EEES e para reforçar a competitividade e atratividade desse espaço. A fim de chegar a melhores resultados, nós reconhecemos que é preciso melhorar a sinergia entre o setor de ensino superior e os outros setores de pesquisa em nossos respectivos países e entre o EEES e o EER. Tradução do Autor.

[149] A sinergia entre ensino e pesquisa e o maior desenvolvimento das atividades de pesquisa sem se configurar como obstáculo para a melhoria de qualidade do ensino oferecido pelas universidades participantes do Processo de Bolonha.

> pays devrait correspondre à 3-4 années à temps plein. Nous recommandons vivement aux universités de s'assurer que leurs programmes doctoraux promeuvent la formation interdisciplinaire et le développement de compétences transférables, qui répondent par là-même aux besoins du marché de l'emploi le plus large (IDEM)[150].

A inovação que deve ser fruto do ciclo de doutorado deve-se adequar também as demandas e expectativas do mercado de trabalho. As pesquisas de doutorado devem se enquadrar, destarte, dentro do quadro global de abordagem baseada nos resultados e deve ter sistemas transparentes de avaliação e que seu tempo de conclusão não ultrapasse os 4 anos. Da mesma forma que deve promover a formação interdisciplinar e o desenvolvimento de competências transferíveis, visto que a Europa se coloca como um sistema econômico regional, o ensino superior do terceiro ciclo, o doutorado, deve se alinhar a essas necessidades. Demonstra-se, aqui, uma contradição que é parte integrante da dinâmica de interação do Processo de Bolonha. De um lado o pragmatismo das necessidades colocadas pelo mercado e pelo funcionamento da economia, de outro, a questão da defesa da autonomia de pesquisa das universidades e os valores representados pela história das universidades européias tantas vezes colocados em evidência no discurso dos Ministros em seus Comunicados.

A dimensão social do Processo de Bolonha pretendida pelos seus atores estatais faz uma mescla do discurso social com conceitos que se encaixam bem na racionalidade maximizadora do sistema capitalista, flutua entre a universalidade do ensino superior e sua necessidade preeminente de competitividade[151].

---

[150] A fim de atingir esses objetivos, é necessário que as qualificações doutorais estejam em sintonia com o quadro global de qualificações do EEES que utiliza a abordagem centrada nos resultados. A competência central da formação doutoral é o avanço do conhecimento através de pesquisas inovadoras. Considerando que os programas de doutorado estruturados assim como o enquadramento e a avaliação transparente dos trabalhos de pesquisa são necessários, nós ressaltamos que a carga de trabalho normal do terceiro ciclo na maioria dos países deve corresponder a 3 ou 4 anos em tempo integral. Nós recomendamos vivamente as universidades de assegurar que seus programas de doutorado promovam a formação interdisciplinar e o desenvolvimento de competências transferíveis que respondem também as necessidades do mercado de trabalho. Tradução do Autor.

[151] Não caberia nesse trabalho a elaboração de uma crítica mais profunda entre a contradição que se coloca entre os valores e princípios anunciados dentro do Processo de Bolonha e as necessidades de sua adaptação frente as exigências da dinâmica da economia capitalista. Cabe constatar a existência da contradição. Há toda uma linha de pesquisas e estudos feitos nessa área, e não só aqueles de inspiração marxista.

> La dimension sociale du Processus de Bologne est un élément constitutif de l'EEES et une condition nécessaire de l'attractivité et de la compétitivité de cet espace. Nous renouvelons par conséquent notre engagement à rendre l'enseignement supérieur de qualité également accessible à tous, et insistons sur la nécessité d'offrir des conditions appropriées aux étudiants afin qu'ils achèvent leurs études sans obstacles liés à leurs origines sociales et économiques(IDEM)[152].

Coloca-se também em evidência a necessidade de medidas visando a ajuda financeira aos estudantes através de programas de bolsas de estudo e de orientação acadêmica. O sistema de bolsas é também um aspecto importante para a concretização da mobilidade de estudantes e docentes dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior, por isso torna-se necessário a implementação de um programa de bolsas e auxílios de pesquisa voltados para os docentes e pesquisadores. Para atingir tal objetivo:

> Nous intensifierons nos efforts pour lever les obstacles à la mobilité en facilitant la délivrance de visas et de permis de travail et en encourageant la participation aux programmes de mobilité. Nous incitons vivement les établissements et les étudiants à faire plein usage des programmes de mobilité, en recommandant la pleine reconnaissance des périodes d'études à l'étranger dans le cadre de tels programmes (IDEM)[153].

Com relação a atratividade do Espaço Europeu de Ensino Superior, os Ministros reafirmam a necessidade de um fortalecimento dos laços de cooperação com outras regiões do mundo assim como também reafirmam a necessidade de que o Processo de Bolonha seja mais bem compreendido em outras áreas e continentes.

> Nous souhaitons vivement renforcer la compréhension du Processus de Bologne dans d'autres continents en partageant nos expériences de

---

[152] A dimensão social do Processo de Bolonha é um elemento constitutivo do EEES e uma condição necessária de atratividade e de competitividade desse espaço. Nós renovamos nosso engajamento a tornar o ensino superior de qualidade igualmente acessível a todos, e insistimos sobre a necessidade de oferecer as condições necessárias aos estudantes a fim de que eles completem seus estudos sem obstáculos ligados as suas origens sociais e econômicas. Tradução do Autor.

[153] Nós intensificaremos os esforços para remover os obstáculos a mobilidade facilitando a entrega de vistos e permissões de trabalho e encorajando a participação nos programas de mobilidade. Nós estimulamos vivamente os estabelecimentos e os estudantes a fazerem pleno uso dos programas de mobilidade recomendando o pleno reconhecimento dos períodos de estudo no estrangeiro no quadro desses programas. Tradução do Autor.

> processus de réformes avec les régions avoisinantes. Nous insistons sur le nécessaire dialogue sur des questions d'intérêt mutuel. Nous jugeons nécessaire d'identifier les régions partenaires et d'intensifier l'échange d'idées et d'expériences avec ces régions. Nous demandons au groupe de suivi d'élaborer et de s'entendre sur une stratégie pour la dimension externe du Processus (IDEM)[154].

A melhor compreensão do Processo de Bolonha significa, também, seu reconhecimento internacional como experiência única e inovadora quanto a construção de um espaço regional e internacional de ensino superior. Sendo compreendido dessa forma, são satisfeitos os desejos de atratividade quanto os de maior inserção internacional das universidades européias, ou, ainda, se retomar parte do prestígio e da influência perdida para as universidades norte-americanas.

Ao grupo de acompanhamento é destinada a tarefa de expandir os trabalhos de resumo e síntese dos resultados para seu próximo relatório a ser colocada na reunião do Ministros, que ocorrerá em Londres. Esse relatório deve-se basear na metodologia adequada nas questões relativas ao sistema de diplomas, na garantia de qualidade e no reconhecimento dos períodos de estudo e de diplomas. Especial atenção deve ser dada aos seguintes assuntos:

- Implementação de linhas de orientação para a garantia de qualidade, segundo os parâmetros fornecidos pela ENQA.
- Implementação dos quadros nacionais de qualificações.
- Reconhecimento dos diplomas conjuntos, inclusive do nível de doutorado.
- Criação de caminhos flexíveis de formação no ensino superior.

[154] Nós desejamos vivamente reforçar a compreensão do Processo de Bolonha em outros continentes através do partilhamento de nossas experiências de reformas com as regiões vizinhas. Nós insistimos sobre o necessário diálogo sobre questões de interesse mútuo. Nós julgamos necessário identificar as regiões parceiras e intensificar a troca de idéias e experiências com essas regiões. Nós demandamos ao grupo de acompanhamento de elaborar e acordarem uma estratégia sobre a dimensão externa do Processo. Tradução do Autor.

Preparando-se para o ano de 2010, colocado como a data para a implementação do Espaço Europeu do Ensino Superior, segundo as diretrizes definidas já no primeiro encontro de Ministros em Paris e reafirmados no lançamento do Processo de Bolonha, devem ser intensificados os esforços para o cumprimento das metas estabelecidas. Para tal fim os Ministros reafirmam suas responsabilidades como atores estatais responsáveis pela implementação nacional desse exemplo de política pública internacional.

> Nous nous engageons à soutenir le principe de responsabilité publique pour l'enseignement supérieur dans le contexte des sociétés modernes complexes. Comme l'enseignement supérieur se situe au carrefour de la recherche, de l'enseignement et de l'innovation, il constitue aussi la clé pour la compétitivité de l'Europe. Alors que nous nous rapprochons de 2010, nous nous engageons à assurer que les établissements d'enseignement supérieur jouissent de l'autonomie nécessaire pour mettre en œuvre les réformes convenues, et reconnaissons le besoin d'un financement durable des établissements (IDEM)[155].

Finaliza-se o Comunicado com a reiteração do discurso que se movimenta entre a universalidade dos valores humanísticos e democráticos com as necessidades do mercado e do crescimento econômico.

> L'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur est articulé autour de trois cycles, où chaque niveau a pour fonction de préparer les étudiants au marché du travail, à apprendre et à la citoyenneté active. Le cadre global de qualifications, l'ensemble des références et des lignes d'orientation que nous avons retenues pour la garantie de la qualité et la reconnaissance des diplômes et des périodes d'études constituent aussi des caractéristiques clés de la structure de l'EEES (IDEM)[156].

[155] Nós nos comprometemos a apoiar a princípio de responsabilidade pública para o ensino superior no contexto das modernas sociedades complexas. Como o ensino superior se situa no cruzamento da pesquisa, do ensino e da inovação, ele constitui a chave para a competitividade européia. Aproximando-nos de 2010 nós nos engajamos a assegurar que os estabelecimentos de ensino superior gozem da autonomia necessária para colocar em prática as reformas necessárias e sabemos que é preciso um financiamento durável para esses estabelecimentos. Tradução do Autor.

[156] O Espaço Europeu de Ensino Superior está articulado em torno dos três ciclos, onde cada nível tem por função preparar os estudantes para o mercado de trabalho e para apreender a cidadania ativa. O quadro global de qualificações, o conjunto das referencias e das linhas de orientação que nós fixamos para a garantia de qualidade e o reconhecimento de diplomas e dos períodos de estudo constituem também características chave da estrutura do EEES. Tradução do Autor.

Também são colocados os novos membros consultivos do grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha: A Estrutura Pan-Européia da Internacional da Educação (EI), a Associação Européia para a Garantia de Qualidade no Ensino Superior (ENQA) e a União das Confederações dos Trabalhadores e das Indústrias da Europa (UNICE).

3.3.6 – A Declaração de Londres – 2007 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior.

Os Ministros Europeus responsáveis pelo ensino superior reúnem-se em Londres, Inglaterra, para seu quinto encontro dentro do Processo de Bolonha. Desta vez há a inclusão de apenas um novo membro Montenegro, que, na verdade já fazia parte dos acordos no âmbito do Processo de Bolonha, mas em conjunto com a Sérvia.

Em seu Comunicado conjunto, sintetizam as ações de desenvolvimento visando o estabelecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior. O Comunicado expõe em primeiro lugar que

> nous construisons un EEES qui, fondé sur l'autonomie des établissements, la liberté universitaire, l'égalité des chances et les principes démocratiques, facilitera la mobilité, développera l'insertion professionnelle et renforcera l'attractivité et la compétitivité de l'Europe. En regardant l'avenir, nous sommes conscients que, dans un monde qui évolue, il sera sans cesse nécessaire d'adapter nos systèmes d'enseignement supérieur, de faire en sorte que l'EEES demeure compétitif et puisse réellement répondre aux défis de la mondialisation. (COMMUNIQUÉ DE LONDRES, 2007)[157].

O conteúdo do discurso introdutório não demonstra diferenças substanciais com relação aos seus antecedentes, realizado nos encontros anteriores, no que se refere a afirmação sobre a

[157] Nós construímos um EEES que desenvolverá a inserção profissional e reforçará a atratividade e competitividade da Europa baseados na autonomia dos estabelecimentos, na liberdade universitária, na igualdade de chances e nos princípios democráticos que facilitarão a mobilidade. Observando o futuro, nós estamos conscientes que, em um mundo em evolução, será necessário se adaptar nossos sistemas de ensino superior e de fazer com que o EEES continue competitivo e possa realmente responder aos desafios da mundialização. Tradução do Autor.

importância da liberdade e da autonomia universitária, sobre os princípios democráticos que regem o Processo de Bolonha e também na preocupação sobre a inserção profissional dos estudantes universitários e sobre a atratividade e competitividade que devem se tornar características marcantes do ensino superior europeu. Coloca-se de forma mais clara a questão do papel que terá esse espaço com relação aos desafios da mundialização (termo utilizado poucas vezes nos comunicados anteriores, embora sempre tenha lhe sido feita referência de forma indireta ou implícita).

Reafirma-se a adjetivação aos esforços de implementação e de ações dos atores parceiros na condução desse processo, da mesma maneira que também é reafirmada a importância da contribuição dos demais atores envolvidos no desenvolvimento dessa ação. "*Nous acceptons de continuer à travailler ensemble sur la base du partenariat, de l'assistance réciproque pour avancer et promouvoir l'échange de bonnes pratiques* » (IDEM)[158]. Ainda que seja colocada em destaque a questão da condução do Processo de Bolonha através de ações de parceria e assistência recíproca, o documento demonstra, mais uma vez, o papel de condutor que cabe aos Estados participantes através da participação ativa dos seus respectivos Ministros responsáveis pelo ensino superior.

O papel de condutores do Processo de Bolonha não se configura apenas pelo papel assumido na redação das propostas a serem implementadas, ou pela responsabilidade de implementação nacional das decisões realizadas na esfera internacional que cabe a cada um dos Estados signatários, mas também pelas ações que visam garantir que outros atores envolvidos no Processo tenham as condições de cumprir as metas e objetivos que lhes são estipulados e acordados. Cabe aos Estados garantirem, por exemplo, as condições mínimas para o funcionamento adequado das universidades para que possam cumprir suas funções ligadas ao ensino e a pesquisa, e dentre essas condições, uma das mais importantes é a questão do financiamento, visto que a maioria das universidades européias constitui-se de instituições públicas.

> Notre objectif est de faire en sorte que nos établissements d'enseignement supérieur aient les ressources nécessaires pour continuer à remplir l'intégralité des diverses missions qui leur sont assignées. Ces missions

[158] Nós aceitamos a continuação do trabalho conjunto sobre a base de parceria, de assistência recíproca para avançar e promover a troca de boas práticas. Tradução do Autor.

> incluent : préparer les étudiants à vivre en tant que citoyens actifs dans une société démocratique ; préparer les étudiants à leurs futures carrières professionnelles et permettre leur développement personnel ; créer et actualiser une importante base de connaissances pointues ; et stimuler la recherche et l'innovation. Ainsi, nous soulignons l'importance d'établissements solides, qui sont divers, financés de façon adéquate, autonomes et en situation de rendre des comptes (IDEM)[159].

A mobilidade de estudantes e docentes demonstra, segundo o comunicado, avanços satisfatórios, porém resta ainda uma série de obstáculos a serem superados pelas ações dos atores envolvidos.

> Certaines avancées ont été réalisées depuis 1999, mais de nombreux défis demeurent. Parmi les obstacles à la mobilité, les questions relatives à l'immigration, à la reconnaissance, à l'insuffisance des incitations financières, à la rigidité des dispositions en matière de retraite occupent une place importante. Nous reconnaissons la responsabilité de chaque gouvernement pour faciliter la délivrance des visas, des cartes de séjour et des autorisations de travail, là où il est nécessaire de le faire. Comme ces mesures sont hors de notre compétence, en tant que Ministres de l'Enseignement supérieur, nous entreprenons de travailler avec nos gouvernements respectifs pour que des progrès décisifs soient accomplis dans ce domaine (IDEM)[160].

A citação deixa evidente toda uma lista de problemas que não podem ser resolvidos pela ação dos atores estatais envolvidos diretamente no Processo de Bolonha, os Ministros responsáveis pelo ensino superior. Desta forma, o papel desses atores se transforma em sua

[159] Nosso objetivo é fazer com que os estabelecimentos de ensino superior tenham os recursos necessários para continuar a preencher de forma integral suas diversas missões. Essas missões incluem: preparar os estudantes a viver como cidadãos ativos em uma sociedade democrática, preparar os estudantes para suas futuras carreiras profissionais e permitir o desenvolvimento pessoal, criar e atualizar uma base de conhecimentos de ponta e estimular a pesquisa e a inovação. Assim, nós destacamos a importância da solidez dos estabelecimentos, que são diversos, financiados de forma adequada, autônomos e em situação de prestar contas. Tradução do Autor.

[160] Certos avanços foram realizados desde 1999, mas permanecem inúmeros desafios. Entre os obstáculos à mobilidade, as questões relativas a imigração, ao reconhecimento, à insuficiência de exortações financeiras, e as rígidas disposições em matéria de aposentadoria são apenas alguns desses desafios. Nós reconhecemos a responsabilidade de cada governo para facilitar a entrega de vistos, de cartas de permanência e de autorizações de trabalho lá onde se faz necessário. Como as medidas estão fora de nossas competências, enquanto ministros responsáveis pelo ensino superior, nós propomos de fazer um trabalho junto a nossos respectivos governos para que os progressos decisivos sejam alcançados nesse campo. Tradução do Autor.

atuação dentro das esferas institucionais do próprio Estado que representam. Nesse ponto cabe a esses atores estatais trabalharem de forma a fazer a interface entre os diferentes órgãos do Estado para a promoção nacional das decisões tomadas dentro da política pública internacional[161].

A mesma relação coloca-se quando a o Comunicado se debruça sobre a estrutura do sistema de diplomas. "*Nous soulignons l'importance d'améliorer l'insertion professionnelle des diplômés, tout en observant que la collecte des données sur cette question doit être davantage développée* » (IDEM)[162]. A inserção dos diplomados no mercado de trabalho não tem apenas uma dependência com a estrutura dos ciclos de formação superior. De fato, essa seria uma dependência menor se comparada com o desenvolvimento e crescimento da economia em cada um dos Estados e também nos limites da Europa e da União Européia. Em outros aspectos relativos a estrutura do sistema de diplomas, o Processo de Bolonha apresenta-se dentro do quadro de avanços esperado. Contudo, ainda falta uma melhor adaptação considerando-se tanto as necessidades do mercado de trabalho, quanto a uma maior simplicidade e eficácia ao se avançar de um ciclo a outro.

> Le nombre d'étudiants inscrits à des formations relevant des deux premiers cycles s'est considérablement accru et on observe une réduction des obstacles d'ordre structurel entre les cycles. De la même façon, le nombre de formations doctorales structurées se sont développées. Nous soulignons l'importance de réformer les programmes pour des qualifications mieux adaptées à la fois aux besoins du marché du travail et à la poursuite d'études (IDEM)[163].

[161] Destaca-se, mais uma vez, nesse contexto a inadequação das abordagens de políticas públicas que tomam o Estado como ator unitário e racional, da mesma forma que são inadequadas as abordagens que se debruçam sobre o funcionamento da burocracia estatal no estudo das políticas públicas internacionais, visto que essas abordagens não contemplariam a mobilidade dos atores estatais entre as esferas de atuação nacional e internacional.

[162] Nós destacamos a importância de melhorar a inserção profissional dos diplomados, observando-se que a coleta de dados para essa questão deve ainda ser melhorado. Tradução do autor.

[163] O número de estudantes inscritos as formações dos dois primeiros ciclos cresceu consideravelmente e observa-se uma redução dos obstáculos estruturais entre os dois ciclos. Da mesma maneira, o número de formações doutorais estruturadas se desenvolveu. Nós destacamos a importância de reformar os programas para qualificações melhor adequadas às necessidades do mercado de trabalho e para a continuidade dos estudos. Tradução do Autor.

O reconhecimento dos diplomas e qualificações do ensino superior continua sendo medida de acordo com os parâmetros estabelecidos dentro da Convenção entre o Conselho da Europa e a UNESCO – Convenção de Lisboa sobre o Reconhecimento de Diplomas. Dos 46 Estados atuantes dentro do Processo de Bolonha, 38 já haviam ratificado essa convenção quando do encontro de Londres, em 2007. O reconhecimento consta como das primeiras prioridades elaboradas pelos atores envolvidos no Processo, e mesmo antes disso já havia sido alvo de preocupação na reunião da Sorbonne.

> La reconnaissance, à leur juste valeur, des qualifications d'enseignement supérieur, des périodes d'études, et la validation des acquis qui inclue la reconnaissance des apprentissages non-formels et informels, sont des composantes essentielles de l'EEES, à la fois en interne, et au plan international. Des diplômes facilement lisibles et comparables, ainsi que des informations accessibles sur les systèmes éducatifs et les cadres des qualifications constituent des pré-requis pour la mobilité des personnes et la garantie d'une attractivité et d'une compétitivité constantes de l'EEES. (IDEM)[164].

Sublinha-se a questão dos reconhecimentos dos aprendizados não formais e informais, que já constavam do Comunicado anterior, e que se configuram não mais como novidade, mas colocam uma maior dificuldade na questão de reconhecimento segundo os parâmetros definidos pelos diplomas "formais". De fato a questão do reconhecimento expõe problemas na comparabilidade dos diferentes sistemas de ensino superior em seu grau de qualidade e dificuldade, por tal razão há a insistência da participação das redes ENIC/NARIC no estabelecimento dos planos nacionais de ação para o reconhecimento.

> il faut plus de cohérence dans les approches diverses privilégiées en matière de reconnaissance, au plan national comme à celui des établissements. Ainsi, afin d'améliorer les pratiques de reconnaissance, nous demandons au groupe de suivi de Bologne (BFUG) de faire en sorte

[164] O reconhecimento, em seu justo valor, das qualificações de ensino superior, de períodos de estudo, de validação de aprendizado (formais e informais) são componentes essenciais do EEES tanto interno quando no plano internacional. Os diplomas claros e comparáveis, assim como informações acessíveis sobre os sistemas educativos e os quadros de qualificações constituem pré-requisitos para a mobilidade de pessoas e a garantia de atratividade e de competitividade constantes para o EEES. Tradução do Autor.

> que les réseaux ENIC/NARIC analysent nos plans d'action nationaux et disséminent les bonnes pratiques (IDEM)[165].

A estrutura das qualificações (ou quadro de qualificações, referentes aos diplomas, títulos ou certificações de ensino superior) é o instrumento que facilita a realização das comparações dos diplomas dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior e tem o objetivo de subsidiar as universidades na formação dos seus programas de ensino e sistema de créditos dentro das diretrizes do Processo de Bolonha. Essa estrutura de qualificações foi definida no encontro anterior e faz com que seja necessário que a estruturas nacionais de qualificações sejam concebidas dentro do quadro geral de qualificações definidos no âmbito definido do Espaço Europeu de Ensino Superior. Da estruturação desses quadros depende também a questão da mobilidade dentro do processo. Outro aspecto importante é a compatibilidade dessa estrutura dentro do programa de educação e formação continuada da União Européia, que foi proposto pela Comissão Européia.

Outrossim, a educação e formação continuada (lifelong learning ou formation au long de la vie) apresentam um problema que deve ser equacionado pelos Estados membros, visto que ainda não apresentam um alto grau de desenvolvimento e comparabilidade na maioria dos países.

> Le rapport de bilan montre que certains éléments permettant de se former par des parcours non rigides existent dans la plupart des pays, mais le développement de façon plus systématique des parcours de formation différenciés pour soutenir l'éducation et la formation tout au long de la vie ne fait que commencer. Nous demandons par conséquent au BFUG de renforcer l'échange d'expériences réussies et de travailler à une compréhension commune du rôle de l'enseignement supérieur dans l'éducation et la formation tout au long de la vie (IDEM)[166].

[165] É necessária maior coerência nas diversas abordagens em matéria de reconhecimento, tanto no plano nacional como no plano dos estabelecimentos. Assim, a fim de melhorar as práticas de reconhecimento, nós demandamos ao grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha (BFUG) de estabelecer que as redes ENIC/NARIC analisem nossos planos de ação nacional e disseminem as boas práticas. Tradução do Autor.

[166] O relatório mostra que certos elementos permitem a formação através de percursos flexíveis na maior parte dos países. Porém, o desenvolvimento mais sistemático dos percursos de formação diferenciados para apoiar a formação continuada apenas começou. Nós demandamos ao BFUG de reforçar a troca de experiências exitosas e de trabalhar a compreensão comum do papel do ensino superior na educação e na formação continuada. Tradução do Autor.

Com relação a garantia de qualidade do ensino constata-se um avanço na maioria dos países devido a adoção, em Bergen 2005, dos padrões e linhas de orientação européias para a garantia de qualidade dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior.

> Les références et lignes d'orientation européennes pour la garantie de la qualité dans l'EEES (ESG) adoptées à Bergen ont été un puissant moteur de changement en matière de garantie de la qualité. Tous les pays ont commencé à les mettre en oeuvre et certains ont fait des progrès substantiels. La garantie de la qualité externe en particulier est beaucoup mieux développée qu'auparavant. Le degré de participation des étudiants s'est développé à tous les niveaux depuis 2005, bien que des progrès soient toujours nécessaires (IDEM)[167].

A evolução desse aspecto constituinte do Processo de Bolonha deve-se, em grande parte, aos trabalhos desenvolvidos a partir da realização do Primeiro Fórum Europeu de Garantia da Qualidade, organizado pela EUA, ENQA, EURASHE e ESIB (Chamados de Grupo E4). Esse exemplo demonstra como a dinâmica de interação dos atores envolvidos no Processo de Bolonha, tomado como exemplo de política pública internacional, descobre seus próprios caminhos de ação conforme o desenvolvimento os confronta com novos problemas a serem resolvidos.

Sobre as relações com o Espaço Europeu de Pesquisa os problemas levantados referem-se às regulações do ciclo de doutorado. Os Ministros demonstram preocupação no fortalecimento das atividades de pesquisa no Espaço Europeu de Ensino Superior. Cabe as universidades reforças seus esforços para o aumento das formações doutorais e para o estabelecimento de programas e perspectivas de pesquisa que se adéqüem ao número maior de doutores. A atuação da EUA é de extrema importância nesse ponto.

> Nous invitons l'EUA à continuer de soutenir l'échange d'expériences entre les établissements d'enseignement supérieur relatives à la gamme

[167] As referencias e linhas de orientação européias para a garantia da qualidade no EEES (ESG) adotadas em Bergen se configuraram como um potente motor de mudanças em matéria de garantia de qualidade. Todos os países começaram sua implementação e alguns fizeram progressos substanciais. A garantia de qualidade externa, em particular, desenvolve-se muito melhor que outrora. O grau de participação dos estudantes se desenvolveu em todos os níveis depois de 2005, ainda que progressos continuem necessários. Tradução do Autor.

> des formations doctorales innovantes qui émergent en Europe ainsi que sur toutes autres questions cruciales, telles que la transparence des modalités d'accès, les modalités de direction de la thèse et d'évaluation, le développement de compétences transférables et les moyens de renforcer l'insertion professionnelle. Nous rechercherons les voies appropriées pour encourager un plus grand échange d'informations sur le financement et les autres questions, entre nos gouvernements et d'autres organismes de financement de la recherche (IDEM)[168].

A Associação Européia de Universidades configura-se como um ator importante dentro do Processo de Bolonha com relação as incumbências que acabaram por serem incorporadas pelas universidades conforme o desenvolvimento do processo. A criação dessa associação deu-se em meio ao processo, demonstrando uma mudança no referencial das próprias universidades. Muda-se também as relações de poder entre as universidades e o Estado, visto que agora essa relação está condicionada pela dinâmica de interação dos atores no âmbito dessa política pública internacional.

A dimensão social continua a ser estimulada pelo Comunicado, muito embora não sejam colocados exemplos de maiores ações nessa área. A confirmação desse déficit de ações se expressa pelo uso contínuo dos verbos no condicional dentro do Comunicado de Londres.

> L'enseignement supérieur devrait jouer un rôle important pour renforcer la cohésion sociale, réduire les inégalités et élever le niveau de connaissances, capacités et compétences dans la société. La politique devrait ainsi viser à optimiser le potentiel des individus sur le plan de leur développement personnel et de leur contribution à une société de la connaissance durable et démocratique. Nous partageons l'aspiration sociétale que le corps étudiant qui accède à l'enseignement supérieur, y fait ses études et les achève, à tous les niveaux devrait refléter la diversité de nos populations. (IDEM)[169].

[168] Nós convidamos a EUA a continuar o apoiando a troca de experiências entre os estabelecimentos de ensino superior naquilo que concerne as formações doutorais inovadoras que emergem na Europa assim como todas as demais questões cruciais, tais como a transparências de modalidades de acesso, as modalidades de direção da tese e sua avaliação, o desenvolvimento de competências transferíveis e os meios de reforçar a inserção profissional. Nós procuramos as vias apropriadas para encorajar um maior número de troca de informações sobre o financiamento e outras questões entre os governos e outros organismos financiadores de pesquisa. Tradução do Autor.

[169] O ensino superior deve ter um papel importante para reforçar a coesão social, reduzir as desigualdades e elevar o nível de conhecimento, capacidades e competências da sociedade. A política deveria então visar otimizar o potencial dos indivíduos no plano do seu desenvolvimento pessoal e da sua contribuição a uma

A inserção do Processo de Bolonha e do Espaço Europeu de Ensino Superior recebe mais uma vez atenção dentro do Comunicado. O sucesso na implementação do Processo se coloca como ponto essencial para sua inserção internacional de forma a se configurar como um exemplo de harmonização dos sistemas de ensino superior. Por isso a cooperação internacional com outras regiões é colocada como primordial. E, de fato, o Processo já se configura como exemplo segundo o próprio Comunicado: « *Par ailleurs, nous prenons acte des efforts accomplis dans certains pays d'autres parties du monde pour rapprocher davantage leurs systèmes d'enseignement supérieur des principes énoncés dans le cadre du Processus de Bologne »* (IDEM)[170]. Esse trabalho de inserção deverá ser feito de forma a se harmonizar com a iniciativa das Linhas de Orientação para a Qualidade do Ensino Superior Transnacional elaborada em conjunto pela OCDE e pela UNESCO.

Ressalta-se também a preocupação exposta para o desenvolvimento para além do ano de 2010, que foi estabelecido como data limite para implementação das diretrizes do Processo de Bolonha. O ano de 2010 deve marcar, assim, a passagem do Processo de Bolonha para o Espaço Europeu de Ensino Superior. A reflexão a cerca das perspectivas para além do ano de 2010 ficam a cargo do grupo de acompanhamento – BFUG.

3.3.7 – A Declaração de Leuven e Louvain-la-neuve – 2009 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior.

Na última conferência antes do prazo estipulado para a implementação do Espaço Europeu de Ensino Superior, realizada em Leuven e Louvain-la-neuve, Bélgica, em abril de 2009, os representantes e ministros dos 46 países membros reafirmaram os principais objetivos do processo e traçaram os planos e estratégias para os próximos anos. A construção do Espaço

---

sociedade do conhecimento durável e democrática. Nós compartilhamos a aspiração social de que o corpo estudantil universitário deve refletir a diversidade das nossas populações. Tradução do Autor.

[170] Além disso, nós estamos cientes dos esforços feitos por outros países em outras partes do mundo para aproximar seus sistemas de ensino superior com base nos princípios do Processo de Bolonha. Tradução do Autor.

Europeu de Ensino Superior, o maior dos objetivos do Processo de Bolonha, deve ser continuada, consolidada nas diretrizes que não se realizaram completamente, e devem ser criadas formas eficientes de lidar com novos desafios. Propõe-se que, desta forma, até 2020 pretende-se que o espaço universitário europeu esteja consolidado de tal maneira que seja capaz de responder aos desafios econômicos, políticos, sociais e tecnológicos. Os desafios e objetivos transformaram-se na medida em que o Processo de Bolonha se desenvolveu baseada na dinâmica de interação dos seus atores principais, e transformaram-se também as visões e a própria estrutura de parte dos atores envolvidos, como será demonstrado mais a frente.

> Au cours de la décennie 2010-2020, il est essentiel que l'enseignement supérieur européen apporte son concours à la réalisation d'une Europe de la connaissance qui soit éminemment créative et innovante. Face au défi du vieillissement de sa population, l'Europe ne peut mener à bien ce projet que si elle optimise les talents et les capacités de tous ses citoyens et s'engage pleinement dans l'éducation et la formation tout au long de la vie tout en élargissant l'accès à l'enseignement supérieur. (COMMUNIQUÉ DE LOUVAIN ET LOUVAIN LA NEUVE, 2009)[171].

Pela primeira vez, dentro dos Comunicados dos Ministros, aparece a preocupação com o envelhecimento da população européia. Outros problemas sociais foram destacados nos encontros anteriores, como a necessidade de maior competitividade e atratividade do sistema europeu de ensino superior e a inserção no mercado de trabalho dos estudantes universitários a cada ciclo cumprido no ensino superior.

Por outro lado, há uma importante mudança no cenário econômico internacional que afeta a dinâmica de interação e funcionamento do Processo de Bolonha; a crise internacional que teve início na crise econômica no final de 2008 nos Estados Unidos. A crise não se configura apenas como um novo desafio, mas intenciona colocar limites nas ações empreendidas pelos atores estatais condutores desse processo, os Ministros de Educação, dentro de um cenário econômico que demanda a contenção de despesas dos Estados

[171] No decorrer do decênio 2010-2020 é essencial que o ensino superior europeu aporte sua contribuição para a construção de uma Europa do conhecimento que seja criativa e inovadora. Face ao desafio do envelhecimento da população, a Europa apenas pode bem conduzir esse projeto se ela otimizar seus talentos, as potencialidades de todos os seus cidadãos e que ela se engaje plenamente na educação continuada alargando o acesso ao ensino superior. Tradução do Autor.

europeus. Foi uma mudança na forma de interação que se estabelece na relação global-setorial. Com base nesse cenários o Comunicado expõe a seguinte afirmação:

> Nos sociétés subissent actuellement les conséquences d'une crise financière et économique mondiale. Afin de favoriser une relance et un développement économiques durables, un enseignement supérieur souple et dynamique s'efforcera d'innover sur le principe de l'intégration entre enseignement et recherche à tous les niveaux. Nous reconnaissons que l'enseignement supérieur a un rôle déterminant à jouer pour relever les défis qui se présentent à nous et promouvoir le développement social et culturel de nos sociétés. Nous considérons donc que l'investissement public dans l'enseignement supérieur est une priorité absolue (IDEM)[172].

No contexto de crise econômica, os atores insistem na questão do financiamento público do ensino superior como prioridade. A intenção dos Ministros mostra-se na justa medida dos adjetivos utilizados para descrever a importância do financiamento do ensino superior.

> Nous prenons l'engagement de nous investir totalement pour réaliser les objectifs de l'espace européen de l'enseignement supérieur, un espace où l'enseignement supérieur est une responsabilité publique et où tous les établissements d'enseignement supérieur sont attentifs aux besoins de la société au sens large à travers la diversité de leurs missions. Notre ambition est de s'assurer que les établissements d'enseignement supérieur disposent des ressources nécessaires pour continuer à remplir toute la gamme de leurs missions, notamment préparer les étudiants à être des citoyens actifs dans une société démocratique, préparer les étudiants à leur future carrière et permettre leur épanouissement personnel, créer et maintenir une large base et un haut niveau de connaissances, et stimuler la recherche et l'innovation (IDEM)[173].

[172] Nossas sociedades sofrem atualmente as conseqüências de uma crise financeira e econômica mundial. A fim de favorecer uma retomada econômica durável, um ensino superior flexível e dinâmico se esforçará para inovar a partir dos princípios da integração entre ensino e pesquisa em todos os níveis. Nós reconhecemos que o ensino superior tem um papel determinante para superar os desafios que se nos apresentam e para promover o desenvolvimento social e cultural das sociedades. Nós consideramos que o investimento público no ensino superior é uma prioridade absoluta. Tradução do Autor.

[173] Nós nos comprometemos de investir na realização dos objetivos do espaço europeu de ensino superior, um espaço onde o ensino superior é uma responsabilidade pública e onde todos os estabelecimentos de ensino superior são atentos as necessidades da sociedade através da diversidade das suas missões. Nossa ambição é de assegurar que os estabelecimentos de ensino superior tenham os recursos necessários para continuar a cumprir toda sua gama de missões, notadamente a de preparar os estudantes a serem cidadãos ativos em uma sociedade democrática, de prepará-los para sua futura carreira profissional e permitir seu crescimento pessoal, criar e manter uma larga base de conhecimento de alto nível e estimular a pesquisa e a inovação. Tradução do Autor.

A ênfase na responsabilidade pública do ensino superior demonstra-se mais acentuada que nas versões dos Comunicados anteriores. Ademais, como já ressaltado, os Ministros responsáveis pelo ensino superior desempenham papéis distintos nas arenas onde atuam. Internacionalmente colocam-se como os representantes do Estado dentro do setor no qual se desenvolve a política pública internacional, nacionalmente agem como atores intermediários entre as decisões internacionais e suas implicações em termos de políticas públicas setoriais do Estado. Quando ressaltam que as universidades estão cientes das suas responsabilidades sociais soa como se dessem um recado de garantia aos seus próprios governos assegurando o cumprimento dos deveres que cabem as universidades. As universidades devem preparar seus estudantes para serem cidadãos ativos e democráticos, capacitando-os para o bom desenvolvimento da carreira profissional que iria gerar, como conseqüência direta, um mais alto grau de conhecimento e estímulo a pesquisa e a inovação

O Comunicado destaca que dez anos após a Declaração de Bolonha, o Processo se desenvolveu na forma do Espaço Europeu de Ensino Superior, construiu uma rica dinâmica de interações baseada em seus princípios gerais e trouxe para o cenário internacional a elaboração das políticas públicas de ensino superior, envolvendo os diversos atores ligados a política de ensino superior.

> nous avons développé un espace européen de l'enseignement supérieur en nous assurant qu'il demeure conforme aux ambitions de l'Europe, profondément enraciné dans l'héritage intellectuel, scientifique et culturel de celle-ci et caractérisé par une coopération permanente entre les gouvernements, les établissements d'enseignement supérieur, les étudiants, les personnels, les employeurs et autres parties prenantes. Les institutions et organismes européens ont également apporté une contribution importante au processus de réforme (IDEM)[174].

[174] Nós desenvolvemos um espaço europeu de ensino superior nos assegurando que ele se encaixe nas ambições da Europa, profundamente enraizado na herança cultural, científica e cultural do continente e caracterizado por uma cooperação permanente entre os governos, os estabelecimentos de ensino superior, os estudantes, os funcionários, os empregadores e outros parceiros. As instituições e organizações européias trouxeram igualmente uma contribuição importante ao processo de reforma. Tradução do Autor.

A cooperação desenvolvida, nas palavras do Comunicado, é mais uma forma de interação entre os diversos atores que desenvolveu, de forma não linear, uma dinâmica própria tanto no que se refere as resoluções e decisões sobre as formas de harmonização, quanto na criação de novas demandas para e diretrizes para a formação do Espaço Europeu de Ensino Superior. Houve uma mudança na própria construção do referencial por parte dos atores, e houve uma mudança também nas relações globais setoriais com o desenrolar do Processo de Bolonha.

Foram muitos os avanços na questão de compatibilidade e comparabilidade dos diplomas, as ações em prol da mobilidade de estudantes e docentes, a criação da estrutura de diplomas baseada nos três ciclos, a própria visibilidade internacional do sistema europeu de ensino superior se modificou, a adoção de linhas de orientação européias para a garantia da qualidade do ensino. Além disso, outros objetivos foram alcançados.

> Nous avons également favorisé la création d'un registre européen des agences chargées de la garantie de la qualité et l'établissement de cadres nationaux des certifications liés au cadre général de l'espace européen de l'enseignement supérieur, fondé sur les résultats attendus de formation (learning outcomes) et la charge de travail de l'étudiant. De plus, le processus de Bologne encourage le développement du « supplément au diplôme » et du système européen de transfert et d'accumulation de crédits pour renforcer la transparence et la reconnaissance (IDEM)[175].

A construção do Espaço Europeu de Ensino Superior acarretou o desenvolvimento de políticas públicas específicas para várias áreas, que se espalharam pelos Estados membros a partir das resoluções no cenário internacional. No entanto, entre conflitos, implementações e resultados não esperados, alguns dos primeiros objetivos estabelecidos pelo Processo de Bolonha não puderam ser cumpridos conforme se estabelecera em 1999.

> Les objectifs énoncés dans la Déclaration de Bologne et les politiques développées au cours des années suivantes demeurent toujours pertinents.

[175] Nós favorecemos igualmente a criação de um registro europeu de agencias encarregadas da garantia de qualidade e o estabelecimento de quadros nacionais de certificação ligados ao quadro geral do espaço europeu de ensino superior, baseado nos resultados esperados da formação (learning outcomes) e a carga de trabalho dos estudantes. Ademais, o Processo de Bolonha encoraja o desenvolvimento do suplemento ao diploma e do sistema europeu de transferência e acumulação de crédito para reforçar a transparência e o reconhecimento. Tradução do Autor.

> Tous les objectifs n'ayant pas été complètement atteints, leur mise en oeuvre au plan européen, national, et dans les établissements nécessitera une impulsion et un engagement renforcés après 2010 (IDEM)[176].

Destarte, a estrutura do Comunicado não se faz como nos anteriores sobre as metas atingidas ou sobre o andamento dos processos de implementação estabelecidos nos anos anteriores, mas se debruça sobre as perspectivas que devem ser colocadas para a próxima década dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior. "*Tout en recherchant l'excellence dans tous les aspects de l'enseignement supérieur, nous relevons les défis d'une nouvelle époque*[177] » (IDEM)[178].

Sobre a dimensão social é exposta a visão de que os sistemas de ensino superior devem refletir a variedade e diversidade das suas populações. Especial atenção deve ser dada para os grupos sociais que se encontram sub-representados dentro do ensino superior, e para isso recai sobre os Estados a responsabilidade de fornecer as condições adequadas para que tal objetivo se realize.

> Cela implique d'améliorer les conditions de formation, de lever les obstacles pour étudier et de créer les conditions de vie étudiante appropriées pour que les étudiants puissent profiter des opportunités d'études offertes à tous les niveaux. Chaque pays participant établira des objectifs mesurables à atteindre avant la fin de la prochaine décennie, pour élargir la participation globale et augmenter la participation des groupes sous-représentés dans l'enseignement supérieur. Les efforts pour atteindre l'équité dans l'enseignement supérieur doivent s'accompagner d'actions dans d'autres parties du système éducatif (IDEM)[179].

---

[176] Os objetivos anunciados na Declaração de Bolonha e o desenvolvimento político ocorrido ao longo dos anos seguintes permanecem pertinentes. Não se alcançou a totalidade dos objetivos propostos e sua implementação no plano europeu, nacional e dos estabelecimentos necessitará de um impulso e um comprometimento extras após 2010. Tradução do Autor.

[177] New Era, no documento original em inglês. Gripo do autor.

[178] Procurando a excelência em todos os aspectos do ensino superior, nós revelamos os desafios de uma nova época. Tradução do Autor.

[179] Isso implica na melhora das condições de formação, na retirada dos obstáculos para o estudo e da criação de condições de vida estudantil apropriadas para que os estudantes possam aproveitar as oportunidades de estudos abertas a todos os níveis. Cada pais participante estabelecerá objetivos mensuráveis a serem atingidos antes do final da próxima década para aumentar a participação global e aumentar a participação dos grupos subrepresentados no ensino superior. Os esforços para atingir a igualdade no ensino superior devem ser acompanhadas de ações em outros domínios do sistema educativo. Tradução do Autor.

Os grupos sub-representados evidenciam um grande problema da maioria dos países europeus, ou pelo menos das chamadas potências européias, com relação as políticas de integração do imigrantes[180]. O estabelecimento de metas mensuráveis é digno de nota se for considerado que os primeiros objetivos colocados em Bolonha não se referiam a metas mensuráveis, e visto também que esse tópico tem sido parte integrante da maior parte de recomendações das organizações internacionais para as políticas de educação[181]. Também é digno de nota a preocupação para que esses esforços sejam integrados com ações similares em outros estágios do sistema educacional dos Estados.

A educação e formação continuadas devem se constituir como partes integrais dos sistemas de educação dos Estados e se configura como uma responsabilidade pública. Devido as suas características singulares, que envolvem "parcours de formation souples" (IDEM), a sua implementação deve ser efetivada em esquema de parcerias envolvendo uma ampla gama de atores sociais.

> La mise en oeuvre des politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie exige de solides partenariats entre les pouvoirs publics, les établissements d'enseignement supérieur, les étudiants, les employeurs et les employés. La Charte des universités européennes pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, élaborée par l'Association européenne de l'université, constitue un apport utile à la définition de ce type de partenariats. Les politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie intégreront, pour être efficaces, des principes fondamentaux et des procédures pour la validation des acquis établissant le niveau des connaissances, capacités et compétences sur la base des résultats attendus de formation, sans tenir compte des voies de formation (formelle, non formelle ou informelle) (IDEM)[182].

---

[180] Não se faz necessário uma análise mais detalhada sobre o assunto nesse trabalho, basta a referência ao debate de proporções nacionais que ocorre na França, e em outros países europeus, com relação ao uso do véu nos estabelecimentos públicos.

[181] Conforme descrito no Segundo capítulo desse trabalho.

[182] A implementação das políticas de educação continuada exige parcerias sólidas com os poderes públicos, os estabelecimentos de ensino superior, os estudantes, os empregadores e os empregados. A Carta das universidades européias para a educação e formação continuada, elaborada pela Associação Européia das Universidades, constituí um apoio útil a definição desse tipo de parceria. As políticas de educação e formação continuada integrarão, para serem eficazes, princípios fundamentais e processos de validação dos conhecimentos estabelecendo níveis de conhecimento, capacidades e competências com base nos resultados

Para a plena implementação dos programas de educação e formação continuadas é necessário um maior desenvolvimento dos quadros nacionais de qualificação. "*Nous avons pour objectif de mettre en oeuvre ces cadres et de les préparer à l'autocertification par rapport au cadre général des qualifications*[183] *de l'espace européen de l'enseignement supérieur, d'ici à 2012 »* (IDEM)[184].

A inserção no mercado de trabalho (employability) é citado como meta para o próximo decênio, mas não há a inserção de objetivos mensuráveis para um prazo pré estabelecido. O objetivo principal é fazer com que a estrutura do ensino superior e seu funcionamento sejam eficazes na orientação de carreira dos estudantes e na formação adequada aos novos conhecimento por parte da força de trabalho.

> Nous voulons rehausser le niveau initial des diplômés, maintenir et renouveler une main-d'oeuvre qualifiée à l'aide d'une étroite coopération entre gouvernements, établissements d'enseignement supérieur, partenaires sociaux et étudiants. Les établissements pourront ainsi être plus attentifs aux besoins des employeurs et les employeurs comprendront mieux le point de vue des établissements (IDEM)[185].

Ressalta-se também a aprendizado centrado no estudante como uma missão a ser cumprida pelas universidades. O Comunicado dos Ministros deixa transparecer que a estrutura de ciclos adotada pelas universidades ainda se encontra distante do ideal pensado pelos condutores do Processo de Bolonha. Os três ciclos foram estabelecidos, mas seu conteúdo necessitaria de reformas e adequações. As universidades devem se enquadrar nas linhas de orientação européias para a garantia da qualidade de ensino.

---

esperados da formação, sem levar em conta as vias dessa formação (formal ou não formal ou ainda informal). Traduce do Autor.

[183] Qualifications Framework for the European Higher Education Area

[184] Nós temos por objetivo colocar em andamento os quadros e os preparar para a auto-certificação em relação ao quadro geral de qualificações do espaço europeu de ensino superior até 2012. Tradução do Autor.

[185] Nós queremos elevar o nível inicial dos diplomados, manter e renovar uma mão de obra qualificada com a ajuda de uma forte cooperação entre governos, estabelecimentos de ensino superior, parceiros sociais e estudantes. Os estabelecimentos de ensino superior poderão também ser mais atentos as necessidades dos empregados e empregadores compreenderão melhor o seu ponto de vista. Tradução do Autor.

> La formation centrée sur l'étudiant doit responsabiliser chaque étudiant ; elle nécessite de nouvelles démarches pour enseigner et pour apprendre, un soutien et des structures d'encadrement efficaces, et une formation plus clairement focalisée sur l'étudiant dans les trois cycles. La réforme des programmes sera donc un processus continu produisant des parcours éducatifs diversifiés, de grande qualité et davantage personnalisés. (...).Nous demandons aux établissements d'enseignement supérieur de veiller en particulier à améliorer la qualité de l'enseignement à tous les niveaux de leurs formations. Cela devra constituer une priorité pour la poursuite de la mise en oeuvre des références et lignes d'orientation européennes pour la garantie de la qualité (IDEM)[186].

O Comunicado revela também uma preocupação para com o aumento do número de doutores dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior. Esse objetivo requer a ação direta das universidades pautando seus programas de pesquisa pela interdisciplinaridade e pela existência de programas transversais, abarcando várias áreas de conhecimento. Por outro lado, constata-se que o desenvolvimento da carreira de pesquisador deve se tornar mais atrativa para os estudantes.

A necessidade de uma maior abertura internacional das universidades é mais uma vez posta em evidência. A atratividade do Espaço Europeu de Ensino Superior depende do seu bom desempenho internacional, e tal fato é destacado no Comunicado dos Ministros. A vantagem que se coloca para o Espaço Europeu se encontra na sua experiência no desenvolvimento da harmonização dos sistemas de ensino superior em vários países. O Processo de Bolonha deve se configurar como o exemplo paradigmático de integração universitária.

> La compétition à l'échelle de la planète s'accompagnera d'un dialogue politique renforcé et d'une coopération accrue grâce au partenariat avec d'autres régions du monde, en particulier par l'intermédiaire de l'organisation de forums politiques de Bologne, impliquant diverses parties prenantes. L'éducation transnationale doit être régie par les références et lignes d'orientation européennes pour la garantie de la

[186] A formação centrada no estudante deve responsabilizar cada estudante; ela necessita de novos parâmetros para ensinar e aprender, um apoio das estruturas eficazes de enquadramento e uma formação mais claramente focada no estudante nos três ciclos. A reforma dos programas será um processo contínuo produzindo percursos educativos diversificados, de grande qualidade e, sobretudo, personalizados. (...) Nós pedimos aos estabelecimentos de ensino superior de dar atenção particular a melhora da qualidade de ensino em todos os níveis de formação. Isso deve constituir uma prioridade para a continuação da implementação das referências e linhas de orientação européias para a garantia da qualidade. Tradução do Autor.

> qualité en vigueur dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et se conformer aux lignes directrices de l'UNESCO/OCDE pour des prestations de qualité dans l'enseignement supérieur transnational. (IDEM)[187].

Sobre a Mobilidade, o Comunicado reforça suas qualidades intrínsecas, como a melhora da qualidade das formações superiores, a possibilidade de melhor inserção no mercado de trabalho, estimula a convivência entre diferentes culturas, encoraja a pluralidade lingüística, e faz crescer os laços entre as universidades européias. Os Estados devem se comprometer a consolidar esse processo, de acordo com metas estabelecidas pelo Processo de Bolonha para 2020. A mobilidade deve contemplar condições acessíveis aos estudantes e também favoráveis para o deslocamento dos docentes. Assim sendo,

> La mobilité doit donc être la marque distinctive de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Nous demandons à chaque pays d'augmenter la mobilité, d'en garantir la qualité élevée et d'en diversifier les types et objectifs. En 2020, au moins 20 % des diplômés de l'espace européen de l'enseignement supérieur devront avoir bénéficié d'une période d'étude ou de formation à l'étranger. (...)Etant donné que les enseignants sont des acteurs majeurs, la structure des carrières doit être adaptée pour faciliter la mobilité des enseignants, des jeunes chercheurs et des autres personnels ; des conditions générales seront établies pour garantir un accès approprié à la sécurité sociale et faciliter la portabilité des retraites et droits de retraite complémentaire des personnels mobiles, en utilisant au mieux les cadres légaux existants (IDEM)[188].

[187] A competição em escala mundial acompanhar-se0á de um diálogo político reforçado e de uma cooperação acentuada graças as parcerias com outras regiões do mundo, em particular pelo intermédio da organização dos fóruns políticos de Bolonha, implicando diversos parceiros. A educação transnacional deve ser regida pelas referencias e linhas de orientação européias para a garantia da qualidade em vigor no espaço europeu de ensino superior e de se conformar as linhas diretivas da UNESCO/OCDE para pás prestações de qualidade no ensino superior transnacional. Tradução do Autor.

[188] A mobilidade deve então ser a marca distintiva do espaço europeu de ensino superior. Nós demandamos a cada país de aumentar a mobilidade e de garantir la qualidade elevada e de diversificar os seus tipos e objetivos. Em 2020 ao menos 20% dos diplomados do espaço europeu de ensino superior deverão ter se beneficiado de um período de estudos ou de formação no estrangeiro. (...). Sendo dado que os docentes são os principais atores, a estrutura de carreiras deve estar adaptada para facilitar a sua mobilidade, dos jovens pesquisadores e dos demais membros; condições gerais serão estabelecidas para garantir um acesso apropriado a seguridade social e facilitar a portabilidade das aposentadorias e direitos de aposentadoria complementar aos pessoais móveis utilizando-se melhor dos quadros legais existentes. Tradução do Autor.

A mobilidade de estudantes e docentes implica em uma série de medidas processuais que devem ser adotadas pelos Estados e universidades que escapam do campo do ensino superior, tornando-a um dos elementos de maior complexidade para sua implementação.

O Comunicado concentra-se também na questão sobre uma mais efetiva coleta e compartilhamento dos dados dos atores envolvidos no Processo de Bolonha. Os dados referem-se a mobilidade, a dimensão social do programa, a inserção no mercado de trabalho dos estudantes, e outras áreas. De maneira semelhante é feita a observação sobre as informações que as universidades devem fornecer sobre seus cursos e programas, e suas especialidades. Essa troca de informações deve trazer maior transparência multidimensional e condições de comparação dos dados ao Espaço Europeu de Ensino Superior e deve contar com a participação das organizações européias de estudantes e universidades. Reafirmou-se que o financiamento público continua sendo a expressão da responsabilidade do poder público junto as universidades.

De acordo com a visão dos Ministros responsáveis pelo ensino superior a estrutura organizacional do Processo de Bolonha mostrou-se adequada ao longo da sua primeira década de funcionamento. Coloca-se apenas uma pequena mudança para o futuro que aproxima o Processo de Bolonha da União Européia.

> La structure organisationnelle actuelle du processus de Bologne, qui se caractérise par la coopération entre les gouvernements, la communauté universitaire avec ses organisations représentatives, et les autres parties prenantes, est jugée adaptée au but recherché. A l'avenir, le processus de Bologne sera co-présidé par le pays en charge de la présidence de l'UE et par un pays extérieur à l'UE (IDEM)[189].

A essa estrutura caracterizada pela interação entre atores estatais, comunidade universitária através dos seus representantes e outras organizações internacionais é definido nesse trabalho como exemplo de política pública internacional. O que caracteriza essa política é a forma de interação entre os atores dentro da dinâmica do cenário internacional. Configura-se como distinta das políticas orientadas por organizações internacionais (sejam elas

[189] A estrutura organizacional atual do Processo de Bolonha, que se caracteriza pela cooperação entre os governos, a comunidade universitária e suas organizações representativas e os outros parceiros é julgada adaptada aos objetivos procurados. No futuro, o Processo de Bolonha será co=presidido pelo país ocupando a presidência da UE e por um país de fora da UE. Tradução do Autor.

supranacionais ou intergovernamentais) por não trazer (ou pressupor) uma institucionalização excessivamente burocrática do Processo. Não se formou uma burocracia específica, com sede e funcionários próprios, ainda que existam grupos permanentes de acompanhamento e preparação dos encontros bienais, mas os grupos trazem representantes dos atores sociais envolvidos no Processo de Bolonha. A administração e condução se concretizam pela interação dos atores. Os próprios sites do Processo de Bolonha são provisórios e se referem as suas conferências bienais. Para cada encontro dos Ministros, há um site feito para essa finalidade. Sua proximidade e seus laços de forte colaboração com a União Européia podem sinalizar uma maior convergência institucional no futuro, porém tal perspectiva ainda não está colocada.

A interação com outras áreas das políticas públicas no tocante as implementações das decisões tomadas dentro do Processo de Bolonha serão contempladas no futuro de forma mais intensa. "*Afin d'interagir avec d'autres secteurs de politique, le BFUG assurera la liaison avec des spécialistes et décideurs relevant d'autres domaines, tels que la recherche, l'immigration, la sécurité sociale et l'emploi* » (IDEM)[190].

Com relação ao grupo de acompanhamento (BFUG – Bologna Follow-up Group), foram estabelecidas as seguintes funções para o encontro de 2012 (IDEM):

- Definir os indicadores utilizados para mensurar e seguir a mobilidade de estudantes e docentes e a dimensão social do processo, paralelamente as coletas de dados.

- Refletir sobre uma forma de obter uma mobilidade equilibrada dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior

- Acompanhar o desenvolvimento dos mecanismos de transparência e prestar contas dessa ação quando da Conferência Ministerial de 2012.

[190] A fim de interagir com outros setores políticos, o BFUG assegurará a ligação com os especialistas e decisores de outros campos, como o campo de pesquisa, de imigração, de seguridade social e emprego. Tradução do autor.

- Estabelecer uma rede, utilizando-se de forma otimal as estruturas já existentes, que melhorará a informação sobre o Processo de Bolonha e dele fazer melhor promoção externa, fora do Espaço Europeu de Ensino Superior.

- Acompanhar as recomendações relativas a análise dos planos de ação nacionais sobre o reconhecimento de diplomas.

Já com relação aos relatórios de avanços para a implementação das decisões do Processo de Bolonha, eles devem ser feitos de maneira coordenada de acordo com as seguintes orientações:

- O inventário deve apurar sua metodologia fundada sobre fatos e números (evidence-based methodology).

- Eurostat e Eurostudent e em cooperação com Eurydice serão chamados para colaborar na coleta de dados pertinentes.

- O trabalho de prestação de contas será supervisionado pelo grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha e terá como conseqüência um relatório global, integrando as fontes já mencionadas para a Conferência Ministerial de 2012.

Demanda-se, ainda, ao grupo E4 (ENQA-EUA-EURASHE-ESU) de continuarem em sua dinâmica de cooperação para desenvolver a dimensão européia de garantia de qualidade e de prestarem especial atenção para que o Registro Europeu de Agencias de Garantia de Qualidade seja avaliado externamente, considerando-se os pontos de vista dos participantes do Processo de Bolonha.

A próxima reunião, de 2010, marcará o aniversário do Processo de Bolonha e marcará oficialmente o lançamento do Espaço Europeu de Ensino Superior. As próximas reuniões ministeriais terão lugar na Romênia, em Bucareste, no mês de abril de 2012. As seguintes acontecerão em 2015, 2018 e 2020.

No dia 29 de abril de 2009 ocorreu o primeiro Fórum Político de Bolonha, organizado de forma concomitante a Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior. Além

dos 46 países integrantes do Processo de Bolonha participaram também do Fórum: Austrália, Brasil Canadá, China, Egito, Etiópia, Israel, Japão, Cazaquistão, Quirquistão, México, Marrocos, Nova Zelândia, Tunísia e Estados Unidos, além da Associação Internacional das Universidades e outras organizações e instituições internacionais. O objetivo do Forum foi de iniciar um debate construtivo sobre "*la coopération et le partenariat dans l'enseignement supérieur au plan mondial, avec l'objectif de développer le partenariat entre les 46 pays du Processus de Bologne et les pays du monde* » (DECLARATION du FORUM POLITIQUE de BOLOGNE, 2009)[191].

De fato, a Declaração transparece a preocupação dos atores envolvidos no Processo de Bolonha de estabelecer sua inserção internacional através da cooperação com representantes de outras regiões do mundo assim como de outras organizações internacionais que não se encontram, de uma forma ou outra, envolvidas no Processo.

> Nous constatons, avec satisfaction, que ce Forum Politique a favorisé une compréhension et des échanges mutuels d'information dans le domaine de l'enseignement supérieur, et a jeté les bases d'une coopération durable à l'avenir. Nous constatons également qu'il existe des valeurs et des principes partagés qui sous-tendent l'enseignement supérieur, et une compréhension commune qui est fondamentale pour atteindre le développement économique, social et humain (IDEM)[192].

A Declaração reforça os princípios estabelecidos dentro do Processo de Bolonha colocando-os como comuns aos atores que participaram do Fórum naquilo que se refere ao ensino superior. Coloca-se o ensino superior como prioridade para se atingir um desenvolvimento econômico e social baseado nos princípios democráticos e na igualdade de acesso a todos os níveis de ensino. Afirma-se também a importância do investimento público no ensino superior: "*Nous soulignons l'importance de l'investissement public dans l'enseignement supérieur, et recommandons vivement que cela demeure une priorité en*

[191] A cooperação e a parceria no ensino superior em plano mundial, com o objetivo de desenvolver a parceria entre os 46 países do Processo de Bolonha com os outros países do mundo. Tradução do Autor.

[192] Nós constatamos, com satisfação, que o Fórum Político favoreceu uma compreensão e trocas mútuas de informações no campo do ensino superior, e colocou as bases de uma cooperação durável no futuro. Nós constatamos igualmente que existem valores e princípios compartilhados que subentendem o ensino superior e uma compreensão comum que é fundamental para atingir o desenvolvimento econômico, social e humano. Tradução do Autor.

dépit de la crise économique actuelle, afin d'apporter un soutien à une reprise et un développement durables » (IDEM)[193].

Da mesma forma, encoraja-se a partilha de conhecimento no plano mundial, através *« des projets d'enseignement et de recherche multinationaux et des programmes d'échanges d'étudiants et de personnels, afin de stimuler l'innovation et la créativité* » (IDEM)[194]. A Declaração demonstra claramente a intenção de se internacionalizar os princípios orientadores e as ações implementadas pelo Processo de Bolonha na construção do Espaço Europeu de Ensino Superior.

> Nous sommes convaincus que la juste reconnaissance des études et des diplômes constitue un élément déterminant pour promouvoir la mobilité, et par conséquent, nous établirons un dialogue sur les politiques de reconnaissance et explorerons les implications des divers cadres des certifications afin de développer la reconnaissance mutuelle des diplômes. Nous maintenons que les échanges transnationaux doivent être régis sur la base des valeurs académiques. Nous recommandons un échange équilibré de professeurs, de chercheurs et d'étudiants entre nos pays et encourageons une « circulation des cerveaux », juste et constructive. (IDEM)[195].

A mobilidade, as políticas de reconhecimento de diplomas e certificações, assim como o intercâmbio de pesquisadores, professores e estudantes são colocados como pontos de diretriz da Declaração. Desta forma, o Processo de Bolonha, que se configura como política pública internacional, pretende também internacionalizar sua dinâmica e seus objetivos, colocando-se como referência para as futuras cooperações dentro do âmbito do ensino superior. Essa ação encontra seu fundamento nas diretrizes de dar ao Espaço Europeu de

[193] Nós destacamos a importância do investimento público no ensino superior, e recomendamos vivamente que isso permaneça uma prioridade apesar da crise econômica atual, a fim de apoiar uma retomada e um desenvolvimento sustentável. Tradução do Autor.

[194] Projetos de ensino e de pesquisa multinacionais e programas de intercambio de estudantes e pessoal, a fim de estimular a inovação e a criatividade. Tradução do Autor.

[195] Nós estamos convencidos que o justo reconhecimento dos estudos e dos diplomas constitui um elemento determinante para promover a mobilidade e, por conseqüência, nos estabeleceremos um diálogo sobre as políticas de reconhecimento e exploraremos as implicações dos diversos quadros de certificações a fim de desenvolver o reconhecimento mútuo dos diplomas. Nós mantemos que as trocas transnacionais devem ser regidas sobre as bases dos valores acadêmicos. Nós recomendamos uma troca equilibrada de professores, de pesquisadores e de estudantes entre os países e encorajamos uma "circulação de mentes" justa e construtiva. Tradução do Autor.

Ensino Superior maior visibilidade e atratividade, como contigo em todos os Comunicados dos Ministros.

3.3.8 – A Declaração de Budapeste-Viena – 2010 – Comunicado da Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior.

Encontra-se lançado, no dia 12 de março de 2010, o Espaço Europeu de Ensino Superior, como objetivara a Declaração de Bolonha, feita 11 anos antes. Com a recente entrada do Cazaquistão, são agora 47 os Estados participantes. Desde 1999 os atores envolvidos no Processo de Bolonha buscaram a criação de

> un espace européen de l'enseignement supérieur compétitif et attractif au plan international, où les établissements d'enseignement supérieur, prenant appui sur des personnels fortement impliqués, peuvent accomplir leurs différentes missions dans la société de la connaissance ; et où les étudiants bénéficiant de la mobilité avec une reconnaissance aisée et appréciant leurs qualifications[196] à leur juste valeur, peuvent trouver les cursus de formation les plus appropriés. (DECLARATION DE BUDAPEST-VIENNE, 2010)[197].

Desta década de construção comum participaram vários atores agindo e interagindo entre os níveis subnacionais, nacionais e internacionais da política pública. Os objetivos traçados de início levaram a uma participação maior de atores, estatais, privados, intermediários e sociais, que influenciaram (e continuam a influenciar) a implementação desses objetivos assim como suas mudanças ao longo dos anos passados. O Processo de Bolonha constitui-se como um exemplo único de política pública internacional por se manter baseado na interação dos seus atores sem se tornar uma instituição internacional.

[196] Qualifications : il s'agit ici de la notion de « qualifications » entendues comme « diplômes, titres, certificats » , conformément à la Convention de Lisbonne à laquelle se réfère constamment le Processus de Bologne. NOTA CONSTANTE NO DOCUMENTO ORIGINAL.

[197] Um espaço europeu de ensino superior competitivo e atrativo no plano internacional, onde os estabelecimentos de ensino superior, tendo apoio das pessoas ali implicadas, podem cumprir suas diferentes missões na sociedade do conhecimento; e onde os estudantes se beneficiam da mobilidade com reconhecimento com a ajuda e apreciação de suas qualificações em seu justo valor, podendo encontrar os cursos e formações adequadas. Tradução do Autor.

> Dans un partenariat unique entre autorités publiques, établissements d'enseignement supérieur, étudiants et personnels, avec les employeurs, les agences chargées de la garantie de la qualité, les organisations internationales et les institutions européennes, nous avons engagé une série de réformes pour construire un espace européen de l'enseignement supérieur, fondé sur la confiance, la coopération et le respect de la diversité des cultures, des langues, et des systèmes d'enseignement supérieur (IDEM)[198].

Nesse sentido o Comunicado evoca, corretamente, o adjetivo único para descrever a parceria que se estabeleceu entre atores distintos em níveis distintos da polícia pública. Confiança, cooperação e respeito as diversidades dos atores não se constituem apenas em qualificações próprias de um comunicado feito pelos atores estatais, elas representam valores que servem como base para o desenvolvimento do Processo de Bolonha. Valores sem os quais seria difícil imaginar o desenvolvimento e evolução dessa política pública internacional. Desenvolvimento e evolução que se deram em diferentes níveis de acordo com os objetivos estabelecidos quando do lançamento do Processo de Bolonha e que são notados pelos atores envolvidos no Processo. Segundo consta do Comunicado dos Ministros responsáveis pelo ensino superior:

> Nous avons pris note de l'évaluation indépendante et des rapports des parties prenantes. Nous nous félicitons du fait qu'ils affirment que les établissements d'enseignement supérieur, les personnels et les étudiants s'approprient de plus en plus les objectifs du Processus de Bologne. Alors que beaucoup a été accompli avec la mise en oeuvre des réformes, les rapports illustrent également que les lignes d'action de l'EEES, telles que la réforme des diplômes et des programmes d'études, la garantie de la qualité, la reconnaissance, la mobilité et la dimension sociale, sont mises en oeuvre à des degrés divers (IDEM)[199].

[198] Em uma parceria única entre autoridades públicas, estabelecimentos de ensino superior, estudantes e funcionários, empregadores e as agencias encarregadas da garantia da qualidade, as organizações internacionais e as instituições européias, nós nos comprometemos com uma série de reformas para construir um espaço europeu de ensino superior baseado na confiança, na cooperação e no respeito a diversidade das culturas, línguas e dos sistemas de ensino superior. Tradução do Autor.

[199] Nós tomamos nota da evolução independente e dos relatórios dos parceiros. Nós nos felicitamos do fato que eles afirmam que os estabelecimentos de ensino superior, o pessoal e os estudantes se apropriam cada vez mais os objetivos do Processo de Bolonha. Enquanto que há muita coisa já feita com a implementação das reformas, os relatórios ilustram igualmente que as linhas de ação do EEES, tais como a reforma de diplomas e de programas de estudo, a garantia da qualidade, o reconhecimento, a mobilidade e a dimensão social são implementadas em níveis distintos. Tradução do Autor.

Avanços em graus diferentes como demonstram os "Stocktaking reports - Report from working groups appointed by the Bologna Follow-up Group" dos anos de 2005, 2007 e 2009. Cada um desses levantamentos feitos pelos grupos de trabalho elabora uma visão global do andamento do Processo de Bolonha, assim como também demonstra a situação em cada Estado, de acordo com o grau de implementação das ações previstas.

Entre as mudanças e transformações ao longo do Processo, há também as mudanças do contexto externo a interação que acabam por colocar novos desafios e novas respostas aos atores participantes. A crise econômica global que se inicia no final de 2008 se acentua nos anos subseqüentes e traz fortes conseqüências econômicas, políticas e sociais para os Estados europeus. As decisões de austeridade fiscal e monetária são seguidas de protestos e contestação em grande parte dos países, e muitas dessas manifestações envolveram os atores participantes na dinâmica do Processo de Bolonha. Mudanças de contexto trazem mudanças na percepção dos atores. Mudanças que, no caso dos Ministros responsáveis pelo ensino superior se expressam da seguinte forma no Comunicado:

> Les protestations récentes dans certains pays, en partie centrées directement contre les développements et les mesures qui ne sont pas liés au Processus de Bologne, nous ont rappelé que certains objectifs et réformes de Bologne n'ont pas été mis en oeuvre, ni expliqués de façon appropriée. Nous en prenons acte et écouterons les avis critiques qui s'élèvent parmi les personnels et les étudiants. Nous constatons que des ajustements et un approfondissement du travail réalisé, impliquant les personnels et les étudiants, sont nécessaires aux plans européen, national, et particulièrement au niveau des établissements, afin de concrétiser pleinement l'espace européen de l'enseignement supérieur tel que nous le concevons (IDEM)[200].

O tom de cobrança no texto assinado pelos Ministros não pode ser colocado como uma conseqüência direta da crise econômica e das ações tomadas por alguns governos que viraram alvo de protestos. A crise faz com que os Ministros deixem em evidência algumas

[200] Os recentes protestos em alguns países, em parte centrados diretamente contra os desenvolvimentos e medidas que não são ligadas ao Processo de Bolonha, nós relembra que alguns objetivos e reforma de Bolonha não foram implementados, nem explicados de maneira apropriados. Nós tomamos consciência e escutaremos os conselhos críticos que emergem entre os funcionários e estudantes. Nós constatamos que os ajustes e um aprofundamento do trabalho realizado, implicando funcionários e estudantes, são necessários no plano europeu, nacional, e particularmente no campo dos estabelecimentos, a fim de concretizar plenamente o espaço europeu de ensino superior assim como nós o concebemos. Tradução do Autor.

metas não atingidas pelo Processo Bolonha. Ao mesmo tempo o tom de cobrança deixa transparecer um aspecto importante e que também consta dos comunicados anteriores: os atores estatais, representados pelos Ministros, são aqueles que conduzem o Processo de Bolonha. Embora alguns objetivos não tenham sido alcançados, o encontro anterior realizado em Leuven/Louvain-la-Neuve estipulou um plano de ação para o decênio 2010-2020. Esse plano deve ser colocado em prática a partir da estreita cooperação entre os atores envolvidos na construção do Espaço Europeu de Ensino Superior.

> En étroite coopération avec les établissements d'enseignement supérieur, les personnels, les étudiants et les autres parties prenantes, nous intensifierons nos efforts pour réaliser pleinement les réformes déjà en cours, afin de permettre aux étudiants et aux personnels de bénéficier de la mobilité, d'améliorer l'enseignement et la formation dans les établissements d'enseignement supérieur, d'accroître l'insertion professionnelle des diplômés et d'offrir à chacun un enseignement supérieur de qualité (IDEM)[201].

A ação de interação para intensificar os esforços para a realização das reformas necessárias para a implementação das metas estabelecidas ocorre dentro dos contornos do cenário internacional, envolvendo, também, atores nacionais e subnacionais. Por outro lado, releva-se no plano nacional a importância da ação dos atores estatais: « *Au plan national, nous redoublerons également d'efforts pour améliorer la communication sur le Processus de Bologne et sa compréhension par toutes les parties prenantes et l'ensemble de la société* »(IDEM)[202]. A compreensão destacada no comunicado pode, ainda, ser lida como expressão do constante exercício de legitimação da ação do Estado, como já destacado no capítulo teórico.

Reconhecendo a importância da manutenção da liberdade acadêmica e da importância da comunidade acadêmica no desenvolvimento do Processo de Bolonha, os Ministros

[201] Em estreita cooperação com os estabelecimentos de ensino superior, o pessoal, os estudantes e outros parceiros nós intensificaremos nossos esforços para realizar plenamente as reformas já em andamento a fim de permitir aos estudantes e aos funcionários de se beneficiarem da mobilidade, da melhora do ensino e da formação nos estabelecimentos de ensino superior, de aumentar a inserção profissional dos diplomados e de oferecer a cada um ensino superior de qualidade. Tradução do Autor.

[202] No plano nacional, nós redobraremos os esforços para melhorar a comunicação sobre o Processo de Bolonha e sua compreensão para todos os parceiros e para a sociedade. Tradução do Autor.

destacam também a importância de um ambiente propício para o cumprimento das decisões tomadas. O papel do pessoal administrativo é, pela primeira vez, colocado em destaque pelo Comunicado dos Ministros.

> Nous reconnaissons qu'un environnement apportant un plus grand soutien aux personnels dans l'accomplissement de leurs tâches est nécessaire. Nous nous engageons à oeuvrer pour permettre une inclusion plus effective des personnels et des étudiants de l'enseignement supérieur dans la mise en oeuvre et la poursuite du développement de l'EEES. Nous soutenons pleinement la participation des personnels et des étudiants dans les structures de prise de décision aux plans européen, national et au niveau des établissements (IDEM)[203].

Soma-se ao reconhecimento da importância do pessoal administrativo (personnels administratifs / administrative staff) aquele da maior participação dos estudantes, não apenas através da sua entidade representativa européia no grupo de acompanhamento (BFUG), mas também como partes integrantes da estrutura de decisão, em suas diversas dimensões: européia, nacional e local.

A crise econômica volta a pauta do Comunicado dos Ministros quando da reafirmação do dever público com relação ao ensino superior. "*Nous, Ministres, réaffirmons que l'enseignement supérieur relève de la responsabilité publique* » (IDEM)[204]. A ênfase dada à responsabilidade pública liga-se a própria responsabilidade dos Ministros e das suas interações políticas em seus respectivos Estados, porque cabe a eles a responsabilidade (ou a maior parte da responsabilidade) de garantir a manutenção dos investimentos públicos nas universidades. Trata-se, aqui, da própria legitimação da ação dos atores estatais dado suas relações de poder e interação com os outros atores estatais envolvidos.

> Nous sommes convaincus que l'enseignement supérieur constitue un moteur majeur de développement social, économique et d'innovation dans un monde de plus en plus fondé sur la connaissance. Nous devons par

[203] Nós reconhecemos que um ambiente apropriado tendo um maior apóio do pessoal no cumprimento de suas funções é necessário. Nós nos comprometemos a uma abertura para permitir uma inclusão mais efetiva do pessoal e dos estudantes de ensino superior na implementação e na continuidade do desenvolvimento do EEES. Nós apoiamos plenamente a participação dos funcionários e estudantes nas estruturas de tomadas de decisão nos planos europeu, nacional e local. Tradução do Autor.

[204] Nós, ministros, reafirmamos que o ensino superior revela-se de responsabilidade pública. Tradução do Autor.

> conséquent accroître nos efforts qui concernent la dimension sociale afin d'offrir l'égalité des chances pour que chacun bénéficie d'un enseignement de qualité, en portant une attention particulière aux groupes sousreprésentés (IDEM)[205].

Por se tratar da sua própria legitimação enquanto atores estatais, os Ministros destacam as benéficas conseqüências sociais das suas funções públicas. Desta forma encara-se a ênfase no ensino superior como o motor principal (moteur majeur / major driver) para o desenvolvimento econômico e social em um mundo cuja competição econômica e política se encontra baseada no conhecimento. Assim como também deve ser visto o destaque para a dimensão social do Processo de Bolonha, que não aparece de forma explícita nos primeiros comunicados, mas torna-se, ao longo do processo, uma dimensão importante e de constante citação por parte dos Ministros. A importância da dimensão social não é só destacada pelo contexto de crise, ela se incorporou como parte integrante do discurso conforme a dinâmica de interação do Processo de Bolonha envolveu um número maior de atores que atentam sobre o fato.

Finalmente, os Ministros reforçam o pedido feito ao grupo de acompanhamento (BFUG) para que proponha medidas e ações que facilitem a implementação completa dos objetivos colocados como metas para o Processo de Bolonha, "*en particulier au plan national et au niveau des établissements, notamment par le développement de méthodes de travail complémentaires, telles que l'apprentissage par les pairs, les visites d'étude, et autres activités permettant de partager des informations*" (IDEM)[206]. Estabelece-se que a próxima conferência de Ministros responsáveis pelo ensino superior terá lugar em Bucareste, Romênia, no final do mês de abril (dias 27 e 28) do ano de 2012.

[205] Nós estamos convencidos que o ensino superior constitui um motor de desenvolvimento social econômico e de inovação em um mundo cada vez mais fundado no conhecimento. Nós devemos, por conseqüência, aumentar nossos esforços sobre a dimensão social a fim de oferecer a igualdade de chances para que cada um se beneficie de um ensino de qualidade, tendo-se uma atenção especial aos grupos subrepresentados. Tradução do Autor.

[206] Em particular no plano nacional e no plano dos estabelecimentos, notadamente para o desenvolvimento de métodos de trabalho complementares, tais como o aprendizado por pares, as visitas de estudo e outras atividades permitindo de partilhar as informações. Tradução do autor.

Concomitante ao encontro dos Ministros, realizou-se também o segundo Fórum Político de Bolonha, na cidade de Viena, para o lançamento oficial do Espaço Europeu de Ensino Superior.

> Aujourd'hui, l'espace européen de l'enseignement supérieur a été officiellement lancé. Dans ce contexte, nous constatons que le Processus de Bologne, qui a créé cet espace européen de l'enseignement supérieur et qui vise à le développer davantage, a permis de redéfinir l'enseignement supérieur en Europe. Les pays à l'extérieur de cet espace pourront maintenant encourager de façon plus efficace une plus grande coopération avec les pays du processus de Bologne. (DECLARATION du FORUM POLITIQUE DE BOLOGNE, 2010)[207].

A ênfase na dimensão internacional do Processo de Bolonha coloca-se como uma ação pioneira no sentido de promover uma maior cooperação internacional das universidades e da criação de outros espaços internacionais de ensino superior. O Fórum objetiva não só marcar a inserção de Bolonha como exemplo a ser seguido, como também coloca seus atores como os agentes privilegiados para a condução dessa transformação.

> Nous avons centré notre débat sur la façon dont les systèmes d'enseignement supérieur et les établissements répondent aux exigences croissantes et aux multiples attentes, et avons débattu de la mobilité des personnels et des étudiants, en y incluant les défis et les opportunités liées à la « circulation des cerveaux », ainsi que de l'équilibre entre la coopération et la compétition dans l'enseignement supérieur au plan international. Pour faire face aux grands défis sociétaux, nous avons besoin de plus de coopération parmi les systèmes d'enseignement supérieur et de recherche des différentes régions du monde (IDEM)[208].

[207] Hoje, o espaço europeu de ensino superior foi oficialmente lançado. Nesse contexto, nós constatamos que o Processo de Bolonha, que criou esse espaço europeu de ensino superior e que objetiva ademais o desenvolver, permitiu a redefinição do ensino superior na Europa. Os países no exterior desse espaço poderão agora encorajar de maneira mais eficaz uma maior cooperação com os países do Processo de Bolonha. Traduce do Autor.

[208] Nós centramos nosso debate sobre a maneira pela qual os sistemas de ensino superior e os estabelecimentos respondem as exigências crescentes e aos múltiplos desafios e nós debatemos a mobilidade de funcionários e estudante, incluindo os desafios e as oportunidades ligadas a circulação de mentes, ainda como o equilíbrio entre a cooperação e a competição no ensino superior no plano internacional. Para enfrentar os grandes desafios sociais, nos precisamos de uma maior cooperação entre os sistemas de ensino superior e de pesquisa em diferentes regiões do mundo. Tradução do Autor.

Pretende-se estabelecer um debate constante para aumentar a cooperação internacional e a troca de experiências bem sucedidas com outras regiões do mundo. Desta forma, pede-se as instituições e organizações participantes do segundo Fórum Político de Bolonha que designem representantes para servirem de interlocutores e pontos de ligação (points de liaisons / liaison points) para "*assurer une meilleure circulation des informations et favoriser les actions conjointes, y compris pour la préparation du prochain « Fórum politique de Bologne » au niveau ministériel*" (IDEM)[209].

A inserção do Processo de Bolonha no cenário internacional se expressa na realização e continuidade do seu Fórum Político, onde as interações com outras organizações internacionais e outros Estados acontecem. Como exemplo tem-se a chamada para a participação de um seminário feito no final de 2010 pela OCDE que tem como tema o impacto da crise sobre o ensino superior. Assim como pela realização de um seminário sobre a garantia de qualidade no ensino superior, seminário esse que terá o apoio da União Européia.

A inserção internacional também é vista pela lista de Estados e Organizações participantes do Fórum. Além dos Estados pertencentes ao Processo de Bolonha, tomaram parte do Fórum os seguintes países: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Colômbia, Egito, Gana, Israel, Japão, Jordânia, Malásia, Mali, México, Marrocos, Nova Zelândia, Filipinas, Arábia Saudita, Senegal, África do Sul, Tailândia, Tunísia e Estados Unidos.

Entre as instituições e organizações participantes do Fórum estão: Associação Européia para a Garantia de Qualidade no Ensino Superior (ENQA), Associação Européia de Estabelecimentos de Ensino Superior (EURASHE), Associação da Universidade Européia (EUA), Associação Internacional das Universidades (IAU), BUSINESSEUROPE, Comissão Européia, Conselho Europeu, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômica (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Estrutura Pan-européia da Internacional da Educação (IE), União dos Estudantes Europeus (ESU).

[209] Assegurar uma melhor circulação de informações e favorecer as ações conjuntas, incluídas as preparações para o próximo Fórum político de Bolonha no nível ministerial. Tradução do Autor.

Capítulo 04 – O Processo de Bolonha e a Associação Européia das Universidades

O papel das universidades tem um quê de singularidade nas interações que pautam a dinâmica do Processo de Bolonha, visto que a maioria das universidades européias são públicas, sendo que muitas vezes, dependendo do modelo que historicamente seguiram, seus professores se encaixam na categoria de funcionários públicos. Por outro lado, as universidades têm a garantia de autonomia, que é uma das suas características principais, essencialmente naquilo que concerne ao desenvolvimento de pesquisas e estudos acadêmicos. Tomar as universidades como atores coesos seria fechar os olhos para seus conflitos internos e sua própria dinâmica de funcionamento que pressupõe o diálogo e a contraposição de idéias na construção do conhecimento.

Por outro lado, como não é possível fazer, dentro dos limites estabelecidos para essa tese de doutoramento, um estudo analítico pontual sobre o posicionamento de cada universidade que compõe o Espaço Europeu de Ensino Superior, escolheu-se levar em consideração o posicionamento das universidades via a Association Européenne des Universités (ou European University Association) que atua, dentro da dinâmica do Processo de Bolonha, como representante dentro do grupo de acompanhamento. A entrada da EUA dentro do grupo de acompanhamento modifica a própria dinâmica de funcionamento desta associação que passa a organizar encontros bienais com o objetivo de municiar os demais atores do Processo de Bolonha através do acompanhamento das resoluções tomadas em cada encontro, de freqüência também bienal, dos Ministros de Estado responsáveis pelo ensino superior. As declarações, relatórios e comunicados da EUA podem ser tomadas como demonstrativos das posições das universidades dentro desse processo de implementação de política pública internacional. Ainda que, refaça-se a ressalva, de que o posicionamento da associação não implica uma convergência na visão das universidades abrangidas por esse processo sobre a dinâmica e os objetivos do Processo de Bolonha e da constituição do Espaço Europeu de Ensino Superior.

4.1 – O Processo de Bolonha Segundo a EUA – European University Association

Afirma-se nesse trabalho que o Processo de Bolonha como exemplo de política pública internacional apresenta seus resultados e tem seu desenvolvimento condicionado a dinâmica de interação dos seus atores constituintes tanto no âmbito nacional quanto no âmbito internacional. Embora tenha sido demonstrado o papel de condução dos atores estatais representados pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior, a atuação dos outros atores é também importante para a compreensão da gênese e do desenvolvimento do Processo de Bolonha.

A lista dos atores participantes do Processo é extensa de forma que foi necessária a escolha de um recorte sobre os atores que teriam um estudo mais aprofundado nesse trabalho. Desta forma, a análise sobre o papel das universidades no desenvolvimento para a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior será feita através da atuação da sua entidade representativa no cenário europeu, a EUA – European University Association.

Na verdade, a EUA apresenta-se como o resultado da fusão de duas outras entidades representativas das universidades (A Associação de Universidades Européias – CRE e a Confederação de Conferências dos Reitores da União Européia) , ocorrida no ano de 2001, por ocasião da Convenção de Salamanca.

> L'Association Européenne de l'Université représente plus de 620 membres individuels, collectifs et affiliés, situés dans 45 pays: institutions d'enseignement supérieur; conférences nationales de recteurs d'université et associations nationales d'autres institutions d'enseignement supérieur; enfin, associations et réseaux régionaux et internationaux, ainsi qu'institutions interuniversitaires. L'EUA a été fondée le 31 mars 2001, suite à la fusion de la CRE (Association des Universités Européennes) et de la Confédération des Conférences des Recteurs de l'Union européenne pour renforcer la voix du monde de l'enseignement supérieur en Europe. (THEMA, 2001, 1)[210].

[210] A Associação Européia da Universidade representa mais de 620 membros individuais, coletivos e afiliados, situados em 45 países; instituições de ensino superior, conferências nacionais de reitores de universidade e associações nacionais e outras instituições de ensino superior; enfim, associações e redes regionais e internacionais, assim como instituições interuniversitárias. A EUA foi fundada em março de 2001

A criação da EUA pode ser considerada como uma das primeiras conseqüências interativas do Processo de Bolonha, fazendo com que se desse a necessidade do estabelecimento de uma entidade representativa mais coesa para participar das atividades de desenvolvimento do Processo.

> la Convention de Salamanque, soutenue par la Conférence des Recteurs des Universités espagnoles, par le gouvernement espagnol et par la Commission européenne, elle avait pour but de préparer la prise de position des universités face au processus de Bologne, et c'est sur cette base que le nouveau Président, le professeur Eric Froment, s'est adressé à la rencontre des Ministres à Prague, les 18 et 19 mai, affirmant par là la présence politique de la nouvelle association dans le processus d'intégration européenne de l'enseignement supérieur (IDEM, 5)[211].

Quando deparados com o início do Processo de Bolonha por iniciativa dos Ministros responsáveis pelo ensino superior, as universidades viram-se na necessidade de encontrarem formas de participação ativa dentro da condução desse processo. De acordo com essa visão, tem-se que a construção de um Espaço Europeu de Ensino Superior deve contar com a participação das universidades através de uma entidade representativa internacional, que seja o canal pelo qual sejam expressas as demandas e interesses das universidades européias.

O estudo da participação da EUA no Processo de Bolonha se dará através da análise das suas propostas e do seu posicionamento que se encontra expresso nas declarações oficiais feitas em seus encontros bienais, de forma a antecederem a Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior.

---

seguindo a fusão da CRE (Associação de Universidades Européias) e da Confederação das Conferências de Reitores da União Européia para reforçar a voz do mundo do ensino superior na Europa. Tradução do Autor.

[211] A convenção de Salamanca, apoiada pela Conferência de Reitores das Universidades Espanholas, pelo governo espanhol e pela Comissão Européia, tem por objetivo preparar a posição das universidades face ao Processo de Bolonha, e é sobre essa base que o novo Presidente, o professor Eric Froment, endereçou-se ao encontro dos ministros em Praga, nos dias 18 e 19 de maio, afirmando a presença política da nova associação no processo de integração européia do ensino superior. Tradução do Autor.

4.2 – A Mensagem de Salamanca – 2001

A Convenção de Salamanca, que teve lugar no final do mês de março de 2001, reuniu mais de 300 instituições européias de ensino superior além das suas principais organizações representativas no intuito de elaborarem um documento de contribuição para a Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior que se realizaria em Praga no mês subseqüente. A Mensagem de Salamanca reafirma, logo de início, seu apoio aos objetivos e aos princípios que foram expostos na Declaração de Bolonha, de 1999.

> Les institutions européennes d'enseignement supérieur réaffirment leur soutien aux principes de la Déclaration de Bologne et leur engagement en faveur d'un Espace européen de l'enseignement supérieur mis en place avant la fin de la décennie. Elles considèrent que la création à Salamanque de l'Association Européenne de l'Université (EUA) revêt une valeur à la fois symbolique et pratique car l'Association peut devenir leur porte-parole efficace auprès des gouvernements et de la société dans son ensemble, tout comme elle peut les soutenir dans la construction de leur propre avenir au sein de l'Espace européen de l'enseignement supérieur. (IDEM, 10)[212].

Expressa-se de maneira clara que a EUA tem como objetivo ser a portadora das demandas das universidades junto aos demais atores do Processo de Bolonha como também se configurar como a entidade que tenha um maior diálogo com a sociedade e o governo auxiliando-os na construção do Espaço Europeu de Ensino Superior.

Para colocarem-se como parceiras na implementação dos objetivos do Processo de Bolonha as universidades necessitam, segundo a EUA, de garantias da manutenção da sua autonomia, como já estabelecido na Magna Charta Universitatum de 1988. A mensagem faz menção que a autonomia universitária seja preservada de forma que as instituições possam elaborar suas estratégias e prioridades de ensino e pesquisa, como também na alocação dos seus recursos e fixar os critérios para a integração de estudantes e docentes. Da mesma forma, as universidades, através da EUA, declaram a necessidade de terem

[212] As instituições européias de ensino superior reafirmam seu apoio aos princípios da Declaração de Bolonha e seu engajamento em favor de um espaço europeu de ensino superior implementado até o final da década. Elas consideram que a criação, em Salamanca, da Associação Européia da Universidade, reveste de valor simbólico e prática porque a Associação pode se tornar a porta voz eficaz junto aos governos e a sociedade como um todo, assim como ela pode apoiar a construção do seu próprio futuro no seio do espaço europeu de ensino superior. Tradução do Autor.

melhores condições para poderem enfrentar os desafios implícitos dentro dos objetivos expressos pelo Processo de Bolonha.

> Les institutions d'enseignement supérieur acceptent les défis de l'environnement concurrentiel dans lequel elles opèrent au niveau national, européen et mondial mais, pour ce faire, elles ont besoin de la liberté nécessaire en matière de gestion, d'un cadre réglementaire plus souple et plus positif comme de financements équitables à défaut desquels elles seront placées en situation désavantageuse tant pour affronter la concurrence que pour développer la coopération. La dynamique requise pour l'Espace européen de l'enseignement supérieur restera inopérante, ou provoquera une concurrence inégale, si se maintiennent l'excessive réglementation et la mainmise financière et administrative qui pèsent actuellement sur l'enseignement supérieur en de nombreux pays (IDEM)[213].

O desafio do ambiente de concorrência deve ser condicionado a uma maior liberdade na gestão universitária, dentro de um quadro de regulamentações mais ágil e atraente, além de financiamentos mais justos e igualitários. A demanda das universidades por uma melhor situação de autonomia administrativa e de financiamentos é posto como condição essencial para o desenvolvimento do Processo de Bolonha, como torna-se claro pela citação acima quando se refere a excessiva regulamentação e a dependência financeira. Da mesma forma que, ainda no mesmo documento (2001), frisa-se a necessidade uma maior cooperação e uma promoção da qualidade que não se baseie unicamente em conceitos comerciais. Faz ainda o diagnóstico um tanto quanto negativo das condições de competitividade das universidades européias, e não apenas com relação as universidades fora do contexto europeu. Constata-se que « *les universités ne sont pas encore sur un pied d'égalité avec*

[213] As instituições de ensino superior aceitam os desafios do ambiente concorrencial no qual elas operam em nível nacional, europeu e mundial, mas, para isso, eles precisam da liberdade necessária em matéria de gestão, de um quadro regulamentar mais flexível e positivo como de financiamentos justos a despeito dos quais elas serão colocadas em uma situação de desvantagem tanto para enfrentar a concorrência quanto por desenvolver a cooperação. A dinâmica pedida pelo espaço europeu de ensino superior permanecerá inoperante, ou provocará uma concorrência desleal, se o excesso de regulamentação for mantido e se as requisições financeiras e administrativas que recaem sobre o ensino superior em vários países. Tradução do Autor.

leurs concurrentes et sont en particulier confrontées à une fuite de cerveaux à l'intérieur même de l'Europe » (IDEM, 10)[214].

Nesse âmbito, a mensagem da EUA converge com as posições dos atores estatais sobre a responsabilidade pública do ensino superior.

> L'Espace européen de l'enseignement supérieur doit se construire sur la tradition européenne d'un enseignement tenu pour une responsabilité publique; mais aussi sur un accès ouvert et extensif aux niveaux undergraduate et postgraduate, sur une éducation de la personnalité débouchant sur un apprentissage tout au long de la vie qui favorise l'esprit citoyen et une meilleure adéquation aux besoins de la société — à court comme à long terme. (IDEM, 10)[215].

Ressalta-se também a questão do Espaço Europeu de Pesquisa, que deve se desenvolver de forma concomitante ao Espaço Europeu de Ensino Superior. Tal ressalva é importante na medida em que se percebe que essa questão não se apresenta de forma explícita nos primeiros comunicados dos Ministros responsáveis pelo ensino superior. Ressalta-se também a necessidade de se saber lidar com os diferentes sistemas de ensino que fazem parte da tradição européia de forma que a diversidade de línguas e culturas se torne um diferencial na busca pela competitividade das universidades.

Com relação a garantia da qualidade de ensino das universidades européias, a mensagem da EUA traz a seguinte posição sobre a avaliação da qualidade das universidades:

> Leur évaluation doit tenir compte des objectifs et de la mission des institutions comme de leurs programmes, ce qui demande un juste équilibre entre innovation et tradition, entre excellence académique et pertinence socio-économique, entre cohérence des cours et liberté de choix des étudiants. L'évaluation englobe enseignement et recherche ainsi que gouvernance et administration ; elle s'intéresse à la réponse apportée

[214] As universidades não estão em pé de igualdade com suas concorrentes, em particular se confrontadas a fuga de cérebros no interior da Europa. Tradução do Autor.

[215] O espaço europeu de ensino superior deve se construir sobre a tradição européia de um ensino sustentado pela responsabilidade pública; mas também sobre um acesso aberto e extensivo aos níveis anteriores e posteriores a graduação, sobre uma educação da personalidade que desemboque em um aprendizado ao longo da vida que favoreça o espírito cidadão e uma melhor adequação as necessidades da sociedade tanto a curto quanto a longo prazo. Tradução do Autor.

> aux besoins des étudiants et à la fourniture de services extra-académiques. (IDEM, 11)[216].

A preocupação expressa na manutenção de um justo equilíbrio entre inovação e tradição, excelência acadêmica e relevância sócio-econômica revela os interesses e valores que portam as universidades européias através da EUA. Percebe-se que essa preocupação se encaixa em um contexto maior que nos remete a questão da competitividade e da atratividade segundo as linhas de uma economia competitiva. As universidades européias reafirmam sua intenção de manter suas tradições e sua história de excelência, por tal razão, também, que se reafirmam como depositárias da responsabilidade pública do ensino superior dentro das suas tradições, já que a lógica pública difere da lógica da competição privada. Da mesma forma a EUA expressa sua visão quanto as avaliações de qualidade das atividades de ensino e pesquisa:

> Si l'évaluation de la recherche revêt une dimension internationale, il en va de même pour l'assurance qualité appliquée à l'enseignement supérieur. En Europe, l'assurance qualité ne devrait pas reposer sur une seule et unique agence imposant un ensemble unique de normes communes. Pour construire l'avenir, il faut bien plutôt à l'échelle européenne des mécanismes de reconnaissance mutuelle des résultats émanant des divers systèmes d'assurance qualité, dont «l'accréditation» constitue un moyen parmi d'autres. Ces mécanismes doivent respecter les différences nationales et linguistiques et le caractère des différentes disciplines, cela sans surcharger les universités. (IDEM, 11)[217].

Constata-se o objetivo das universidades de construir formas de avaliação da qualidade que consigam respeitar suas peculiaridades e diferenças nacionais e culturais. A ação de

[216] Sua avaliação deve levar em conta os objetivos e a missão das instituições e de seus programas, o que demanda um justo equilíbrio entre inovação e tradição, entre excelência acadêmica e pertinência sócio-econômica, entre coerência dos cursos e liberdade de escolha dos estudantes. A avaliação engloba ensino e pesquisa assim como governança e administração, ela se interessa a responder as necessidade dos estudantes e a fornecimento de serviços extra-academicos. Traduce do Autor.

[217] Se a avaliação da pesquisa apresenta uma dimensão internacional, deve se dar o mesmo para a garantia de qualidade aplicada ao ensino superior. Na Europa, a garantia de qualidade não deve repousar sobre uma única agência que impõe um conjunto único de normas comuns. Para construir o futuro é preciso que antes, em escala européia, construir mecanismos de reconhecimento mútuo dos resultados que emanam dos diversos sistemas de garantia de qualidade, cuja acreditação constitui um meio entre outros. Esses mecanismos devem respeitar as diferenças nacionais e lingüísticas e o caráter das diferentes disciplinas, isso sem sobrecarregar as universidades. Traduce do Autor.

validação dos créditos é um dos mecanismos possíveis para o reconhecimento dessas diferenças em nível europeu, mas não o único. Tal preocupação das universidades confronta-se com a característica essencial de qualquer sistema de avaliação da qualidade, que é de impor um mínimo de critérios comuns para serem mensurados. Coloca-se de maneira semelhante a questão da inserção dos estudantes no mercado de trabalho, considerando que a estrutura dos cursos universitários deve manter essas opções de inserção no primeiro ou no segundo ciclo.

A mensagem da EUA expressa seu acordo com relação as medidas necessárias para o desenvolvimento da mobilidade, um dos objetivos expressos pela Declaração de Bolonha. Dessa forma, colocam-se de acordo com o uso dos instrumentos existentes para o reconhecimento de diplomas e validação e transferência de créditos. (ECTS, Convenção de Lisboa, Suplemento ao Diploma e as redes NARIC/ENIC).

Com relação a atratividade do Espaço Europeu de Ensino Superior, a mensagem da EUA expõe a seguinte posição:

> Les institutions européennes d'enseignement supérieur désirent pouvoir attirer les talents venant du monde entier, ce qui exige des mesures à prendre aux plans tant institutionnel que national et européen. Il s'agit d'adapter les cursus, de rendre lisibles les diplômes dans et hors d'Europe, de donner crédibilité à l'assurance qualité, de dispenser des programmes dans les langues internationales les plus répandues dans le monde, d'assurer des informations et un marketing adaptés, d'améliorer l'accueil des étudiants et des chercheurs étrangers, tout cela en favorisant la mise en réseau stratégique des institutions. Le succès d'une telle politique dépendra de la levée rapide des réglementations pénalisantes restreignant l'immigration et l'accès au marché du travail. (IDEM, 12)[218].

As condições de atratividade colocadas pelas universidades ultrapassam, em certa medida, as condições colocadas no âmbito dos Comunicados das Conferências dos Ministros. Expõe a necessidade de que os diplomas sejam mais compreensíveis dentro e fora da Europa e de

[218] As instituições européias de ensino superior desejam poder atrair talentos do mundo todo, o que exige medidas a serem feitas nos planos institucionais, nacionais e europeu. Trata-se de adaptar os cursos, de tornar claros os diplomas na e fora da Europa, de dar crédito de garantia de qualidade, de apresentar programas nas línguas internacionais mais faladas no mundo, de assegurar informações e um marketing adequado, de melhorar a acolhida dos estudantes e pesquisadores estrangeiros, e tudo isso favorecendo a articulação em rede estratégica das instituições. O sucesso de uma tal política dependerá da rápida retirada das regras penalizantes que restringem a imigração e o acesso ao mercado de trabalho. Tradução do Autor.

ações adaptadas de marketing. Além disso, a melhoria nas condições de alojamento e acolhida dos estudantes e docentes estrangeiros é também uma das observações sobre a atratividade que não consta na Declaração de Bolonha. Outro ponto importante destacado é a rigidez das regulamentações concernentes a imigração e ao acesso ao mercado de trabalho. De fato, essa reivindicação parece ter sua origem na participação da EUA dentro do Processo de Bolonha, visto que quando o mesmo assunto aparece nos Comunicados dos Ministros, aparece como tendo sido a demanda dos parceiros participantes cabendo aos Ministros, nesse caso, o papel de mediadores frente aos demais setores do Estado encarregados e responsáveis pela regulação do mercado de trabalho e da imigração.

A EUA reconhece também a necessidade da implementação de um quadro de qualificações que possibilite a mobilidade dos estudantes no âmbito do Espaço Europeu de Ensino Superior e se dispõe a trabalhar nesse sentido dentro do quadro de autonomia das universidades.

De uma maneira geral, esse primeiro comunicado da EUA expõe a concordância com as diretrizes e objetivos lançados por ocasião da Declaração de Bolonha. Porém também elenca uma série de ressalvas para o êxito da implementação desses objetivos. Ressalvas que são mais bem compreendidas dentro do referencial de ação das universidades e da sua relação com o poder público.

A Mensagem da Salamanca faz parte da publicação THEMA, desenvolvida pela EUA e que traz também os atos de sua fundação e os pronunciamentos feitos durante a Convenção de Salamanca. No final da publicação encontra-se o artigo "UNIVERSITIES AND THE BOLOGNA PROCESS", de Mary O'Mahony. Nesse trabalho encontram-se sintetizados os objetivos e diretrizes que devem guiar a ação da EUA no desenvolvimento do Processo de Bolonha. Segundo O'Mahony (2001; 45):

> Seis áreas de ação são os pilares sobre os quais a Declaração de Salamanca deve ser construída:
>
> • liberdade com responsabilidade: dando poder as universidades
>
> • empregabilidade no mercado europeu de trabalho.
>
> • mobilidade nas áreas de ensino superior

• compatibilidade: um objetivo comum mas com quadros de qualificações flexível

• garantia de qualidade e certificação (accreditation)

• competitividade local e mundial.

Com relação ao primeiro ponto, coloca-se a necessidade de aumentar a autonomia das universidades para que elas sejam capazes de decidir questões essenciais que, em muitos casos, fogem da sua responsabilidade de atuação. Entre as demandas de maior autonomia estão (IDEM, 48): a transferência de propriedade do Estado para as universidades, financiamentos do governo que permitam as universidades a implementação das suas escolhas estratégicas, a possibilidade das universidades gerarem e gastarem seus lucros sem prejuízo aos financiamentos estatais, a liberdade para cobrança de tarifas, e a liberdade de negociação dos termos do contrato de trabalho e dos salários dos docentes e demais funcionários das universidades.

Sobre a inserção no mercado de trabalho coloca-se a questão de se elaborarem estruturas de qualificação mais fáceis de serem compreendidas pelos empregadores e também que essas qualificações possam ser comparadas facilmente por toda Europa, apoiando então o estabelecimento do Suplemento de Diploma. Com relação a mobilidade (IDEM, 53), coloca-se a necessidade de que sejam retirados os obstáculos legais e que haja um efetivo reconhecimento dos diplomas e da estrutura dos cursos, de forma que a mobilidade entre as universidades dos diferentes Estados possa ser feita tanto na passagem de um ciclo para outro, quando no transcorrer do ciclo. O que se configura também como uma demanda feita pelos estudantes.

Quanto a compatibilidade, coloca-se a necessidade de criação de uma estrutura de qualificações comuns, mas flexíveis. (Demanda que virá a ser incorporada no decorrer do desenvolvimento do Processo de Bolonha). Ressalva-se também a importância dos ECTS que devem ser aplicáveis em todas as áreas do ensino superior cobrindo todas as formas de ensino (convergindo com os Comunicados dos Ministros que defendem o reconhecimento da aprendizagem "não formal" e informal), o reconhecimento deve se pautar antes na equivalência que na identidade do aprendizado, também deve distinguir as diferentes

modalidades de créditos (ou seja, para quais ciclos os créditos foram cumpridos) e deve também respeitar a autonomia das universidades no reconhecimento ou não dos créditos.

Com relação a garantia de qualidade do ensino, O'Mahony destaca a necessidade de padrões confiáveis para avaliação internacional, da mesma maneira que são confiáveis os padrões utilizados dentro das avaliações nacionais existentes, contribuindo assim para maior inserção e reconhecimento internacional do Espaço Europeu de Ensino Superior (IDEM, 58):

> Quality assurance systems in Europe have a national perspective, when the globalization of the economy and the emergence of virtual learning have created an international higher education environment. Academic and professional mobility are on the increase and institutions and curricula are crossing borders. The rise of transnational education constitutes a challenge to quality assurance; the urgent need is to protect students and employers from fraudulent institutions and awards. While national quality assurance is geared towards accountability and improvement, there is a need to contribute to the international visibility and compatibility of European qualifications on the international level[219].

Com relação a competitividade do ensino das universidades européias coloca-se a questão de reconhecer quem são seus maiores competidores; ou seja, as universidades norte americanas que exercem uma maior atração junto muito mais os estudantes europeus que as universidades européias exercem com relação aos estudantes norte americanos. Assim, a questão a ser respondida é como as universidades européias podem se tornar competitivas? A primeira condição é de diminuir o grau de regulamentação estatal das universidades, garantindo, desta forma, que suas ações se pautem mais pelos princípios de mercado. Seria uma mudança "*from regulation by legal standards to regulation by market standards*" (IDEM, 62)[220]. Embora possa parecer contraditório que se demande maior apoio do Estado

[219] Os sistemas de garantia de qualidade na Europa têm uma perspectiva nacional, quando a globalização econômica e a emergência do aprendizado virtual criaram um ambiente internacional de ensino superior. A liberdade acadêmica e profissional crescem e instituições e currículos atravessam fronteiras. A emergência da educação transnacional constitui um desafio para a garantia de qualidade; a necessidade urgente é proteger estudantes e empregados de instituições e certificações fraudulentas. Enquanto a garantia de qualidade nacional é guiada para a responsabilidade e melhora, há uma necessidade de contribuir para a visibilidade internacional e compatibilidade das qualificações européias no âmbito internacional. Tradução do Autor.

[220] Da regulação de marcos legais para a regulação por marcos do mercado. Tradução do Autor.

no tocante a financiamentos e menor participação do Estado na regulação das atividades das universidades, o artigo de O'Mahony (IDEM, 62) oferece a seguinte resposta:

> To compete more on the global level, European higher education needs to have grown used to competition within the continent, and even at national level. Being competitive requires a certain culture of behavior and not just rhetoric. Once institutions have specific proposals to make themselves more attractive to students, researchers, and staff, they could request more support from governments and from international organizations like the European Union[221].

Para ter melhores condições de competição internacional as universidades devem criar uma cultura de competição que se inicia no nível nacional. A competição fará as universidades mais atraentes para os estudantes, pesquisadores e docentes, e dessa forma poderá pedir maior apoio financeiro dos governos e das instituições internacionais.

4.3 – A Declaração de Graz – 2003: Depois de Berlim: O papel das Universidades.

Como na declaração feita dois anos antes, em Salamanca, a EUA se pronuncia de forma a exaltar o papel das universidades européias para a construção do Processo de Bolonha ao mesmo tempo em que demanda um maior apoio e condições de ação para seus relativos governos nacionais. De fato, a ação das universidades através da sua entidade representativa, EUA, parece evoluir de forma a convergir com os objetivos estabelecidos pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior, mas sempre cobrando um maior apoio dos Estados para poderem cumprir suas funções conforme o necessário para a consolidação do Espaço Europeu de Ensino Superior.

[221] Para competir no âmbito global, o ensino superior europeu precisa incrementar a competição continental e mesmo nacional. Ser competitivo requer uma cultura comportamental e não apenas uma retórica. Uma vez que as instituições têm objetivos específicos para se tornarem mais atraentes para estudantes, pesquisadores e para a comunidade acadêmica, elas podem requisitar maior apoio dos governos e instituições internacionais como a União européia. Tradução do Autor.

As universidades se colocam como atores essenciais para a garantia da construção de uma sociedade do conhecimento e para assegurar o bem estar social e econômico europeu. As universidades "*développent les valeurs et la culture européennes* » (DECLARATION DE GRAZ, 2003, 11)[222]. Entre esses valores estão a diversidade cultural e lingüística da Europa.

A Declaração de Graz reafirma sua convergência com a construção de uma Europa do conhecimento fazendo, ao mesmo tempo, a ressalva da responsabilidade pública do ensino superior :

> Les gouvernements, les universités et leurs étudiants doivent adhérer à cette vision à long terme d'une Europe de la connaissance. Les universités devraient être incitées à se développer sous différentes formes et à diversifier leurs sources de financement. Toutefois, l'enseignement supérieur doit demeurer avant tout un domaine de responsabilité publique afin de préserver les valeurs académiques et civiques fondamentales, de stimuler l'excellence globale et de permettre aux universités de jouer leur rôle de partenaire essentiel dans le développement social, culturel et économique (IDEM, 12)[223].

A responsabilidade pública não se expressa apenas pela manutenção dos valores de uma sociedade pautada pelo desenvolvimento social, cultural e econômico, mas também na garantia que deve ser dada pelo poder público para que as universidades possam cumprir esse papel. Esse discurso de mão dupla mostra-se evidente na seguinte citação:

> Les gouvernements doivent donc accorder aux institutions les moyens nécessaires et renforcer leur autonomie fondamentale en assurant un cadre juridique et financier stable. Les universités acceptent leur responsabilité vis-à-vis de la collectivité et auront à charge d'instaurer les réformes en collaboration étroite avec les étudiants et les autres acteurs concernés,

[222] Desenvolver os valores e a cultura européia. Tradução do Autor.

[223] Os governos, as universidades e seus estudantes devem aderir a está perspectiva de longo termo da Europa do conhecimento. As universidades devem ser estimuladas a se desenvolver em diferentes formas e diversificar suas fontes de financiamento. Entretanto, o ensino superior deve permanecer, antes de tudo, um domínio de responsabilidade pública a fim de preservar os valores acadêmicos e cívicos fundamentais, de estimular a excelência global e de permitir as universidades de ter um papel de parceiro essencial no desenvolvimento social, cultural e econômico. Traduce do Autor.

> améliorant ainsi la qualité institutionnelle et la capacité de gestion stratégique (IDEM, 12)[224].

Da mesma maneira se expressa a questão da aproximação do ensino e da pesquisa dentro do Processo de Bolonha. Colocando como característica principal das universidades européias a aproximação existente entre ensino e pesquisa, a declaração da EUA frisa que:

> Les gouvernements doivent prendre note de cette interaction et favoriser le rapprochement entre les Espaces Européens de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche comme moyen de renforcer la capacité de recherche en Europe et d'accroître la qualité et l'attrait de l'enseignement supérieur européen. Ils devront, en conséquence, reconnaître pleinement le niveau du doctorat comme «troisième cycle» dans le processus de Bologne (IDEM, 12)[225].

A demanda pela aceitação do doutorado como o terceiro ciclo a ser colocado dentro dos objetivos do Processo de Bolonha acabará por ser aceita pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior. Essa inclusão deve se expressar também na mobilidade dos estudantes e pesquisadores no doutorado e no pós doutorado e ainda na realização de programas comuns de pesquisa entre as universidades.

Igualmente se coloca a questão sobre a melhoria da qualidade das atividades acadêmicas que devem ser frutos de uma cultura da qualidade que se estabelece dentro das universidades. Mas para que tal fato se concretize:

> Les gouvernements doivent instaurer les conditions permettant aux universités de prendre d'une manière autonome des décisions à long terme quant à leur organisation et leur administration, par exemple en ce qui concerne la structure et l'équilibre interne entre le niveau institutionnel

[224] Os governos devem fornecer as instituições os meios necessários para reforçar sua autonomia fundamental assegurando um quadro jurídico e financeiro estáveis. As universidades aceitam suas responsabilidades via a via a coletividade e terão de proceder as reformas em colaboração estreita com os estudantes e outros atores envolvidos, melhorando assim a qualidade institucional e a capacidade de gestão estratégica. Tradução do Autor.

[225] Os governos devem prover as condições que permitam as universidades de tomarem decisões autônomas de longa duração com relação a sua organização e administração, por exemplo, naquilo que concerne estrutura e o equilíbrio interno entre o nível institucional, de um lado, e as faculdades e a gestão de pessoal, de outro lado. Os governos e as universidades devem negociar acordos que tenham duração suficiente para permitir e sustentar a pesquisa. Tradução do Autor.

> d'une part, les facultés et la gestion des personnels d'autre part. Les gouvernements et les universités devraient négocier des accords d'une durée suffisante pour permettre et soutenir la recherche. (IDEM, 13).

Tendo como objetivo a efetivação do Processo de Bolonha, a EUA faz a ressalva de que as regulamentações excessivas devem ser evitadas. Além disso, destaca que para a implementação do sistema de três ciclos é necessária a consolidação dos ECTS como forma de reestruturar os cursos de ensino superior, assim como a criação de uma estrutura de qualificações comuns (qualifications frameworks). Destaca também a necessidade de implementação do Suplemento ao Diploma e de envolver os professores, estudantes e funcionários das universidades, assim como suas respectivas entidades representativas, na remodelação dos cursos oferecidos pelas universidades.

A mobilidade é colocada como um fator importante para a garantia da qualidade acadêmica, já que estimula a diversidade no seio da comunidade acadêmica, além de melhorar a inserção dos estudantes no mercado de trabalho. Contudo, para sua implementação efetiva, a EUA frisa que:

> Pour que l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur puisse devenir une réalité, les gouvernements devront s'efforcer d'éradiquer les obstacles actuels à la mobilité, amender la législation sur le soutien aux étudiants afin de rendre, par exemple, les bourses d'études et les prêts étudiants «transférables» et améliorer la réglementation sur le système de santé, les services sociaux et les permis de travail (IDEM, 13/14)[226].

Desta forma, as ações dos governos podem encorajar a mobilidade da mesma forma que melhoram as condições de vida dos estudantes. A responsabilidade das universidades se coloca na forma de garantir a utilização sistemática dos ECTS e do Suplemento ao Diploma, assim como estabelecer planos de carreira atraentes para os docentes e jovens pesquisadores.

[226] Para que o espaço europeu de ensino superior possa se tornar uma realidade, os governos devem se esforçar para erradicar os obstáculos atuais a mobilidade, para reformar a legislação sobre o apoio aos estudantes a fim de tornar, por exemplo, as bolsas de estudo e os empréstimos estudantis transferíveis e de melhorar a regulamentação sobre o sistema de saúde, os serviços sociais e as permissões de trabalho. Tradução do Autor.

Com relação a dimensão social do Processo de Bolonha, acorda-se com a necessidade de estabelecer uma igualdade nas oportunidades de acesso independentes da origem social dos estudantes. Para que essa dimensão se efetue de forma satisfatória torna-se uma necessidade a melhoria nas fontes de informação nacionais.

> Les gouvernements devraient coopérer pour améliorer les données statistiques et oeuvrer avec la Commission européenne pour évaluer les mécanismes de veille existants. Par ailleurs, il devrait y avoir davantage de recherche menée sur les questions liées au développement de l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur (IDEM, 14)[227].

Com relação ao programa de diplomas conjuntos, releva-se também aqui que os governos devem retirar os obstáculos jurídicos para sua efetivação. Cabendo as universidades a responsabilidade de identificar as necessidades presentes e desenvolver programas conjuntos de ensino superior, em todos os seus níveis, encorajando as boas práticas que sejam notadas nos projetos pilotos que se desenvolvem de forma concomitante ao Processo de Bolonha.

A busca da qualidade de ensino é vista como um dos eixos essenciais para o desenvolvimento do Espaço Europeu de Ensino Superior. Para isso se faz necessária uma consolidação da cultura da qualidade entre as universidades, através da participação ativa das equipes dirigentes contando com a contribuição dos estudantes. A dimensão européia na garantia da qualidade de ensino deve respeitar os contextos nacionais e a autonomia universitária ao mesmo tempo em que estabelece um espaço de confiança mútua que beneficiará o desenvolvimento dos objetivos do Processo de Bolonha.

> L'EUA propose, en conséquence, que les parties prenantes, et en particulier les universités, collaborent à l'établissement, à titre provisoire, d'un «Comité pour la qualité de l'enseignement supérieur en Europe». Celui-ci devrait être indépendant, respecter la responsabilité des institutions en matière de qualité et prendre en compte les préoccupations du public. Il servirait de forum de discussion et, par la nomination d'un bureau restreint, veillerait à l'application d'un code de principes, ouvrant

[227] Os governos devem cooperar para melhorar os dados estatísticos e agir com a Comissão européia para avaliar os mecanismos de segurança existentes. Alem disso, deve-se ter,sobretudo, pesquisas conduzidas sobre as questões ligadas ao desenvolvimento do EEES. Tradução do Autor.

> la voie à une véritable dimension européenne de l'assurance qualité. (IDEM, 14)[228].

De fato, no Comunicado dos Ministros feito posteriormente mesmo ano, fica constatada a necessidade de uma ação cooperativa entre a EUA, a ESIB (que passará a se chamar ESU nos anos seguintes) a EURASHE e a ENQA para garantir padrões comuns para a busca de qualidade tanto nos sistemas nacionais quanto europeus.

A EUA expressa também sua visão geral sobre o andamento do Processo de Bolonha constatando que o desenvolvimento do processo tem sido feito com a condução dos Ministros responsáveis pelo ensino superior e pedem que os próximos passos sejam feitos de forma a contemplar uma maior participação dos demais atores para a formação do Espaço Europeu de Ensino Superior. Essa mudança é colocada como prioritária para que as reformas propostas nos objetivos centrais do Processo de Bolonha possam ser assimiladas e integradas no funcionamento das universidades.

> Le processus de Bologne répondait initialement à une démarche politique. Il gagne maintenant en importance du fait de la participation active et volontaire de tous les partenaires intéressés: institutions d'enseignement supérieur, gouvernements, étudiants et autres parties prenantes. Des réformes décidées du sommet vers la base (top down) ne sont pas suffisantes pour atteindre les objectifs ambitieux fixés pour 2010. Le principal défi est maintenant d'assurer que les réformes soient totalement intégrées aux fonctions centrales des institutions ainsi que dans leur processus de changement afin d'assurer le caractère durable des réformes. Les universités doivent avoir le temps de transformer les modifications législatives en véritables objectifs académiques et en réalités institutionnelles (IDEM, 14)[229].

[228] A EUA propõe, por conseqüência, que os parceiros e em particular as universidades cooperem ao estabelecimento, a título provisório, de um "Comitê pela qualidade do ensino superior em Europa". Este deve ser independente, respeitar a responsabilidade das instituições em matéria de qualidade e levar em conta as preocupações do público. Ele serviria de fórum de discussão e, pela nomeação de um bureau reduzido, velará pela aplicação de um código de princípios, abrindo a possibilidade de uma verdadeira dimensão européia de garantia da qualidade. Traduce do Autor.

[229] O processo de Bolonha respondia inicialmente a uma demanda política. Atualmente, ele ganha importância pelo fato da participação ativa de todos os parceiros interessados, as instituições de ensino superior, governos, estudantes e outros parceiros. As reformas decididas do topo para a base (top down) não são suficientes para atingir os objetivos ambiciosos colocados para 2010. O principal desafio é atualmente de assegurar que as reformas sejam totalmente integradas as funções centrais das instituições assim como em seus processos de mudança a fim de assegurar o caráter durável dessas reformas. As universidades devem ter o tempo de

Segundo a visão das universidades, expressa pela Declaração da EUA, a condução do Processo de Bolonha tem sido feita do topo para a base (top-down) sem considerar com maior preocupação as demandas e sugestões a serem dadas pelos demais atores participantes. Tal constatação não deve ser tomada como algo que surpreenda, dado que o início do Processo de Bolonha foi concebido pelos atores estatais, os Ministros responsáveis pelo ensino superior. De fato, o primeiro passo foi feito por um número reduzido de Ministros quando da Declaration de la Sorbonne, em 1998. Em um primeiro momento a dinâmica de interação entre os atores é marcada pela condução dos atores estatais, contudo, conforme o Processo de Bolonha se desenvolve essa dinâmica de interação terá como resultado uma maior participação dos demais atores, como a EUA e a ESU (ex-ESIB), no direcionamento do processo.

4.4 – A Declaração de Glasgow – 2005 – Universidades Fortes para uma Europa Forte

O encontro da EUA em Glasgow contou com a participação do Presidente da Comissão européia, José Manuel Barroso, fato que demonstra, ainda que simbolicamente, a preocupação da União Européia com o desenvolvimento do Processo de Bolonha assim como a procura por uma consolidação dos vínculos entre essas partes.

A Declaração de Glasgow reforça o compromisso das universidades, através da EUA, para a consolidação dos objetivos do Processo de Bolonha e para a construção de um espaço europeu do conhecimento que seja pautado pelos princípios da democracia, da educação continuada, da excelência de ensino e pesquisa, dentro dos seus limites de autonomia. Segundo a Declaração (2003, 6), entre as missões das universidades estão: "*la création, la préservation, l'évaluation, la diffusion et la valorisation du savoir* »(IDEM)[230]. O cumprimento dessa missão requer um fortalecimento das universidades dentro do novo

transformar as modificações legais em verdadeiros objetivos acadêmicos e em realidades institucionais. Tradução do Autor.

[230] A criação, a preservação, a avaliação, a difusão e a valorização do saber. Tradução do Autor.

contexto de competição que se coloca com a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior. Competição que deve ser contrabalançada por um aumento da cooperação entre as universidades baseada em um compromisso comum pela garantia da qualidade do ensino e da pesquisa.

> La coopération interuniversitaire est une spécificité des universités européennes et revêt une importance croissante dans un environnement globalisé et concurrentiel. Les universités reconnaissent que l'intégration européenne doit être accompagnée par une coopération internationale renforcée sur la base d'une communauté d'intérêts. Les universités souhaitent tisser des liens plus étroits avec leur environnement social et économique. L'autonomie des universités et le choix de missions diversifiées sont des conditions essentielles pour leur permettre de s'engager de façon effective (IDEM, 6)[231].

Assim, a cooperação, que já é uma das características das universidades européias segundo a EUA, ganha uma nova importância em um mundo globalizado e concorrencial. Destaca-se a ênfase coloca no desejo das universidades de estreitar os laços com a dimensão social e econômica. Confirma-se, nesse aspecto, o diagnóstico apresentado no início desse capítulo pelo trabalho de Mora e Hortale (2004) que apresenta o distanciamento da universidade com relação a sociedade como uma das suas características principais quando do lançamento do Processo de Bolonha. A autonomia das universidades deve se harmonizar com o cumprimento das suas missões sociais, entre elas, de auxiliar na garantia do bem estar econômico e social.

A Declaração da EUA destaca a necessidade de associar as reformas propostas pelo Processo de Bolonha com os objetivos de pesquisa e inovação colocados pela agenda de Lisboa[232].

---

[231] A cooperação interuniversitária é uma especificidade das universidades européias e apresenta uma importância crescente em um contexto globalizado e concorrencial. As universidades reconhecem que a integração européia deve ser acompanhada por uma cooperação internacional reforçada sobre uma base comum de interesses. As universidades desejam tecer laços mais estreitos com seu ambiente social e econômico. A autonomia das universidades e a escolha de missões diversificadas são as condições essenciais que lhe permitem de se engajarem de maneira efetiva. Traduce do Autor.

[232] The Lisbon Process, which is also referred to as Lisbon Agenda or Lisbon Strategy - not to be confused with the Lisbon (Recognition) Convention, was launched in 2000 by the European Union in order to respond to globalisation and the need to create a new knowledge-driven economy. Its primary aim was to make the

> Reconnaître cet agenda commun pour l'enseignement supérieur et la recherche implique de repenser la relation Etat-Université. Les gouvernements doivent faire confiance aux universités et leur accorder les moyens d'une capacité d'action accrue, soutenir et guider le secteur de l'enseignement supérieur par des mesures incitatives et privilégier un rôle de supervision plutôt que de régulation. L'importance d'investir dans l'enseignement, l'innovation et la recherche pour atteindre les objectifs de Lisbonne et le rôle central que jouent les universités dans ce processus impliquent que les discussions politiques entre universités et autorités nationales aient lieu aussi bien au niveau gouvernemental dans son ensemble qu'au niveau des ministères (IDEM, 7)[233].

A ação das universidades dentro do Processo de Bolonha, como expresso acima, intenciona uma mudança nas relações atuais entre o Estado e a Universidade. A mudança deve ser sinalizada por uma postura de maior confiança e apoio dos governos para com as universidades, para que assim elas possam ter as condições necessárias para fortalecer sua capacidade de ação. A condução do Estado com relação ao ensino superior deve se pautar mais pela supervisão e menos pela regulação. A redefinição da relação, segundo a visão da EUA, se expressaria por toda uma mudança na interação da universidade não só com os ministérios responsáveis pelo ensino superior, mas com outras partes integrantes do governo, ou outros atores estatais.

A Declaração de Glasgow divide-se em nove secções entre a introdução e a conclusão, incluem-se questões sobre pesquisa e inovação, formação de pesquisa e plano de carreira para os pesquisadores, a qualidade nas universidades e o financiamento. A secção que recebe maior atenção é aquela dedicada a "*recentrer le Processus de Bologne à mi-chemin de 2010*[234]" (idem,7). São oito itens elaborados pela EUA que se estruturam por um padrão

---

European Union (EU) the most competitive economy in the world by 2010. http://www.eahep.org/europeanhigher-education/background/lisbon-process.html

[233] Reconhecer essa agenda comum para o ensino superior e a pesquisa implica na necessidade de se repensar a relação Estado-Universidade. Os governos devem ter confiança nas universidades e lhes acordar os meios para uma maior capacidade de ação, apoiar e guiar o setor de ensino superior por medidas estimulantes e privilegiar um papel de supervisão antes que de regulação. A importância de investir no ensino, na inovação e na pesquisa para atingir os objetivos de Lisboa e o papel central jogado pelas universidades nesse processo implicam que as discussões políticas entre as universidades e autoridades nacionais aconteçam antes no nível governamental que no nível dos ministérios. Tradução do autor.

[234] Recentrar o Processo de Bolonha no meio do caminho para 2010.

já identificado nos comunicados anteriores: as universidades assumem suas responsabilidades desde que os governos se comprometam com uma série de ações.

> Alors que le cadre législatif est mis en place dans la plupart des pays, le succès des réformes de Bologne repose désormais sur leur bonne mise en oeuvre par les institutions d'enseignement supérieur. Les universités assumeront avec enthousiasme leur responsabilité dans l'application de ces réformes durant les cinq prochaines années. Toutefois, elles exhortent les gouvernements à leur fournir le temps ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires pour assurer leur durabilité à long terme (IDEM, 7)[235].

Se por um lado as reformas administrativas necessárias para o andamento do Processo foram feitas, as universidades assumem suas responsabilidades na implementação das reformas, desde que o governo lhes assegure as condições necessárias para tal. Esse movimento pendular entre a responsabilidade de implementação das universidades e a demanda de condições para o governo para suas ações é o que caracteriza, em grande parte, o discurso das universidades, como expresso segundo a EUA.

Se as universidades se comprometem a introduzir novas e inovadoras metodologias de ensino e reorientar seus cursos para melhorar a inserção dos estudantes no mercado de trabalho, o governo deve dar as universidades autonomia suficiente para que as mudanças sejam feitas. Se há o objetivo de melhorar a aceitação dos diplomas do primeiro ciclo no mercado de trabalho, "*les gouvernements devraient montrer l'exemple en restructurant de façon adéquate les parcours de carrières du secteur public*" (IDEM, 7)[236].

Se as universidades se esforçam para promoverem o ensino centrado nos estudantes, para implementarem o sistema de créditos transferíveis – ECTS e se comprometem a asseguram a adoção, ainda que flexível da modularização,

---

[235] Visto que o quadro legal está implementado na maioria dos países, o sucesso das reformas de Bolonha repousa a partir de agora sobre sua boa condução pelas instituições de ensino superior. As universidades assumirão com entusiasmo suas responsabilidades na aplicação dessas reformas durante os próximos cinco anos. Entretanto, elas pedem aos governos que lhes forneçam o tempo e os recursos humanos e financeiros necessários para assegurar a durabilidade dessas mudanças. Tradução do autor.

[236] Os governos devem dar o exemplo reestruturando de forma adequada os planos de carreira no setor público. Tradução do autor.

> Les gouvernements devraient inclurent les universités dans les discussions en cours sur le développement des cadres de qualifications aux niveaux national et européen. Ces derniers doivent être suffisamment larges et clairs pour promouvoir l'innovation au sein des universités ; il est également nécessaire de prendre le temps de les développer de façon adéquate et de définir une terminologie commune acceptée par tous. (IDEM, 7)[237].

O discurso assumido pelas universidades através da EUA transparece a maneira como o Processo de Bolonha é, por elas, encarado: como sendo uma decisão governamental cuja implementação lhes é imputada em seus diferentes estados de origem.

Com relação a dimensão social, as universidades se propõem a desenvolver políticas que aumentem as possibilidades de acesso e auxílio para os grupos sociais sub-representados na ensino superior. Propõem também o desenvolvimento de pesquisas que permitam o desenvolvimento de políticas adequadas para a redução das desigualdades dentro do sistema de ensino superior. A contrapartida do governo seria, nesse caso, a retirada dos obstáculos jurídicos para essas ações.

A EUA defende também a criação de novas ações de financiamento para os estudantes no âmbito europeu para que os estudantes possam aproveitar as oportunidades surgidas através da cooperação entre as universidades. As ações para um melhor financiamento devem recair também sobre os docentes e pesquisadores. A ação exigida do governo seria a de resolver os problemas referentes a mobilidade como os vistos de permanência e trabalho e também de assegurar uma harmonização entre os programas de seguridade social dos Estados participantes do Processo de Bolonha.

Expressa-se, na Declaração, o apoio da EUA a uma maior participação dos estudantes na condução do Processo de Bolonha. Finalmente, terminando a secção sobre as mudanças a serem feitas no meio caminho do Processo, a Declaração de Glasgow enfatiza que:

[237] Os governos deveriam incluir as universidades nas discussões em curso sobre o desenvolvimento dos quadros de qualificação nos níveis nacional e europeu. Esses últimos devem ser suficientemente extensos e claros para promover a inovação no seio das universidades; é igualmente necessário de considerar o tempo adequado para desenvolver esses quadros e de definir uma terminologia que seja aceita por todos. Tradução do Autor.

> Les universités renforceront la dimension européenne de diverses façons, par exemple en comparant leurs programmes d'études, en développant des programmes conjoints avec l'aide d'instruments européens, en renforçant les compétences interculturelles et linguistiques de leurs personnels et de leurs étudiants. Les universités appellent les gouvernements à faire en sorte que les barrières juridiques au développement des programmes conjoints soient supprimées et que des politiques adéquates d'apprentissage des langues soient mises en place dès l'enseignement primaire (IDEM, 7)[238].

Destaca-se na citação a referência para que seja elaborada uma política adequada do ensino de línguas, já na educação primária. A necessidade de um melhor aprendizado de línguas estrangeiras não se coloca apenas como uma forma de melhorar a mobilidade e o reconhecimento dos diplomas, a importância da citação está na constatação de que o Processo de Bolonha implica em uma série de mudanças dentro das estruturas de ensino superior que necessitam também, para sua consolidação a longo prazo, de mudanças no âmbito do ensino primário ou fundamental.

Com relação ao desenvolvimento da pesquisa e da inovação, reafirma-se que os estudantes devem ter acesso, em todos os níveis, das condições certas para se engajarem nas atividades de pesquisa. Dois outros aspectos se destacam nessa declaração sobre a pesquisa e a inovação: o primeiro é o apoio dado pela EUA para a implementação do Conselho Europeu de Pesquisa (ECR) como forma de promover a qualidade e a excelência das pesquisas européias e demanda que ele seja enquadrado dentro do "Septième Programme Cadre[239]" (IDEM, 8). O segundo aspectos diz respeito a

[238] As universidades reforçam a dimensão européia de diversas formas, por exemplo, comparando seus programas de estudo, desenvolvendo programas conjuntos com a ajuda dos instrumentos europeus, reforçando as competências interculturais e lingüísticas de seu pessoal e de seus estudantes. As universidades pedem que os governos removam as barreiras jurídicas ao desenvolvimento dos programas conjuntos e que as políticas adequadas de aprendizado de línguas sejam implementadas desde o ensino primário. Tradução do Autor.

[239] Depuis 1984, l'UE mène une politique de recherche et de développement technologique basée sur des programmes-cadres pluriannuels. Le septième programme-cadre est le deuxième depuis le lancement de la stratégie de Lisbonne en 2000 et doit jouer un rôle primordial pour la croissance et l'emploi en Europe dans les années à venir. La Commission souhaite développer le « triangle de la connaissance » formé par les politiques de recherche, d'éducation et d'innovation pour mettre la connaissance au service du dynamisme économique et du progrès social et environnemental.
http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/i23022_fr.htm

> tension entre le nécessaire renforcement des universités pleinement engagées dans des activités de recherche et le besoin de garantir les ressources adéquates pour un enseignement fondé sur la recherche dans toutes les universités. Les gouvernements sont appelés à reconnaître le rôle particulier des universités en tant que relais essentiels dans les réseaux qui promeuvent l'innovation et le transfert au niveau régional et à apporter le soutien financier nécessaire pour renforcer ce processus. (IDEM, 8)[240].

A tensão destacada refere-se a uma contradição existente entre o desenvolvimento da pesquisa e seu financiamento por parte das universidades. A Declaração da EUA coloca essa tensão como insolúvel se não houver uma ação governamental a esse respeito.

Outro assunto relacionado ao desenvolvimento da pesquisa diz respeito aos estudos de doutorado, nesse momento já incorporados dentro dos objetivos do Processo de Bolonha. Segundo a EUA, o doutorado deve se colocar como uma ação inovadora para o desenvolvimento da pesquisa nas mais diversas áreas, mas deve, também, responder as necessidades do mercado de trabalho. Por outro lado, coloca-se que o doutorado deve se efetuar no prazo de 3 a 4 anos contando com a dedicação exclusiva do estudante, que também deve ser enquadrado, enquanto doutorando, como jovem pesquisador e receber os benefícios dessa dupla qualificação, assim como os doutorados conjuntos e transnacionais devem ser estimulados.

Sobre a garantia de qualidade, a EUA faz algumas ressalvas sobre o apoio que deve ser dado pelos governos para que as avaliações de qualidade respeitem as características lingüísticas e culturais de cada universidade. Expõe que as universidades estão comprometidas com essa questão, dado o número crescente de instituições que tem participado das atividades da EUA relativas a essa área.

> Les universités sont convaincues que la légitimité des procédures externes d'assurance qualité et la confiance qui leur est accordée dépendent d'un partenariat entre tous les acteurs (étudiants, universités, autorités

[240] tensão entre o necessário reforço das universidades plenamente engajadas nas atividades de pesquisa e a necessidade de garantir os recursos adequados para um ensino fundado sobre a pesquisa em todas as universidades. Os governos são chamados a reconhecer o papel particular das universidades na condição de uma etapa essencial na rede que promove a inovação e a transfere para o nível regional, a reconhecer e levar o apoio financeiro necessário para reforçar esse processo. Tradução do Autor.

> nationales) et d'un accord sur ces procédures, leurs objectifs et leur suivi. Les universités recommandent un équilibre entre autonomie et responsabilité à travers des procédures d'audit au niveau de l'institution. (IDEM, 8)[241].

O receio encontra-se na questão da responsabilidade da avaliação da qualidade, que, na visão da EUA, deve ser compartilhada tendo a participação de todos os atores envolvidos nas atividades da comunidade universitária. As atividades de garantia de qualidade devem se pautar pelas seguintes ações (2005):

- 1 – serem baseadas no cuidado de adequação com relação aos objetivos que sejam culturalmente adaptados aos países e instituições de ensino superior, e também adequadas as suas missões e perfis.

- 2 – ter como objetivo a melhora estratégica e a capacidade de mudança ao invés do controle de qualidade.

- 3 – ter como meta desenvolver uma dimensão européia para intermediar a ação das equipes de avaliação vindas de vários países

- 4 – levar em consideração o engajamento da instituição para com a sociedade e a dimensão social do Processo de Bolonha.

As universidades apóiam a continuidade da parceria feita com a ESIB (SEU), ENQA e EURASHE no trabalho de achar melhores formas de implementar um sistema de avaliação de qualidade das universidades européias. "*L'EUA soutient le rapport d'ENQA rédigé pour Bergen, les principes et lignes directrices pour l'assurance qualité, ainsi que la mise en*

[241] As universidades estão convencidas de que a legitimidade dos processos externos de garantia de qualidade e a confiança que lhes é acordada dependem de uma pareceria entre todos os atores (estudantes, universidades, autoridades nacionais) e de um acordo de procedimentos, seus objetivos e seu seguimento. As universidades recomendam um equilíbrio entre autonomia e responsabilidade através de processos de auditoria no nível da instituição. Tradução do Autor.

place d'un registre européen d'agences d'assurance qualité et du Comité européen chargé de ce registre » (IDEM, 8)[242].

O tom das demandas se intensifica quando, na parte final da Declaração da EUA, o assunto tratado se refere ao financiamento das universidades. Há uma proeminente necessidade de se aumentar o montante de financiamento para as universidades, que já se esforçam para diversificar suas fontes de recursos, fazendo experiências como formas mistas de financiamento e desenvolvem modelos detalhados de alocação dos recursos recebidos e o total de custos para otimizar os financiamentos vindos do Estado. Mas, por outro lado:

> Les universités d'Europe ne reçoivent pas un financement suffisant et ne peuvent de fait assumer la concurrence avec d'autres systèmes si des niveaux de financement comparables ne leur sont pas alloués. A l'heure actuelle, le financement des universités dans les pays de l'Union européenne ne correspond, en proportion du PIB, qu'à la moitié du financement reçu par les universités américaines. Alors que les objectifs de la stratégie européenne de Lisbonne sont ambitieux, le financement public pour la recherche et l'enseignement supérieur stagne lorsqu'il ne décroît pas. Les universités affirment que ce manque de financement public mine leur rôle de soutien à la démocratie et leur capacité à promouvoir l'innovation culturelle, sociale et technologique. Les gouvernements doivent garantir des niveaux de financement appropriés au maintien et à l'augmentation de la qualité des institutions universitaires. (IDEM, 9)[243].

Se a demanda é feita para uma maior competitividade das universidades européias através do estabelecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior, coloca-se que as condições de competição são inferiores, financeiramente, aquelas das suas maiores concorrentes: as

[242] A EUA apóia o relatório da ENQA redigido em Bergen, os princípios e linhas diretivas para a garantia de qualidade, assim como a implementação de um registro europeu de agencias de garantia de qualidade e do Comitê europeu encarregado desse registro. Tradução do autor.

[243] As universidades européias não recebem um financiamento suficiente e não podem assumir a concorrência com outros sistemas se os níveis de financiamento comparáveis não forem alocados. No momento atual, o financiamento das universidades nos países da União Européia corresponde, em proporção ao PIB, metade do financiamento recebido pelas universidades americanas. Assim que os objetivos da estratégia de Lisboa são ambiciosos, o financiamento público para a pesquisa e ensino superior está estagnado quando não decresce. As universidades afirmam que essa falta de financiamento público mina o seu papel de apoio a democracia e sua capacidade a promover a inovação cultural, social e tecnológica. Os governos devem garantir níveis de financiamento apropriados a manutenção e aumento da qualidade das instituições universitárias. Tradução do Autor.

universidades americanas. A competitividade sem um aumento no orçamento da Universidade parece se colocar como uma contradição sem solução visível.

4.5 – A Declaração de Lisboa – As Universidades Européias depois de 2010: a diversidade de um objetivo comum.

A Declaração da EUA se inicia com a exposição do papel histórico das universidades européias e da exposição do seu papel atual de permitir a sociedade civil superar os desafios do século XXI, como as mudanças climáticas, o desafio pela busca de fontes renováveis de energia, o aumento da expectativa de vida, o progresso cada vez mais rápido das novas tecnologias da informação, o processo de globalização e o crescimento das desigualdades econômicas. De maneira a encarar esses desafios, as universidades têm o papel de desenvolver o avanço das pesquisas de inovação tecnológicas e sociais. As universidades devem garantir as condições para o progresso econômico e a coesão social do continente europeu.

De acordo com a Declaração de Lisboa, destaca-se a necessidade das universidades fornecerem um novo tipo de conhecimento adequado aos tempos presentes e que siga, também, as diretrizes colocadas através da agenda de Lisboa em 2000.

> le défi principal consiste à fournir aux populations européennes – jeunes et moins jeunes – les outils nécessaires pour jouer leur rôle dans la société de la connaissance, dans laquelle le développement économique, social et culturel repose principalement sur la création et la diffusion des connaissances et des compétences. Les sociétés modernes, bien plus que les sociétés agricoles et industrielles des siècles derniers, dépendent de l'application du savoir, des compétences de haut niveau, du savoir-faire entrepreneurial et de l'exploitation des technologies de l'information et de la communication (IDEM, 8)[244].

[244] O desafio principal consiste em fornecer as populações européias – jovens e mais novos – as ferramentas necessárias para terem um papel na sociedade do conhecimento, na qual o desenvolvimento econômico , social e cultural repousa principalmente sobre a criação e difusão dos conhecimentos e competências. As sociedades modernas, bem mais que as sociedades agrícolas e industriais dos últimos séculos, dependem da aplicação do saber, das competências de alto nível, do saber fazer empresarial e da exploração de tecnologias da informação e da comunicação. Tradução do Autor.

Outro ponto importante que se destaca nas considerações inicias da Declaração refere-se a visão das universidades sobre sua própria história : « *les universités reconnaissent que le passage d'un système d'enseignement supérieur réservé à une élite à un système ouvert à tous implique l'existence d'universités dont les missions et les forces diffèrent* » (IDEM,8)[245]. A constatação é importante porque expressa uma mudança no referencial das próprias universidades quanto ao seu papel na sociedade, o que nos remete também a questão da relação global-setorial das políticas públicas. As interações entre o Estado e a Universidade se transformam quando a função dessa última deixa de ser a formação direcionada para as elites sociais. O desenvolvimento do Processo de Bolonha intensifica essa mudança visto que as universidades devem se adequar as demandas nacionais, e internacionais, de maior possibilidade de acesso e mobilidade. Assim,

> Les établissements seront de plus en plus amenés à offrir différents types de programmes d'études permettant l'acquisition d'une grande variété de qualifications qui faciliteront les passerelles d'une institution à l'autre. Par ailleurs, ils développeront des activités de recherche, d'innovation et de transfert des connaissances en accord avec leurs différentes missions. (IDEM, 8)[246].

A manutenção e o aumento da autonomia universitária, em termos financeiros, merecem destaque também nas palavras da Declaração da EUA. Se as demandas feitas as universidades fazem com que elas devam aumentar suas responsabilidades, demanda-se a contrapartida sobre suas formas de financiamento.

Com relação a construção do Espaço Europeu do Ensino Superior, exalta-se a rápida efetivação que tem sido feita com relação aos três ciclos de formação, mas a Declaração de Lisboa faz uma forte ressalva com relação a um dos paradoxos do Processo de Bolonha:

> bien que leur objectif soit de répondre aux problèmes sociaux, le **dialogue avec la société reste encore insuffisant**.[247] Les universités et les

[245] As universidades reconhecem que a passagem de um sistema de ensino superior reservado a uma elite para outro aberto implica a existência de universidades com missões e forças distintas. Tradução do Autor.

[246] Os estabelecimentos serão cada vez mais levados a oferecer diferentes tipos de programas de estudo permitindo à aquisição de uma grande variedade de qualificações que facilitará as passagens de uma instituição à outra. Além disso, eles desenvolvem atividades de pesquisa, de inovação e de transferência de conhecimentos de acordo com suas diferentes missões. Tradução ao Autor.

[247] Grifo meu.

> gouvernements doivent donc renouer avec l'esprit premier de ces réformes, tout en continuant d'améliorer la compréhension et la bonne utilisation des différents outils, afin d'assurer que l'apprentissage soit centré sur l'étudiant, que l'employabilité, l'insertion socioprofessionnelle, la mobilité et l'attractivité soient des objectifs fermement ancrés dans l'espace européen de l'enseignement supérieur (IDEM, 9)[248].

O diálogo insuficiente expressa tanto as demandas anteriores dos comunicados da EUA para uma maior participação das universidades dentro do Processo de Bolonha, como também as relações distantes entre a sociedade e a universidade como destacado anteriormente nesse mesmo capítulo.

Sobre o aprendizado centrado no estudante (ou seja, focado nas necessidades e nas especificidades dos estudantes), nota-se que serão necessárias mudanças nos conhecimentos e competências para a formação dos estudantes, incluindo esforços para adaptar o corpo docente para trabalhar nesse novo enfoque de aprendizagem. Da mesma forma, coloca-se como necessária a participação dos estudantes nesse processo de mudança.

Com relação ao uso dos ECTS (sistema de transferência de créditos dentro do espaço europeu), destaca-se que seu uso tem como conseqüência uma reestruturação da metodologia pedagógica utilizada pelas universidades. Esse sistema funda-se na aprendizagem e na carga de trabalho dos estudantes. Desta forma;

> Il offre une base solide pour l'établissement de relations de confiance au sein des universités mais aussi entre les différents établissements, cycles et disciplines et promeut ainsi une mobilité flexible et à multiples facettes, un objectif-clé du processus de Bologne. Les universités appellent la Commission européenne à prendre en compte les acquis du système ECTS pour développer ses propositions quant à la construction d'un système de crédits (ECVET)[249] applicables à la formation et l'enseignement professionnels. (IDEM, 9)[250].

[248] Ainda que seu objetivo seja de responder aos problemas sociais, o diálogo com a sociedade permanece insuficiente. As universidades e os governos devem se religar com o espírito primeiro das suas reformas, continuando a melhora na compreensão e na boa utilização das diferentes ferramentas a fim de assegurar que a aprendizagem seja centrada no estudante, que a empregabilidade, a inserção sócio-profissional, a mobilidade e a atratividade sejam objetiva ancorados no espaço europeu de ensino superior. Tradução do Autor.

As vantagens do uso da ECTS expressa-se no estabelecimento das relação de confiança entre as universidades e facilitam também a mobilidade de estudantes e docentes, o que é um objetivo definido pelo Processo de Bolonha. Por outro lado, a EUA pede a Comissão Européia o estabelecimento dos ECVET para o ensino profissional, frisando que não deve haver uma sobreposição de sistemas com relação a educação continuada, que deve continuar usando o sistema ECTS.

Com relação a inserção dos estudantes no mercado de trabalho (empregabilidade), a Declaração da EUA (2007) deixa claro que é preciso uma ação das universidades para se aproximarem dos empregadores e de implementarem um sistema que facilite a entrada nos estudantes no mercado de trabalho. É possível perceber, nessa questão, mais uma vez que o engajamento da EUA para a melhora desse objetivo demanda uma contrapartida dos governos.

> Une action conjointe de la part des établissements et des gouvernements est nécessaire pour traduire en actions cet engagement politique largement accepté. Il est urgent pour les gouvernements d'adapter leurs propres structures d'emploi dans le secteur public afin de prendre en compte les nouveaux types de diplômes – un problème qui avait déjà été souligné dans l'étude Trends IV[251] et qui reste sans réponse (IDEM, 10)[252].

---

[249] O Sistema Europeu de Créditos do Ensino e da Formação Profissionais – ECVET – é um quadro metodológico comum que facilita a acumulação e a transferência dos créditos atribuídos aos resultados de aprendizagem de um sistema de qualificação para outro. O seu objetivo é promover a mobilidade transnacional e o acesso à aprendizagem ao longo da vida. Este dispositivo não pretende substituir os sistemas nacionais de qualificação, mas sim melhorar a comparação e a compatibilidade entre esses sistemas. O ECVET é aplicável a todos os resultados alcançados por um indivíduo através dos diferentes percursos de ensino e de aprendizagem e depois transferidos, reconhecidos e acumulados com vista a obter uma qualificação. Esta iniciativa permitirá aos cidadãos europeus obter mais simplesmente o reconhecimento, num outro Estado-Membro, das suas formações, das suas competências e dos seus conhecimentos.

[250] Ele oferece uma base sólida para o estabelecimento de relações de confiança no seio das universidades e também entre os diferentes estabelecimentos, ciclos e disciplinas e promove ainda uma mobilidade flexível com múltiplas faces, que é um objetivo chave do Processo de Bolonha. As universidades pedem a Comissão Européia a levar em consideração as conquistas do sistema ECTS para desenvolver suas propostas quanto à construção de um sistema de créditos (ECVET) aplicáveis a formação e ao ensino profissional. Tradução do Autor.

[251] O relatório TRENDS é organizado pela EUA e produzido bi anualmente como forma de sintetizar os esforços para a construção de um Espaço Europeu de Ensino Superior. Sua publicação é viabilizada pelo apoio financeiro da Comissão Européia, através do Programa Sócrates. O primeiro relatório foi produzido no ano de 1999, após o estabelecimento do Processo de Bolonha.

A melhor inserção no mercado de trabalho depende também, pela visão da EUA, de mudanças a serem implementadas pelo próprio Estado na regulação do seu funcionalismo.

A EUA reforça sua visão sobre a importância da educação e da formação continuadas como forma de aumentar as possibilidades de acesso a uma grande parcela da população européia, da mesma forma que permite estruturas mais flexíveis de formação e reconhecimento dos diplomas. Nesse ponto, a Associação destaca a possibilidade de sobreposição de ações entre o Processo de Bolonha e a União Européia.

> Les outils de Bologne, en particulier le Cadre de Certification pour l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur adopté par les ministres à Bergen, permettent d'élaborer des programmes d'études plus variés et de faciliter le développement de systèmes pour la reconnaissance des acquis de l'expérience. L'EUA appelle la Commission européenne à éviter, dans ses propositions concernant le Cadre de certification pour l'apprentissage tout au long de la vie, le développement parallèle de deux cadres de certification pour l'enseignement supérieur (IDEM, 10)[253].

A estrutura de certificações estabelecida para o ensino superior deve também ser utilizada com relação a educação continuada. A preocupação em não haver a sobreposição de programas revela ainda a situação singular de interação que acontece entre o Processo de Bolonha e a União Européia. A dinâmica de funcionamento de ambos pode levar a sobreposição de programas no tocante ao ensino superior, visto que o primeiro é um processo de política pública internacional que envolve um número maior de atores ao mesmo tempo em que é um programa mais específico. A preocupação da União Européia

---

[252] Uma ação conjunta da parte dos estabelecimentos e dos governos é necessária para traduzir em ações este engajamento político largamente aceito. Torna-se urgente aos governos de adaptarem suas próprias estruturas de emprego no setor público a fim de considerar os novos tipos de diploma, um problema que já foi destacado no estudo TRENDS IV e que permanece sem resposta. Tradução do Autor.

[253] As ferramentas de Bolonha, especialmente o Quadro de Certificação para o Espaço Europeu de Ensino Superior adotado pelos ministros em Bergen, permitem a elaboração de programas de estudos mais variados e de facilitar o desenvolvimento de sistemas para o reconhecimento dos aprendizados adquiridos da experiência. A EUA pede que a Comissão Européia evite, nas suas propostas concernentes ao quadro de certificação para a formação continuada, o desenvolvimento paralelo de dois quadros de certificação para o ensino superior. Tradução do Autor.

com relação ao desenvolvimento de ensino superior pode agir de forma a complementar os avanços feitos no Processo de Bolonha, como pode ainda, assim como já exposto no decorrer do texto, encaminhar para uma sobreposição de programas.

Com relação a internacionalização do Processo de Bolonha, a Declaração da EUA traz alguns pontos esclarecedores.

> L'internationalisation et la « marque Bologne »: le processus de Bologne représente l'un des grands succès européens. Partout dans le monde, il est observé avec un intérêt grandissant et est en passe de devenir une véritable « marque européenne ». Les réformes de Bologne rendent l'enseignement supérieur européen attrayant car elles reposent sur une méthodologie et une philosophie et utilisent des outils transparents comme l'ECTS. Ces principes sont facilement transposables à l'international car ils véhiculent l'idée générale selon laquelle l'enseignement supérieur est un bien public et qu'ils mettent fortement l'accent sur les valeurs universitaires qui sous-tendent l'enseignement supérieur (IDEM, 10)[254].

A primeira ressalva refere-se a utilização clara de expressões que fazem parte do vocabulário próprio do marketing, como por exemplo "grande sucesso" , "marca européia" e "marca Bolonha". A metodologia dos ECTS, assim como os demais avanços do Processo de Bolonha, o tornam como o exemplo a ser seguido quando se trata da questão de um espaço internacional de ensino superior. E, segundo a citação, trata-se não só da internacionalização da metodologia utilizada, mas também há a dimensão valorativa de afirmação do ensino superior como um bem e uma responsabilidade pública. Essa preocupação já constava dos primeiros comunicados feitos pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior, ainda que tivesse sido expressa de maneira mais formal, sem a utilização do vocabulário ligado ao marketing.

As estratégias adotadas pelas universidades para a internacionalização da "marca Bolonha" passam pela cooperação e troca de informações entre elas, além da difusão de programas

[254] A internacionalização e a "marca" Bolonha: o processo de Bolonha representa um dos grandes sucessos europeus. Em todo lugar do mundo, observa-se-o com interesse crescente e torna-se uma marca européia. As reformas de Bolonha tornam o ensino superior europeu atraente porque elas repousam sobre uma metodologia e uma filosofia e utilizam ferramentas transparentes como o ECTS. Esses princípios são facilmente transpostos na escala internacional e veiculam a idéia geral segundo a qual o ensino superior é um bem público e coloca-se forte ênfase nos valores universitários que sustentam o ensino superior. Tradução do Autor.

específicos de Mestrado e Doutorado. Entre as ações da EUA para promover a internacionalização do Processo de Bolonha podem ser citadas as seguintes: atividades de promoção internacional explicando as especificidades do Processo para os parceiros internacionais, também através da participação de debates políticos na Europa, colaborando com a conferência nacional de reitores e estabelecer um diálogo permanente com outras associações universitárias em outras regiões do mundo. Há ainda recomendações para o estabelecimento de outras ações importantes para consolidar a internacionalização do Processo de Bolonha.

> Avec le soutient de l'EUA, les universités devraient établir un code de déontologie pour la coopération internationale et les échanges au sein de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Il est demandé à la Commission européenne et aux gouvernements nationaux de soutenir ce processus d'internationalisation en développant des outils de financement flexibles autorisant les établissements à mettre en oeuvre des stratégies internationales sur le long terme et à faciliter la mobilité des étudiants et des universitaires. Les autorités nationales sont tout particulièrement sollicitées pour adapter les lois sur l'immigration, et les règlements concernant la délivrance des visas, afin de permettre à ces stratégies de porter leurs fruits (IDEM, 11)[255].

Destaca-se, de início, a preocupação da EUA para a realização de um código de deontologia, (ou seja, de regras e obrigações morais que devem regem o exercício de uma profissão) para o melhor relacionamento entre as universidades participantes do Espaço Europeu de Ensino Superior. Demanda-se, outra vez, aos governos nacionais e a Comissão Européia a criação e o fortalecimento de programas de financiamento flexíveis para as universidades para que elas possas gerir suas estratégias de inserção internacional. E volta-se a outro tema já recorrente tanto nas declarações dos Ministros quando nas declarações da EUA; a necessidade de que os Estados reduzam as regulamentações sobre a imigração e facilitam a vinda de estudantes e docentes de outras regiões do mundo e mesmo dentro do continente europeu.

[255] Com o apoio da EUA, as universidades devem estabelecer um código de deontologia para a cooperação internacional e as trocas no seio do espaço europeu de ensino superior. Demandou-se a Comissão Européia e aos governos nacionais de sustentarem esse processo de internacionalização desenvolvendo ferramentas de financiamento flexíveis, autorizando os estabelecimentos a implementar estratégias internacionais de longo termo e de facilitarem a mobilidade de estudantes e universitários. As autoridades nacionais são solicitadas, particularmente, a adaptar as leis de imigração e a regulação dos vistos a fim de permitir o sucesso dessas estratégias. Tradução do Autor.

A EUA destaca que o ensino superior direcionado a pesquisa é uma das vantagens do Espaço Europeu de ensino superior e, por tal razão, deve ser mais bem aproveitado. Cabe as universidades a responsabilidade de permitir aos estudantes um ensino voltado a pesquisa em todos os ciclos do ensino superior. Os estudantes devem ter a oportunidade de adquirirem um largo conhecimento de competências favorecendo a formação de uma nova geração de pesquisadores e de dirigentes "*capables d'intégrer des approches diverses et de répondre aux besoins d'un marché du travail en constante évolution*" (IDEM, 11)[256].

A EUA defende que a pesquisa como prioridade de todos os programas de doutorado, visto que é no doutorado que os estudantes se direcionam para a carreira de pesquisa, o que torna necessário um sistema eficiente de financiamentos dos programas de doutorado, em colaboração com as agencias de financiamento nacionais e européias, incluindo a Comissão Européia. A criação do Conselho Europeu de Pesquisa é visto como um fato que incentiva as universidades a criarem ou reforçarem suas estratégias institucionais no campo da pesquisa.

Com relação aos programas de doutorados, destacam-se os princípios orientadores defendidos pela EUA quando da realização do Seminário "Doctoral Programmes for the European Knowledge Society", ocorrido em Salzburgo, no início do ano de 2005. Esses princípios « *constituent un cadre de travail pour les débats sur les programmes doctoraux en Europe et ont été développés dans un rapport rédigé en vue de la réunion interministérielle de Londres* » (IDEM, 11)[257].

Através das recomendações de Salzburgo, a EUA pretende estabelecer um caminho permanente de cooperação entre as universidades para a troca de boas práticas entre os programas de doutorado, dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior. As recomendações da EUA encontram-se no quadro a seguir.

[256] Capazes de integrar diferentes abordagens e responder as necessidades do mercado de trabalho em constante evolução. Tradução do Autor.

[257] Constituem um quadro de trabalho para os debates sobre os programas doutorais na Europa e foram desenvolvidos por um relatório redigido tendo em vista a reunião interministerial de Londres. Tradução do Autor.

Quadro 6 – Recomendações de Salzburgo.

i. O núcleo que compõe o treinamento doutoral é o avanço do conhecimento através de pesquisas originais. Ao mesmo tempo, reconhece-se que o treinamento doutoral deve se encontrar com as demandas do mercado de trabalho, que é maior que a academia.
ii. Enquadramento em estratégias institucionais e políticas: as universidades como instituições precisam assumir a responsabilidade para assegurar que os programas doutorais e treinamentos de pesquisa que elas oferecem sejam desenhados para fazer face aos novos desafios e incluir o desenvolvimento apropriado das carreiras profissionais.
iii. A importância da diversidade: a rica diversidade dos programas doutorais na Europa – incluindo os doutorados conjuntos – é uma força que deve ser sustentada pela prática e pela qualidade.
iv. Os candidatos ao doutorado como jovens pesquisadores: devem ser reconhecidos como profissionais, com direitos correspondentes, que fazem uma contribuição chave para novos conhecimentos.
v. O papel crucial da supervisão e avaliação: no que diz respeito aos candidates individuais ao doutorado, arranjos para supervisão e avaliação devem ser baseados em uma estrutura contratual transparente de responsabilidades divididas entre os candidatos, supervisores e a instituição (e, se apropriado, incluir outros parceiros).
vi. Atingir uma massa crítica: Programas doutorais devem procurar atingir uma massa crítica e devem desenvolver diferentes tipos de práticas inovadoras que já são feitas através das universidades européias, considerando que diferentes soluções podem ser apropriadas para diferentes contextos e em particular para os menores estados europeus. Essa mudança das escolas de graduação em universidades de peso internacional, considerando a cooperação entre as universidades.
vii. Duração: programas doutorais devem ter um tempo de duração adequado de três a quarto anos em dedicação integral como regra.
viii. A promoção de estruturas inovadoras: para fazer face ao desafio do ensino interdisciplinar e o desenvolvimento de técnicas transferíveis.
ix. Aumentar a mobilidade: Programas doutorais devem procurar oferecer mobilidade geográfica e interdisciplinar além da colaboração internacionais com uma estrutura integrada entre universidades e demais parceiro.
x. Assegurar financiamentos apropriados: o desenvolvimento da qualidade dos programas doutorais e o sucesso dos doutorandos requerem um financiamento apropriado e sustentável.

FONTE: EUA – Salzburg II Recomendations[258].

Destaca-se ainda, na Declaração de Lisboa, os objetivos de promover a capacidade de inovação dentro das universidades, através da implementação de consórcios entre as

[258] http://www.eua.be/Libraries/Publications/Salzburg_II_Recommendations.sflb.ashx

universidades e promovendo uma aproximação junto ao "Programme Cadre" e a conferência nacional de reitores. Será preciso também estreitar a fortalecer a colaboração entre as universidades e as empresas[259].

As universidades devem se comprometer com o cálculo dos custos completos das atividades de pesquisa de forma que possam ter mais condições de garantir os financiamentos necessários para o desenvolvimento dessas atividades. Da mesma forma, a Declaração demanda que os resultados obtidos pelas pesquisas sejam compartilhados de forma aberta pelas universidades. Com relação a qualidade do ensino, a EUA afirma que os procedimentos de qualidade devem ser realizados de tal forma a instigar a emergência de uma cultura do sucesso, criando um ambiente favorável a criatividade e a inovação. Sobre os processos de avaliação externa, as universidades se colocam prontas para assumir suas responsabilidades, inclusive realizando avaliações internas. De fato, defendem que haja uma ligação entre as avaliações externa e interna de qualidade.

> Les mécanismes externes de contrôle de la qualité devraient être liés aux procédures internes, sans toutefois les répliquer, afin d'assurer leur large acceptation au sein de l'université, de bénéficier des synergies en place, avec un minimum de procédures administratives. A cette fin, les institutions doivent jouer un rôle actif – par l'intermédiaire de leurs conférences nationales de recteurs et par le dialogue avec leurs gouvernements et agences d'assurance qualité – dans l'élaboration de leurs systèmes externes d'évaluation en accord avec les démarches qualité institutionnelles (IDEM, 2007)[260].

A ligação entre os procedimentos interno e externo de avaliação farão com que eles sejam mais bem aceitos dentro da comunidade acadêmica. Da mesma forma que as universidades

---

[259] Com tal intuito foi desenvolvido o "Responsible Partnering Guidelines: Joining Forces in a World of Open Innovation: FOR COLLABORATIVE RESEARCH AND KNOWLEDGE TRANSFER BETWEEN SCIENCE AND INDUSTRY GUIDELINES", elaborado em duas versões, a primeira em 2005 e a segunda em 2009. A responsabilidade de publicação é das seguintes organizações: EUA, European Association of Research and Technology Organizations, European Industrial Research Management Association e ProTon Europe. http://www.eua.be/Libraries/Publications/Responsible_Partnering_Guidelines_09.sflb.ashx

[260] Os mecanismos externos de controle de qualidade devem estar ligados aos procedimentos internos, sem os refutar, a fim de assegurar sua larga aceitação no seio da universidade, para se beneficiar da sinergia local, com um mínimo de procedimentos administrativos. Para esse fim, as instituições devem ter um papel ativo – pelo intermédio de suas conferencias nacionais de reitores e pelo diálogo com seus governos e agencias de garantia de qualidade – na elaboração de seus sistemas externos de avaliação de acordo com suas marcas institucionais de qualidade. Tradução do Autor.

devem tomar parte junto com as conferencias nacionais de qualidade, os governos e as agencias de garantia de qualidade do ensino, na elaboração dos sistemas externos de avaliação. Já no tocante a dimensão européia da qualidade de ensino, defende-se que ela seja feita a partir da parceria entre os estabelecimentos de ensino superior, os estudantes, as agências de garantia de qualidade e os governos, em um sistema de governança. A EUA pede, ainda, que os Ministros responsáveis pelo ensino superior adotem as recomendações feitas pelo grupo E4, deixando transparecer sua confiança no trabalho dos parceiros na implementação dos objetivos do Processo de Bolonha.

A última seção da Declaração de Lisboa se concentra sobre a questão da autonomia e o financiamento das universidades. Ressalta-se que a autonomia das universidades européias refere-se quase que unicamente, em grande parte dos Estados, a autonomia acadêmica. A EUA defende que a autonomia das universidades seja expandida para as áreas de orçamento, organização e gestão dos funcionários. Destarte, seria possível a busca de novas formas de financiamento. Por outro lado, percebe-se que não há um sistema único de financiamento das universidades nos Estados participantes do Processo de Bolonha. "*Les données recueillies par le groupe de travail de l'EUA sur le financement montrent l'énorme diversité des mécanismes publics de financement qui coexistent en Europe* » (IDEM, 14)[261]. Baseada nessa constatação, a EUA implementa pesquisas que possam dar um perfil das universidades européias para estabelecer uma metodologia geral do cálculo dos custos das universidades. Há uma necessidade de se conhecer em detalhes os modelos de financiamento público de forma a saber como seria possível aumentar as fontes orçamentárias. Segundo a Declaração, essa ação da EUA:

> Elle est donc directement liée aux éléments-clefs du Processus de Bologne, notamment la dimension sociale (accès, soutien équitable aux étudiants et « abordabilité3 »), la dimension internationale (attractivité et compétitivité) et la mobilité (portabilité des bourses et prêts aux étudiants), et de la Stratégie de Lisbonne. L'EUA soutient la Commission européenne dans son objectif d'augmenter à hauteur d'au moins 2 pour cent du PIB l'investissement dans l'enseignement supérieur d'ici dix ans

[261] Os dados recolhidos pelo grupo de trabalho da EUA sobre o financiamento mostram uma enorme diversidade de mecanismos públicos de financiamento que coexistem na Europa.

> et incite vivement tous les partenaires à travailler de concert de manière à garantir la réalisation de cet objectif (IDEM, 14)[262].

Destaca-se, na citação, o objetivo de aumentar o financiamento no ensino superior em 2% do PIB, em acordo com as recomendações da Comissão Européia. Finalmente, a Declaração se concentra no tema das contribuições privadas para o financiamento do ensino superior, ainda que ele seja considerado um bem público. A questão se coloca de forma a enfatizar os custos cada vez mais elevados para a manutenção da excelência acadêmica. A EUA pretende estimular essa discussão, particularmente no que se refere a cobrança de taxas de inscrição e também sobre o financiamento da educação continuada.

> L'éducation tout au long de la vie requiert des modèles de financement bien plusflexibles que les systèmes adaptés aux besoins des étudiants à temps plein traditionnels. L'EUA analysera donc, en collaboration avec ses membres, les différentes possibilités de contribution privée (étudiants ou diplômés) aux coûts de l'enseignement supérieur tout en tenant compte des divers contextes nationaux (IDEM, 14)[263].

4.6 – A Declaração de Praga – 2009 – European University – Looking Forward with Confidence.

O encontro da EUA em Praga contou com a participação, por videoconferência, do Presidente da Comissão Européia, José Manoel Barroso, que expressou seu apoio a visão da EUA de que a crise econômica não justificaria cortes no financiamento do ensino superior, já que os cortes teriam um impacto negativo no crescimento econômico futuro. Além do mais, a crise financeira forneceu os contornos das discussões que se fizeram no

[262] Ela é, então, diretamente ligada aos elementos chave do Processo de Bolonha, notadamente a dimensão social (acesso, apoio equivalente aos estudantes e abordabilidade), a dimensão internacional (atratividade e competitividade) e a mobilidade (portabilidade de bolsas e empréstimos aos estudantes) e a estratégia de Lisboa. A EUA apóia a Comissão Européia no seu objetivo de aumentar para no mínimo 2% do PIB o investimento no ensino superior daqui a 10 anos e estimula vivamente todos os parceiros a trabalharem em conjunto para a realização desse objetivo. Tradução do Autor.

[263] A educação continuada requer modelos de financiamento mais flexíveis que os sistemas adaptados as necessidades dos estudantes em tempo pleno. A EUA analisará, então, em colaboração com seus membros, as diferentes possibilidades de contribuição privadas (estudantes ou diplomados) para os custos do ensino superior considerando-se os contextos nacionais. Tradução do Autor.

encontro em Praga sobre o futuro do Espaço Europeu de Ensino Superior, como é possível verificar logo no início da Declaração:

> We also addressed the present financial and economic crisis and its impact. For this reason the first part of our Declaration is a targeted message to political leaders and decision makers in international donor organisations with proposals for immediate measures to address the crisis. The second part of the Declaration sets out a long-term strategic agenda for universities identifying 10 factors that will determine our future success (EUA, PRAGUE DECLARATION, 2009, 3)[264].

Desta maneira, a primeira parte da Declaração é composta pela mensagem para os líderes políticos, sugerindo que o combate a crise econômica global se faça, também, através dos investimentos no ensino superior e na pesquisa. A EUA elenca três razões para justificar essa sugestão: Em primeiro lugar, as universidades são essenciais para a garantia do futuro da Europa, porque é através delas que se desenvolverá a pesquisa e a inovação, assim como a formação de cidadãos tolerantes e criativos, conscientes do seu papel na sociedade e no desenvolvimento econômico. "*Through research-based education at all levels we provide the high-level skills and innovative thinking our modern societies need and on which future economic, social and cultural development depends. We strive for the long-term in addition to assuming new tasks and providing solutions to current problems*" (IDEM, 4)[265].

Em segundo lugar, a EUA afirma que as universidades se constituem no motor para a retomada do desenvolvimento econômico.

> Universities – motors for economic recovery: by striving for excellence in teaching, research and innovation, by offering opportunities to diverse groups of learners, and by providing the optimal creative environment for the talented young researchers that Europe needs, universities are

[264] Nós nos direcionamos também a presente crise econômica e seus impactos. Por tal razão a primeira parte de nossa Declaração é endereçada aos líderes políticos e aos tomadores de decisão das organizações doadoras internacionais com o propósito de medidas imediatas para com essa crise. A segunda parte da Declaração elenca uma agenda estratégica de longo termo para as universidades identificando 10 fatores que determinarão nosso sucesso futuro. Tradução do Autor.

[265] Através da educação baseada na pesquisa em todos os níveis nós provemos as técnicas de alto nível e o pensamento inovador que nossas sociedades precisam e no qual o futuro desenvolvimento econômico, social e cultural dependem. Nós pensamos no longo termo para assegurar novas tarefas e providenciar soluções para os problemas presentes. Tradução do Autor.

> increasingly central to future growth and to the consolidation of Europe's knowledge society. (IDEM, 4)[266].

Assim, as universidades podem garantir a formação de cidadãos treinados e capacitados para responderem aos desafios globais do desenvolvimento no século XXI. A terceira razão elencada se relaciona com a queda de investimentos do setor privado no contexto da crise econômica. Na verdade, a EUA retoma em seu discurso argumentos da teoria keynesiana sobre a importância dos investimentos públicos para a retomada do crescimento da economia. Segundo a Declaração de Praga:

> Higher education and research needs a European stimulus package: As mainly public institutions serving the public good and educating almost half of Europe's populations, universities are, more than ever under the present circumstances, crucial for future European development. The same is true of public support for higher education and research: when private support weakens and business falters public funding is essential to guarantee continuity. Europe cannot afford to run the risk of losing a generation of talented people or of a serious decrease in research and innovation activity (IDEM, 4)[267].

Nesse sentido, há uma convergência nítida entre as posições da EUA e dos Ministros responsáveis pelo ensino superior. O discurso e os valores invocados são muito semelhantes, a diferença se coloca no posicionamento de cada um desses atores. As pressões e demandas direcionam-se para a área de investimentos e fazenda dos Estados, mas a interação direta com esses atores se dá dentro do campo governamental, com os Ministros responsáveis pelo ensino superior. Cabe-lhes a tarefa de tentar garantir a

[266] Universidades – motores para a retomada econômica: pelo empenho na excelência no ensino, pesquisa e inovação, por oferecer oportunidade a diversos grupos de estudantes, e por promover o ambiente ótimo e criativo para talentosos jovens pesquisadores que a Europa necessita, as universidades são, cada vez mais, centrais para o futuro crescimento e consolidação da sociedade européia do conhecimento. Tradução do Autor.

[267] O ensino superior e a pesquisa precisam um pacote europeu de estímulos. Sendo as principais instituições públicas oferecendo bens públicos e educação para quase metade da população da Europa, as universidades são, mais do que nunca, cruciais para o futuro do desenvolvimento da Europa. O mesmo é válido para o apoio public para o ensino superior e a pesquisa: quando o suporte privado se enfraquece e os negócios hesitam o financiamento é essencial para a garantia de continuidade. A Europa não pode correr o risco de desperdiçar uma talentosa geração de pessoas ou de um sério decréscimo nas atividades de pesquisa e inovação. Tradução do Autor.

manutenção e o crescimento dos investimentos junto aos demais atores estatais. Como meta concreta, a EUA propõe que se mantenha o objetivo de 3% dos investimentos no desenvolvimento de pesquisa e pelo menos 2% do PIB em investimentos no ensino superior, como foi proposto pela Comissão Européia.

Coloca-se também que um pacote de estimula a pesquisa e ao ensino superior fizeram parte das medidas tomadas pelos Estados Unidos para contenção da crise econômica. As vantagens de tal pacote são colocadas da seguinte forma na declaração da EUA:

> It (the package) supports both high end research and students and families struggling to pay for higher education, thus underlining the need for support to both education and research to ensure that research and innovation remains the engine of future economic development and that wide participation in higher education is maintained. Such support is similarly crucial to underpin the continued dynamic development of the European Higher Education and Research Areas that drive the activities of European universities. It will underpin European solidarity and will work against the present increased risk of nationalism and protectionism in Europe. (IDEM, 4)[268].

Ressalta-se que o discurso da EUA preocupa-se em enfatizar suas ligações com as outras esferas de atividade social, colocando-se, ao mesmo tempo, como discurso de interesse global sem parecer corporativo. Nesse ponto faz-se importante a observação feita por Radelli (2000), dentro do capítulo teórico, de que as récitas dos atores são importantes na condução da política pública. A forma como os atores se colocam e fazem seus relatos tem uma importância na construção do referencial, nas relações global-setorial e, por conseqüência, na dinâmica de interação dos atores que fazem a política pública. Desta forma, a citação acima destaca as vantagens de um pacote de investimentos para o ensino superior que teriam conseqüências que ultrapassam o setor de ensino superior, como se exemplifica na questão do nacionalismo e do protecionismo.

[268] O pacote apóia a pesquisa, estudantes e famílias que lutam para pagar a educação superior, destacando então a necessidade para um apoio da educação e da pesquisa para assegurar que a pesquisa e a inovação mantenham-se como máquinas do desenvolvimento econômico futuro e que a alta participação no ensino superior seja mantida. Tal apoio é também essencial para apoiar a continuidade do desenvolvimento dinâmico do Espaço Europeu de Ensino Superior e de Áreas de Pesquisa que conduzem as atividades das universidades européias. Isso suportará a solidariedade européia e trabalhará contra o crescente risco de nacionalismo e protecionismo na Europa. Tradução do Autor.

Considerando-se essas posições, a EUA recomenda o investimento na atual geração de jovens pesquisadores, fazer uso do potencial não utilizado através do comprometimento e financiamento da educação e da formação continuada na Europa e uma ação de melhoria nas instalações e na infra-estrutura dos campos das universidades. A primeira ação garantiria a manutenção dos jovens pesquisadores na Europa através de programas de incentivo e garantindo condições financeiras de mobilidade de estudantes e docentes. Em contrapartida, "*as universities, we commit to enhancing career opportunities for young researchers and to ensuring implementation of the issues addressed by the European Commission's Charter for Researchers and Code of Conduct for the Recruitment of Researchers*" (IDEM, 4)[269].

Com relação a educação e formação continuadas, a ação deve ser feita seguindo-se as metas estabelecidas pela "European Universities' Charter on Lifelong Learning"[270]. As metas prevêem que se realizem ações de treinamento e atualização dos conhecimentos, além de estimular a entrada no ensino superior daqueles que não o fizeram quando jovens.

> This requires working together with both governments and business to develop and fund appropriate incentive measures, for example through redirecting unemployment benefits into covering the costs of people going back to universities. At European level structural/social funds should also be used to support such measures. (IDEM, 5)[271].

Finalmente, sobre a melhoria da estrutura e das instalações das universidades, a Declaração da EUA destaca que essa ação pode gerar empregos além de melhor prover as condições de

[269] Como universidades, nós nos comprometemos a reforçar as oportunidades de carreira para jovens pesquisadores e assegurar a implementação dos temas expressos pela Carta pra os Pesquisadores da Comissão Européia e o Código de Conduta para o recrutamento de pesquisadores. Traduce do Autor.

[270] EUA has drafted this charter following on from a seminar on Lifelong Learning held in the Sorbonne in December 2007. At this time French Prime Minister François Fillon asked the European University Association to prepare a Charter on this key topic for Europe's universities and for society in the future. (EUA, 2008).

[271] Isso requer um trabalho conjunto com governos e empresas para desenvolver e fundar medidas apropriadas de iniciativa, por exemplo, redirecionando os benefícios dos desempregados para o custeio das pessoas que reingressam as universidades. No nível europeu os fundos sociais devem ser usados para apoiar tais medidas. Tradução do Autor.

ensino e pesquisa. O financiamento necessário pode ser obtido através do Banco Europeu de Investimentos.

A segunda seção da Declaração de Praga concentra-se em elencar 10 fatores de sucesso para as universidades européias na primeira década do século XXI. Reafirma-se, no preâmbulo, a imagem das universidades como instituições dinâmicas e autônomas, responsáveis pela inovação, ensino e pesquisa, e também como responsáveis por achar respostas para desafios excepcionais que se colocam para a sociedade. Dos 10 fatores de sucesso, 4 deles se referem as condições para a continuidade da missão de ensino e pesquisa das universidades, os outros 6 fatores restantes referem-se as condições para que se tenham universidades fortes e flexíveis na busca pela excelência em suas missões.

Quadro 7 – Condições para que as Universidades inclusivas e responsáveis persigam seus objetivos primeiros de ensino e pesquisa:

1. Ampliação das oportunidades de participação e complemento de sucesso para o ensino superior: tornando a educação continuada uma realidade pela ampliação da base daqueles que entram no ensino superior, assegurando possibilidade de continuidade para estudantes ao longo das suas vidas e tendo atenção para o sucesso dos resultados.
2. Melhorar a carreira dos pesquisadores: através da transparência do recrutamento e dos procedimentos de promoção e garantindo maior independência para jovens pesquisadores no nível de pós doutorado, intensificando assim a qualidade e a atratividade da carreira de pesquisa e otimizando a performance de pesquisa das universidades.
3. Prover programas de estudo relevantes e inovadores: reforçando a missão de ensino das universidades mantendo a reforma e a renovação curricular através da introdução de novas abordagens de ensino, oferecendo padrões de ensino mais flexíveis para se adaptar as necessidades da diversidade dos estudantes e garantindo que os graduados de amanhã, incluindo os que entram no mercado de trabalho depois do bacharelado, tenham as técnicas e competências necessárias para fazê-los empregáveis em um mercado de trabalho de rápidas mudanças.
4. Desenvolver perfis institucionais de pesquisa distintos: através do estímulo a rica e única variedade de ambientes promovendo a abordagem interdisciplinar para lidar com os desafios globais do século XXI; reforçar projetos de desenvolvimento focados, apoiados por fundos de pesquisa competitivos e fortalecimento dos mecanismos de cooperação através de uniões regionais e redes de trabalho no nível europeu.

FONTE: EUA, PRAGUE DECLARATION, 2009.

Quadro 8 – Condições para universidades fortes e flexíveis busquem a excelência em suas diferentes missões:

5. Formatar, reforçar e implementar a autonomia: as universidades precisam fortalecer a autonomia para maior servir a sociedade e especialmente para assegurar estruturas de regulação favoráveis que permitirá as universidade de: ter uma estrutura interna eficiente, selecionar e treinar o pessoal, moladar os programas acadêmicos e usar os recursos financeiros, e tudo isso em harmonia com sua missão e perfil institucional.
6. Aumentar e diversificar os recursos: para atingir a sustentabilidade financeira através da implementação de sólidas práticas que identifiquem todos os custos das suas atividades, diversificando o portfólio de recursos e assegurando o financiamento público adequado, provendo assim as bases para o cumprimento das suas tarefas principais ao longo do tempo.
7. Acentuar a qualidade e a transparência: para abranger totalmente as responsabilidades que derivam do comprometimento das universidades com a qualidade e provendo informações adequadas sobre sua missão institucional, atividades, performance e resultados dos alunos, empregados e parceiros.
8. Promover a internacionalização: aumentando a colaboração global, as parcerias e a presença através da Europa como uma prioridade para um grande número de universidades com suas diversas missões, assegurando presença estratégica para promover uma maior perspective internacional entre os estudantes e, em particular, em tempos de crise financeira, demonstrar atividades sólidas de cooperação.
9. Aumentar e melhorar a qualidade da mobilidade: desenvolvendo estratégias institucionais coerentes, provendo oportunidades estruturadas e removendo os obstáculos para mobilidade dos estudantes, pessoal, incluindo o pessoal administrativo e pesquisadores em todos os estágios das suas carreiras, abarcando a mobilidade entre setores e instituições internacionalmente como uma forma de fortalecer o desenvolvimento pessoal, acadêmico e profissional e melhorando as técnicas, inclusive as competências lingüísticas.
10. Desenvolvimento de parcerias: para fortalecer as várias missões das universidades, levando em conta as necessidades dos parceiros no desenvolvimento do currículo, na colaboração de pesquisa e nas práticas de inovação, em particular o modelo inovador de cooperação entre universidade e empresa baseada em sólidos projetos de gerenciamento e melhoria da gerencia sobre a melhora da propriedade intelectual refletindo os respectivos interesses.

FONTE: EUA, PRAGUE DECLARATION.

Evidencia-se que nenhum dos princípios colocados pela EUA se caracteriza como uma novidade se tomada em consideração suas declarações anteriores. Todas essas recomendações e condições elencadas constam do discurso das universidades. A novidade

do discurso reside no fato de que as universidades não se colocam mais no papel de estarem cumprindo suas funções de acordo com as condições dadas pelos governos dos seus respectivos Estados, como era o tom nos discursos anteriores, e de que só poderiam se engajar mais se houvesse uma contrapartida mais efetiva dos atores estatais para a realização dos objetivos do Processo de Bolonha. A récita toma traços mais propositivos e solidários e menos coorporativos. A mudança deve-se a mudança de contexto político provocada pela mudança das perspectivas econômicas, fortemente transfigurada pela crise que se iniciou em 2008 nos Estados Unidos.

Capítulo 05 – O Processo de Bolonha e a União dos Estudantes Europeus – ESU.

A participação dos estudantes, seguindo-se o mesmo princípio acima descrito para as universidades e os atores estatais, podem ser estudadas através das atividades das ESU – European Students' Association (antiga Organisations Nationales des Étudiants em Europe - ESIB), que também se configura como membro do grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha. As posições colocadas pela organização dos estudantes não deve, também, serem colocadas como pontos de vista homogêneos dentre esse grupo social. Como qualquer organização setorial, a estudantil também traz consigo os conflitos de idéias e interesses que caracterizam sua dinâmica. A opção pelo estudo e uso dos comunicados e relatórios elaborados pela organização estudantil segue a mesma linha das opções anteriores que visam se enquadrar nas possibilidades de elaboração desse trabalho.

5.1 – O Processo de Bolonha Segundo a ESU – European Students' Union

A visão e a participação dos estudantes no Processo de Bolonha serão analisadas através das atividades da ESU – European Students' Union. Faz-se aqui a mesma ressalva feita quando da análise da participação das universidades através de sua entidade representativa, a EUA. A ESU é a entidade representativa dos estudantes europeus que tem seu lugar no grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha (BFUG), contudo, não se pode tomar que suas posições representem uma homogeneidade na perspectiva dos estudantes e, como toda organização, a ESU tem suas contradições internas e suas disputas de poder. Se o foco da tese fosse apenas a participação dos estudantes no Processo de Bolonha, tais considerações mereceriam uma maior atenção na condução da pesquisa. Porém, como o estudo do Processo de Bolonha é feito segundo a abordagem da sociologia política da ação pública, que busca caracterizar esse processo como uma política pública internacional, que se desenvolve através da interação dos atores (nacionais, internacionais e subnacionais) primeiramente no cenário internacional, a escolha da ESU encaixa-se no recorte pretendido nesse trabalho. Da mesma forma que foi feito com a EUA, serão analisados as declarações

feitas pela ESU quando dos seus encontros. As declarações se mostram como a síntese das discussões, seminários e grupos de trabalho que se realizam entre os encontros da ESU.

A ESU apresenta uma evolução parecida com a EUA, já que as duas entidades surgiram durante o Processo de Bolonha e passaram a fazer reuniões bienais de acordo com os encontros dos Ministros responsáveis pelo ensino superior. Na verdade, quando começou sua participação como membro consultivo do grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha, a entidade chamava-se ESIB[272].

5.2 - Bologna Students Joint Declaration – 1999.

A primeira reação das entidades estudantis a Declaração de Bolonha deu-se pela declaração conjunta que reuniu 16 entidades de representação estudantis[273]. Inicialmente há uma concordância com os objetivos valorativos expressos pela Declaração de Bolonha. Os estudantes afirmam que "*We think that the "Europe of Knowledge", the development of the cultural dimension are indeed a priority in order to build a common Europe shared by the people*" (BOLOGNA STUDENTS JOINT DECLARATION, 1999)[274]. Contudo, seguem com comentários críticos sobre os principais pontos de diagnóstico e de mudanças propostas pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior.

Os estudantes discordam da falta de competitividade internacional do sistema europeu de ensino superior e afirmam que a melhor forma de garantir a atratividade é através do

[272] A história da ESU se inicia em 1982 com a fundação da West European Student Information Bureau – WESIB que contou com a participação de 7 uniões nacionais de estudantes. A entidade perdeu o W no início dos anos 90 e virou a ESIB. Mudou seu nome em 93 para "The National Unions of Students in Europe", mas manteve a sigla ESIB. Durante o Processo de Bolonha a ESIB foi a organização guarda-chuva de 47 uniões nacionais de estudantes, representando 36 países. Em 2007, por ocasião do seu 52º Congresso, mudou seu nome para ESU.
http://www.esu-online.org/index.php/About%20ESU/History.html

[273] UDU : Italy, UNEF-ID, FAGE : France, LSVb : The Netherlands, SYL, SAMOK : Finland, DSF : Denmark, UNES/VSS : Switzerland, FEF, VVS : Belgium, CSC : Croatia, KSU : Malta UNEL : Luxembourg, NUS : United Kingdom, LSS : Lithuania, StL : Norway, LSA : Latvia, HOOK : Hungary, SSU : Slovenia.
http://www.esu-online.org/index.php/documents/statements/403-bologna-students-joint-declaration.html

[274] Nós pensamos que a Europa do Conhecimento e o desenvolvimento da dimensão cultural são prioritários para a construção comum da Europa compartilhada pelas pessoas. Tradução do Autor.

crescimento do financiamento público. Colocam como obrigação da Europa e dos Estados europeus o permanente crescimento do nível de conhecimento de toda população, e isso fará o sistema europeu de ensino superior mais atrativo. Afirmam ainda que "*Therefore, the declarations must not be a means to install any kind of limitation of the access to higher education. Nor should it have the consequence to expel students from higher education*" (IDEM)[275]. Ainda sobre a atratividade, preocupam-se na manutenção da diversidade do sistema universitário europeu, visto que a diversidade é mais atrativa que a uniformidade.

> The problem of « attractiveness » of European higher education institutions towards countries coming from countries outside the EU and EEA could be solved for example through a more liberal visa policy towards students of these countries. Besides the simplification of administrative procedures, a real policy in order to attract foreign students is to provide them with scholarships, like it is done in Canada or the United States (IDEM)[276].

Demanda-se uma política mais liberal com relação a emissão de vistos de permanência e também um aumento, na quantidade e no valor, das bolsas de estudo. As entidades estudantis estão de acordo com a necessidade de mobilidade no espaço europeu de ensino superior, como estão de acordo com o reconhecimento dos créditos através do uso dos ECTS, do suplemento ao diploma e no estímulo ao estudo de línguas estrangeiras. Contudo, colocam dois pontos que devem ser sublinhados. O primeiro deles é o seguinte:

> **Obviously, the main obstacle to students' mobility remains the** weak number and low level of the amount of mobility scholarships. Studying abroad is expensive and we cannot accept that it is reserved to a social elite. **Governments should consider it as a priority to give all the**

[275] Além disso, as declarações não devem ser um meio para colocar qualquer tipo de limitação de acesso ao ensino superior. Nem devem ter como conseqüência a expulsão de estudantes do ensino superior. Tradução do Autor.

[276] O problema da atratividade das instituições européias de ensino superior para países que não fazem parte da União Européia pode ser resolvido, por exemplo, através de uma política mais liberal de vistos para os estudantes desses países. Além disso, a simplificação dos procedimentos administrativos em uma política real de bolsas de estudo para atrair estudantes estrangeiros como é feito no Canadá e nos Estados Unidos. Tradução do Autor.

> **means necessary in order to make mobility a right for students and build a real open area of higher education**. (IDEM)[277].

O segundo ponto diz respeito a necessidade de uma rápida implementação de um sistema internacional de reconhecimento dos diplomas para facilitar a mobilidade dos estudantes. Pedem a criação de uma comissão com a participação de representantes dos governos, das instituições de ensino superior, da Comissão Européia e, claro, dos estudantes.

Finalmente, o Comunicado Conjunto lamenta, de forma ríspida, a ausência de representantes dos estudantes na elaboração tanto da Declaração de Bolonha quanto da sua antecessora, a Declaração da Sorbonne, feita em 1998.

> Finally, we would like to state that we deeply regret that the students were not involved with the drafting of the Sorbonne and Bologna declarations and to the definition of their objectives even though we are one of the most important populations concerned by the potential reforms. Transparency is needed in the process. **Otherwise it will only create unnecessary opposition and confusion[278].** We hope that in future discussions, national unions of students will be associated on the national level and that ESIB, which represents 37 national unions from 31 countries will be consulted at the European level (IDEM)[279].

O tom aparentemente ameaçador da declaração dos estudantes expressa algumas características peculiares desses atores, como a disposição ao confronto e politização das suas declarações. A primeira declaração tem um tom mais político que técnico e também

[277] Obviamente, o maior obstáculo para a mobilidade dos estudantes permanece o fraco número e o baixo nível do valor das bolsas de estudo. Estudar no estrangeiro é caro e nós não podemos aceitar que isso seja reservado para uma elite social. Os governos devem considerar como prioridade a obtenção dos meios necessários para fazer da mobilidade um direito dos estudantes e construir uma área aberta de ensino superior. Tradução do Autor. Negrito constante do original.

[278] Grifo meu.

[279] Finalmente, nós gostaríamos de afirma que nós lamentamos profundamente que os estudantes não estejam envolvidos na elaboração das declarações da Sorbonne e de Bolonha e na definição dos seus objetivos ainda que nós sejamos uma das partes afetadas mais importantes pelas reformas propostas. A transparência é necessária. Caso contrário, esses processos só acarretarão oposição e confusão desnecessárias. Nós esperamos que nas discussões futuras as entidades nacionais dos estudantes e a ESIB, que representa 37 uniões nacionais dos estudantes de 31 países, sejam consultadas no âmbito europeu. Tradução do Autor.

mais político que cooperativo, diferentemente do que se constatou nas declarações da EUA. Se os Ministros responsáveis pelo ensino superior configuram-se como os atores condutores, as universidades são os atores que devem implementar parte substancial das decisões, o que caberia aos estudantes ? Pela declaração, constata-se que os estudantes demandam mais do que a simples uso das mudanças que se construiriam.

5.3 – A Segunda Convenção Européia dos Estudantes – 2001.

Na verdade, a Declaração de Gotemburgo, resultando da Segunda Convenção, expressa a visão da então ESIB sobre o Processo de Bolonha como parte da Segunda Convenção Européia dos Estudantes. A primeiro ocorreu em Paris, em novembro de 2000 e seus documentos não se encontram disponíveis no site da ESU. Se em 1999 a então ESIB teve de se auto convidar para participar para o encontro dos Ministros em Bolonha, em 2001, por ocasião do encontro de Praga, a ESIB foi convidada na condição de "keynote speaker", demonstrando o crescente reconhecimento sobre o papel dos estudantes na condução do Processo de Bolonha.

O Processo de Bolonha é visto, de acordo com a ESIB, como uma etapa para a implementação de uma Europa sem fronteiras para seus cidadãos, logo, o Espaço Europeu de Ensino Superior a ser construído deve incluir todos os estudantes em condições de igualdade. Segundo sua visão, "*the reason for creating a European higher education area is the improvement of all national higher education systems, by spreading good practices and promoting cooperation and solidarity between the European states*" (The Declaration from the European Student Convention, 2001)[280].

A entidade representativa dos estudantes destaca que as bases até o momento colocadas pelos objetivos do Processe de Bolonha "*failed to address the social implications the process has on students*" (IDEM)[281]. O ensino superior deve manter como objetivos

[280] A razão para criar o Espaço Europeu de Ensino Superior é de melhorar todos os sistemas de ensino superior nacionais, espalhando boas práticas e promovendo a cooperação e a solidariedade entre os Estados europeus. Tradução do Autor.

[281] Falhou ao tratar das implicações sociais que o Processo tem sobre os estudantes. Tradução do Autor.

capacitar os estudantes para adquirirem técnicas e conhecimentos necessários na vida futura. E ressaltam que:

> The social and civic contributions must be present as the primary functions of the higher education institutions. Higher education institutions are important actors in civic society; therefore all members of the higher education community should be involved. Students therefore are not consumers of a tradable education service, and as a consequence it is the governments' responsibility to guarantee that all citizens have equal access to higher education, regardless of their social background. This means providing students with adequate funding in the form of study grants and the higher education institutions with enough funding to exercise their public tasks (IDEM)[282].

Destaca-se em primeiro lugar a demanda para uma participação mais efetiva também das universidades nesse processo, e destaca-se ainda a afirmação de que os estudantes não são meros consumidores de serviços educacionais, o que coloca como responsabilidade do Estado prover a igualdade de oportunidades para todos aqueles que quiserem entrar no ensino superior. Assim, deve-se garantir condições financeiras necessárias para o funcionamento das universidades, assim como garantir bolsas para que os estudantes possam aproveitar suas oportunidades de estudo no ensino superior.

Pede-se o estabelecimento de compatibilidade entre os programas oferecidos pelas instituições de ensino superior, assim como uma estrutura européia de critérios de creditação e um sistema comparável de graus de estudo, para assegurar que os créditos acumulados em Estados ou universidades diferentes possam ser transferíveis. O sistema de dois ou três ciclos deve garantir acesso livre e igualitário para todos os estudantes. Para garantir a qualidade, os estudantes ressaltam a necessidade de uma maior cooperação entre os sistemas nacional de garantia de qualidade de ensino.

[282] As contribuições da sociedade civil devem ser apresentadas como funções principais das instituições de ensino superior que são atores importantes na sociedade civil, de forma que todos os membros da comunidade acadêmica sejam envolvidos. Os estudantes não são consumidores de um serviço comercial de educação e, como conseqüência, é de responsabilidade dos governos garantirem que todos os cidadãos tenham oportunidade de acesso ao ensino superior a despeito das suas condições sociais. Isso quer dizer que são necessários meios para prover os estudantes com os meios financeiros adequados na forma de bolsas de estudo e as universidades com financiamentos suficientes para cumprirem suas tarefas. Tradução do Autor.

Sobre a mobilidade de estudantes, pesquisadores e docentes, prega-se a retirada dos obstáculos existentes, mas não apenas os obstáculos de regulamentação estatal.

> Obstacles to mobility exist not only in the academic world. Social, economical and political obstacles must also be removed. Governments should guarantee foreign students the same legal rights as the students in the hosting country and higher education institutions should take the responsibility to provide students with mobility programmes (IDEM)[283].

O estabelecimento dessas medidas garantirá a maior atratividade do Espaço Europeu de Ensino Superior, do qual o Processo de Bolonha é visto apenas como o primeiro dos passos para uma maior transparência nas decisões e diretrizes. Torna-se necessária uma maior transparência no compartilhamento e na criação dos dados requeridos para o cumprimento dos objetivos propostos. A inclusão dos estudantes na condução do Processo de Bolonha é também ressaltada.

> Finally, it must be stressed that students, as competent, active and constructive partners, must be seen as one of the driving forces for changes in the field of education. Student participation in the Bologna process is one of the key steps towards permanent and more formalised student involvement in all decision making bodies and discussion for a dealing with higher education on the European level. ESIB - the National Unions of Students in Europe, being the representative of students on the European level, must be included in the future follow-up of the Bologna declaration (IDEM)[284].

[283] Obstáculos para a mobilidade não existem somente no mundo universitário. Obstáculos sociais, políticos e econômicos devem ser removidos. Os governos devem garantir aos estudantes estrangeiras o mesmo direito dos estudantes nos países hóspedes e as instituições de ensino superior devem assumir a responsabilidade de prover os estudantes com programas de mobilidade. Tradução do Autor.

[284] Finalmente deve ser ressaltado que os estudantes, como parceiros competentes, construtivos e ativos, devem ser visto como uma das forças de mudança no campo da educação. A participação dos estudantes no Processo de Bolonha é uma das chaves para uma participação estudantil permanente e formalizada nos corpos decisórios e de discussão para lidar com o ensino superior no âmbito europeu. A ESIB a União Nacional dos Estudantes na Europa – sendo a representante dos estudantes em nível europeu deve ser incluída no futuro grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha. Tradução do Autor.

5.4 – A Terceira Convenção Européia dos Estudantes – Bruxelas – 2001.

A Terceira convenção européia de estudantes teve lugar em Bruxelas, e não teve uma declaração oficial da então ESIB sobre o andamento do Processo de Bolonha. No entanto, foram organizados grupos de trabalho que se debruçaram sobre os seguintes temas: Mobilidade e Competição; Acabando com a Torre de Marfim: uma área de ensino superior inclusiva; Creditação: facilitando a mobilidade ou criando barreiras ?; Educação continuada: caminhos alternativos para a Educação; Bolonha e o Mundo; Mercantilização da Educação: os estudantes são clientes ?.

O documento oficial da Convenção[285] é na verdade um guia completo do que se passará nos grupos de trabalho, não havendo um documento ou declaração de síntese. Mas já é possível perceber características das récitas dos atores pela própria escolha e denominação dos grupos de trabalhos. A preocupação principal é garantir um espaço de ensino superior que seja inclusivo, se construa de modo a contar com a participação dos atores envolvidos e que seja colocada como dever público.

5.5 – A Quarta Convenção Européia dos Estudantes – Dubrovnik – 2002.

A quarta convenção concentrou na discussão do reconhecimento dos caminhos não formais de educação. O workshop sobre o assunto centro-se na troca de experiências nacionais de sucesso nessa área e na elaboração de um lista com as seguintes prioridades a serem seguidas dentro do Processo de Bolonha e propostas pela Comissão Européia:

[285] http://www.esu-online.org/documents/publications/conference_documents/0111_esc03_brussels/social-dimension_esc03_reader.pdf

Quadro 9- Seis Prioridades de Ação propostas pela Comissão Européia.

1. **Avaliação do Aprendizado**: Avaliação e reconhecimento do aprendizado formal e não formal; transferência e reconhecimento mútuo de certificados formais e diplomas.
2. **Informação, orientação e aconselhamento**: serviços de aconselhamento de qualidade.
3. **Investir Tempo e Dinheiro no Aprendizado**: Aumentar o nível global de investimentos dos Estados membros em educação e treinamento; incrementar os investimentos privados.
4. **Aproximar aprendizagem e alunos:** Encorajar regiões ou comunidades de aprendizado, locais de trabalho a se tornarem organizações de aprendizado e desenvolver centros locais de aprendizado.
5. **Competências básicas**: Garantir para todos os cidadãos o acesso a técnicas básicas em todos os períodos da vida.
6. **Pedagogias inovadoras**: Assumir o novo papel de professores e estudantes

FONTE: ESU[286]

5.6 – A Quinta Convenção Européia dos Estudantes – Atenas – 2003.

A quinta Convenção Européia dos Estudantes teve lugar em Atena no mês de fevereiro de 2003, com a participação de 140 representantes de 40 Estados europeus. O tema principal da Convenção foi "Como alcançar uma verdadeira mobilidade estudantil" ("How to achieve genuine student mobility"). O objetivo era formular uma proposta dos estudantes para ser apresentada junto a Conferência dos Ministros responsáveis pelo ensino superior que aconteceria em setembro, em Berlim, para a continuidade dos trabalhos para implementação do Processo de Bolonha. O tema da debatido na Convenção também se encaixa nos objetivos do programa Sócrates e Erasmus, de responsabilidade da União Européia. A Convenção teve também a participação do Secretário Geral da EUA, e foi apoiada pela Presidência Grega da União Européia e pela Comissão Européia.

Nas palavras do Presidente da ESIB:

> The Convention tackled how to overcome the barriers to genuine student mobility from the economic barriers of insufficient grants to the social and political issues, it also addressed the relatively new topic of e-mobility

[286] http://www.esuonline.org/documents/publications/conference_documents/0203_ESC04_dubrovnik/non-formal-edu_esc04_ws-report.pdf

> and whether this is an answer to encouraging more mobility or whether this will become a cheap option for those that can't afford physical mobility. (The 5th European Student Convention, 2003)[287].

A ênfase dos estudantes sobre a questão da mobilidade não se coloca tanto nas questões dos obstáculos jurídicos, mas sim na questão dos obstáculos econômicos, como a insuficiência de bolsas e auxilia financeiro, que possam impedir a mobilidade estudantil dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior. Preocupa-se também com a questão da "e-mobility", visto que ela pode ser tornar uma opção mais barata do que a mobilidade física.

A estrutura de trabalho da Convenção apresentou a divisão em 5 workshops que trabalharam diferentes aspectos sobre a mobilidade. O primeiro tratou da questão da mobilidade vertical, o segundo concentrou-se na "e-mobility", o terceiro nos aspectos sociais e econômicos da mobilidade, o quarto na mobilidade horizontal e o último sobre a questão do acesso a mobilidade. As conclusões dão conta de que a mobilidade horizontal enfrenta menos problemas e obstáculos que a mobilidade vertical. (A primeira faz referência a mobilidade dentro de um ciclo, a segunda refere-se a mobilidade passando-se de um ciclo para outro em diferentes universidades). Segundo o relatório do grupo de trabalho[288]:

> However, often the problems to vertical mobility appear harder to overcome than those of the horizontal mobility, often due to the fact that vertical mobility is about an entire degree and of a longer duration and carries greater implications for the individual as well as for the participating institutions. Diploma Supplement emerged as an important tool to overcome the recognition problems together with the ECTS system. Vertical mobility was also seen as something quite different from horizontal mobility, it may for example be seen as more academically

[287] http://www.esu-online.org/index.php/component/content/109.html?task=view
A Convenção discute como superar as barreiras para uma verdadeira mobilidade estudantil, das barreiras econômicas da insuficiência de bolsas para as barreiras de questões políticas e sociais, o que concerne também o novo tópico do e-mobilidade e se isso é uma resposta para encorajar a mobilidade ou se isso se tornará uma opção barata para aqueles que não podem prover a mobilidade física. Tradução do Autor.

[288] http://www.esuonline.org/documents/publications/conference_documents/0302_esc05_athens/vertical mobility_esc05_ws-report.pdf

> focused, however, also a lot depends on the participating students personal aims and priorities (ESU, 2003)[289].

As dificuldades no estabelecimento de uma plena mobilidade vertical estudantil referem-se não só aos aspectos econômicos, mas também na questão do reconhecimento dos diplomas, por isso a ênfase dada pelo comunicado da ESU sobre a importância do Suplemento ao Diploma.

5.7 – A Sexta Convenção Européia dos Estudantes – Palermo – 2003

A ESIB realizou se sexto encontro na cidade de Palermo, no mês de outubro de 2003 e teve como tema o papel do ensino superior na sociedade do conhecimento. O "General Report" da sexta Convenção identifica uma série de processos internacionais em desenvolvimento que envolvem as configurações futuras do ensino superior. O Processo de Bolonha e a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior é um desses processos. Os objetivos da agenda de Lisboa traçam as linhas que devem ser seguidas pela União Européia com relação ao ensino superior. Ainda se discutia, então, a questão da Constituição Européia. O Conselho Europeu trabalhava no fortalecimento de uma integração com o leste e sudeste da Europa. As preocupações com o future do ensino superior também se manifestam em esfera global.

> On the world level, UNESCO is working to reaffirm higher education as a public good and public responsibility and the role of education for citizenship and understanding between all peoples of the world. At the same time, the World Trade Organisation is negotiating rule for trade in

[289] Enfrentam freqüentemente os problemas da mobilidade vertical parecem ser mais difíceis de serem superados do que aqueles da mobilidade horizontal, geralmente devido ao fato de que a mobilidade vertical refere-se a ciclos inteiros e de longa duração com conseqüências para os indivíduos e instituições participantes. O Suplemento de Diploma emerge como uma importante ferramenta para transpor os problemas de reconhecimento junto com o sistema ECTS. A mobilidade vertical era também vista como algo bem diferente da mobilidade horizontal, já que por ser visto, por exemplo, como focada de forma mais acadêmica. Entretanto, muito depende dos objetivos e prioridades pessoais dos estudantes participantes. Tradução do Autor.

> education services in the framework of GATS (ESU, GENERAL REPORT, 2003)[290].

Da mesma maneira, há uma preocupação de várias organizações sociais com o futuro do ensino superior. Muitas dessas preocupações despertadas pelo lançamento do Processo de Bolonha. Sindicatos, empregadores e líderes industriais começam, segundo o General Report, a formular suas demandas para a implementação do Espaço Europeu de Ensino Superior. As reformas discutidas visão a adaptação do ensino superior com relação aos novos desafios do século XXI. Seriam as maiores reformas desde os anos 60, na visão dos estudantes.

Quando existe a referência a sociedade do conhecimento, afirma-se que o conhecimento "*is the first value and element that allows development and economic growth. Immaterial knowledge produces profit much more than material factors as physical work*" (IDEM, 1)[291]. Coloca-se que a sociedade adquiriu, ao longo das últimas décadas, uma complexidade de relações econômicas e sociais que antes inexistia. Naquilo que concerne o ensino superior, a ESIB identifica dois movimentos contrastantes: o primeiro é a necessidade do ensino de habilidades críticas (critical competencies), o que leva ao estabelecimento da educação continuada. Por outro lado, há a necessidade de ligações mais fortes entre o ensino superior e as necessidades do mercado de trabalho, o que leva a uma perspectiva de formação em curto prazo.

> From the point of view of several sociologists and other intellectuals studying this phenomena, the role of education, and especially of Higher Education should be to find the way to balance these two elements, teaching its students the knowledge and the elements to make them be really active citizens in society. Especially HE should rather be capable of being the first not being conservative and ready to change according to

[290] Globalmente, a UNESCO tem trabalhado para reafirmar o ensino superior como um bem e uma responsabilidade pública e o papel da educação para a cidadania e para o entendimento entre todos os povos do mundo. Ao mesmo tempo, a Organização Mundial do Comércio negocia regras gerais de comércio para serviços de educação dentro do quadro do GATT. Tradução do Autor.

[291] É o valor essencial e o elemento que permite o desenvolvimento econômico. O conhecimento imaterial produz lucro mais do que os fatores matérias ou o trabalho físico. Tradução do Autor.

> society needs, but never giving up its role of scientific guide for the sake of society (IDEM, 2)[292].

O encontro desse equilíbrio entre formar cidadãos críticos e a formação da mão de obra especializada que corresponda às expectativas do mercado de trabalho aparece também nos documentos e declarações da EUA e nos Comunicados dos Ministros responsáveis pelo ensino superior. Segundo as discussões que tiveram lugar na Sexta Convenção dos Estudantes Europeus, esse equilíbrio não estaria existindo, fazendo com que as necessidades do mercado de trabalho apresentassem maior peso que a formação de cidadãos críticos. Algumas conclusões da Convenção apresentam um consenso entre a visão dos estudantes e dos participantes convidados. Esse consenso baseia-se nas seguintes constatações:

Quadro 10 – Analise sobre o que está acontecendo com o Ensino Superior (2003)

· Freqüentemente a linguagem usada nos documentos políticos sobre o ensino superior tem um vocabulário de mercado e comércio.
· Competitividade e comercialização do ensino superior estão cada vez mais na agenda, chegam a ações concretas mais que ações de cooperação e investimentos públicos.
· Freqüentemente o LLL (aprendizado ao longo da vida) é mais um projeto que algo concreto e acessível para todos.
· Globalização e desenvolvimento de tecnologias de comunicação estão remodelando o ensino superior, sem ter um acordo democrático o suficiente com os membros da comunidade de educadores.
· Sobre como fazer a Europa competitiva e socialmente coesa, freqüentemente o modelo pare ser os Estados Unidos, esquecendo-se o valor da diversidade e da herança cultural européia.

FONTE: ESU – GENERAL REPORT, 2003.

Para que seja possível o estabelecimento do equilíbrio entre as duas características principais do ensino superior são necessárias mudanças na condução das políticas de ensino

[292] Do ponto de vista de muitos sociólogos e outros intelectuais que estudam o problema, o papel da educação, e especialmente do ensino superior, deve achar um meio de harmonizar esses dois elementos: ensinar seus estudantes com o conhecimento necessário para uma cidadania ativa. O ensino superior deve ser capaz de não ser conservador e estar pronto para mudar de acordo com as necessidades sociais, mas sem desistir do papel científico para o bem da sociedade. Tradução do Autor.

superior, e conseqüentemente nas ações do Processo de Bolonha, para o ano de 2010. Segundo o General Report da Sexta Convenção, as mudanças devem se guiar pelos seguintes pontos:

Quadro 11 – Sugestões para o Ensino Superior em 2010.

· O escopo da sociedade baseada no conhecimento supera o ensino superior. Todos os níveis de educação devem ser considerados e reformados.
· Deve-se assegurar o livre acesso a informação, educação e resultados de pesquisa.
· Não há economia baseada no conhecimento que possa fazer a sociedade competitiva e coesa se não há investimentos públicos garantidos.
· Investimentos privados e cooperação com o Mercado de trabalho são necessárias , mas apenas com uma regulação clara e forte que garanta a liberdade acadêmica.
· Tanto a especialização par ao Mercado de trabalho quanto para o conhecimento crítico e o entendimento cultural são elementos chave para desenvolver um reforma na empregabilidade da futura força de trabalho.
· A ênfase na concentração de recursos para criar áreas de excelência é algo não confiável. Seria mais recomendado que todos os esforços sejam feitos para desenvolver tanto quanto possível um ensino superior de qualidade em todos os campos, considerando-se as peculiaridades de cada nível local. Um complemento seria um sistema de bem estar que garantisse plena mobilidade e um sistema de educação organizado para aumentar sua base de acesso.
· Objetivos de competição devem ser claros. Devem ser mais orientados na melhoria da qualidade de que em critérios comerciais. A melhora na pesquisa e inovação devem, cultivar o promover o desenvolvimento dos países tendo a cooperação como um método chave.
· Esforços devem ser feitos não apenas no aprendizado formal mas também no aprendizado informal ou não formal. De um lado a padronização pode ser inútil para as necessidades de uma sociedade em mudança e perigosa para o crescimento da cidadania ativa, visto que o pensamento crítico é visto como uma técnica implícita necessária em uma sociedade baseada no conhecimento.
· O modelo para todo ensino superior nas políticas e reformas da Europa não podem ser apenas baseadas nos Estados Unidos ou em qualquer outro país. A Europa deve ser apta a desenvolver, defender e promover suas peculiaridades. Esse é o único caminho para a competitividade em escala global garantindo o papel ético do ensino superior em nossa sociedade.
· O envolvimento de todo comunidade do ensino superior como parceiros plenos deve ser garantida como o único caminho para fazer as políticas internacionais efetivas e mais centradas em processos democráticos.

FONTE: ESU – GENERAL REPORT – 2003.

5.8 – A Sétima Convenção Européia dos Estudantes – Dublin – 2004.

A sétima Convenção Européia dos Estudantes teve lugar em Dublin, e seu tema central de discussão foi a Estrutura de Qualificações dentro do contexto do Processo de Bolonha. Como nas edições anteriores, a ESIB escolhe como sede do seu encontro o país que exerce a Presidência da União Européia.

A questão da Estrutura de Qualificações (Qualifications Framework) concerne quase todos os objetivos colocados pelo Processo de Bolonha e emergiu nas discussões no Comunicado dos Ministros responsáveis pelo ensino superior em Praga e Berlim, respectivamente nos anos de 2001 e 2003. A Estrutura de Qualificações faz referencias a ações nacionais e européias, de forma que é necessária a implementação dessas estruturas em cada Estado para que seja implementada uma estrutura européia, abrangendo todos os Estados participantes do Processo de Bolonha.

De acordo com os avanços até então do Processo de Bolonha, decidiu-se que cada Estado deve ter uma Estrutura de Qualificações nacional, baseada nos resultados do aprendizado, qualidade e nível de ensino e nas horas de trabalho. Já a Estrutura de Qualificações Européia deve se ater nas qualificações que serão adquiridas pelos estudantes no ensino superior, e naquelas que o estudante deve possuir para ser admitido no ensino superior.

> A European Qualifications Framework should in more generic terms describe the qualifications with due regard to institutional, historical and national contexts. Whereas national Qualifications Frameworks should encompass all levels of education the focus on the European framework should be the qualifications gained in Higher Education and the ones needed for access to Higher Education. This also implied looking at sub-degree post-secondary education (ESU – GENERAL REPORT, 2004)[293].

A Estrutura de Qualificações deve ser feita de maneira a garantir a comparabilidade e compatibilidade dos níveis de ensino superior, garantindo também a possibilidade de

[293] Um Quadro Europeu de Qualificações deve descrever de forma mais genérica as qualificações com o cuidado devido aos contextos institucionais, históricos e nacionais. Enquanto os quadros nacionais de qualificações devem incluir todos os níveis de educação, o foco do quadro europeu deve ser as qualificações adquiridas no ensino superior e aqueles que precisam de acesso ao ensino superior. Isso implica considerar nos graus de aprendizado anteriores ao ensino superior. Tradução do Autor.

mobilidade de estudantes e docentes. O reconhecimento dos diplomas também se beneficiará do estabelecimento da estrutura de qualificações. A orientação dessa estrutura deve se basear no modelo de aprendizado centrado no estudante e deve ter uma forma flexível, de forma a abrir a oportunidade de continuidade dos estudos após um período de experiências práticas no mercado de trabalho.

Se bem implementada, a Estrutura de Qualificações trará benefícios para a mobilidade, para o reconhecimento dos diplomas, facilitará a inclusão da educação continuada no Espaço Europeu de Ensino Superior, dará melhores condições para a garantia de qualidade do ensino, trará maior transparência de informações e melhorará a inserção dos estudantes no mercado de trabalho. Contudo, o General Report coloca alguns aspectos negativos que podem se concretizar com a adoção de uma Estrutura Européia de Qualificações. Seriam elas:

Quadro 12 – Possíveis Aspectos Negativos dos Quadros de Qualificações.

· Harmonização/padronização do conteúdo dos elementos dos cursos de graduação
· Menor diversidade cultural
· Risco de descrições muito estreitas ou muito amplas.
· Menor autonomia institucional que pode ser muito prescritiva ou burocrática.
· Menos qualidade já que apenas uma media será considerada nos resultados de aprendizagem.
· Falta de impulso para inovação.
· Risco de menor atenção para outros objetivos e ferramentas do processo de Bolonha.
· Menor possibilidade para qualificações especializadas.
· Muita concentração nos objetivos e pouca nos processos.

FONTE: ESU – GENERAL REPORT, 2004.

5.9 – A Oitava Convenção Européia dos Estudantes – 2004 – Nijmegen.

A oitava Convenção Européia dos Estudantes teve lugar em Nijmegen, na Holanda, que exercia na época a Presidência da União Européia, no final do ano de 2004 e teve como tema principal a Construção de uma Universidade Democrática. A entidade representativa dos estudantes dá forte ênfase aos princípios democráticos que devem servir de base para a formação do Espaço Europeu de Ensino Superior.

Diferentemente das outras edições, não há um General Report disponível da Convenção, apenas um guia da convenção expondo brevemente seus objetivos e a programação dos workshops, que abrangeram os seguintes temas: Estudantes como cidadãos ativos, representação estudantil, financiamento do ensino superior, autonomia universitária e garantia de qualidade.

Sobre o primeiro tema, o Convention Reader afirma que: "*Active citizenship of students and youth in general is the precondition for a democratic society, for social justice and participation*" (ESU, CONVENTION READER, 2004, 11)[294]. A participação dos estudantes é essencial para a construção democrática e é uma forma de contrapor a apatia política e o individualismo que caracterizam parte da sociedade atual (IDEM). O segundo tema coloca-se baseado na questão de como melhorar a representatividade das entidades estudantis de forma a garantir que todos sejam ouvidos quando das ações da ESU (ESIB na presente data).

A questão do financiamento do ensino superior ressalta a contradição existente entre o posicionamento dos Ministros responsáveis pelo ensino superior na afirmação do ensino superior como um bem público ao mesmo tempo em que não há garantias de financiamento suficiente para as universidades garantirem seu papel no desenvolvimento do Processo de Bolonha (IDEM). A autonomia universitária faz-se tema do quarto workshop colocando-se a preocupação de uma autonomia que não seja apenas acadêmica, mas também orçamentária, o que deve levar a uma redefinição das relações entre Estado e Universidade. Nesse ponto, a visão dos estudantes converge com aquela já expressa anteriormente da

[294] A cidadania ativa dos estudantes e jovens em geral é uma pré-condição para uma sociedade democrática, para a justiça social e para a participação. Tradução do Autor.

EUA. Finalmente, o quinto workshop expõe as questões a serem discutidas com relação a garantia de qualidade, como por exemplo, como equilibrar a autonomia e liberdade acadêmica com as responsabilidades por padrões de qualidade estabelecidos. A visão dos estudantes nesse aspecto é, outra vez, convergente com a visão defendida pela EUA, como exposto anteriormente neste mesmo capítulo.

5.10 – A Nona Convenção Européia dos Estudantes – Luxemburgo – 2005.

A nona Convenção Européia dos Estudantes teve lugar em Luxemburgo, no início do ano de 2005 e teve como principal tema a questão do financiamento do ensino superior. Segundo o General Report, as discussões sobre o tema central ocorrem em pela realização de plenárias e de grupos de trabalho.

As plenárias colocaram as discussões das seguintes questões: a governança futura nas instituições de ensino superior, o futuro do financiamento das instituições de ensino superior (abrangendo a responsabilidade pública, fundos alternativos e contribuições privadas), e o financiamento e o auxílio ao estudante. (ESU, 2005).

Já os grupos de trabalho dividiram-se de acordo com a discussão dos seguintes temas: a propriedade intelectual e seus efeitos no financiamento do ensino superior, o processo de tomada de decisão dentro da universidade (ou seja, como utilizar o financiamento público existente para o ensino superior de uma maneira mais eficiente), "*the funding gap*" e a crescente pressão para se achar modos alternativos de financiamento do ensino superior, outro workshop debruçou-se sobre a seguinte questão: ensino superior: interesse público ou benefícios privados ? Finalmente, o último workshop discorreu sobre a dimensão social do financiamento aos estudantes, centrando-se na passagem de uma perspectiva doméstica para uma perspectiva internacional (IDEM).

Segundo o General Report, a época escolhida para o discussão dos financiamento pela entidade representativa dos estudantes não poderia ser mais apropriado:

> However, having now been through a whole Convention on this topic, it seems that the timing was quite right. With the enlargement of the EU in 2004, and with the current year being mid-term mark for both the timelines of both the Bologna Process and the EU Lisbon Objectives, the discussion on financing of higher education has only recently become of more European concern, rather than solely national concern. What is also a phenomenon of very recent times is the greater affect that European policy directions and efforts now have on financing policies of national higher education systems, whereas before the situation was rather the opposite. (ESU, GENERAL REPORT, 15)[295].

Com base nas discussões ocorridas, a ESU elaborou a seguinte lista de constatações que se apresentam como a conclusão das discussões obtidas ao longo da Convenção:

Quadro 13 – CONCLUSÕES DA NONA CONVENÇÂO DOS ESTUDANTES EUROPEUS SOBRE O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

- Um grande investimento public no ensino superior é necessário.
- De uma forma geral, há a necessidade de um maior investimento no ensino superior.
- Financiamentos alternativos são aceitáveis para os estudantes, mas dentro de alguns limites éticos.
- Propriedade Intelectual é aceita como uma fonte de financiamento, mas não como a principal fonte.
- A ajuda aos estudantes devem ser direcionadas com cuidado, considerando as responsabilidades do Estado e dos estudantes e trabalhando para assegurar um sistema de portabilidade das bolsas e empréstimos.
- Procura de outros sistemas de financiamento public (como vauchers) são vistas de forma negativa, entretanto algumas conversas de corredor com alguns participantes mostraram a disposição para se aceitar tais opções em detrimento dos sistemas nacionais de financiamento.
- A ESIB se coloca contrária a cobrança de taxas de matrícula, embora essa seja uma questão menor se comparada aos outros problemas de financiamento do ensino superior.

FONTE: ESU – GENERAL REPORT – 2005.

[295] Entretanto, tendo agora uma inteira convenção sobre esse tópico, parece que o tempo foi o correto. Com o alargamento da União Européia em 2004 e com o corrente ano estando no meio do caminho para os prazos do processo de Bolonha e para a agenda de Lisboa, a discussão sobre o financiamento do ensino superior torna-se uma preocupação mais européia que nacional. O que é também um fenômeno recente é a influencia das políticas européias nas políticas de financiamento do ensino superior em cada país, enquanto que antigamente a situação era inversa. Tradução do Autor.

5.11 – A Décima Convenção Européia dos Estudantes – Londres – 2005

A décima Convenção Européia dos Estudantes teve lugar em Londres, no final do ano de 2005 e teve como tema principal: "Taking Higher Education to the Third Level". Abordando a questão do doutorado e do desenvolvimento da pesquisa como partes integrantes dos ciclos de ensino superior que devem ser considerados pelas decisões do Processo de Bolonha.

> The discourse on research, though, is frequently dominated by arguments of economic competitiveness and purported links with business and industry. While not every aspect of this approach is entirely useless, there is »something missing«. The Bologna Process was rightly criticised in its early days by students and other partners for failing to have due regard for social and financial issues—and the inclusion and development of the »social dimension« was the result. It is hoped that within discussions of the future of research in Europe, similar wisdom will prevail.(ESU, CONVENTION READER, 2005, 6)[296].

A citação é importante porque exemplifica o tipo de dinâmica de interação que se estabelece conforme o desenvolvimento do Processo de Bolonha se efetiva. A participação dos estudantes e das universidades, através das suas entidades representativas como membros do grupo de acompanhamento (BFUG) e partes integrantes do Processo, levou os Ministros responsáveis pelo ensino superior (e condutores do Processo de Bolonha) a reavaliar algumas das suas posições e incluir outras dimensões no estabelecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior. Tanto a EUA quanto a ESU colocaram em evidência a necessidade de uma maior aproximação entre ensino e pesquisa dentro dos objetivos do Processo de Bolonha, culminando na criação do Espaço Europeu de Pesquisa. Essa aproximação pode significar uma mudança na forma como o desenvolvimento das

[296] O discurso sobre a pesquisa é freqüentemente dominado por argumentos de competitividade econômica e enfatizando as ligações com o mercado e a indústria. Enquanto esse é o principal argumento, há algo faltando. O processo de Bolonha foi corretamente criticado em seu início pelos estudantes e outros parceiros por falhar em ter consideração para a dimensão social e financeira, tendo como resultado o aumento da importância da dimensão social. Espera-se que as discussões sobre o futuro da pesquisa na Europa tomem um caminho similar. Tradução do Autor.

atividades de pesquisa tem sido feitas na Europa. De acordo com o ESU-CONVENTION READER:

> The European Research Area (ERA) is a significant development for all who care about the future of HE, and the links between it, the Lisbon agenda and the Bologna process are strong. For student representatives, this can present a new challenge—the language, criteria, decision-making processes and financial contexts can all differ from the traditional experiences of representatives in previous years (IDEM, 6)[297].

A necessidade de uma maior atenção para o desenvolvimento do Espaço Europeu de Pesquisa baseia-se, também, na constatação de que os investimentos em pesquisa apresentam uma queda substancial na Europa e se mostram muito inferiores aos investimentos feitos pelos Estados Unidos e Japão (IDEM).

Coloca-se também a questão da inclusão do Doutorado como um dos ciclos previstos dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior. Essa resolução teve a efetiva participação das entidades representativas dos estudantes e das universidades.

> In the Berlin Communiqué in 2003 the ministers of education of the countries member to the Bologna Process explicitly linked the European Higher Education Area to the European Research Area. Furthermore they emphasized the importance of research as integral part of higher education and thus the third cycle as integral part of the Bologna Process. This focus has been strengthened in the Bergen Communiqué in 2005, where apart from structural recommendations on the third cycle, their contribution to the creation of new knowledge is recognized and doctoral candidates both understood to be students as well as early stage researchers (IDEM, 16)[298].

[297] A Área Européia de Pesquisa (ERA) representa um significado avanço para todos aqueles que se importam sobre o futuro do ensino superior e suas fortes ligações com o Processo de Bolonha e a Agenda de Lisboa. Para os representantes dos estudantes isso pode apresentar um novo desafio: a linguagem, os critérios, os processos decisórios e o contexto financeiro diferem das experiências tradicionais dos representantes. Tradução do Autor.

[298] No Comunicado de Berlim de 2003, os ministros da educação dos países membros do Processo de Bolonha ligaram de forma explícita o Espaço Europeu de Ensino Superior com o Espaço Europeu de Pesquisa. Além disso, eles enfatizaram a importância da pesquisa como parte integral do ensino superior e por isso o terceiro ciclo foi aceito como parte integrante do Processo de Bolonha. Esse foco foi fortalecido pelo Comunicado de Bergen em 2005 onde, excluindo-se as considerações estruturais sobre o doutorado, sua contribuição para a criação de novos conhecimentos é reconhecida e os candidatos ao doutorado foram tomados como estudantes assim como os jovens pesquisadores. Tradução do Autor.

5.12 – A Décima Primeira Convenção Européia dos Estudantes – Viena – 2006.

A décima primeira Convenção Européia dos Estudantes teve lugar em Viena, e reuniu mais de 100 representantes dos estudantes e teve como tema central a maior participação dos estudantes dentro da Agenda de Lisboa. Os workshops previstos tinham como tema o financiamento do ensino superior, os programas de mobilidades, a garantia de qualidade, e a questão da participação dos estudantes nas decisões da agenda de Lisboa. Ocorreram também três sessões plenárias com a participação de representantes da Presidência austríaca da União Européia, representantes da ESIB e EURASHE e de outras entidades representativas.

Todos os temas abordados nas sessões plenárias e nos grupos de trabalho dizem respeito ao mesmo tempo ao Processo de Bolonha e a implementação da agenda de Lisboa, que está inserida no âmbito da União Européia. Essa constatação demonstra, mais uma vez, que os objetivos expressos no Processo de Bolonha se sobrepõem as estratégias pensadas pela União Européia, embora não haja coincidência completa com relação aos membros do processo de integração regional e o Processo de Bolonha.

Sobre o financiamento do ensino superior, o primeiro workshop constata a necessidade de maiores financiamentos por parte dos Estados, já que o ensino superior é uma responsabilidade pública. Foram expostas as várias maneiras de financiamento do ensino superior nos diferentes Estados europeus (SEU-GENERAL REPORT, 2006). Como o tema é recorrente nas discussões envolvendo as atores participantes do Processo de Bolonha, o próprio General Report constata que "*The debate was on how to increase private funding of HE without compromising the needs of the public, the HEI's and the students. This debate did unfortunately not reveal any information that isn't already well known in ESIB".* (IDEM, 6)[299]. A questão da mobilidade, tema do segundo workshop, concentra-se nos programas já existentes dentro da Europa, como o Sócrates, e Tempus, ambos implementados dentro do contexto da União Européia, mas com uma abrangência que

[299] O debate era sobre como aumentar os fundos privados do ensino superior sem comprometer as necessidades do público e da comunidade acadêmica. Esse debate, infelizmente, não revelou nenhuma informação que não fosse de conhecimento da ESIB.

transcende seus Estados participantes. Entre as recomendações que se encontram na conclusão desse grupo de trabalho encontram-se a necessidade de uma maior integração na mobilidade dos estudantes de Estados membros e não membros da União Européia, uma maior liberdade na mobilidade como forma de conter o "brain-drain" dentro da Europa, assim como a necessidade da retirada dos obstáculos legais a circulação dos estudantes (fato já constatado nos Comunicados dos Ministros e nos documentos da EUA).

No grupo de trabalho sobre a garantia de qualidade, foram discutidas as questões das avaliações internas e externas, e as conseqüências de se criar um mercado de "garantia de qualidade", onde várias agencias concorreriam para prover esse serviço para as universidades européias. A conclusão é de que uma rígida legislação é necessária para prevenir a atuação de agencias de garantia de qualidade que não tenham as qualificações necessárias (IDEM, 2006).

A participação dos estudantes dentro da agenda de Lisboa foi o tema do último workshop que definiu que os estudantes devem ter uma estratégia de ação contemplando os níveis locais, nacionais e internacionais. (IDEM).

5.13 – A Décima Segunda Convenção Européia dos Estudantes – Helsinque – 2006.

A décima segunda Convenção Européia dos Estudantes teve lugar em Helsinque, e, assim como já ocorreu em outras edições, não foi feito um General Report da Convenção. O documento disponível é apenas o Convention Reader, que apresenta as questões a serem tratadas e o calendário de atividades do encontro.

Ao todo, foram realizados nove workshops debatendo os seguintes temas: os resultados das ligações políticas entre Bolonha e Lisboa, as ligações entre o mercado e as instituições de ensino superior, o futuro cenário do aprendizado centrado no estudante, a excelência no ensino superior, a dimensão externa do Espaço Europeu de Ensino Superior, a pesquisa depois de 2010, a dimensão social do Espaço Europeu de Ensino Superior, a diversidade

dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior e o papel da União Européia nas políticas educacionais.

De fato, apenas o primeiro workshop aborda um tema novo nos encontros da ESU, visto que os demais já se foram objetivo de debates em convenções anteriores. O tema das ligações entre Bolonha e Lisboa coloca em pauta a sobreposição de decisões e objetivos tomados por esses dois processos. Enquanto Bolonha foca-se na questão do ensino superior, a agenda de Lisboa diz respeito ao desenvolvimento e ao crescimento econômico, "*however, since higher education and research play a crucial role in the envisioned knowledge-based economy the Lisbon strategy also addresses higher education*" (ESU, CONVENTION READER, 2006, 15)[300].

A questão da sobreposição não se resolveu conforme o desenvolvimento do Processo de Bolonha. Ela continua sendo uma questão que permanece não resolvida, ainda que os laços entre Bolonha e Lisboa tenham se fortalecidos.

> In recent years links between the two processes have emerged and become stronger. There are overlapping issues that are discussed within both Lisbon and Bologna. A good example of this is the external dimension debate in Bologna. Another one is the developments regarding qualification frameworks. One of the aims of this workshop is to identify these links and overlapping issues, to see which are the topic areas where Lisbon and Bologna address the same questions.(IDEM, 15/16)[301].

[300] Entretanto, desde que o ensino superior e a pesquisa jogam um papel essencial na economia baseada no conhecimento, a estratégia de Lisboa também se direciona ao ensino superior. Tradução do Autor.

[301] Nos anos recentes ligações entre os dois processos emergiram e se tornaram mais fortes. Há questões que perpassam as discussões de Bolonha e Lisboa. Um bom exemplo é o debate externo sobre Bolonha. Outro exemplo é o desenvolvimento dos quadros de qualificações. Um dos objetivos desse workshop é identificar essas ligações e problemas de sobreposição para se perceber em quais áreas Lisboa e Bolonha versam sobre as mesmas questões. Tradução do Autor.

5.14 – A Décima Quarta Convenção Européia dos Estudantes – Lisboa – 2007[302]

A décima quarta Convenção Européia dos Estudantes teve lugar em Lisboa, no final de 2007 e teve como tema central "Lisboa pelo olhar dos Estudantes". A Convenção teve o apoio da Presidência portuguesa da União Européia e contou com a participação de 135 representantes dos estudantes europeus. Os workshops desenvolvidos se dedicaram aos seguintes temas: sustentabilidade financeira do ensino superior, a contribuição dos estudantes para as metas de Lisboa, empregabilidade (inserção no mercado de trabalho) em relação a coesão social, ensino superior e desenvolvimento regional e qual o papel do ensino superior na criação de uma sociedade sustentável ambientalmente. Entre os painéis apresentados constam: Globalização, coesão social e ensino superior, Rumo a uma sociedade sustentável, Modernizando o ensino superior: moldando o futuro pelas lições do passado e Lisboa[303]: o que há nela para os estudantes. (ESU, GENERAL REPORT, 2007).

No General Report da 14ª Convenção encontram-se resumidos os trabalhos realizados durante sua realização e, apesar de tratar de temas diretamente relacionados ao Processo de Bolonha, apenas o painel "Modernizando o ensino superior: moldando o futuro pelas lições do passado" faz uma referência direta a esse processo. A quase total ausência de referências ao Processo de Bolonha nos remonta a última citação feita com relação a 12ª Convenção Européia dos Estudantes sobre a sobreposição de políticas e ações encontradas entre a Agenda de Lisboa e o Processo de Bolonha, e de como muitos dos atores envolvidos nos dois casos não chegam a traçar uma clara linha divisória entre eles. Com relação ao painel acima citado, destaca-se a fala de Per Nyborg, membro do Conselho Europeu e antigo participante do grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha. A intervenção de Nybord começa ressaltando a importância da responsabilidade pública com relação ao ensino superior, para depois fazer algumas ressalvas sobre o desenvolvimento sobreposto do Processo de Bolonha e a Agenda de Lisboa.

[302] Não há documentação disponível sobre a décima terceira Convenção Européia dos Estudantes, ocorrida no início de 2007, na Alemanha.

[303] As referências a Lisboa dizem respeito a agenda de Lisboa, ou convenção de Lisboa.

> Then he concluded that the high goals of the London communiqué and the Bologna Process will not be achieved in 2010, even though important steps have been taken. Changing structures and changing laws is a low cost activity, improving equal opportunities is a high-cost activity. Many countries don't find these money, and the social dimension cannot be reached by shifting the funding burden towards the students. The funding situation therefore remains unsolved. **The responsibility for the Bologna Process has, up until now, been very much on the European Union. This cannot be the case anymore, the participating countries need to take over their own process**. **Nyborg hopes the students will**[304]**.** (IDEM, 4)[305].

A exposição feita por Nyborg corrobora as afirmações e correlações aqui feitas até então sobre a sobreposição e a confusão entre o Processo de Bolonha e suas relações com a União Européia. Contudo, a afirmação contradiz a visão de que a União Européia, através da Comissão, é mais um parceiro e não o condutor, como exposto no segundo capítulo. Mas é preciso considerar que a afirmação refere-se também a questão do financiamento do Processo de Bolonha, e nesse aspecto, a participação da Comissão Européia é importante. Nesse mesmo painel, outra fala merece destaque; aquela feita pelo Presidente da ESU quando afirma que:

> The Bologna Process and European Union seem sometimes to be like a dream-world. Ministers commit themselves, on the European level, to action they cannot undertake, and not intend to undertake, at the national level. This is a problem. Ministers need to take their promises at European level seriously. As students, we have changed societies before, and we are still a force of change in society. We will have to make the ministers understand how important the European level is for change (IDEM, 5)[306].

---

[304] Grifo meu.

[305] Então, ele concluiu que os maiores objetivos expressos no Comunicado de Londres e integrantes do Processo de Bolonha não serão atingidos em 2010, embora passos importantes tenham sido dados nessa direção. Mudar as estruturas e as leis é uma atividade de baixos custos, mas prover igualdade de oportunidades tem um alto custo. Muitos países não tem condições para custear essas mudanças e a dimensão social não pode ser alcançada jogando-se as responsabilidades de financiamento para os estudantes. A situação sobre o financiamento continua não resolvida. A responsabilidade pelo Processo de Bolonha tem, até agora, recaído sobre a União Européia. Isso não pode mais continuar, os países tem que tomar conta dos seus próprios processos. Nyborg espera que os estudantes o façam. Tradução do Autor.

[306] O Processo de Bolha e a União Européia parecem estar em um mundo dos sonhos. Ministros se comprometem, no âmbito europeu, a ações que não podem implementar e não pretendem implementar no âmbito nacional. Isso é um sério problema. Ministros precisam levar suas promessas do âmbito europeu a sério. Como estudantes, nós mudamos as sociedades antes, e nós ainda somos uma força social

Ainda que no início de sua fala o Presidente da ESU acabe por cometer a mesma confusão que foi criticada pelo palestrante anterior, ela destaca elementos críticos importantes com relação a implementação das metas do Processo de Bolonha e faz dura crítica a atuação dos atores estatais, representados pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior, sobre as compromissos assumidos internacionalmente que não são implementados nacionalmente.

A ausência de referências ao Processo de Bolonha está manifesta também que nas conclusões finais do General Report. Essas se referem aos mesmos temas de antes, como a importância do ensino universitário da formação de cidadãos críticos e ativos e não só de uma mão de obra qualificada e da responsabilidade pública de financiamento do ensino superior.

5.15 – A Décima Quinta Convenção Européia dos Estudantes – Liubliana - 2008

A décima quinta Convenção dos Estudantes Europeus teve lugar em Liubliana, na Eslovênia, no início de 2008 e contou com a participação de mais de 60 representantes de 35 Estados europeus. Representantes estudantis do Zimbábue participaram como convidados. O tema da Convenção foi sobre a contribuição do movimento estudantil para a democracia.

As atividades da Convenção incluíram três painéis, o primeiro sobre os pilares do movimento estudantil: independência, representatividade e igualdade, o segundo sobre a contribuição dos estudantes para a democracia e o terceiro sobre a política estudantil versus política (students politics versus Politics). Os grupos de trabalho concentraram-se nos seguintes temas: financiamento das entidades estudantis, tendências e desafios na representação dos estudantes, acessibilidade e igualdade no ensino superior e as relações entre os níveis europeu e nacional da representação estudantil.

---

transformadora. Nós devemos fazer os ministros entenderem o quão importante o âmbito europeu é para suas mudanças. Tradução do Autor.

As referências a participação dos estudantes no Processo de Bolonha não se fizeram em grande quantidade. Destaca-se o discurso de abertura feito pelo Presidente da ESU, destacando que os estudantes estão formalmente envolvidos no Processo de Bolonha, mas falta ainda um envolvimento mais concreto que deve ser feito no nível local (ESU – GENERAL REPORT, 2008). Faz também referência a entrada da então ESIB no Processo de Bolonha como um avanço histórico dos estudantes. Outra citação é feita na fala da representante estudantil da Bielo-Rússia, quando faz a constatação de que o sistema de ensino superior do seu país demonstra-se rígido e não adaptado as exigências do Processo de Bolonha. Há uma referência a uma atividade de atualização dos membros da ESU junto ao Grupo de Acompanhamento do Processo de Bolonha (BFUG) para com os estudantes presentes no segundo painel.

5.16 – A Décima Sexta Convenção Européia dos Estudantes – Lille 2008.

A décima sexta Convenção dos Estudantes Europeus teve lugar em Lille no final de 2008. A realização do evento se deu de forma concomitante Conferência da Campanha da Mobilidade. Os resultados e conclusões obtidos nesses eventos serão levados pela ESU para serem discutidos pelo Grupo de Acompanhamento do Processo de Bolonha (BFUG), para subsidiar os trabalhos do encontro dos Ministros responsáveis pelo ensino superior que teria lugar em Leuven/Louvain la Neuve, em abril de 2009.

Segundo as informações fornecidas pelo site da ESU[307], serão discutidas questões referentes a mobilidade dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior em todas as suas dimensões, desde a questão financeira até a questão da seguridade social e do sistema de pensões ligados a esse assunto.

[307]No site da ESU não constam os documentos referentes a realização dessa 16ª Convenção, apenas o texto do web site explicando o tema do evento e as informações práticas de como participar. http://www.esu-online.org/index.php/Publications/conference-documents/46-european-student conventions/386-esc16-5th-to-9th-october.html (acesso em 05/02/2011).
De fato, no site da ESU encontram-se disponíveis os textos da segunda a décima sétima edição das Convenções dos Estudantes Europeus. Algumas edições não apresentam General Report ou General Reader. A procura por esses documentos no Google leva ao antigo endereço da instituição, que atendia pelo nome de ESIB, www.esib.org . Contudo, o acesso a esse antigo endereço da web não se encontra disponível.

5.17 – A Décima Sétima Convenção Européia dos Estudantes – Praga – 2009

A décima sétima edição da Convenção dos Estudantes Europeus teve lugar em Prega, no início do ano de 2009 e teve como tema a participação dos estudantes nos níveis local, nacional e internacional. O resultado mais importante do evento foi a elaboração da Declaração de Praga dos Estudantes para a Conferência Ministerial do Processo de Bolonha de 2009, que aconteceu meses mais tarde, na cidade Leuven/Louvain-la-Neuve, Bélgica. A Declaração faz um balanço sobre os dez anos de criação do Processo de Bolonha através das demandas e perspectivas da entidade representativa dos estudantes, ESU. "*This declaration provides the voice of European students towards the analysis of Bologna so far, and our aspirations for it over the decade to come*" (ESU, PRAGUE DECLARATION, 2009,1)[308].

No início da Declaração (IDEM) a ESU apresenta-se como tendo 49 organizações nacionais estudantis como membros, representando aproximadamente 11 milhões de estudantes e que tem interesse, conhecimento suficiente e participação dentro da implementação do Processo de Bolonha. A ESU participa como membro do Grupo de Acompanhamento do Processo de Bolonha – BFUG.

Segundo a Declaração de Praga (2009) o Processo de Bolonha é sobretudo uma visão que intenciona quebrar as barreiras educacionais e criar o Espaço Europeu de Ensino Superior onde o aprendizado será encorajado, facilitado, e habilitado de uma forma simples, integrando o continente europeu. "*The Process is about delivering this vision, translating the concept into a reality on the ground*" (IDEM, 1)[309]. O Espaço Europeu de Ensino Superior deve se caracterizar, dentro dessa visão, como um espaço que assegura a

[308] Essa Declaração provê a voz dos estudantes europeus para a análise do Processo de Bolonha até aqui e nossas aspirações para a próxima década. Tradução do autor.

[309] O Processo é sobre como entregar essa visão, traduzindo-a do conceito para a realidade completa. Tradução do Autor.

igualdade de acesso a um ensino de qualidade, sem barreiras ou discriminações, para a formação de cidadãos. "*The core values needed to guide the achievement of such goals are* ***student participation and academic freedom***[310] *within a framework which enshrines education as both a public good and a public responsibility*" (IDEM, 1)[311]. Contudo, a visão do Processo de Bolonha não se transformou ainda em realidade e muito do que foi realizado não o foi conforme a visão defendida pelos estudantes. Assim, a ESU pede uma agenda renovada e ambiciosa para o Processo de Bolonha para que o Espaço Europeu de Ensino Superior se torne uma realidade.

A primeira seção da Declaração foca-se sobre uma nova agenda centrada nos estudantes (IDEM). Constata-se que os avanços reais foram implementados de forma mais lenta do que o necessário para a concretização do Espaço Europeu de Ensino Superior. Contata-se também que as diferentes agendas de reforma foram tomadas de forma indistinta pelos governos o que, junto com a falta de um debate público, levou a uma confusão sobre os objetivos do Processo nos seus diversos Estados participantes. Critica-se ainda a estratégia "pick and choose" adotada por muitos governos para a implementação do Processo de Bolonha, o que leva a um desenvolvimento desigual dos seus objetivos assim como também a falta de atenção para com outros aspectos importantes do Processo. Destaca-se que:

> The focus on structural reforms, a divorce between form and content, the misuse of tools, and reforms reducing student participation in institutional governance have led to a feeling of frustration and a reduction in support amongst the student body. The gap between rhetoric and reality needs to be urgently addressed if students, academics and the European public are to retain faith in the Process. (IDEM, 2)[312].

[310] A ênfase dada a liberdade acadêmica converge com as posições tomadas pela EUA. Grifo meu.

[311] Os valores essenciais necessários para guiar o cumprimento desses objetivos são a participação estudantil e a liberdade acadêmica dentro de um quadro que enalteça a educação como bem público e responsabilidade pública. Tradução do Autor.

[312] O foco nas reformas estruturais, o divórcio entre forma e conteúdo, o mau uso das ferramentas, e reformas que reduzem a participação dos estudantes na governança institucional conduzem para um sentimento de frustração e de redução de apoio entre os estudantes. A lacuna entre a retórica e a realidade precisa ser abordada se os estudantes, acadêmicos e o público europeu quiserem manter a fé no Processo. Tradução do Autor.

Desta forma, os estudantes demandam os seguintes compromissos dos Ministros responsáveis pelo ensino superior para 2020(IDEM):

- 1 – Os Ministros devem adotar linhas de ação já acordadas e devem se comprometer com a completa e integral implementação das reformas de Bolonha e apresentar as linhas de ação em um pacote completo com divisões claras para que o monitoramento possa ser feito. Devem se comprometer também no engajamento da implementação junto a outras áreas de políticas públicas em nível nacional e europeu. "*The Bologna reforms are not na à la carte menu*" (IDEM,2)[313].

- 2 – Os Ministros devem se comprometer a aumentar o conhecimento e a responsividade do Processo de Bolonha junto a todos as camadas da sociedade, aumentando o envolvimento dos parceiros e realçando as parcerias nacionais para a implementação das reformas decididas no contexto europeu.

- 3 – A participação dos estudantes em todos os níveis (institucional, nacional e europeu) é condição chave para o sucesso do Processo de Bolonha. Os Ministros devem assegurar a participação dos estudantes como parceiros ativos, totalmente envolvidos em todos os aspectos da implementação e governança do Processo de Bolonha, "*instead of playing a merely superficial consultative role*" (IDEM,2)[314].

- 4 – O ensino superior é um bem público e uma responsabilidade pública, e pede financiamento público apropriado. Os Ministros devem se comprometer a prover todos os meios necessários para a implementação das diretrizes do Processo de Bolonha.

- 5 – O princípio de livre acesso a um ensino de qualidade deve ser mantido, e devem ser rejeitadas todas as tentativas de introdução de taxas e cobranças no Processo de

[313] As reformas de Bolonha não são como um cardápio. Tradução do Autor.

[314] Ao invés de terem meramente um papel consultivo. Tradução do Autor.

Bolonha. Os Ministros devem garantir educação gratuita e acessível para todos, baseada no financiamento público.

A dimensão social do Processo de Bolonha, que não constava explicitamente dentro dos seus objetivos quando do seu lançamento, é considerada a área mais frágil e que apresenta menor progresso segundo a ESU. As intenções e declarações dos Ministros ficaram no papel e, de fato, a situação dos estudantes nesse aspecto apresentou uma piora. "*In fact, the financial situation of students has worsened; tuition fees have been introduced or raised in several countries and poorly implemented degree structures has brought inflexibility in admissions and progression between cycles*". (IDEM, 2)[315]. Existe, outrossim, a necessidade reformas na dimensão social do Processo para que a situação dos estudantes melhore e para que seu apoio a implementação das reformas desejadas pelo Processo de Bolonha seja completo. A ESU demanda os seguintes compromissos dos Ministros sobre a dimensão social do Processo para 2020:

- 1 – O Objetivo de entrada, participação e conclusão dos estudantes no ensino deve refletir a diversidade da população nacional. O Grupo de Acompanhamento do Processo de Bologna deve desenvolver indicadores que possam mensurar a evolução dessa meta.

- 2 – Ministros devem estabelecer objetivos claros e mensuráveis para aumentar a participação no plano nacional. Ações nacionais para o fortalecimento da dimensão social devem ser priorizados, devem contar com a participação dos estudantes e serem focados em propostas de auxílio aos estudantes direcionadas aos seus custos de vida e de estudos.

- 3 – Os Ministros devem estabelecer metas européias para aumentar os índices de participação e conclusão do ensino superior para 2020.

[315] De fato, a situação financeira dos estudantes piorou, as taxas de matrículas foram introduzidas ou cresceram em vários países e uma pobre estrutura de graduação foi implementada, trazendo inflexibilidade para admissões e progressões entre ciclos.

- 4 – Dados sobre a situação sócio-econômica dos estudantes do Espaço Europeu de Ensino Superior foram coletados por requisição do Comunicado de Londres, em 2007. Esse trabalho deve continuar e se desenvolver. Os Ministros devem tomar suas decisões com base nesses dados e se comprometeram a metas concretas para 2020.

A Mobilidade, segundo a Declaração de Praga (IDEM), tornou-se o barômetro do êxito na implementação das reformas propostas pelo Processo Bolonha. Sua importância liga-se ao foto de que sua implementação está em direta relação com outras metas do Processo, como das estruturas de qualificação, os ECTS, a questão do reconhecimento dos diplomas, a garantia da qualidade, apoio aos estudantes. Além de se colocar em relação direta com a implementação de outras políticas públicas de setores que não o de ensino superior, como a questão dos vistos de trabalho, o tempo de serviço e transferência da seguridade social para o caso dos docentes. A Declaração destaca também as vantagens da mobilidade para a formação de uma sociedade européia mais tolerante e democrática, em um momento em que a crise econômica faz reaparecer a xenofobia em muitos Estados europeus. Enfatiza o fato de que a mobilidade dentro da Europa deve ser estimulada de forma conjunta, para que os Estados não criem cada um sua estratégia gerando uma concorrência não cooperativa entre os membros do Processo de Bolonha. Assim, a ESU demanda os seguintes compromissos dos Ministros para serem atingidos até 2020(IDEM):

- 1 – Os Ministros devem aceitar a meta proposta pela ESU de 20% de mobilidade estudantil englobando os três ciclos do ensino superior. Deixando-se livres os Estados que queiram adotar uma meta maior para fazê-lo.

- 2 – Os Ministros devem concordar com a criação de um Fundo Europeu para Mobilidade Estudantil, em ação conjunta com os parceiros do Processo de Bolonha. É preciso também a criação de uma coordenação dos mecanismos de financiamento nos planos europeu, nacional e institucional.

- 3 – Os Ministros devem se comprometer a trabalhar facilitar as regulamentações sobre os vistos de trabalho e permanência dos estudantes, incluindo alunos de

doutorado de países não membros da União Européia e não membros do Espaço Europeu de Ensino Superior.

- 4 – Os ministros devem se comprometer como a mobilidade como forma de reforçar a cooperação, e não como uma forma de comércio ou fonte de lucros. "*All forms of education are public good rather than a commodity, and ESU strongly opposes making a market out of the EHEA*" (IDEM, 3)[316].

- 5 – As instituições de ensino superior devem prover informações claras para os futuros estudantes e as autoridades públicas devem se responsabilizar pela garantia de qualidade na provisão da educação transnacional. A cooperação e o compromisso com o desenvolvimento sustentável devem ser os princípios que fortaleçam a atratividade do Espaço Europeu de Ensino Superior.

- 6 – A ESU apóia as trocas de experiências e a cooperação com outros Estados em outros continentes, para que se possa implementar uma ação mais abrangente de reconhecimento das qualificações. A dimensão estudantil deve ser considerada nos diálogos do Espaço Europeu de Ensino Superior com outras regiões.

A ESU destaca também que os estudantes devem ocupar o centro das preocupações do Espaço Europeu de Ensino Superior. O Processo de Bolonha tem se focado mais em reformas estruturais que nos conteúdos e nas práticas de ensino. A qualidade deve ser o diferencial na implementação do processo, e para isso uma educação centrada no estudante é essencial. Assim, a ESU demanda os seguintes compromissos dos Ministros para essa área:

- 1 – As estruturas de qualificação, os ECTS e os resultados da aprendizagem devem ser discutidos com todos os parceiros para fortalecer a pareceria e reforçar o entendimento das reformas. Não se esquecendo de que elas são ferramentas para alcançar um objetivo mais importante que é acentuar a qualidade dos padrões de educação.

[316] Todas as formas de educação são antes bens públicos e não mercadorias, e a ESU se opõe a fazer um mercado do Espaço Europeu de Ensino Superior. Tradução do Autor.

- 2 – Os Ministros devem visualizar para 2020 um Espaço Europeu de Ensino Superior no qual os estudantes sejam habilitados a reconhecer o próprio conhecimento e serem reconhecidos como co-criados e parceiros na transferência e no controle das suas experiências de aprendizado. Ações devem ser tomadas para se criar um ambiente educacional de alta qualidade e focado no estudante.

Com relação a educação continuada, a Declaração destaca sua importância, ainda mais em um momento de crise econômica, na formação de habilidades e técnicas necessárias para a inserção no mercado de trabalho. Ela deve se estruturar de forma flexível para poder dar oportunidade aqueles que não puderam ingressar outrora no ensino superior. "*It's not a mere tool for economic development or a responsibility of the individual alone. It is therefore important that this be made part of the Bologna Process towards 2020*" (IDEM, 4)[317].

Destarte, a ESU propõe os seguintes compromissos para serem assumidos pelos Ministros até 2020:

- 1 – A educação continuada deve ser vista como parte integral do sistema de educação, como um bem público e como responsabilidade pública, merecendo o financiamento adequado para sua realização. A ESU se opõe a qualquer tentativa de cobrança de taxas ou mensalidades nessa modalidade e se recusa a fazer da educação continuada uma responsabilidade individual.

- 2 – Os mesmos padrões de qualidade e igualdade de acesso exigidos para o ensino superior devem fazer parte da educação continuada. Os Ministros devem tomar as medidas adequadas para a implementação desses padrões.

- 3 – O reconhecimento da certificação do ensino básico (aquele anterior ao ensino superior) é um caminho de acesso para o ensino superior, mas ainda há

[317] Não é uma mera ferramenta para o crescimento econômico ou uma responsabilidade individual. É então importante que isso seja feito parte do Processo de Bolonha até 2020. Tradução do Autor.

inconsistência nessa ação por parte dos governos. A ESU apóia a criação de um Guia Europeu de Princípios e Ações para o reconhecimento desses diplomas.

Com relação a garantia de qualidade na educação superior, a Declaração de Praga (IDEM) traz as seguintes considerações: a garantia de qualidade teve progresso significativo dentro do desenvolvimento do Processo de Bolonha, da criação do European Standards and Guidelines (ESG) a criação do European Register for Quality Assurancy in Higher Education, porém ainda há necessidade de desenvolvimento das práticas de garantia de qualidade que tenham a participação de todos os atores envolvidos. A Declaração alerta também para o perigo do ranqueamento das universidades de acordo com suas características e performance, já que isso pode levar a distribuição desigual de recursos e influenciar no comportamento das universidades que, em nome da competitividade, podem deixar de implementar programas de mobilidade e políticas concernentes a dimensão social do Processo de Bolonha. Desta forma, a ESU propõe os seguintes compromissos a serem assumidos pelos Ministros para o ano de 2020 (IDEM):

- 1 – Há a necessidade de continuar a troca de experiências e pontos de vista na interpretação do European Standards and Guidelines (ESG). A qualidade da experiência educacional dos estudantes transcende os padrões acadêmicos. A discussão sobre a garantia de qualidade deve levar em consideração os serviços de apoio (acadêmico e de bem estar) aos estudantes de ensino superior.

- 2 – Os estudantes devem ter participação ("*as equal partners" IDEM, 4*) em todos os processos de garantia de qualidade, incluindo os parâmetros e as ações internas das agências e sistemas de garantia de qualidade.

- 3 – A ESU se opõe a qualquer forma de ranqueamento dentro do Processo de Bolonha. "*Rankings, or so-called "transparency instruments", provide a false sense of knowledge of the institutions' performance and quality, are inaccurate and scarcely focus on the information deeds of the students*" (IDEM, 4)[318].

[318] Os rankings, ou os chamados instrumentos de transparência, provêem um falso senso de conhecimento do desempenho e qualidade das instituições, e são imprecisos e fracamente focados nas informações transferidas pelos estudantes. Tradução do Autor.

- 4 – "*Rankings are not a substitute for nor, complementary to, QA (quality assurance) activities, as they introduce different logics and principles that contradict the ones enshrined in the ESG (such as peer review, stakeholder engagement, cooperation focus, enhancement instead of conformity and multiplicity of criteria, rather than responding to a narrow indicator list)" (IDEM,4)*[319]. Assim os Ministros devem se comprometer a lidar com o problema da abordagem da qualidade dentro do Processo de Bolonha e garantir que ela siga princípios de qualidade e não de ranqueamento.

- 5 – A demanda crescente pela mensuração das performances institucionais deve ser feita de acordo com os princípios da cooperação européia, que se encontram no ESG e no EQAR. Qualquer desenvolvimento nessa área deve ser feito com a participação do E4 (ENQA, ESU, EUA e EURASHE).

[319] Os rankings não substituem, nem complementam, as atividades de garantia de qualidade, já que eles introduzem princípios e lógicas diversas daqueles enfatizadas pelo ESG (como revisão pelos pares, engajamento dos parceiros, foco no cooperação, fortalecimento da multiplicidade de critérios ao invés de responder a uma estreita lista de indicadores). Tradução do Autor.

Conclusões – PARTE II

No início da segunda parte dessa tese colocou-se como principal objetivo a descrição das dinâmicas de interação do Processo de Bolonha como um exemplo de política pública internacional, segundo foi elaborada sua definição nos capítulos antecedentes. Seria, destarte, necessário demonstrar que sua dinâmica de funcionamento através da interação dos atores envolvidos se desse para além das fronteiras nacionais e soberanas do Estado. Essa demonstração foi efetivada na medida em que foram estudados e descritos a participação de três dos principais atores envolvidos no Processo de Bolonha: os atores estatais, representados pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior em seus Estados, as universidades tomadas pela sua entidade representativa européia, a EUA – European University Association, e os estudantes, tomados pela sua entidade representativa européia, a ESU – European Students' Union.

A interação desses atores toma lugar no cenário internacional, o cenário europeu nesse caso específico, e se manifesta, inicialmente, através de conferências e seminários, para evoluir para a implementação de Grupo de Acompanhamento do Processo de Bolonha, que envolve representantes dos três atores, e que tem atividades permanentes que são reportadas quando da realização das Conferências dos Ministros responsáveis pelo ensino superior. Essa dinâmica internacional de interação é uma das características que faz do Processo de Bolonha um exemplo de política pública internacional.

Colocou-se também que seria necessária a identificação da gênese do Processo de Bolonha, perceber como há a entrada de novos atores na interação que o caracteriza e como essa interação acaba por afetar e remodelar os objetivos iniciais propostos pelos atores. A origem do Processo de Bolonha teve lugar e data definidas, ocorreu em Paris por ocasião do 800º aniversário da Sorbonne e se expressou através de um enunciado que previa a construção de um especo europeu de ensino superior. Os quatro Ministros responsáveis pelo ensino superior que ali se encontraram e redigiram a Declaração da Sorbonne deram início ao Processo de Bolonha. As origens tinham atrás de si um histórico favorável para se pensar a implementação de um espaço de ensino superior europeu. Demonstrou-se no nesse capítulo os acordos e tentativas antecedentes nessa área. De Paris a Bolonha, no ano seguinte, houve uma repercussão, até certo ponto, inesperada por parte dos primeiros

propositores do Processo de Bolonha. Os Ministros de outros países se interessaram pela possibilidade de construção do Espaço Europeu de Ensino Superior. O número de Estados membros aumentou a cada encontro bienal. Em Bolonha, os Ministros deixaram mais claros seus objetivos, estipularam os princípios que envolveria o desenvolvimento do Processo, incluindo seus encontros em Conferências oficiais a cada dois anos. Conforme as iniciativas eram propostas outros atores se juntaram ao Processo de Bolonha, caso da EUA e da ESU. Alias, ambas as organizações passaram por reformulações internas durante o desenvolvimento do Processo para se adaptaram a sua dinâmica interativa. E ambas as organizações modificaram a dinâmica de interação com suas participações, intervenções e demandas junto aos Ministros responsáveis pelo ensino superior.

O desenrolar do Processo de Bolonha deixou evidente que a posição ocupada pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior era a de condutores dessa política pública internacional. Coube a eles a iniciativa de criação do Processo, e coube a eles assimilarem as demandas e exigências feitas pelos atores incorporados na dinâmica internacional de interação que é marca representativa do Processo de Bolonha. A participação dos outros atores, como exemplificados pela análise da EUA e da ESU, ajudaram a modificar os objetivos do Processo, inseriram outras questões e dimensões que não foram debatidas pelos Ministros. A dinâmica mostra momentos de convergência nos objetivos construídos conforme são incorporadas as demandas desses dois atores, mas mostra também aspectos divergentes quando a forma de interação que se desenvolve fazendo dos Ministros os atores condutores.

O papel dos Ministros responsáveis pelo ensino superior adquire outros aspectos conforme sua arena de atuação, como foi demonstrado nesse capítulo. Condutores e propositores no cenário internacional, responsáveis pela legitimação e pela regularização do Processo dentro dos limites dos seus Estados de origem. Além disso, tornam-se mediadores com relação aos outros atores estatais que acabam sendo envolvidos no Processo, como as instituições do Estado responsáveis pelos vistos, pela legislação trabalhista, e pelas políticas sociais, segundo constroem-se no cenário internacional as demandas de mobilidade estudantil e docente e da dimensão social do Processo de Bolonha. Na elaboração do

referencial os Ministros se colocam como seus principais construtores em um primeiro momento, além de implementadores, condutores e mediadores.

Já as universidades, através da EUA, colocam-se como parceiros no cenário internacional, que interagem sem obrigatoriamente construírem o consenso, e os maiores responsáveis pelas ações concretas de mudança no plano local. São elas, as universidades que devem se transformar de acordo com as decisões saídas da interação dos atores que caracteriza o Processo de Bolonha. Dentro dessa trama de interações no cenário internacional o referencial das universidades transforma-se e coloca-se, não mais no contexto nacional, mas sim no contexto europeu.

Da mesma maneira, a interação entre os Ministros e a EUA coloca em evidência uma nova relação global setorial dentro das políticas de ensino superior e molda uma nova relação entre a Universidade e o Estado. Essa transformação manifesta o que foi teria sido, segundo citação feita nesse capítulo, como a maior já ocorrida desde aquela que aconteceu em meio ao século XIX. A dinâmica de interação entre Universidade e Estado coloca também em evidência a mudança da relação global setorial naquilo que concerne a política pública nacional de ensino superior. Suas relações não se encaixam mais apenas na dinâmica global-local que existe com o Estado dentro de suas fronteiras de regulação e legitimação, mas ganham outros contornos porque se desenvolvem no cenário internacional. O global não é mais o Estado em suas funções de regulação e legislação, é a Europa que se encaixa dentro do Processo de Bolonha, o setorial não é mais o ensino superior no Estado, mas a construção do Espaço Europeu de Ensino Superior.

Desta forma, como resultado dessas interações que delineiam os objetivos do Processo de Bolonha se recolocam também as questões entre a "policy" e a "politics". As relações de poder entre Estado e Universidade se remodelam. A demanda pela implementação efetiva e eficiente das decisões internacionais dentro das universidades no plano nacional faz nascer a demanda das universidades, que se processa em nível nacional e local, por uma ampliação das suas condições de autonomia, que se manifesta nas interações internacionais através dos comunicados da EUA. As interações entre os Ministros responsáveis pelo ensino superior, tidos como os atores estatais, e as universidades apresentam uma constante: as universidades se dispõe a assumir as novas responsabilidades que lhe são requisitadas mas

demanda uma maior garantia de condições para fazê-lo por parte do Estado. Nesse quadro estão as demandas de maior amplitude na autonomia universitária assim como no reforço da visão do ensino superior como bem e dever públicos, o que deve garantir novas formas de financiamento para as universidades.

As convergências e demandas dos dois atores adquirem significados diferentes conforme as interações se processam internacionalmente ou nacionalmente e também com relação a implementação que se efetiva no plano local. Converge-se internacionalmente pela garantia de qualidade que resulta em contradições e divergências no nível local e nacional, que se encaminham para o cenário de interação internacional onde serão revistas e recolocadas.

A mesma dinâmica realiza quando nos deparamos com o estudo da participação dos estudantes no Processo de Bolonha. Foram excluídos das primeiras negociações e declarações e foram se integrando nas dinâmicas interativas do Processo ao longo dos anos. As primeiras manifestações dos estudantes através da então ESIB mostram-se em tons críticos de confrontação. Denunciam a falta de transparência e de democracia nas decisões tomadas pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior. De fato, as características demonstradas no início do Processo de Bolonha poderiam supor que seu desenvolvimento se daria através da cooperação intergovernamental, o que não o diferiria das outras tentativas semelhantes feitas anteriormente. As fortes críticas feitas pelas universidades e pelos estudantes, através das suas entidades representativas, acabaram por modificar a dinâmica de evolução do Processo de Bolonha. Das críticas as entidades passaram a redesenhar suas estratégias e repensarem seus papéis no contexto europeu, posteriormente são chamadas a participar do Processo pelo papel de consultores e depois de membros do Grupo de Acompanhamento. Conforme adquirem um papel mais relevante nas interações, a ESU coloca em destaque assuntos que afetam diretamente o cotidiano dos estudantes universitários, como a dimensão social do Processo de Bolonha e as condições necessárias para uma maior mobilidade dentro do Espaço Europeu de Ensino Superior. Contudo, os papéis que estudantes e universidades desempenham no Processo ainda são se mostram satisfatórios segundo os relatos da ESU e da EUA.

Através do estudo das declarações e documentos das entidades, percebe-se que alguns temas só entraram em discussão nos comunicados ministeriais e na dinâmica do Processo

de Bolonha pela participação e demanda dessas entidades. O ponto de interesse que se torna perceptível nas demandas e na participação das universidades e dos estudantes é que essas demandas se constroem dentro de um quadro de interação contínua dos atores. Não é uma simples demanda setorial que se torna foca de análise do Estado, são demandas que se fazem através da interação entre os atores estatais e os atores sociais.

Os estudantes, vistos através das ações da ESU, se vêem como atores essenciais para a implementação dos objetivos do Processo de Bolonha que não tem a devida contrapartida participativa nas esferas decisórias (além de se configurarem como o grupo que sentirá mais diretamente as transformações propostas). Esse referencial estudantil é uma das causas das suas atuações mais críticas e voltadas para o confronto em muitos casos. A partir do referencial construído na interação dos demais atores, os estudantes se vêem como defensores da democracia, dos valores públicos e da dimensão social do Processo de Bolonha. E é a partir desse novo referencial para o ensino superior no plano europeu/internacional que se recolocam as relações entre os estudantes e o Estado. A relação global-setorial na ação dos estudantes tem seu lugar no cenário internacional europeu e não mais se encontra restrito aos limites de cada Estado. A defesa pelas melhores condições de bem-estar e de estudo são levadas e discutidas com os demais atores dentro do espaço europeu, não são mais apenas questões locais do movimento estudantil.

Coube aos estudantes as maiores críticas com relação as novas relações que se devem estabelecer no Espaço Europeu de Ensino Superior. Se nos comunicados dos atores estatais (Ministros responsáveis pelo ensino superior) tenta-se harmonizar a defesa de valores culturais e a formação de cidadãos com as necessidades da economia de mercado, os estudantes, através da ESU, são os primeiros a declarar abertamente que o ensino superior não deve ser tratado como mercadoria.

A forma de interação dos estudantes dentro do Processo de Bolonha demonstra convergências de objetivos mais fortes com a EUA do que com os atores estatais. As convergências se expressam tanto na forma de defesa coorporativa de interesses comuns quando nas demandas de uma ação mais efetiva com relação a dimensão social do Processo. Alias, a dimensão social do Processo tornou-se um objetivo a partir do seu

desenvolvimento e foi resultado direto da dinâmica de interação dos atores estatais com os atores sociais, entre esses últimos, os estudantes.

Finalmente, colocou-se como objetivo compreender o papel desempenhado pela União Européia dentro do Processo de Bolonha. Em um primeiro momento foi mostrada a possibilidade de definir a ação da União Européia, e de suas instituições e programas internacionais, como se enquadrando no papel do agente intermediário, ou agente mediador. Contudo, a participação da União Européia no Processo de Bolonha mostra-se mais complexa. Muitas vezes sua participação se coloca como cooperativa e de apoio aos objetivos do Processo de Bolonha. Foi a União Européia, por exemplo, através da Comissão Européia, que patrocinou muitos dos encontros em que o tema de debate e discussão foi o Processo de Bolonha. Há uma área de intersecção entre o Processo de Bolonha e a União Européia, mas ao mesmo tempo em que pode levar a uma ação cooperativa, a intersecção leva também a sobreposição de decisões e regulações de um mesmo setor de atuação. Nos próprios documentos da ESU percebe-se que as mesmas demandas são feitas ora para a União Européia dentro da Agenda de Lisboa, ora para o Processo de Bolonha. Estados participantes de Bolonha e não membros da União Européia encontram-se em uma situação mais difícil para o cumprimento dos objetivos propostos no Processo.

O Processo de Bolonha é um exemplo de política pública internacional que apresenta uma rica dinâmica de interação entre seus atores participantes. Essa dinâmica tem como conseqüência um constante exercício de redefinição do Processo tanto dos seus objetivos quando dos seus meios de implementação. A criação oficial do Espaço Europeu de Ensino Superior em 2010, com metas ainda a serem cumpridas, e a criação do Fórum Político do Processo de Bolonha, que tem como objetivo sua internacionalização como exemplo de construção de espaço regional de educação superior, são exemplos desse constante exercício de remodelação que se faz através da interação entre os atores participantes.

Conclusões Gerais

O propósito desse trabalho foi o de demonstrar o Processo de Bolonha como um caso de política pública internacional através do estudo da atuação (e da interação) de três dos seus principais atores: os Ministros responsáveis pelo ensino superior dos Estados participantes, a EUA – Associação Européia de Universidades e a ESU – União Européia dos Estudantes. A primeira hipótese, enunciado já na introdução, referia-se a inadequação do paradigma nacional das políticas públicas para o estudo e análise de parte das políticas públicas, nesse caso, as políticas de ensino superior. Demonstrou-se, ao longo da tese, que o Processo de Bolonha é uma política pública mas que se desenvolve para além dos limites nacionais do Estado. Configura-se como política pública porque traz suas etapas características – elaboração, adoção de decisões e implementação – e configura-se como internacional porque essas etapas tem lugar, também, no plano internacional.

A tese demonstrou que a origem do Processo de Bolonha, a definição das suas finalidades e dos problemas sobre os quais se deve agir, a abrangência da implementação dos seus objetivos e seus instrumentos de acompanhamento e decisão se colocam no plano internacional. Desta forma, demonstrou-se também a validade da segunda hipótese que apontava para o estudo das políticas públicas internacionais tendo como seu elemento distintivo as interações políticas e sociais que se materializam no plano internacional. Outrossim, uma característica distintiva do Processo de Bolonha como uma forma de política pública internacional se fundamenta na sua dinâmica de interação que abrange o internacional, o nacional e o local. As ações que se concretizam no plano local das universidades são o resultado da dinâmica internacional de interação entre os atores envolvidos, mas que necessitam, para sua implementação, da ação do Estado na regulação e na legitimação das ações decididas no Processo de Bolonha. Articulam-se, dessa forma, três planos distintos na mesma política pública: o internacional, o nacional e o local.

Procurou-se organizar os capítulos da tese de forma a contemplar as características singulares que fazem do Processo de Bolonha um exemplo de política pública internacional. As questões que se levantam no estudo da origem e do desenvolvimento do Processo de Bolonha se direcionavam para uma abordagem teórica que pudesse ser capaz de captar e organizar os elementos dessa nova realidade política do ensino superior

europeu. Tal realidade, como defendido nesse trabalho, não poderia ser analisada pelas teorias seqüenciais e racionais das políticas públicas, da mesma maneira que não se colocava simplesmente como um novo exemplo a ser enquadrado na teoria dos regimes internacionais.

O Processo de Bolonha, por suas características e formas de desenvolvimento, configura-se como um fato político social que se encontra na intersecção de várias áreas das ciências humanas e sociais. Encontra-se no contexto de um processo de integração regional, mas dele não é parte integrante, embora com ele mantenha fortes vínculos. Estrutura-se e desenvolve-se na área internacional, mas não se caracteriza apenas pelos laços e ações de cooperação entre Estados, ainda que a cooperação seja uma das suas características essenciais. Concretiza-se como uma política pública de ensino superior, contudo, é uma política pública distinta por suas diretrizes vindas do plano internacional. Contempla a ação de internacionalização das universidades, mas sua abrangência estende-se para além dessas ações, ademais, a internacionalização das universidades é feita de maneira conjunta por ações dentro do Processo de Bolonha, respeitando-se a autonomia acadêmica. Portanto, para entender e apreender o Processo de Bolonha deve-se considerar seus movimentos de ação que interagem (em idas e vindas) entre o local (a universidade), o nacional (o Estado) e o internacional (local de interação dos atores dessa política pública internacional).

A escolha da sociologia política da ação pública como abordagem teórica desse trabalho deveu-se a sua ênfase na interação dos atores que pode contemplar convenientemente as definições dos planos nacionais e internacional de desenvolvimento do Processo de Bolonha, colocando-o como exemplo de política pública internacional. Ressalva-se ainda, que, as exposições de algumas correntes teóricas das políticas públicas no primeiro capítulo tiveram a manifesta intenção de corroborar a escolha da sociologia política da ação pública como abordagem teórica a ser utilizada. Essa escolha, por sua vez, acabou por direcionar a metodologia a ser utilizada na busca dos elementos que demonstrassem a dinâmica de interação dos atores envolvidos no Processo de Bolonha.

As primeiras preocupações da sociologia política da ação pública concentram-se no duplo objetivo das políticas públicas expressas no Estado de ação: a regulação e a legitimação. A regulação refere-se as atividades normativas que busca estabelecer os limites das

divergências e contradições que estão presentes em todos os setores sociais e de atuação do Estado. A legitimação refere-se a acomodação das tendências sociais contraditórias na busca pela coesão (integração) social. As duas preocupações apresentam-se como uma das dialéticas do Estado em ação. Legitimar e regular as tendências sociais divergentes podem ser vistas como expressões contraditórias. A outra dialética do Estado em ação refere-se às relações entre o global e o setorial. O Estado em ação, visto de maneira abrangente, não se configura na soma das suas ações setoriais. As ações setoriais que compõe o Estado em ação podem ser, como muitas vezes o são, divergentes e contraditórias. Destarte, se o foco desse trabalho fosse apenas a política de ensino superior de um Estado específico, já seria possível a visualização dessas contradições dentro dessa política pública setorial nas relações de interação entre Estado e Universidade, e entre as políticas de ensino superior com relação as demais políticas públicas setoriais.

No Processo de Bolonha essas questões são colocadas também no plano internacional. Sua legitimação e sua regulação são exemplos de como as interações entre os atores caminham entre o internacional e o local, entre os Estados e dentro dos Estados, e de como se redefinem as relações entre Estado e Universidade no plano nacional e internacional. Tais questões, elaboradas através da sociologia política da ação pública, demonstram a complexidade das relações de interação dos atores (envolvendo cooperação e conflitos) que desenvolvem o Processo de Bolonha. Além disso, a sociologia política da ação pública consegue abranger tanto as ambigüidades e incertezas que marcam a ação do Estado quanto seus conflitos internos e as conseqüências não esperadas do Processo de Bolonha que se constroem em conseqüência da dinâmica internacional de ação dos seus atores.

A legitimação e a regulação do Processo de Bolonha abrangem ações e interações dos planos nacionais e internacionais. A legitimação passa, necessariamente, pelas relações dos Estados com os demais atores envolvidos no Processo, dentre eles os estudantes e as universidades. Através da análise documental dos três atores escolhidos no recorte dessa tese é possível constatar que a legitimação funda-se sobre valores compartilhados que são demonstrados nas interações que acontecem no plano internacional. As repetidas afirmações do ensino superior como bem público e dever público constituem o núcleo valorativo que une os Ministros responsáveis pelo ensino superior, as universidades através

da EUA e os estudantes através da ESU. Ademais, a defesa dos valores e da história do ensino superior europeu e das suas universidades e, também, da identidade européia que se realiza são valores expressos e compartilhados que se fortalecem com o desenvolvimento do Processo de Bolonha. Nas récitas feitas por cada um desses atores o bem público e o dever público apresentam-se como valores que legitimam as ações do Processo de Bolonha, assim como a história e a identidade européia. E nesse ponto o uso dos documentos como récitas são importantes para demonstrar como os atores se vêem, como expressam em ação seus valores, o que defendem e em qual papel se representam na construção dessa política pública internacional.

Os atores estatais, representados pelos Ministros responsáveis pelo ensino superior, colocam-se como os condutores do Processo como suas declarações tornam evidentes. Na verdade, são eles que iniciam essa política pública internacional e são eles os responsáveis pela sua legitimação e regulação nacionais. A legitimidade internacional do Processo se faz com a integração dos novos atores conforme seu desenvolvimento, e a regulação internacional é conseqüência do consenso que se consolida na dinâmica de interação desses atores. As universidades, por sua vez, representam-se como os atores responsáveis pela implementação prática (e não regulatória) das decisões construídas internacionalmente e ao assumirem esse papel, as universidades defendem uma mudança na sua relação com os seus respectivos Estados. Em sua defesa pela mudança de relação, as universidades encontram o apoio dos estudantes, que se colocam de forma a pressionar os atores estatais para a garantida de melhores condições de estudo e pesquisa. Em suas récitas, os estudantes, através da ESU, demandam também uma nova relação com o Estado e apresentam novos desafios que devem ser encarados pelos condutores do Processo de Bolonha. No plano nacional, as interações internacionais recebem novos contornos, principalmente na relação global-setorial do Estado em ação. O consenso valorativo construído internacionalmente revela as incertezas e contradições dentro das ações de regulação e legitimação do Estado. O ensino superior como dever e bem público, por exemplo, demanda maiores ações e investimentos do Estado, o que contradiz as diretrizes de contenção que emergem em épocas de crise. Da mesma maneira que o objetivo da mobilidade de estudantes e docentes se contradiz com a regulação das políticas de imigração de muitos dos Estados

participantes. Essas restrições a mobilidade são, outrossim, o foco de grande parte das críticas tomadas pelas ações da ESU.

A sociologia política da ação pública permite uma melhor compreensão sobre a ação do Estado que não se limita a configuração de uma resposta para um problema determinado. Desta forma é possível compreender o Processo de Bolonha não como uma resposta automática para um problema contextual que foi colocado na agenda política, mesmo porque outras tentativas já tinham se direcionado para a questão do ensino superior europeu. O Processo de Bolonha foi uma resposta a um desafio lançado segundo as dinâmicas políticas internas de um Estado, a França e suas relações, conturbadas à época, com as ações relativas ao ensino superior colocadas pela Comissão Européia.

Os Estados então convocados a partir da Declaração da Sorbonne para se unirem em torno da idéia de construção de um Espaço Europeu de Ensino Superior respondem através da criação do Processo de Bolonha que, em seu desenvolvimento, acaba por ultrapassar as fronteiras políticas da União Européia. A adesão dos Estados demonstra uma mudança no referencial das políticas de ensino superior se for considerada que a educação configura-se historicamente como um dos principais meios de legitimação do poder do Estado nacional. O referencial que se apresenta e se consolida no desenvolvimento do Processo de Bolonha passa a ser a legitimação da identidade cultural européia, baseada no respeito a diversidade cultural de cada Estado participante dessa política pública internacional. A dimensão cognitiva na construção do referencial é um dos elementos principais que caracterizam a consolidação do Processo de Bolonha e o lançamento oficial do Espaço Europeu de Ensino Superior. E a construção do referencial coube aos Ministros, tomados como atores estatais, dentro do plano internacional e não a uma ação pensada dentro das instituições que formam a União Européia.

A caracterização do Processo de Bolonha como uma política pública internacional demonstra-se, ainda através da sociologia política da ação pública, pela construção do seu referencial. As normas os modelos que guiam o Processo são o resultado da interação internacional dos atores, que acaba se constituindo também o lugar para se abordar a relação global-setorial da política de ensino superior que ultrapassa a dimensão nacional (sem, contudo, neutralizá-la) e se constrói dentro da dinâmica de interação internacional

dos atores envolvidos. A construção internacional do referencial responde as perguntas colocadas no primeiro capítulo por Jobert e Muller (1987) sobre a imagem do setor, seus conceitos constitutivos, os contornos das novas relações de poder que se estabelecem, sua institucionalização e também sua regulação e sua legitimação (esses dois últimos, tratados já nos parágrafos acima).

Do início formado pela iniciativa dos Ministros responsáveis pelo ensino superior para a configuração presente que conta com a participação de entidades representativas das universidades, estabelecimentos de ensino superior, estudantes e demais atores que formam os grupos de acompanhamento e preparação para as conferências ministeriais, o Processo de Bolonha sua imagem formada pela interação de todos os seus atores constituintes. Da mesma forma que suas diretrizes e objetivos construíram-se pela dinâmica de interação dos atores, ainda que seus primeiros objetivos tenham sido colocados pelos Ministros (atores estatais) a participação e incorporação de novos atores, como a EUA e a ESU, auxiliou na sua ratificação e fez incorporar outras áreas de ação no Processo de Bolonha, como sua dimensão social.

O Processo de Bolonha estabelece novas relações de poder que se colocam entre os atores nos planos nacional e internacional. De acordo com os atores escolhidos para análise nesse trabalho, demonstra-se que as relações de poder entre Estado, universidades e estudantes traçam seus contornos caminhando entre as esferas nacionais e internacionais. As demandas dos estudantes e das universidades são colocadas para os Estados diretamente no plano internacional e voltam para o plano nacional conforme os atores estatais trabalham para a implementação e normatização das decisões tomadas no Processo de Bolonha. Por outro lado são também estabelecidas outras relações de poder no contexto europeu, entre o Processo de Bolonha e a Comissão Européia, como destacado no segundo capítulo dessa tese de doutoramento. Há um entrelaçamento dos planos nacional, local e internacional nas relações de poder como conseqüência da dinâmica de interação do Processo de Bolonha.

No capítulo teórico foram destacadas as importâncias dos contextos nos quais se desenvolvem e delimitam a construção de uma política pública. Segundo Hassenteufel (2008) devem ser considerados sete contextos: sócio-demográfico, cientifico e tecnológico, estatal, econômico, político, internacional e de outras políticas. Assim como feito com

relação ao referencial, esses contextos devem ser vistos pelos planos nacionais e internacionais. O primeiro deles, o contexto sócio-demográfico, tem forte influência na questão da dimensão social do Processo de Bolonha. A partir dos dados mensuráveis da estratificação social e composição da sociedade que se definem as metas e os objetivos a serem alcançados pela dimensão social do Processo que pretende reproduzir a composição social de cada Estado participante dentro da composição dos estudantes de ensino superior. O contexto científico e tecnológico apresenta uma singularidade, visto que se refere aos conhecimentos e técnicas disponíveis aos atores envolvidos em uma política pública, sendo que muitos desses conhecimentos são produzidos pelos próprios atores envolvidos no Processo de Bolonha. Atores como as universidades que enfatizam a necessidade de laços mais fortes de cooperação entre o ensino superior e a pesquisa. Esse contexto científico é tecnológico integra-se com o contexto internacional quando se coloca a necessidade de melhorar a atratividade do Espaço Europeu de Ensino Superior com relação as universidades norte-americanas. O contexto estatal foi colocado quando da questão da regulamentação nacional das decisões ocorridas em plano internacional. O contexto econômico torna-se uma maior preocupação na medida em que a crise internacional mostra suas conseqüências nos Estados da Europa. Até então as declarações dos atores mantinham a constante demanda de estudantes e universidades para que os atores estatais garantissem um maior volume de investimentos. Estabelecida a crise, os próprios Ministros convergem suas declarações com os demais atores tendo em perspectiva o discurso estatal de maior austeridade nos gastos públicos. O contexto político, como demonstrado, apresenta um aspecto pouco notado dentro da integração européia, o do estabelecimento de uma resistência européia (e não nacional) as ações da União Européia (Muller e Ravinet, 2008). Com relação ao contexto de outras políticas públicas no mesmo setor (locais, nacionais ou internacionais) a interdependência se expressa na própria construção do Espaço Europeu de Ensino Superior abrangendo as experiências de internacionalização das universidades dentro dos seus limites de autonomia.

Na exposição dos elementos componentes da sociologia política da ação pública feita por Hassenteufel destacam-se as relações entre “policy” e “politics” como uma das variáveis explicativas da dinâmica de interação de uma política pública. Devido ao recorte do trabalho, não foi feito um estudo individual em cada Estado para se descrever a existência

dessas relações naquilo que concerne as posições dos partidos políticos e os ciclos políticos. No plano internacional, a ação dos Ministros coloca forte ênfase no dever do Estado com relação ao financiamento do ensino superior em contraposição ao discurso de certas organizações internacionais, notadamente a OMC. Ressalta-se, nessa variável explicativa, a iniciativa política tomada pelos Ministros franceses responsáveis pelo ensino superior que acabou por se caracterizar como um dos principais fatos que desencadearam o Processo de Bolonha.

Dentro do quadro da sociologia política da ação pública como descrito no capítulo teórico verifica-se que o Processo de Bolonha é uma mudança na política de ensino superior e que se articula, primeiro, no plano internacional. Foi uma mudança promovida pelos Ministros responsáveis por essa área dentro dos seus recursos de poder, mas estabelecida primeiro internacionalmente criando uma nova dimensão cognitiva, como novas normas e referenciais. E foi a partir dessas novas normas e referencias que as universidades e os estudantes reestruturaram suas entidades representativas para serem capazes de entrarem na dinâmica de interação internacional que caracteriza o Processo de Bolonha. Desta interação que modifica a estrutura dos atores criou-se a dinâmica de aprendizagem descrita por Hassenteufel (IDEM) que se desenvolve pela interação dos atores em suas dinâmicas nacionais, locais e internacionais.

As variáveis expostas pela sociologia política da ação pública demonstraram-se adequadas para a compreensão do Processo de Bolonha se nelas forem inseridas a dimensão internacional da interação dos atores. O contexto, as récitas, a dimensão cognitiva e as ações necessárias para as mudanças de uma política pública setorial se encaixam no recorte escolhido para a compreensão do Processo de Bolonha como exemplo de política pública internacional, da mesma forma que as novas configurações de referencial e as novas relações globais-setoriais que se realizam através desse processo. De fato, a explicação do Processo de Bolonha como política pública internacional ultrapassa o fluxograma elaborado por Jobert e Muller (IDEM) porque se configura como uma dinâmica de interação que entrelaça os planos nacionais, locais e internacionais, fazendo que a posição dos atores se modifique conforme se movimentem entre um plano e outro.

Ainda que a definição feita de políticas públicas internacionais possa contemplar ações das organizações internacionais intergovernamentais e supranacionais, inclusive nas áreas de educação e de ensino superior, o Processo de Bolonha reúne características únicas e se apresenta como uma forma inovadora de condução interativa de políticas públicas internacionais, harmonizando objetivos e metas concretas com uma estrutura flexível de tomada de decisões, harmonizando, ainda, cooperação e divergência, e também a resistência a União Européia com convergência na idéia de Europa.

Na decisão de estudar a interação através dos documentos oficiais dos três atores escolhidos para esse trabalho considerou-se o fato de que documentos e declarações configuram-se como récitas contadas pelos atores que, desta forma, expõem os problemas para a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior de forma a serem compreensíveis e acessíveis as ações humanas (RADAELLI, 2000), as récitas, além disso, demonstram como a interação se realiza de acordo com as delimitações e posições de cada ator no desenvolvimento do Processo de Bolonha e finalmente elas expõem as expectativas futuras dos atores para o desenvolvimento e consolidação dessa política pública internacional.

Dos documentos tidos como récitas que se faz possível verificar que os Ministros responsáveis pelo ensino superior se mostram como os atores condutores do Processo, assim como seus discursos que oscilam entre a afirmação valorativa do ensino superior como bem e dever públicos e as necessidades de adequação as exigências da economia de mercado; configurando-se, nesse ponto, como uma tentativa de convergir com a as demandas das universidade e dos estudantes. As declarações nos permitem observar a evolução e a mudança na forma de participação dos atores. As universidades viram-se colocadas em meio a um processo de mudança estrutural que lhes escapava e tiveram que se estruturar internacionalmente para entrarem na dinâmica interativa do Processo de Bolonha, pela razão acima descrita fundou-se a European University Association. Os estudantes reestruturaram sua organização representativa européia de forma a poderem ter maior participação nesse processo. O referencial de ação dos estudantes e das universidades foi remodelado a partir do desenvolvimento do Processo de Bolonha fazendo com que suas ações fossem direcionadas para essa política pública. No caso dos estudantes, esse

redirecionamento é evidente quando se verificam os temas propostos em suas convenções européias.

As declarações dos três principais atores do Processo Bolonha foram analisadas em capítulos separados nesse trabalho com o objetivo de apreender não apenas os objetivos expressos nesses documentos mas também as formas de interação entre esses atores e como os objetivos propostos se encaminham e se fortalecem, e como novos temas se integram na política pública internacional. Como destacado acima, após sua inclusão na dinâmica de interação do Processo de Bolonha, as convenções européias dos estudantes direcionaram-se quase que exclusivamente a esse tema, e, além disso, essas convenções se iniciaram depois do lançamento do Processo. As declarações da EUA apresentam semelhanças com as declarações estudantis. Em primeiro lugar, a EUA foi criada para inserir as universidades nas interações internacionais que caracterizam o Processo de Bolonha, e sua dinâmica de funcionamento demonstra o quanto suas atividades são direcionadas para esse objetivo. Seus encontros bienais, iniciados em 2001, antecedem os encontros dos Ministros responsáveis pelo ensino superior. Tais encontros configuram-se, então, como forma de articulação das universidades para as interações que acontecem quando do encontro dos Ministros. É possível verificar, nos Comunicados dos Ministros, a existência de referências as demandas feitas pelas universidades semanas antes em seus encontros, da mesma forma que se encontram referências as demandas estudantis, ressalvando-se o fato de que a periodicidade das convenções européias da ESU é de duas vezes ao ano. Os Comunicados dos Ministros ganham maior abrangência (e os Ministros assumem mais compromissos) com o desenvolvimento do Processo de Bolonha devido a interação que se desenrola entre os atores que se inserem nessa política pública internacional, cuja dinâmica interativa preserva o lugar de condutor para os Ministros responsáveis pelo ensino superior.

A dimensão social do Processo de Bolonha, a questão da maior autonomia das universidades, os obstáculos a mobilidade de estudantes, docentes e pesquisadores, o problema das bolsas de estudo e pesquisa, a estrutura de qualificações, a validação do aprendizado não formal e o reconhecimento dos certificados anteriores ao ensino superior, as controvérsias sobre os sistemas de avaliação da qualidade de ensino, o estabelecimento de grupos de preparação e acompanhamento e para garantia de qualidade, e a questão da

inserção internacional da marca Processo de Bolonha são exemplos, que foram demonstrados ao longo da tese, de temas que surgiram devido à dinâmica de interação desses atores. Deve-se ressaltar que a emergência desses temas dentro do Processo de Bolonha não se configura como simples demandas dos atores sociais para com os atores estatais. A realidade social do Processo de Bolonha é mais abrangente e mais complexa do que poderia captar uma análise seqüencial do seu desenvolvimento. As interações que ocorrem no âmbito do Processo de Bolonha são tão variadas quanto densas, o que pode ser comprovado pela quantidade de documentos, encontros, seminários, conferências, discussões que acontecem no interior do Processo e também pelas atividades que ele desperta em outros locais sociais de interação. Sendo um política pública internacional, o Processo de Bolonha objetiva agora internacionalizar-se, *c'est à dire*, colocar-se como o exemplo para a formação de espaços regionais de ensino superior.

Passados treze anos da Declaração da Sorbonne e doze da Declaração de Bolonha foi estabelecido oficialmente o Espaço Europeu de Ensino Superior e o Fórum Político de Bolonha, que tem como objetivo a inserção em outras regiões do globo desse exemplo de política pública internacional. Os seis objetivos iniciais não foram totalmente implementados, tampouco foram resolvidas as questões surgidas ao longo do Processo[320]. Contudo, os avanços obtidos configuram-se como uma mudança comparável àquela ocorrida no século XIX no ensino superior europeu. O Processo de Bolonha coloca-se como um novo paradigma no estudo das políticas públicas (e, também, como uma questão que deve ser discutida dentro das abordagens das relações internacionais e das políticas de ensino superior) tendo como referência a dinâmica de interação de atores que entrelaça os planos locais, nacionais e internacionais.

[320] Os avanços do Processo de Bolonha encontram-se documentados detalhadamente nos Stocktaking reports de 2005, 2007 e 2009 (http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=73) . Nesses documentos pode-se perceber a evolução dos objetivos do Processo de Bolonha em todos os seus Estados participantes. Porém, o objetivo dessa pesquisa referente ao Processo centra-se nas dinâmicas interativas dessa política pública internacional; desta forma os resultados parciais atingidos não foram foco de análise desse trabalho. Mesmo porque o Processo de Bolonha não é uma política pública acabada, é ainda um processo em desenvolvimento.

Referências Bibliográficas – FONTES PRIMÁRIAS

A framework of qualifications for the European Higher Education Area, adopted by Ministers in May 2005. Disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/QF-EHEA-May2005.pdf (acesso em 22/01/2011).

Bologna Process Stocktaking: Report from a working group appointed by the Bologna Follow-up Group to the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005, disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/BPStocktaking9May2005.pdf (acesso em 24/01/2011).

Bologna Process Stocktaking London 2007, disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/Stocktaking_report2007.pdf (acesso em 24/01/2011).

Bologna Process Stocktaking Report 2009 - Report from working groups appointed by the Bologna Follow-up Group to the Ministerial Conference in Leuven/Louvain-la-Neuve 28-29 April 2009. Disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/Stocktaking_report_2009_FINAL.pdf (acesso em 12/01/2011).

Bologna Students Joint Declaration – 1999. Disponível em: www.esu-online.org/.../declarations/9906_bologna-students-declaration.doc . Acesso em 27/01/2011).

BOLOGNA WITH STUDENT EYES 2007 EDITION- ESIB - The National Unions of Students in Europe. Disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/Bolognastudenteyes2007.pdf (acesso em 03/02/2011)

Communiqué de Bergen – 20 mais 2005. Communiqué de la Conferénce de Ministres chargés de l'enseignement superieur. Disponível em http://www.europe-education-formation.fr/docs/Bologne/Bergen-Communique--Version-finale--FR.doc (acesso em 14/07/2008)

Communiqué de Berlin – 19 septembre 2003. Communiqué de la Conferénce de Ministres chargés de l'enseignement superieur. Disponível em http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/France/030919_Berlin_Communique-Fr.pdf (acesso em 14/07/2008)

Communiqué de Londres – 18 mai 2007. Communiqué de la Conférence des Ministres européens chargés de l'Enseignement Supérieur, Londres, 17-18 Mai 2007. Disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2007_London_Communique_French.pdf (acesso em 10/01/2011)

Communiqué de Louvain et Louvain-la-Neuve, 28,29 septembre 2009. Communiqué de la Conférence des ministres européens chargés de l'Enseignement supérieur, Louvain et Louvain-la-Neuve, 28 et 29 avril 2009. Disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2009_Louvain_Louvain-la_Neuve_Communiqu%C3%A9_FR.pdf (acesso em 11/01/2011).

Communiqué de Prague – 19 mai 2001. Communiqué de la conférence de Ministres chargés de l'enseignement supérieur. Disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2001_Prague_Communique_French.pdf

Convention de Salamanque 2001 – THEMA 01: Processus de Bologne et Espace européen de l'enseignement supérieur – EUA. Disponível em http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/SALAMANCA_final.1069342668187.pdf (acesso em 15/01/2011)

Déclaration de Bologne, 19 juin 1999, disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999_Bologna_Declaration_French.pdf , acesso em 11/12/2010.

Déclaration de Budapest-Vienne sur l'espace européen de l'enseignement supérieur, Le 12 mars 2010. Disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2010_Budapest Vienna_Declaration_FR.pdf (acesso em 12/01/2011).

Déclaration de Graz 2003: L'après-Berlin: le rôle des universités – EUA. Disponível em http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/COM_PUB_Graz_publication_final.1069326105539.pdf (acesso em 17/01/2011)

Déclaration de la Sorbonne (1998), disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1998_Sorbonne_Declaration_French .pdf , acesso em 11/12/2010.

Déclaration de Lisbonne 2007 : Les universités européennes après 2010: La diversité dans la poursuite d'un objectif commun - EUA. Disponível em http://www.eua.be/Publications.aspx (acesso em 26/01/2011)

Déclaration du « Forum politique de Bologne » Vienne, le 12 mars 2010, disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2010_Vienna_BPF_Traduction_FR.pdf (acesso em 14/01/2011).

EUROPEAN COMISSION (2009) The EU contribution to the Bologna Process Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/bologna09_en.pdf (acesso em 10/10/2009).

European Association for Quality Assurance in Higher Education: Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, disponível em http://www.ehea.info/Uploads/Documents/Standards-and-Guidelines-for-QA.pdf (acesso em 15/01/2011).

3th EUROPEAN STUDENT CONVENTION - ESIB - The National Unions of Students in Europe 2001 - under the Belgian Presidency of the European Union – Reader. Disponível em http://www.esuonline.org/documents/publications/conference_documents/0111_esc03_brussels/social-dimension_esc03_reader.pdf (acesso em 29/01/2011).

4th European Student Convention Dubrovnik – 21st/ 23d of March 2002 - Workshop: "Recognition of non-formal education". Disponível em

http://www.esuonline.org/documents/publications/conference_documents/0203_ESC04_dubrovnik/non-formal-edu_esc04_ws-report.pdf (acesso em 29/01/2011).

5th - EUROPEAN STUDENT CONVENTION - ATHENS, GREECE 21-23 FEBRUARY 2003"HOW TO ACHIEVE GENUINE STUDENT MOBILITY" – Disponível em http://www.esu-online.org/documents/publications/conference_documents/0302_esc05_athens/mobility_esc05_reader.pdf (acesso em 31/01/2011).

7th - European Students Convention Qualifications Frameworks Dublin, 10th – 13th February 2004 Dublin Castle - General Report. Disponível em http://www.esu-online.org/documents/publications/conference_documents/0402_esc07_dublin/qf_esc07_report.pdf . (acesso em 31/01/2011).

08th - European Student Convention 3 – 8 December 2004 - Nijmegen, The Netherlands - Building a democratic university Convention Reader. Disponível em http://www.esu-online.org/documents/publications/conference_documents/0412_esc08_nijmegen/democracy_esc08_reader.pdf (acesso em 01/02/2011).

09th European Student Convention – Luxembourg, 17-21 March 2005. Financing of Higher Education. GENERAL REPORT. Disponível em http://www.esu-online.org/documents/publications/conference_documents/0503_esc09_luxembourg/financing_esc09_report.pdf (acesso em 01/02/2011).

10th European Student Convention – London, 13th – 16th December 2005. Taking Higher Education to the Third Level. Convention Reader. Disponível em: http://www.esu-online.org/documents/publications/conference_documents/0512_esc10_london/research_esc10_reader.pdf (acesso em 02/02/2011).

11th European Student Convention - Vienne Austria – Students Active Participation in the Lisbon Strategy – General Report. Disponível em http://www.esu-online.org/documents/publications/conference_documents/0603_esc11_vienna/lisbon_esc11_report.pdf (acesso em 03/02/2011)

12th European Student Convention - 12.-16.10.2006, Helsinki, Finland – "Beyond 2010" – General Report. Disponível em http://www.esu-online.org/documents/publications/conference_documents/0610_esc12_helsinki/beyond-2010_esc12_reader.pdf (acesso em 03/02/2011).

14th European Student Convention - "Lisbon With Student Eyes" - Lisbon, 18-21 October – ESU - General Report. Disponível em http://www.esu-online.org/documents/publications/conference_documents/0710_esc14_lisbon/lisbon_esc14_report.pdf (acesso em 03/02/2011).

15TH EUROPEAN STUDENT CONVENTION - "STUDENTS FOR DEMOCRACY!"- LJUBLJANA, 13TH-17TH MARCH 2008 - ESU - European Students' Union – General Report. Disponível em http://www.esu-online.org/documents/publications/conference_documents/0803_ESC15_Ljubljana/ESC15_Report.pdf (acesso em 04/02/2011).

16th ESC Let's Go Validation Conference – Lille- France. Disponível em http://www.esu-online.org/index.php/Publications/conference-documents/46-european-student-conventions/386-esc16-5th-to-9th-october (acesso em 04/02/2011).

17th European Student Convention – "Student empowerment through participation at national, continental and global level" 15-19 February 2009 Prague, Czech Republic. Convention Reader, Disponível em http://www.esu-online.org/documents/publications/conference_documents/ESC17_reader.pdf (acesso em 04/02/2011).

Furthering the Bologna Process: Report to the Ministers of Education of the signatory countries Prague, May 2001. Disponível em http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/GRP_for_MC/LourtieReport-FromBolognatoPragueMay2001.pdf (acesso em 14/01/2001).

General Report of 6th European Student Convention – ESU – 2003. Disponível em http://www.esu-

online.org/documents/publications/conference_documents/0310_esc06_palermo/lisbon_esc06_report.pdf (acesso em 31/01/2011).

GLASGOW DECLARATION - 2005 - Des universités fortes pour une Europe forte – European University Association. Disponível em http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Glasgow_Declaration.1114612714258.pdf (acesso em (24/01/2011).

PRAGUE DECLARATION 2009 - EUA - EUROPEAN UNIVERSITIES – LOOKING FORWARD WITH CONFIDENCE. Disponível em http://www.eua.be/Publications.aspx (acesso em 26/01/2011).

Prague Students Declaration towards the 2009 Ministerial Conference of the Bologna Process – ESU. Disponível em http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Prague_Student_Declaration.pdf (acesso em 04/02/2011).

Salzburg II Recommendations: *European universities' achievements since 2005 in implementing the Salzburg Principles – European Universities Association*. Disponível em http://www.eua.be/Libraries/Publications_homepage_list/Salzburg_II_Recommendations.sflb.ashx (acesso em 26/01/2011).

The Declaration from the 2º European Student Convention held in Goteborg in March 2001 – ESU. Disponível em http://www.esu-online.org/index.php/Publications/conference-documents/46-european-student-conventions/110-2nd-esc-gorg-student-convention.html (acesso em 29/01/2011)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADICK, Christel (2002). "Demanded and Feared: transnational convergences in national educational systems and their (expectable) effects" in *European Educational Research Journal*, vol. 01, nº 2.

AFONSO, A. J. (2003). "Estado, Globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação" in *Revista Brasileira de Educação,* nº 23.

ALTBACH, P.G., KNIGHT, J. (2006) 'The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities'. *The NEA 2006 Almanac of Higher Education*. Washington: NEA.

ARRETCHE, M.T.S. (1995). "Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas", in Boletim Informativo e Bibliográfico de C. Sociais, Rio de Janeiro.

_____ (2003). "Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Volume 18, nº 51

AZEVEDO, Mario L. N. (2007). "A integração dos sistemas de educação superior na Europa: de Roma a Bolonha, ou da integração econômica à integração acadêmica", *ETD – Educação Temática Digital*, Campinas, vol. 9, n.esp, PP 133-149, dez. 2007.

BANKS, James, DISNEY, Richard, DUNCAN, Alan e VAN REENEN, John (2005). "The Internationalisation of Public Welfare Policy". *The Economic Journal*, Oxford, nº 115, p. 62-80, mar/2005

BARRET, Susan e FUDGE, Colin (1981). *Policy and Action. Essays on the implementation of Public Policy*, Londres, Methuen, 1981.

BEAUD. MICHEL (2004). *História do Capitalismo: de 1500 aos nossos dias.* São Paulo, Editora Brasiliense, 407p.

BELLUZZO, L. G. (2002) *Depois da queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BERGERON, H. SUREL, Y e VALLUY, J. (1998). "L'adovacy coalition framework. Une contribuition au renouvellement des études de politiques publiques ? ». *Politix*, Vol. 11, Nº 41, pp 195-223.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N e PASQUINO G. *Dicionário de Política*. Brasília, Editora UNB, 1994.

BORGES, André (2003). « Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial » *in Revista Brasileira de C. Sociais*. Vol 18, nº 52.

BREWER, G. (1974). "The Police Science Emerge: To nurture and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, 5 (3), PP. 239-244.

BRIGGS, A. (s/d). O Welfare State in Historical Perspective.

CAPELLA, Ana Claudia N (2006). "Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas". *BIB*, nº 61, PP. 25-52.

CARVALHO, José Murilo (2002). *Cidadania no Brasil, o longo caminho.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

CAMPODONICO, Rossana (2008). La UAGM y su contribuición a la integración regional.Disponível em: http://74.125.155.132/scholar?q=cache:kabKDi637ZMJ:scholar.google.com/+%22grupo+montevideo%22&hl=pt-BR&lr=&as_sdt=2000&as_ylo=2008

CEFAI, Daniel. (1996). « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques ». *Réseaux Communication – Technologie – Société,* vol. 14, nº 75, pp 43-66.

CHARLIER, Jean-Émile e CROCHÈ, Sarah. (2003) « Les Processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices ». *Education et Sociétés*. Nº 12/20003/2

CHESNAIS, François (1996). *A mundialização do Capital*. São Paulo, Editora Xamã.

COSTA, Valeriano M. F. (1998). « O Novo Enfoque do Banco Mundial sobre o Estado », in LUA NOVA – Revista de Cultura e Política. São Paulo, nº 44.

COX, Robert W. e SCHECHTER, Michael G. (2002). *The Political Economy of a Plural World.* Londres, Routledge, 232p.

CROCHÉ, Sarah (2006). « Qui pilote le processus de Bologne ? ». *Éducation et Sociétés,* 2006/2, nº 18, pp. 203-217.

_____ (2007). « Processus de Bologne. Nouveaux acteurs, nouveaux réseaux, nouveaux équilibres européens et nationaux dans l'enseignement supérieur ». *Congrès International Actualité de la Recherche en Education et en Formation, Strasbourg,* 2007.

CROCHET, M.(2004) , « Le processus de Bologne. L'aboutissement d'un long cheminement », *Études* 2004/5, Tome 401, p. 461- 472

DOWNS, Anthony (1999). *Uma Teoria Econômica da Democracia*, São Paulo, Edusp.

DRAIBE, Sônia M.(1997). "Uma nova institucionalidade das políticas sociais ? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais". *São Paulo em Perspectiva*, vol 11, nº 4, 1997.

_____(2003). "A Política Social no período FHC e o Sistema de Proteção Social". *Tempo Social*, Nov. 2003.

ENDERS, J (2004) "Higher Education, Internationalisation, and the Nation-State: Recent Developments and Challenges to Governance Theory" in *Higher Education: The International Journal of Higher Education and Educational Planning*, v47 n3 p361-382 Apr 2004.

ENRIQUE, Andara M. A. (2007). "La segunda generación de Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina", *Provincia*, nº 17, pp 77-105.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Les Trois Mondes de l'État-Providence : Éssai sur le capitalisme moderne.* Paris, Presses Universitaires de France.

FARIA, Carlos A. P. (2003). "Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes" *Revista Brasileira de C. Sociais,* vol 18, nº 51, fev/2003

FELDFEBER, Myriam e SAFORCADA, Fernanda (2005). *La éducacion em las Cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década.* Buenos Aires, Laboratório de Políticas Publicas.

FERRERO, Emilia (2005). "A internacionalização da avaliação do aprendizado na educação básica", *Avance Y Perspectiva*, Janeiro/Março de 2005.

FIALHO, T. M. (1999) "Ciclos políticos: uma resenha". *Revista de Economia Política*, v.19, n. 2 (74), p.131-149, abr.-jun. 1999.

FONSECA, M. (1998). "O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro", in *Revista da Fac. De Educação*, São Paulo, vol 24, nº 1.

FRANCO, Carlo, ALVES, Fátima e BONAMINO, Alícia (2007), "Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites" , *Educação e Sociedade,* Campinas, vol. 28, nº 100, out/2007

FREY, Klaus (2000). « Políticas Públicas : um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21, jun/2000

FRIEDBERG, Erhard (1992). « Les Quatre Dimensions de l'action organisée » *Revue Française de Sociologie,* vol. 33, nº 04, oct-dec 1992, pp. 531-557.

GINSBURG, A, COOKE, G, LEINWAND, S, NOELL, J e POLLOCK, E. (2003), Reassessing U.S. International Mathematics Performance: New Findings from the 2003 TIMSS and PISA. http://cimm.ucr.ac.cr/ojs/index.php/eudoxus/article/viewFile/446/445 . Acesso em 24/09/2009

GIOSA, Laura Maria. (2003). "La Educación Superior y la Organización Mundial del Comercio", *Revista Cartapacio*, vol. 5, 2003.

GRENET, Julien.(2008), « PISA: une enquête bancale ? » *La vie des Idées.fr. 2008*. http://assoc.pagespro-orange.fr/FCPE.15Bauches/Pisa_Grenet2008.pdf , acessado em 24/09/2009.

HASSENTEUFEL, Patrick et SUREL, Yves. (2000). « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes ». *Politique Européenne* 2000/1, nº1, p 8-24.

_____ (1997). *Les Médicins face à l'État, Une comparaison européenne,* Paris, Presses de Sciences Po.

_____« L'État mis à nu par les politiques publiques ? », dans B. Badie, Y. Déloye (dir.), *Les temps de l'État*, Fayard, 2007, p.311-329.

_____ (2008). *Sociologie Publique : l'Action Publique*. Paris, Editions Armand Colin, 296 p.

HJERN, Benny e Chris HULL (1982): "Implementation research as empirical constitutionalism", s. 105-117 in *European Journal of Political Research*, 10(2).

HOBBES, Thomas (1968). *Leviathan.* London, Penguin Classics, 736p.

HOBSBAWN, Eric (1990). *Nations and Nationalism since 1780*: Programme, Myth, Reality. Cambridge University Press. 208p.

HORTALE, V. A. e MORA, J.G. (2004). "Tendências das Reformas da Educação Superior na Europa no Contexto do Processo de Bolonha", in *Educação e Sociedade, Campinas*, vol 25, nº 88.

JACQUOT, Sophie et WOLL, Cornelia (2008) « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face a l'Europe », *Politique européenne* 2/2008 (n° 25), p. 161-192.

JOBERT Bruno (1985). « L'État en action. L'apport des politiques publiques ». *Revue Française de Science Politique*, Volume 35, nº 4, pp 654-682.

_____« Une approche dialectique des politiques publiques », *Pôle Sud* 2/2004 (n° 21), p. 43-54.

JOBERT, B. E MULLER, P. (1987). L'Etat *en Action : politiques publiques et corporatismes***.** Paris, Presses Universitaires de France.

JONES, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth.

KRASNER, Stephen D., Ed., 1993, *International Regimes*, Ithaca: Conrnell University Press, 1983

KEELEY, Brian (2007). Le Capital Humain: Comme Le Savoir Détermine Notre Vie. Les Essenciels De L'OCDE. 2007. Disponível em http://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=Wi4f4VQmScC&oi=fnd&pg=PA9&dq=OCDE+Le+capital+humain+google&ots=uHkJj5pIaD&sig=mBTy3LaUFiLnrzRZabQXO9byYm0#v=onepage&q=&f=false , acessado em 24/09/2009.

KINKDON, John, (2002). « The Reality of Public Policy Making » *Ethical Dimensions of Health Policy*, OXFORD University Press, pp 97-116.

KOTT, Sandrine (2008). "Une "communauté épistémique" du social? Expert de l'OIT et internationalisations de politiques sociales dans l'entre-deux-guerres ». *Genèses* 2008/2, N° 71, p. 26-46.

KROTSCH, Pedro (1997). "La Universidad em El Proceso de Integración Regional: El caso del Mercosur". *Perfiles Educativos*, Abril-Septiembre, vol. XIX, nº 76/77. México.

LASSWELL, Harold (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, pp 3-15.

_____(1956). *The Decision Process. 7 Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press.

_____(1970). "The emerging conception of the policy sciences", in Policy Sciences 1 (1), *Spring,* 1970. Pp3-14.

LEIBFRIED, S. e PIERSON, P. (1995). *European Social Policy*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

LENHARDT, Gero (2002). "Europe and Higher Education: between Universalisation and Materialist Particularism" in *European Educational Research Journal,* vol. 01, nº 2.

LEVY, J (2001). "Partisan Politics and Welfare Adjustment: the case of France"., *Journal of European Public Policy*, 8 (2), pp. 265-285.

LEWIS, J (1999). "New Labour, nouvelle Grande-Bretagne ? Les politiques sociales et la troisième voie », *Lien Social et Politique*, 41, pp 61-70.

LOBO, Maria T. De C. (2004). *Manual de Direito Comunitário – A ordem Jurídica da União Européia*. Curitiba, Ed. Juruá.

LOCKE, John (2006). *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Ed. Vozes, Rio de Janeiro

MANN, Michael (1993) *The Sources of Social Power* Vol I e II. Cambridge University Press.

MAQUIAVEL, Nicolau (1973). *O Príncipe*. Abril Cultural, col. Os Pensadores, São Paulo.

MARSHALL, T.H. (1967). *Cidadania, Classe Social e Status.* Zahar, Rio de Janeiro.

MARCHESI, Álvaro. (2006). "El Informe PISA y La Política Educativa em España". *Revista de Educación,* Madrid, Ed. Extraordinario, 2006, p. 337-355.

MARSH, D. e SMITH, M (2000). "Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach", *Political Studies*, 48 (1), pp. 4-21.

MASSARDIER, Gilles. (2003). *Politique et Action Publiques*. Armand Colin, Paris, 302pp.

MAZMANIAN, D.Z. e SABATIER, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy.* Scott Foresman and Company.

MENDRAS, Henri. (1997) *L'Europe des Européens*. Paris, Editions Gallimard, 410p.

MERLE, Marcel. (1995) *Bilan des Relations Internationales*. Paris, Editions Economica.210p.

MENEZES-FILHO, Naércio(2007). Os Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil, Sumário Executivo, 2007.

MERRIEN, F.X. (1990). « État et Politiques Sociales: contribuition à une Théorie « néo-institutionnaliste », in *Sociologie du Travail*, Dunod.

MORGENTHAU, Hans J. (2003). *A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz*. São Paulo, Imprensa Oficial, Editora UnB. pp 1092.

MULLER, Pierre (1996). « Cinq Défis por l'Analyse des Politiques Publiques » **Revue Française de Science Politique,** volume 46, nº 1 pp 96-133.

_____ (2000). « L'Analyse Cognitive des Politiques Publiques : vers une sociologie politique de l'action publique » *Revue Française de Science Politique*, volume 50, nº 02, pp. 189-208.

_____(2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *In: Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 2000. pp. 189-208.

_____(2005). « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs ». *Revue Française de Science Politique*, vol 55, nº1, pp 155-187.

_____ e RAVINET, Pauline (2008). « Construire l'Europe en résistant à l'UE ? Le cas du Processus de Bologne ». *Revue International de politique comparée,* 2008/4, vol. 154, pp 653-665.

NAY, O e SMITH, A org. (2002*).* *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes nas l'action publique*, Paris, Economica.

NETO, R. B. G. (2008) ."Eleições, Economia e Ciclo Político: uma Revisão da Literatura Clássica". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais,* nº 66, 2008.

NORMAND, Romuald. (2003). « Les comparaisons internationales de résultats: problèmes épistemologiques et questions de justice ». *Éducations et Sociétes*, nº 12, 2003.

PALIER, Bruno e SUREL, Yves. (2005) « Les trois « i » et l'analyse de l'État en action ». *Revue Française de Science Politique*, vol 55, nº1, fev. 2005, pp 7-32.

PEREZ, José Roberto R, PASSONE, Eric Ferdinando (2007). "A Perspectiva Política da Educação Comparada e as Avaliações Internacionais da Qualidade da Educação". *Políticas Educativas*, Campinas, vol. 1, nº 01, p. 45-59, out/2007.

PETITEVILLE, Franck et SMITH, A. (2006) « Analiser les Politiques Publiques Internationales », *Revue Française de Science Polítique*, volume 56, nº3, juin 2006, p. 357-366.

RADAELII, Claudio M. (2000). « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne ». *Revue Française de Science Politique,* Volume 50, Nº 02 p. 255-276.

RAMALHO, G. (2003). "As aprendizagens no sistema educativo português: principais resultados dos estudos realizados". In: AZEVEDO, J. (Org.). *Avaliação dos resultados escolares: medidas para tornar o sistema mais eficaz*. Porto: ASA, 2003. p. 13-74.

RAWLS, John (2000). *O Liberalismo Político*. São Paulo, Editora Ática.

REZENDE, CYRO (2003). *História Econômica Geral*. Rio de Janeiro, Editora Contexto, 355p.

RIBEIRO, Benvinda B. D.(2002). "A função Social da Avaliação Escolar e as políticas de avaliação da educação básica no Brasil do anos 90: Breves Considerações". *Inter-Ação: Revista da Faculdade de Educação* – UFG. Nº 27, vol. 2, p. 127-142, jul/dez/ 2002.

ROSANVALON, Pierre (2008). *La Légitimité Démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*. Paris, Edtions Seuil.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1966). *Du Contrat Social*. Paris, Garnier – Flammarion, 187pp.

RUGGIE, John G (1982). "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic System." *International Organization* 36 (2), Spring, 1982: pp. 379-415

SABATIER, PAUL A. (1986). "Top-down and Bottom-up approaches to implementation research : a critical analysis and suggested synthesis". *Journal of Public Policy*, 6 (1), Jan-Mar 1986, pp. 21-48.

SAURUGGER S. et SUREL.Y, (2006) "L'Européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue Internationale de politique comparée* 2006/2, Volume 13, p. 179-211.

SERBANESCU-LESTRADE, Karin (2009). *La mise em oeuvre du Processus de Bologne en France et en Allemagne*. THESE Pour obtenir le grade de DOCTEUR DE L'UNIVERSITE PARIS X- NANTERRE en Sciences de l'éducation.

SCHWAB, Silvia H. S. e WAINER, José (2007). Asociación de Universidades Grupo Montevideo – 15 anos de História. Disponível em : http://www.grupomontevideo.edu.uy/docs/Documentos_y_publicaciones/Documentos/Memoria_15_Anos.pdf

SKOCPOL Theda (1993). « Formation de l'Etat et politiques sociales aux Etats-Unis ». In: *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 96-97, mars 1993. pp. 21-37.

SOUZA, Celina (2006). "Políticas Públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias*, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, PP 20-45.

_____(2008). "Estado da Arte de Pesquisa em Políticas Públicas" in ARRETCHE, HOCHMAN E MARQUES, Políticas Públicas no Brasil, Editora Fiocruz, PP 65-85.

STRANGE, Susan (1982). « Cave! Hic Dragones : A Critique of Regime Analysis » *International Organisation* Vol 32, No 2, Printemps 1982

STUART, Ana Maria (2002). *Regionalismo e Democracia: o papel do Comitê de Regiões.* Tese de Doutorado apresentada ao dep. De Sociologia da FFLCH-USP.

SUREL, Yves (2000). « L'Integration Européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques ». *Revue Française de Science Politique*, volume 50, nº 02 p. 235-254.

TEICHLER, Ulrich, (2004): "The Changing debate on Internationalization of higher education". *Higher Education*, no 48, p. 5-46, 2004.

TILLY, Charles (1994). *Coerção, Capital e Estados Europeus – 990/1992*. Edusp, São Paulo.

TOSTES, Ana Paula (2005). Por que não uma Constituição Européia ?. Paper apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de C. Política.

TRUMAN, D. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion.* Nova Iorque, Knof.

UNU-CRIS Working Papers W-2008-4, SOCIAL DIMENSION OF INTEGRATION: GUIDELINES FOR AN ACTION PLAN IN THE AREAS OF HEALTH, EDUCATION, HOUSING AND EMPLOYMENT, Paper prepared for Regional Seminar for Consultation on the Social Dimension of Integration in Latin America and the Caribbean, Caracas, Venezuela, 16 and 17 July 2008, SP/SRC-DSIALC/DT 1-08, http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/W-2008-4.pdf (acesso em 08/10/2009).

URIBE, Mónica Gómes (2007). « Reformas Sociales en América Latina: las perspectivas analíticas y los actores del cambio" *Estudos Sociológicos*, 74, 2007 p 427-462.

ULJENS, Michael. (2007). The hidden curriculum of PISA - the promotion of neo-liberal policy by educational assessment, Paper to be presented at the FERA congress in Vasa, 22-23.11 2007. http://arkisto.kasvatus.net/kasvatustieteenpaivat2007/uljens.pdf , acesso em 24/09/2009.

VAISSE, Maurice. (2001) *Les Relations Internationales depuis 1945*. Paris, Ed. Armand Colin, 204p.

VAN METER, D. e VAN HORN, C. (1975). "The policy implementation process". *Administration and Society.* Vol 6, nº 4, pp. 445-488.

VINOKUR, Annie. (2003). « De La Scolarisation de masse à La formation tout au long de La vie: essaie sur lês enjeux économiques dês doctrines educatives dês organisations internationales ». *Éducations et Sociétes*, nº 12, 2003.

YEPES, Cesar de Prado (2006) "World Regionalization of Higher Education: Policy Proposals for International Organizations", *Higher Education Policy* (2006) 19, 111–128

WALTENBERG, Fábio (2005). "Inequidade Educacional no Brasil. Uma Avaliação com dados do PISA 2000", *Revista Economia*, São Paulo, jul/2005.

WEBER, Max. (1979) "Os três tipos puros de dominação legítima". In COHN, Gabriel (org.). *Weber. Col. Grandes Cientistas Sociais n. 13*. São Paulo: Ática, 1979: p. 128-141.

_____(1982). *Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara.

WOESSMANN, Ludger, HANUSHEK, Eric A (2005). "Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence across Countries" CESifo Working Paper Series, fev. 2005.