

FÁTIMA ANTUNES

Governança e Espaço Europeu de Educação: Regulação da educação e visões para o projecto ‘Europa’

Os “efeitos indirectos” das dinâmicas de globalização no campo da educação são visíveis, quer nas mutações do processo de elaboração das políticas educativas, quer na reconfiguração da governança da educação. Assim, no que toca ao *Processo de Bolonha*, parece estar na agenda a aproximação, através da criação de dispositivos e entidades como os sistemas e agências de garantia da qualidade e de acreditação, ao modelo de regulação de mercados. Por outro lado, a forma de regulação determinada por objectivos constitui um desenvolvimento marcante nos processos de gestão de mudança social e educativa em diversos sectores dos sistemas educativos. As bandeiras-projecto para a Europa de edificação do espaço europeu da educação e do paradigma de aprendizagem ao longo da vida parecem participar dos novos mitos legitimadores filiados no desejo de envolver no mesmo movimento a ordenação do território, físico, social e simbólico, e a criação dos sujeitos.

1. Introdução

O campo da decisão política em educação foi profundamente alterado nos últimos anos: ampliou-se e complexificou-se, por um lado, para incluir modalidades e protagonistas do espaço supranacional (e subnacional); está hoje reduzido e esvaziado, ao nível nacional e para algumas áreas, em que os processos e procedimentos, as instâncias, espaços e *fora* legítimos de decisão se viram contornados, ultrapassados, ignorados, e reactivados sob um outro estatuto, designadamente enquanto esferas de ratificação, desenvolvimento (concretização) ou implementação das opções e decisões formadas em níveis supranacionais.

O sinal de partida foi dado e encontramos-nos já em processo de franco afastamento dos modelos, formas e processos de decisão que considerávamos como típicos das democracias ocidentais pluralistas, edificados, ao longo de várias décadas, no seio dos territórios e sistemas políticos nacionais, nomeadamente europeus: estiveram ausentes, ou imensamente diminuídos, relativamente a recentes e importantes decisões, a negociação com parceiros sociais legitimados por um mandato de representatividade, a

discussão pública mais ou menos ampla, o debate político, prévio e inerente a uma decisão, parlamentar ou não, entre as diversas forças políticas, partidárias ou outras. Refiro-me aos designados *Processo de Bolonha* e *Programa Educação & Formação 2010*, este integrando ainda um *Processo de Bruges/Copenhaga*.

Com um impacto mais ou menos imediato, de maior ou menor dimensão, estas diferentes constelações de opções e decisões políticas envolveram principalmente ou exclusivamente os Ministros da Educação e/ou os Chefes de Estado e de Governo, que elaboraram e/ou aprovaram declarações, medidas, programas, linhas de acção. No caso do *Processo de Bolonha* têm vindo a participar, em estádios mais recentes, nos debates e grupos de trabalho, entidades que agregam, ao nível europeu, instituições de ensino superior e associações de estudantes, tendo os docentes e investigadores sido liminarmente excluídos até à quarta e mais recente Conferência Ministerial de 19-20 de Maio de 2005 em Bergen, na Noruega. Como veremos adiante, a esta nova arquitectura e novo elenco no campo da educação não é alheio o intencionalmente procurado efeito de *desregulação* (através da eliminação sumária e extra-legal dos controlos democráticos inerentes aos processos políticos estabelecidos nos sistemas nacionais) produzido pelos expeditos e debilmente institucionalizados *Processos ad-hoc* de decisão política intergovernamental baseados na adesão voluntária (cf. Antunes, 2005a; 2005b).

Assim, o ciclo político, se pode continuar a ser analisado como constituído pelas arenas de acção tradicionalmente consideradas – o *contexto de influência*, o *contexto de produção do texto da política*, o *contexto da prática* – (cf. Bowe, Ball e Gold, 1992), engloba hoje processos e actores muito distintos.¹

¹ O *contexto de influência* constitui a arena em que múltiplos interesses protagonizados por diversos actores e entidades, se mobilizam para marcar a definição e os propósitos da educação; aí se constituem os discursos e conceitos em que a política educativa vai assentar. O *contexto da produção do texto da política* mantém uma relação estreita com o anterior que, no entanto, é frequentemente difícil: por um lado, estes textos pretendem expressar a política, às vezes oficialmente, outras vezes de modos mais informais; por outro lado, fazem-no numa linguagem que procura referenciar-se a um pretenso bem público geral. Desse modo, o confronto e o compromisso entre valores, princípios e interesses e a incoerência e inconsistência internas aos, e entre, textos são a marca incontornável desta segunda arena de acção. O *contexto da prática* recria a política através da interpretação, do conflito entre leituras divergentes e da interacção entre estes processos, e a história, as experiências e as práticas estabelecidas que configuram os contextos a que a política se dirige. São os actores e as relações sociais actuaentes nesta esfera que constroem as apropriações mais ou menos selectivas que dão corpo à política em acção (cf. Bowe, Ball e Gold, 1992: 19-23).

2. A agenda para a educação: constituição e conteúdo

Para estudar este fenómeno de deslocação do processo de formação das políticas para a educação em direcção ao nível supranacional vamos convocar uma distinção proposta por Roger Dale entre a *política de educação* (the «politics of education») e a *política educativa* («education politics»). Podemos, do ponto de vista analítico, considerar a agenda supranacional para a educação segundo os dois planos mencionados: “os processos e estruturas através dos quais é criada” uma agenda para a educação (a *constituição* da agenda, da definição dos objectivos, problemas, prioridades); “os processos pelos quais esta agenda é traduzida em problemas e questões” (o *conteúdo* da agenda) (Dale, 1994: 35) e desenvolvida “através da (re)estruturação das instituições, dos processos e das práticas educativas” (Antunes, 2004: 40). Num primeiro momento, concentrar-nos-emos no plano da *constituição* da agenda para a educação, tal como se desenvolve actualmente no bloco regional em que Portugal se inscreve, a União Europeia, e nas plataformas políticas intergovernamentais de âmbito quase continental em que os países e as instituições comunitárias se integram, como o designado *Processo de Bolonha* (e o *Processo de Bruges/Copenhaga*). Posteriormente ensaiaremos a compreensão de como esta agenda se traduz em guiões de problemas e questões que corporizam um conteúdo para a reestruturação da educação. A nossa atenção estará focada, assim, naqueles que, segundo a proposta de análise atrás enunciada, constituem o *contexto de influência* e o *contexto de produção do texto* da política.

2.1. Efeitos desejados: alinhar a educação na Europa

Roger Dale (2005) propõe que as relações entre a natureza, o papel e estatuto do Estado nos países ocidentalizados e os processos de globalização sejam apreendidas considerando os “efeitos”² directos, indirectos e colaterais destas dinâmicas. Atentando na segunda destas últimas categorias, sublinha-se que os efeitos indirectos da globalização na *governança* da educação compreendem aquelas consequências que, não sendo especificamente procuradas para a educação, alteram no entanto profundamente os sistemas educativos. Estes fenómenos radicam em três desenvolvimentos: (i) “a cons-

² O termo “efeitos” regista a forma como estes processos tendem a ser experienciados pelas pessoas ao nível nacional. No entanto, o autor sublinha a ideia de que estas não são dinâmicas que os Estados, enquanto entidades e actores políticos sofram; pelo contrário, constituem uma das categorias de actores mais visivelmente actuantes, interessados e comprometidos com a promoção dos processos de globalização. Os efeitos directos dos actuais processos de globalização são intencionais/requeridos/desejados; previsíveis e específicos; os efeitos indirectos são desejados, previsíveis e não específicos; os efeitos colaterais são não desejados, não específicos, mas previsíveis (Dale, 2005).

titucionalização neo-liberal” [a sua institucionalização nos governos e sistemas político-económicos dos vários países e através de tratados, acordos, convenções multilaterais: por exemplo, o conjunto de medidas conhecido como o *consenso de Washington*, a constituição da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Acordo Geral do Comércio de Serviços (AGCS), o Sistema Monetário Europeu, a Nova Gestão Pública]; (ii) a progressiva ampliação da forma de actuação como *Estado-em-rede* e a constituição de blocos e entidades político-económicas supranacionais (regionais ou de outros âmbitos) como a União Europeia ou a Organização Mundial do Comércio; (iii) a globalização da produção. Os efeitos destas dinâmicas incidem com particular intensidade na alteração de, respectivamente, o padrão, a escala da governação e ambos, constituindo uma *agenda globalmente estruturada* para a educação (Dale, 2000; 2005: 57-59; Antunes, 2001; 2004).

Assim, propõe Dale que, por exemplo, a análise de políticas envolvidas com a promoção da privatização, da escolha e dos mercados em educação se desenvolva no quadro de uma abordagem que examina a política de educação, interrogando o modo como são alocados os bens e os benefícios educacionais (Dale, 1997a; 1997b). Nesta perspectiva, o que está em causa é o *padrão de governação* da educação, definido pelo quadro constituído por uma determinada combinação das dimensões da governação (actividades: financiamento, fornecimento, regulação, propriedade; formas sociais de coordenação social: estado, mercado, comunidade, agregado doméstico; escala: supranacional, nacional, subnacional) (Dale, 1997a; 2005). Neste sentido, é possível hipoteticamente encontrar no campo da educação diversos *padrões de governação*.

Pela sua importância e conotações múltiplas, procuraremos esboçar o campo teórico-semântico do conceito de regulação, já que a problemática discutida em grande medida aí se inscreve, inspira ou referencia. Assim, apoiando-nos nos teóricos da Escola da Regulação francesa definiremos o *modo de regulação* como a trama de instituições que favorecem a congruência dos comportamentos individuais e colectivos e medeiam os conflitos sociais, chegando a produzir as condições para a estabilização (sempre temporária e dinâmica, ainda que prolongada) de um dado *regime de acumulação* (cf. Boyer, 1987: 54-5; 1997: 3; Aglietta, 1997: 412, 429); constitui, por isso, “um conjunto de mediações que mantêm as distorções produzidas pela acumulação do capital em limites compatíveis com a coesão social no seio das nações” (cf. Aglietta, 1997: 412). Neste sentido, a *regulação* pode ser entendida como o conjunto de actividades, tendentes à estabilização e institucionalização, temporárias, dinâmicas, mas prolongadas, orientadas para

produzir essa congruência de comportamentos individuais e colectivos, para mediar os conflitos sociais e para limitar as distorções, produzidas pelo processo de acumulação, a níveis compatíveis com a coesão social. Para Roger Dale, *regulação* designa, neste contexto, as actividades de controlo, isto é, de definição do enquadramento para o fornecimento dos serviços educativos que o Estado assume através de políticas e sanções legais (Dale, 1997a: 277). Parecendo consistir, nesta formulação, numa atribuição última daquele, é possível, no entanto, admitir que outras instâncias ou entidades desempenhem igualmente aqui um papel em áreas definidas pelo, e porventura por delegação do, Estado. A *regulação* implica, assim, a definição de padrões e regras que constituem o quadro em que as instituições operam (Dale, 1997a³). Roger Dale tem, no entanto, argumentado que o Estado não reteve o controlo da regulação, mas constituiu-se como “regulador de último recurso”, isto é, mantém “a autoridade” e “a responsabilidade” pela governação da educação, embora não controle o modo como são coordenadas as actividades que aquela envolve (Dale, 2005: 67).

Para Barroso, “num sistema social complexo (como o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes, finalidades e modalidades de regulação em função da diversidade dos actores implicados (das suas posições, dos seus interesses e das suas estratégias)”. Dessa forma, “a coordenação, o equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultam antes da interacção dos múltiplos dispositivos reguladores” (Barroso, 2003: 10). Este autor distingue três modalidades de regulação baseadas em alianças distintas entre actores decisivos no campo educativo: uma regulação burocrática, edificada ao longo do processo de desenvolvimento dos sistemas educativos e que corresponderia a uma aliança entre o Estado e os professores; uma regulação baseada no mercado, visível em muitos países, sobretudo anglófonos, a partir dos anos oitenta e que envolveria uma aliança do Estado com os pais, sobretudo da classe média; uma regulação baseada na comunidade, ensaiada em processos desenvolvidos ao nível local, por exemplo em Portugal nos últimos anos, e que seria sustentada por alianças entre os professores e famílias (Barroso, 2003: 11-2).

Consideraremos, então, a *regulação* no campo da educação como: (i) o conjunto de mecanismos postos em acção para produzir a congruência dos comportamentos, individuais e colectivos, e mediar os conflitos sociais, bem como limitar as distorções que possam ameaçar a coesão social, incluindo, em particular, (ii) a definição de padrões e regras que estabelecem o quadro para o funcionamento das instituições.

³ Dale apoia-se, para o desenvolvimento desta argumentação em Hood (1995) e Majone (1990).

Segundo Dale, a natureza e o significado da *regulação* terão sofrido mudanças nos últimos anos: por um lado, a sua forma ter-se-á transformado, passando do que tem sido apreendido como uma *forma de regulação determinada por regras*, que opera a juzante do funcionamento, através dos *inputs* – isto é, das condições (normas, orientações, recursos, políticas...) fornecidas ao sistema educativo –, para uma *forma de regulação determinada por objetivos* que actua *a posteriori*, assente em determinadas realizações (*outputs*) do sistema (Dale, 1997a: 279; 2005). Mas, a mudança terá agora alcançado um outro patamar, em que a base da *regulação* reside nos resultados (*outcomes*) determinados para o sistema. Assim, os resultados requeridos do funcionamento dos sistemas educativos devem ser traduzidos em desempenhos/produtos/saídas imediatas exibidos pelas escolas e face aos quais estas serão avaliadas. Dale argumenta que a agenda supranacional para a educação e formação se constitui já como parte desta última forma de *regulação* e que as avaliações do tipo dos estudos PISA representam uma ilustração deste mecanismo de controlo de resultados.⁴

Por outro lado, em convergência com a análise que sinaliza a emergência e importância da forma de actuação como *Estado-articulador* (Santos, 1998; Antunes, 2001), Dale enuncia uma mudança do papel do Estado, do controlo da *regulação* para a autoridade sobre esta. Como foi defendido também por Santos (1998), cabe-lhe agora a *meta-regulação*, isto é, a definição dos contextos, condições e parâmetros para a negociação e confronto dos interesses sociais ou, dito de outro modo, deve assumir o estabelecimento das regras do jogo e da responsabilidade em última instância, face aos fracassos e abusos na *regulação* (Dale, 2005).

2.1.1. **Bolonha, desregulação e alinhamento**

Algumas das mais importantes alterações na *governança* da educação têm sido perseguidas através de três estratégias: a desregulação, a judicialização (*juridification*) e a Nova Gestão Pública (Dale, 1997a). A agenda supranacional que tem vindo a ser desenvolvida através dos *Processos* de âmbito europeu, com forte protagonismo ou apoio da União e da Comissão Europeias, consiste, em boa parte, em prosseguir aquelas dinâmicas. A desregu-

4 Trata-se do *Programme for International Student Assessment* (PISA), desenvolvido pela OCDE a partir de 2000 para medir as *competências* dos jovens de 15 anos; não se pretende avaliar aquisições escolares, mas os desempenhos face a tarefas, definidos aqueles pelos técnicos da OCDE como expressão de *competências* importantes. As primeiras avaliações PISA, em 2000, envolveram uma amostra de jovens de 15 anos de 32 países (28 Estados-membros da OCDE, bem como a Rússia, Lituânia, Brasil e Liechtenstein) e incidiram maioritariamente sobre o domínio da leitura e compreensão da escrita; o PISA-2002 incidiu sobretudo no domínio da matemática e ciências e envolveu mais 13 países (cf. OECD, 2001; Cussó e D'Amico, 2005).

lação tem em mira a remoção de barreiras e obstáculos à livre circulação de determinado produto ou serviço e à escolha do consumidor. Trata-se de remover as formas de controlo existentes, de natureza burocrática (concursos,...) ou democrática (instâncias multilaterais, órgãos representativos), percebidas como ameaçadoras para o programa de liberalização. Tipicamente, a desregulação liquefaz as fronteiras geográfico-políticas e territoriais para maximizar o valor de troca e, portanto, potenciar o poder inscrito na capacidade aquisitiva, capital económico e cultural e/ou no estatuto individual e colectivo.

O programa que se encontra em execução com o chamado *Processo de Bolonha* inclui uma vertente de desregulação *sui generis*, que intenta eliminar especificidades e autonomias nacionais, substituindo-as por uma férrea regulação de nível supranacional. De facto, as condições, procuradas geralmente através de programas de desregulação (livre circulação, concorrência e escolha de um dado produto), são neste caso sustentadas por meio de um musculadíssimo e duríssimo programa de formatação dos cursos e graus. Trata-se, portanto, como em outras áreas, de um processo de dupla face: remoção de barreiras atentatórias do objectivo de liberalização (singularidades, vínculos e recursos político-culturais e institucionais) e imposição de novos parâmetros compatíveis com aquele desígnio. Amaral e Magalhães chamam a atenção exactamente para esse risco de descaracterização e uniformização, argumentando convincentemente com base em desenvolvimentos com sentidos menos proclamados, como a sugestão de definição de currículos ou de programas nucleares europeus (Amaral e Magalhães, 2004: 88).

De acordo com Dale (1997a), uma das mudanças mais expressivas tem ocorrido ao nível do *padrão de regulação*, com os países da Europa a abandonar aquele que constituiu a sua orientação típica de intervenção do Estado, quer directamente, quer através da legislação, para adoptar o modelo mais caracteristicamente americano de entrega de parte substantiva dessas funções a entidades supostamente independentes, no sentido de que formalmente não ostentam vínculos, contratuais, por exemplo, com nenhuma das partes reguladas (veja-se em Portugal a durante largos meses paralisada entidade reguladora da saúde ou a autoridade que regula a concorrência). Desta forma, o prenunciado estabelecimento, de âmbito europeu e nacional, de agências de avaliação, de garantia de qualidade e de acreditação, nomeadamente nos domínios do ensino e da formação profissionais e do ensino superior, é o passo necessário para que seja possível a transição para este *padrão regulatório* decalcado do modelo americano de organização de mercados.

A reestruturação da natureza cultural, política e social de determinadas esferas da vida colectiva através da consagração em lei de orientações e constrangimentos que assumem determinados interesses parciais e parcelares como constituintes da própria comunidade, e como tal imperativos na sua própria substância, constitui o processo de *judicialização* progressiva e extensiva da vida social (cf. Dale, 1997a: 278; Santos, 1998: 27-8). Este desenvolvimento subtrai amplas áreas à verificação de dinâmicas de representação, gestão e negociação de interesses e de confronto e conflito políticos; nesse sentido participa do processo mais amplo de limitação da democracia como tentativa para lidar com as exigências e reivindicações crescentes das populações sem perdas de legitimação insustentáveis (a criação do Banco Central Europeu e do Pacto de Estabilidade e Crescimento são exemplos conhecidos de tal estratégia, de que o chamado *Processo de Bolonha* será um simulacro com peculiares características e consequências).

A *judicialização* estará ausente da dinâmica em torno do *Programa Educação & Formação 2010*, enquanto em relação ao chamado *Processo de Bolonha* estamos perante um acordo político – de nível ministerial e com a força de uma conferência e uma declaração intergovernamentais, declaração esta que é internamente apresentada, e em muitos casos percebida, pela generalidade dos actores políticos, como um compromisso vinculativo de Estado, com força legal, e, portanto, de natureza imperativa – que é traduzido em normativos legais e, finalmente, obtém força jurídica, alcançada no final do processo ainda que evocada desde o início. Diríamos tratar-se de um processo *sui generis* em que, num certo sentido, estamos perante efeitos de *judicialização* de facto que antecedem e geram um processo de *judicialização* de direito (em sentido próprio): um compromisso (supostamente com força e legitimidade legal) é evocado para justificar a dispensa dos processos políticos estabelecidos no seio dos sistemas democráticos nacionais, que ocorrem apenas para dar cobertura legal a decisões anteriores assumidas como definitivas.

Esta espécie de *judicialização* (*a posteriori*), com consequências reais, constitui, como tem sido já frequentemente alertado, uma manifestação do designado *défice democrático* que marca os processos, instituições e sistema políticos europeus/da União Europeia (cf., por exemplo, Santos, 1995: 286). Diversas vozes têm já apontado a tentativa de silenciar e evitar dissensos, substituindo debates e documentos de discussão por eventos e proclamações celebratórios (cf. Amaral e Magalhães, 2004) solidários desse “modelo bipolar” “exclusivo e excludente” que marca “a nova arquitectura e o novo elenco do campo da educação” no contexto europeu (Antunes, 2004; 2005b).

A ênfase (tipicamente inspirada nos mandamentos da Nova Gestão Pública) na prestação de contas – ao Conselho Europeu, à Comissão Europeia, no caso do *Programa Educação & Formação 2010* e ao Grupo de Seguimento, para o chamado *Processo de Bolonha* – sugere o desenvolvimento de percursos distintos no seio da mesma dinâmica. No primeiro caso, sublinha-se intensamente a obtenção de determinados resultados, explícitos e mensuráveis, por parte dos sistemas de educação e formação, o que constitui uma aproximação à obsessão pela prestação de contas em termos de resultados, às entidades “tutelares” do Programa e não aos seus destinatários. No segundo caso, estamos ainda perante a *forma de regulação determinada por objectivos*, sem que, nesta fase, estes cheguem a ser traduzidos por resultados obtidos pelos sistemas educativos. No entanto, a execução das *linhas de acção* definidas em cada encontro periódico nas Conferências Ministeriais é minuciosamente monitorizada, com pedidos de relatórios nacionais, pedidos de informação às entidades responsáveis e elaboração de múltiplos relatórios, apresentando indicadores de realização, gráficos de consecução, cartões de resultados (*scorecards*), listas e tabelas de desempenho comparado, em suma, uma impressionante produção de instrumentos, procedimentos e metodologias de controlo, por parte de entidades extranacionais, gritantemente contrastantes com a virtual ausência de acompanhamento, responsabilização, ou mesmo simples informação, perante os actores, grupos ou categorias envolvidos no terreno da acção quotidiana de realização das missões, funções e políticas educativas institucionais e nacionais.⁵

Do mesmo modo, se analisarmos o Programa *Educação & Formação 2010*, desde 1999 que persiste a preocupação com os *objectivos futuros concretos*⁶, posteriormente definidos para os sistemas educativos e de formação dos Estados subscritores (em número de trinta e um desde Janeiro de 2003), e

⁵ Apenas para delinear um quadro aproximado da informação de monitorização produzida para a Conferência Ministerial de Maio de 2005, em Bergen, podem ser listados: (i) relatórios nacionais, elaborados para o *Grupo de Seguimento de Bolonha* (BFUG, Bologna Follow-Up Group); (ii) *From Berlin to Bergen*, o Relatório Geral do Grupo de Seguimento de Bolonha; (iii) *Bologna Process Stocktaking*, relatório do Grupo de Trabalho apontado pelo BFUG; (iv) *Trends IV: European Universities Implementing Bologna*, relatório elaborado sob responsabilidade da Associação das Universidades Europeias (EUA); (v) *Focus on the Structure of Higher Education in Europe*, documento preparado pela rede Eurydice abrangendo os 40 países signatários do *Processo de Bolonha*; (vi) *The Black Book of the Bologna Process*, relatório do ESIB, organismo que representa as associações nacionais de estudantes da Europa (para aceder a estes documentos, consultar a página oficial do *Processo de Bolonha*, <http://bologna-bergen2005no/>).

⁶ No Conselho Europeu de Estocolmo de 23-24 de Março de 2000 foi adoptado o *Relatório do Conselho Educação ao Conselho Europeu Sobre os Objectivos Futuros Concretos dos Sistemas Educativos e de Formação*, que define “três objectivos estratégicos” comuns e treze objectivos conexos a serem prosseguidos através da cooperação política usando o *método aberto de coordenação* (cf. Comissão Europeia, 2002).

em relação aos quais foram estabelecidos *parâmetros de referência europeus para a educação e formação* e definidos “níveis de referência dos resultados médios europeus” em relação a cinco parâmetros a serem utilizados “como instrumento de monitorização da execução” daquele *Programa* (cf. Comissão Europeia, 2002; Conselho «Educação, Juventude e Cultura», 2003: 7). Desse modo, o método de concretização da política/programa inclui como elemento crucial a determinação dos procedimentos de controlo do seu grau de consecução. Esta lógica resulta da opção pela resolução “de impasses políticos através do recurso a instrumentos técnicos” e pela reorientação das “questões políticas para o domínio mais difuso da governação”, em que imperam “indicadores e parâmetros de referência («benchmarks»), agências de regulação, redes de peritos, prestação de contas mútua («mutual accountability»), acordos de parceria, trocas das melhores práticas” (Nóvoa, 2005: 199).

Os efeitos indirectos dos processos de globalização na *governação* da educação são francamente visíveis quanto a algumas das mais importantes dinâmicas em curso de âmbito supranacional, designadamente os mencionados Programa *Educação & Formação 2010* e o *Processo de Bolonha*. Os desenvolvimentos analisados, como “a constitucionalização do projecto neo-liberal” e a ampliação das áreas e a intensificação da frequência com que os Estados actuam segundo a forma de *Estado-em-rede* constituem a fonte de onde emanam diversos momentos e vertentes destes processos. Encontramos, assim, projectos de alteração da *regulação* (e, portanto, da *governação*) da educação, quer no que toca à divisão e combinação de escalas em que aquelas se inscrevem, quer no que respeita ao *padrão de governação* e de *regulação*: dessa forma, as instâncias supranacionais assumem determinadas actividades (a definição do *padrão* e da *forma de regulação*, dos objectivos dos sistemas, dos resultados e das modalidades e procedimentos de controlo), enquanto para os níveis nacional e local será naturalmente preconizado que venham a tomar corpo medidas políticas e processos que respondam àquela agenda. Também quanto ao *padrão de regulação*, e nomeadamente no que toca ao *Processo de Bolonha*, o Acordo Geral de Comércio de Serviços parece estar no horizonte, tal como o mercado interno de serviços da União Europeia, inspirando a aproximação, através da criação de dispositivos e entidades que protagonizam a regulação (como os sistemas e agências de garantia da qualidade e de acreditação), ao modelo norte-americano de regulação de mercados. Por outro lado, tem vindo a ganhar espaço e impacto *a forma de regulação determinada por objectivos*, desenvolvimento amplamente visível nos processos de gestão de mudança social e educativa em curso relativamente aos diversos sectores dos designados sistemas educativos.

2.2. Alinhar a educação na Europa: sentidos, instrumentos e projectos

Se analisarmos a agenda supranacional para a educação no plano agora da *política educativa* («education politics»), podemos considerar “os processos pelos quais esta agenda é traduzida em problemas e questões” (o conteúdo da agenda) (Dale, 1994: 35) e desenvolvida “através da (re)estruturação das instituições, dos processos e das práticas educativas” (Antunes, 2004: 40).

2.2.1. Sentidos prováveis: mercado e cosmopolitismo

Assim, tomando como referência as dez linhas de acção definidas nas declarações de Bolonha (1999), Praga (2001) e Berlim (2003)⁷, podemos identificar cinco categorias referenciáveis a sentidos divergentes para o projecto de edificação do(s) Espaço(s) Europeu(s) de Educação (de Ensino Superior, de Investigação). Não é indiscutível em que consistem estes projectos europeus; parecem, no entanto, apontar para o esbatimento de fronteiras várias entre sistemas, instituições, espaços e percursos. Cremos, no entanto, que essa diluição de fronteiras verifica processos altamente diferenciados e ambivalentes, testemunha fenómenos de sentido contraditório, com origens, intensidades e consequências significativamente divergentes. Assim, quer a constituição de um mercado, com base numa regulação mais exigente ou minimalista, quer o aprofundamento da cooperação ou mesmo a edificação de um cosmopolitismo europeu no campo da educação se apresentam como orientações possíveis, embora não igualmente prováveis, dos desenvolvimentos propostos e em curso. Desta forma, aquelas dez linhas de acção podem ser agrupadas sob as seguintes categorias: mobilidade; convergência; regulação; cooperação/cosmopolitismo; mercado⁸. Como se pode verificar,

⁷ Consultar os documentos seguintes: Declaração de Bolonha (1999). Joint Declaration of the European Ministers of Education, Convened in Bologna on the 19th of June 1999, em http://www.europa.eu.int/comm/education/bologna_en.html (consultado em 4 Setembro de 2003); *Towards the European Higher Education Area, Communiqué of the Meeting of European Ministers in Charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001*, in http://www.europa.eu.int/comm/education/bologna_en.html; “Realising the European Higher Education Area” *Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003*, in <http://www.bologna-berlin2003.de/en/aktuel/index.htm>.

⁸

Objectivos (declarados ou possíveis)	Mobilidade	Convergência	Regulação	Mercado	Cooperação/cosmopolitismo
Linhas de acção	1	1	1	1	1
	2	2	2	2	3
	3	3	3	3	4
	4	4	5	6	6
	10	10	10	7	7
				8	10
				9	
				10	

este rápido esboço de categorização das linhas de acção indicia a ambiguidade potencial de tais orientações, permitindo ainda sublinhar o facto de que, sobretudo a convergência, sendo dispensável, no caso da prevalência do encorajamento da cooperação entre instituições de ensino superior europeu, tendo em vista a construção de um espaço científico-cultural cosmopolita, é um alvo incontornável se, pelo contrário, é a constituição de um mercado concorrencial que domina a agenda⁹. Desta forma, o quadro delineado sugere e reforça, por seu lado, a interpretação de que a criação de condições para a competição entre instituições e espaços económico-políticos marca a natureza e o ritmo do *Processo de Bolonha* (cf., entre outros, Amaral e Magalhães, 2004; Neave, 2004).

2.2.2. Uma nova trilogia: garantia da qualidade, acreditação, reconhecimento

Na Conferência Ministerial de Bergen foram definidas três grandes áreas de desenvolvimento de políticas em direcção aos objectivos acordados no período entre 2005-2007, apresentadas como “características chave da estrutura do EEES” (cf. *The European Higher Education Area – Achieving the Goals*, p. 6). Assim, a intensa actividade demonstrada na edificação de um *novo quadro de regulação* em que as instituições operam (Dale, 1997a) envolve: (a) um modelo convergente assente na definição de uma unidade de medida (o *crédito* europeu), que vigore no domínio da formação profissional e do ensino superior, e que permita definir padrões similares ou equivalentes para um número amplo de cursos, diplomas e instituições; (b) a definição de um único sistema de graus em que podem ter lugar variações mínimas ainda contrariadas pela sugestão de uma versão preferencial,

As linhas de acção definidas para o *Processo de Bolonha* são as seguintes: 1 - Adopção de um sistema de graus facilmente legível e comparável; 2 - Adopção de um sistema essencialmente baseado em dois ciclos; 3 - Estabelecimento de um sistema de créditos; 4 - Promoção de mobilidade; 5 - Promoção da cooperação Europeia na garantia de qualidade; 6 - Promoção da dimensão Europeia no ensino superior; 7 - Aprendizagem ao longo da vida; 8 - Instituições do Ensino Superior e Estudantes; 9 - Promover a atractividade do Espaço Europeu de Ensino Superior; 10- Estudos de doutoramento e a sinergia entre o Espaço Europeu de Ensino Superior e o Espaço Europeu de Investigação. De notar que em documentos oficiais laconicamente se afirma o entendimento de que a *dimensão social do ensino superior* (linha de acção proposta e requerida repetidamente pela organização representativa dos estudantes, como membro consultivo neste processo, a ESIB – the National Unions of Students in Europe), deve ser entendida como uma linha de acção envolvente (*overarching*) ou transversal, sem qualquer explicitação adicional da tradução concreta de tal entendimento (cf. Work programme 2003-2005 for the Bologna Follow-Up Group).

⁹ Uma tipologia de “racionalidades políticas e abordagens à educação transnacional”, construída pela OCDE, apresenta quatro modalidades: (i) compreensão mútua (com uma longa história, de que os programas Socrates-Erasmus promovidos pela União Europeia são, entre outros, apresentados como exemplos ilustrativos); (ii) migração qualificada; (iii) geração de rendimento; (iv) construção de capacidade (apresentadas como abordagens com uma forte orientação económica e emergentes nos anos 1990) (cf. OCDE, 2004: 4-5).

anglo-saxónica, na modalidade 3+2 anos ou 180+120 *créditos* europeus para os dois primeiros ciclos; (c) o esforço para fundar sistemas de avaliação, de garantia de qualidade e de acreditação, com base em entidades e procedimentos que se pretende articular, quer ao nível nacional, quer transnacional¹⁰ (cf. Antunes, 2005b).

A centralidade assumida pelas operações de racionalização, codificação e mensuração das aprendizagens (a omnipresença dos créditos europeus, como unidade de medida, e dos resultados de aprendizagem como codificações e racionalizações destas) acentua a suspeita de que o sentido imprimido a este processo resultará primordialmente das trocas, comerciais e não essencialmente culturais, assim potenciadas. A qualidade, transparência e comparabilidade erigidas em altos desígnios do Espaço Europeu de Ensino Superior constituem termos destituídos de densidade cultural, incapazes de descrever, expressar ou mobilizar intercâmbios e fertilizações culturais mutuamente desejados e enriquecedores consonantes com um projecto comprometido com a cooperação e o cosmopolitismo. A instituição de uma unidade de medida com a pretensão de vir a tornar-se a tradução universal de processos educativos e de aprendizagens ameaça deslizar sem transição do esboço de uma caricatura para um perigoso e poderoso meio de esvaziamento e empobrecimento da complexidade das dinâmicas educativas e das relações interculturais. Nesse sentido, a perspectiva de uma *cultura (global) de casino*, assente nas trocas comerciais de aprendizagens que, como argumenta Bernstein, circulam sem chegar a afectar os sujeitos (Bernstein, 1998), desenha-se como horizonte cada vez mais provável em resultado de desenvolvimentos e cursos de acção hoje efectivamente presentes.

Por seu turno, os sistemas de garantia de qualidade representam, na óptica de alguns especialistas, um novo *estrato avaliativo e normativo*, entre as instituições e a administração, cujo “alvo estratégico” é “injectar o princípio de competição entre as universidades individuais”, constituindo expressões desse “curioso paradoxo Europeu” que consistiu em ser o Estado “a injectar o princípio de mercado na educação superior” (Neave, 2004: 8, 9; Afonso, 1998: 76).

Ainda de acordo com outros estudiosos, o modelo de acreditação adoptado no contexto do sistema de ensino superior dos Estados Unidos da

¹⁰ Andreas Fejes argumenta que o *Processo de Bolonha* constitui uma técnica de padronização (de que o sistema de transferência de créditos europeu (ECTS) e o suplemento ao diploma fazem parte) associada à técnica de determinação de objectivos, constituindo ambas modos de governar, isto é de constituir e gerir sujeitos (universidades, nações, estados, cidadãos) (Fejes, 2005: 14 e ss.).

América, hoje em crise e sujeito a amplas críticas, parece ser o objecto de emulação seleccionado para incluir o denominado *Processo de Bolonha*. Aquele modelo de acreditação apresenta-se congruente com um sistema de ensino superior em que “o mercado desempenha o papel principal enquanto o governo federal está ausente da regulação do sistema” e tem sido objecto de tentativas persistentes no sentido de aparecer como consensual nos documentos oficiais, apesar de o acolhimento de tais propostas, pelos responsáveis e representantes de instituições e actores, ter sido marcado pela contestação, controvérsia e discórdia. (cf. Amaral e Magalhães, 2004: 89-94). Assim, de acordo com Amaral, a conjugação da regulação através de uma “definição dos “outcomes” disciplina a disciplina” com “sistemas de acreditação Europeus, irá criar uma burocracia intolerável e asfíxiante” (Amaral, 2004: 6).

A trilogia de instrumentos (garantia de qualidade – padrões e orientações –, reconhecimento e acreditação), que encontramos na forja no âmbito daquele *Processo*, é associada, no programa da Conferência Ministerial de Bergen, à criação de uma nova realidade que é a prestação de serviços de educação através de fronteiras. Trata-se de preparar a Europa para esse universo em expansão, em que a educação se constitui como um componente do sector dos serviços cuja governação está em mutação. Naquele documento, a alteração do padrão e da escala de *governação* são apresentados como dados (um padrão de governação em que o Estado não é um protagonista central, em que o mercado se torna uma importante, senão a principal, forma de coordenação social, em que o fornecimento e a regulação abrangem o nível supranacional); o que está em debate são a forma e o padrão da regulação, nas acepções atrás discutidas. As alternativas surgem circunscritas entre, por um lado, a construção de um edifício consolidado de regulação com base naqueles três pilares (garantia de qualidade, acreditação, reconhecimento) e, por outro lado, uma regulação minimalista determinada pelos requisitos de funcionamento do mercado e assente nas interacções e acordos daí resultantes. Assim, sustenta-se que a criação de uma “base comum de qualidade” no contexto europeu é “um pré-requisito para o EEES”, que a garantia de qualidade é uma “responsabilidade das instituições individuais”, que o reconhecimento diz respeito aos “indivíduos e à sua necessidade de obter qualificações portáteis” e que a acreditação institui “um conjunto comum de normas”. A afirmação da necessidade de um consenso sobre a qualidade («the need for a quality consensus») é conjugada com a evocação de “um sistema global de reconhecimento” e os desafios e riscos associados: (i) a gestão e protecção das políticas educativas nacionais; (ii) a garantia sustentada da qualidade em educação face a “for-

necedores comerciais relutantes em aceitar uma responsabilidade pelo ambiente educativo em que habitam”; e (iii) ao comércio globalizado de serviços de educação superior, que “constitui já um segmento significativo do comércio mundial de serviços”, pelo que “no contexto do AGCS muitos estão preocupados com o facto de os aspectos da qualidade da educação virem a ser ignorados e marginalizados”.

Nesse sentido, encontramos opções despolitizadas e não discutidas (a educação constitui um serviço cuja natureza permite a sua integração no conjunto de serviços em franca liberalização; o mercado global de educação continuará em expansão; a regulação, neste contexto, deverá assentar nos pilares da garantia da qualidade, reconhecimento e acreditação) e debates assumidos e escolhas fundamentadas: a regulação supranacional da educação politicamente sustentada, assumida e legitimada é claramente adoptada como a alternativa a formas de regulação determinadas pelo funcionamento, pelos interesses e forças do mercado, incapazes de “salvaguardar os especiais aspectos de qualidade da educação – especificamente os interesses dos países mais fracos que são as vítimas potenciais de educação transnacional de baixa qualidade e/ou lucrativa” (Conference Programme, 2005: 9, 10).

Como refere um autor,

pode defender-se que as convenções da UNESCO podiam constituir um quadro legal alternativo ao AGCS na educação superior. As convenções são instrumentos legalmente vinculativos que foram ratificados por mais de 100 estados membros abrangendo cada região do mundo. [...] A diferença fundamental entre o AGCS e a UNESCO reside no seu propósito, o primeiro promove a liberalização do comércio da educação superior para propósitos de lucro; as Convenções da UNESCO são celebradas com a intenção de desenvolver a internacionalização da educação superior (Mathisen, 2005: 16, 17).

A combinação adoptada para este novo quadro regulatório inclui a *forma de regulação determinada por regras* (a harmonização em torno do sistema de créditos e do sistema de graus), que opera *a priori*, bem como a *forma de regulação determinada por objectivos e resultados* (“outcomes”), com controlo *a posteriori* (o *estrato avaliativo* os sistemas de garantia da qualidade). As eventuais, e ao que tudo indica largamente prováveis, adopção e generalização de formas de acreditação de âmbito europeu (Amaral e Magalhães, 2004), ou mesmo que nacional, ampliarão o poder normativo daquelas instâncias intermédias em relação às opções de gestão e funcionamento das instituições, sendo susceptíveis de aprofundar o impacto das lógicas mer-

cantis e concorrenciais no sector e de reduzir à sua mínima expressão os valores, as lógicas e poderes associados ao trabalho académico.

Argumentamos que o *Processo de Bolonha* impulsiona a edificação de um *novo quadro regulatório*, no sector do ensino superior; sugerimos ainda que a constituição do mercado interno europeu, em foco com a polémica *directiva Bolkestein* e o Acordo Geral de Comércio de Serviços constituem horizontes orientadores das opções em questão. A convergência em torno de um sistema de graus, a constituição de orientações e padrões comuns para a edificação de sistemas de garantia da qualidade e o estabelecimento de normas comuns de reconhecimento de graus sugerem que estamos perante a criação de condições, quer para a remoção de controlos e características (de natureza democrática e burocrática) impeditivas da livre circulação, concorrência e escolha entre cursos e instituições (*desregulação*), quer para o estabelecimento de regras e parâmetros em que as instituições operam (*re-regulação*), compatíveis com a constituição de um mercado eventualmente dotado de uma regulação exigente. A mudança de papel do Estado está em consumação no contexto do neófito Espaço Europeu de Ensino Superior. Como antes se salientava, neste quadro, às autoridades políticas públicas, Estados ou instâncias inter e supraestatais, parece caber a *meta-regulação*, isto é, o estabelecimento das regras do jogo e da responsabilidade em última instância, face aos fracassos e abusos na *regulação* (Santos, 1998; Dale, 2005).

2.2.2.1. Tempos de Bolonha: ecos dos dias que correm

Em Portugal, o processo de reestruturação do sistema de graus tem vindo a decorrer desde 2004, numa primeira fase de modo irregular e com interrupções, com um envolvimento minimalista das instituições, dos seus órgãos e actores, sob pressão explícita da tutela quanto à urgência das operações a levar a cabo e ecos públicos esparsos de um processo político baseado no cumprimento dos rituais de informação e consulta obrigatórios¹¹. A reforma que assim se aspira a concretizar terá os sucessos que for possível produzir

¹¹ Consultar, por exemplo, *umjornal*, edição de 2 de Julho de 2004, p. 7: “O reitor [da Universidade do Minho, Guimarães Rodrigues] garante que o MCES nomeou o grupo de trabalho das diferentes áreas de conhecimento à margem das reitorias, que não foram informadas sobre esse assunto”. Também no *Jornal Público*, edição de 9 de Novembro de 2005, p. 28, se noticia que “Estudantes da Beira Interior questionam aplicação de Bolonha” contestando a aplicação, por alguns professores, de um regulamento de avaliação “ainda não aprovado em Senado, que tem por base a declaração de Bolonha”, enquanto na edição de 24 de Janeiro de 2006, p. 22, se escreve que: “No passado dia 11, o ministro Mariano Gago chamou os principais parceiros para entregar três anteprojectos de decreto-lei, os documentos necessários para regulamentar o processo de Bolonha. O governante deu menos de duas semanas aos parceiros para discutirem e enviarem os pareceres”.

com o desconhecimento, a incompreensão, a distanciação e a adesão deliberadamente fabricados ao longo dos poucos anos que leva de gestação. Mais recentemente, o desenvolvimento daquele núcleo das medidas acordadas em Bergen foi publicamente lançado pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Mariano Gago, no final de 2005 com o anúncio de: (i) “uma avaliação global do sistema de ensino superior e das respectivas políticas”, da responsabilidade da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE); (ii) “uma avaliação dos actuais processos e práticas de garantia da qualidade, de acreditação e de avaliação do ensino superior”, sob a responsabilidade da Rede Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior (ENQA), esta última avaliação devendo produzir “recomendações que garantirão a instituição de um sistema nacional de acreditação e de práticas que vão ao encontro dos padrões e das directrizes para a garantia da qualidade na área europeia do ensino superior”; (iii) “um programa voluntário de avaliação institucional de âmbito internacional dos estabelecimentos portugueses de ensino superior universitários e politécnicos, público e privado, e suas unidades orgânicas”, a conduzir pela Associação Europeia das Universidades (AEU) com a colaboração da Associação Europeia de Instituições do Ensino Superior (EURASHE)¹². A leitura do normativo legal que consagra estas medidas testemunha vivamente as preocupações, pressupostos e orientações que norteiam este conjunto de opções. Trata-se de preparar o país para “os desafios inerentes à garantia de qualidade, capacidade de resposta e competitividade internacional no âmbito do ensino superior”, entendimento em diversos passos confirmado, como ilustra a discussão de ‘estratégias’ e ‘cenários’ respeitantes à garantia da qualidade face ao “notável crescimento nos anos recentes nos domínios da educação transnacional e do que é denominado como novas modalidades de ensino: programas de educação a distância, pólos universitários, *franchises*, de entre outros” [Despacho n.º 484/2006 (2.ª série): 333, 332, 336]. Porque, no entanto, o futuro se conjuga no plural e comporta múltiplos possíveis, ou mesmo diversos sentidos prováveis, faz-nos falta a informação e o debate públicos – nacionais, parlamentares, institucionais... – acerca dos horizontes, das alternativas, dos cenários, das suas implicações, do bem fundado ou bem orientado das preocupações e das opções do Governo Português. A parca informação cifrada que fundamenta e legitima a decisão vertida em normativo legal esclarece tão só o carácter da prática política em presença.

¹² ENQA e EURASHE correspondem às siglas da designação destas instituições em língua inglesa.

Ainda no início de 2006, as instituições foram confrontadas com a possibilidade de concluir de imediato determinadas fases do processo de *adequação* do ensino superior ao *modelo de Bolonha*. À aprovação de legislação de alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo na Assembleia da República (em meados de 2005), seguiu-se, então, um inédito processo acelerado de regulamentação e implementação, que se saldou pela entrega, até 31 de Março, de cerca de seiscentas propostas de reestruturação de cursos à Direcção-Geral do Ensino Superior para *registo de adequação/autorização* de funcionamento, com base num Decreto-lei de 24 de Março e orientações técnicas publicadas em data posterior. Procurando apreender alguns ecos desse período na Comunicação Social, impressiona a paradoxal sensação de vertigem e naturalização que emana dos relatos produzidos. Encontramos, face ao *Processo*, apreciações que percorrem toda a paleta de tonalidades, da adesão eufórico-expectante ao quase lamento disfórico-resignado, reacções que, contudo, tendem a fixar-se nos contornos mais imediatos da reformulação do sistema de graus ou da evocada reorientação pedagógica, por alguns hiperbolicamente designada como *paradigma de Bolonha*¹³.

Na verdade, as referências saídas a público centram-se em torno de alguns poucos vectores do *Processo*: (i) as suas múltiplas *agendas*, daquela mais explícita, da mobilidade, empregabilidade, competitividade, àquela outra, oculta, mas omnipresente, do financiamento; (ii) o *processo político* desenvolvido em Portugal; (iii) a *perversão* dos objectivos ou alcance daquela reforma; (iv) as antevistas *consequências* (positivas ou negativas) para os estudantes.

Os responsáveis pelas instituições de ensino superior frequentemente evocam aquela dupla agenda, sublinhando sobretudo a primeira faceta mencionada, ainda que questionando também os efeitos penalizantes da temida redução de recursos. Face à vertigem que percorreu todo o processo de *adequação a Bolonha* no início de 2006, alguns contestam o estilo de actuação do ministério da tutela: “Esta forma de trabalhar não é consentânea com o normal funcionamento de um Estado de Direito’ acusa Luciano de Almeida, presidente do Conselho Coordenador dos Institutos

¹³ Alguns dos termos e expressões que evocamos em itálico (*adequação ao modelo de Bolonha*, *paradigma*, formações ou cursos *de Bolonha*) repetem referências usadas em normativos legais e/ou saídas na imprensa, quer citando protagonistas envolvidos, quer da autoria de jornalistas. A apropriação que deles fazemos pretende sublinhar o que aparenta constituir o entendimento oficial e mais difundido dos desenvolvimentos em questão (cf. Decreto-lei n.º 74/2006, de 24 de Março).

Superiores Politécnicos (CCISP)”¹⁴; também o relato da alienação dos estudantes e da sociedade em geral sobressai nos títulos e comentários publicados. Ecoa nestes testemunhos revisitados a reiterada ocorrência de tais desenvolvimentos, que reproduzem e ampliam no espaço nacional e institucional a insidiosa corrosão continuada da substância da democracia, designadamente no terreno da formação e desenvolvimento das políticas.

Um outro registo tende a sublinhar laconicamente uma leitura de que as condições oferecidas em Portugal para a concretização daquele *Processo* se arriscam a convertê-lo numa oportunidade perdida: seja, por um lado, porque se privilegiou a produção de resultados para mostrar externa e internamente quanto à reformulação dos cursos¹⁵, seja, por outro lado, porque a mesma tutela parece pouco inclinada a fornecer os apoios e recursos necessários para que as instituições assumam esta reforma (FenProf, 2006: 4-5). Aflora neste olhar a ideia de que um duro preço será pago no futuro próximo por tais opções.

Por último, os jornais registam ainda apreensão e pessimismo da parte de estudantes mantidos no desconhecimento, total ou parcial, e que manifestam sobretudo preocupação e insegurança face ao valor das formações e dos diplomas *de Bolonha*: “Vai cada vez sair mais gente e vai ser mais complicado arranjar emprego” (Jornal *Académico*, n.º 20, p. 3); “Menos tempo de estudo, menos preparação, menos possibilidades de emprego” (Jornal *Público*, edição de 24 de Março de 2006, p. 22).

A breve aproximação à espuma dos dias em que vem tendo lugar a *adequação a Bolonha* dos cursos do ensino superior pode neste momento suscitar apenas interrogações: porque se mobilizaram tantas instituições no desejo de estar na primeira linha dos *cursos de Bolonha*, em condições de tal precariedade e num esforço tão insustentado como se pôde vislumbrar? Com que consequências, presentes e futuras? Até quando permaneceremos debatendo *Bolonha* neste *continuum* redondo e opaco

¹⁴ A citação integra-se no seguinte (con)texto: “No dia 13, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) enviou, com carácter de urgência, um documento com os projectos de normas de organização dos dossiers referentes aos processos de registo de alteração dos cursos e de novas formações. Dois dias depois a tutela esperava as respostas das escolas. Um prazo difícil de cumprir quando estas têm de reunir diversos órgãos para analisar os projectos. Passadas duas semanas, as normas ainda não foram publicadas em *Diário da República*, o que significa que as escolas elaboraram processos sem saber se a lei será igual ao projecto” (Jornal *Público*, edição de 31 de Março de 2006, p. 26).

¹⁵ “Se ao acto formal da aprovação dos diplomas se acrescentar a exacerbação, transmitida pelo MCTES, de uma urgência inusitada na adequação ao novo quadro legal, facilmente se percebe a deriva do processo face aos seus principais objectivos. Aceitando esta deriva, nada falta fazer. Tudo está feito.” (Peixoto, 2006: 11).

da euforia à disforia, da adesão expectante à crítica desencantada, sem que (nos) interpelemos quem decide acerca dos fundamentos e sentidos das suas decisões.¹⁶

2.2.3. Projectos para a Educação na União Europeia

2.2.3.1 Visões úteis: o Espaço Europeu de Educação e a educação ao longo da vida
Nóvoa destaca dois temas que redundantemente atravessam o *Programa Educação & Formação 2010* e organizam os três objectivos estratégicos retidos: qualidade e aprendizagem ao longo da vida. Por um lado, como atrás se sublinhou, encontra-se a associação *qualidade-avaliação* e comparabilidade como modo de definição de políticas. Por outro lado, o *acesso de todos* é compaginado com a multiplicação de meios e modalidades de educação e formação e com a assunção da *empregabilidade* como responsabilidade de cada um se valorizar enquanto recurso e capital humano. A *abertura ao mundo exterior* inclui desdobramentos que apontam quer o universo do trabalho, quer a mobilidade e a cooperação intra e extra o espaço da União Europeia (Nóvoa, 2005: 215-222). Reconhecem-se, assim, as marcas de dois vastos projectos em que se inscrevem as políticas educativas preconizadas: o *espaço europeu de educação* e a *educação/aprendizagem ao longo da vida*.

Temos vindo a ensaiar a compreensão dos contornos e alcance dessas duas bandeiras-projecto emergentes no contexto da União Europeia. A sedução e a ambivalência, que têm representado o próprio cerne destes projectos, foram já por nós sublinhadas, bem como alguns sentidos matriciais que parecem coagular boa parte das suas potencialidades (Antunes, 2005b). Assim, se avultam ainda como percursos prováveis a ruptura, a erosão, a absorção, porventura a substituição, dos sistemas educativos nacionais actuais, com a consistência, coerência e permanência institucionais que lhes atribuímos, e das trajectórias escolares e biográficas tal como os conhecemos, também a incompletude, a selectividade e a parcialidade de tais desenvolvimentos continuam a ser reiteradamente testemunhados por processos e factos que se desenrolam perante os nossos olhos. Desse modo, a indefinição, a mestiçagem e a turbulência de contornos são actualmente

¹⁶ Um jornal académico reportou uma manifestação de estudantes da Universidade de Coimbra frente à Assembleia da República, a 23 de Março de 2006. Segundo a notícia, “O alvo das críticas foi sempre o Governo, por não dar explicações conclusivas sobre as repercussões que a reforma pode produzir na vida académica – «Ninguém nos responde, Portugal está à deriva», insurge-se o presidente associativo. [...] Os lençóis traziam escritas mensagens como «Bolonha não, sim à educação» e «Contra a privatização e elitização do ensino»” (Jornal *Mundo Académico*, edição de 27 de Março de 2006, p. 3).

qualificativos incontornáveis para designar algumas dimensões das instituições educativas (escolares), enquanto outras permanecem tão ferreamente policiadas e vincadas como sempre. Com este entendimento, valorizamos, como advertência e inspiração teórico-metodológicas, a sugestão de Bernstein para que os sentidos da mudança social sejam procurados nas relações entre as fronteiras que são derrubadas, as que acabam reforçadas e aquelas que irrompem (Bernstein, 1998). Nessa perspectiva, a liquefacção de alguns dos contornos do sistema educativo é acompanhada pela sua fragmentação interna e pela cristalização de outras segmentações, limites e territórios, desenhando o que tenho vindo a reflectir como uma *escola de geometria variável* (Antunes, 2004).

Em todo o caso, é importante reter que há já várias décadas as relações entre educação e formação, entre educação/formação e trabalho e entre os sistemas produtivo e educativo/formativo, registam instabilidade, incerteza, imbricação e miscigenação, o que não obsta a que outros desenvolvimentos tenham recentemente assumido relevo significativo. Individualização e privatização, responsabilização individual e desresponsabilização do Estado têm sido alguns dos sentidos mais frequentemente associados ao projecto de *educação/aprendizagem ao longo da vida* (cf., por exemplo, Lima, 2003; Nóvoa, 2005). As análises disponíveis tendem a evidenciar alguma consistência já acumulada e muita hesitação e incerteza. Assim, em consonância com as leituras enunciadas, o projecto de *aprendizagem ao longo da vida* tem sido interpretado quer como a expressão do novo pacto Estado-sociedade civil, com a distanciação do primeiro face à sustentação do bem-estar social e um protagonismo mais acentuado da segunda em determinadas áreas de intervenção (Field, 2000), quer enquanto testemunho de uma nova atribuição de responsabilidades e riscos face à formação (com o Estado a garantir a educação inicial, os empregadores envolvidos com o desenvolvimento profissional dos seus assalariados e os indivíduos assumindo a quota da formação ao longo da vida) (Hake, 2005). De uma outra perspectiva, Hake argumenta que a aprendizagem ao longo da vida se tornou a condição de sobrevivência “societal, organizacional e individual” num momento histórico de *modernidade tardia*, dadas as dinâmicas de *globalização* do acesso à comunicação e conhecimento, *destradiciona*lização da vida social, institucionalização da *reflexividade* (Giddens, 2000), como aplicação do conhecimento a todos os aspectos da vida social, e a emergência da *sociedade de risco*, decorrente da mudança, incerteza, ambivalência e ambiguidade da vida colectiva de hoje (Beck, 1992). Hake aponta também que, quer na América do Norte, na Europa, ou a nível nacional parece assumir-se que “o conhecimento e as habilidades (*skills*) para

aumentar a empregabilidade estão agora disponíveis para cada consumidor individual no mercado globalizado de aprendizagem aberta e a distância”; no entanto, afirma, não deixam, de permanecer e emergir novos “mecanismos excludentes de alocação social” que manifestam “o desenvolvimento de significativas situações de risco” que “afectam as oportunidades [...] de participação em educação e formação” para importantes categorias de sociais (Hake, 2005: 5, 6, 14, 10).

Um novo paradigma de *educação ao longo da vida* não tem necessariamente que assumir estes contornos¹⁷; há desenvolvimentos e iniciativas que seguem objectivos e tendências distintos e mais promissores tendo em vista o desenvolvimento social e o aprofundamento da cidadania. No entanto, as orientações, propostas e programas da União Europeia tendem a ser marcados pelas linhas de rumo e pela ambivalência sinalizadas. Nas bandeiras-projecto de constituição do *espaço europeu de educação* e edificação da *aprendizagem ao longo da vida* insinua-se um desafio sem respostas ou resultados garantidos: a reconfiguração, do âmbito territorial, do modelo institucional, das trajectórias biográficas e do paradigma da educação, reinventando e consolidando a sua natureza como política (e como prática) social e cultural distributiva e democrática.

2.2.3.2. Em demanda da ‘Europa’. Um espaço comum, uma comunidade de destino, um sujeito-cidadão: novos mitos legitimadores?

Entre outros estudiosos encontramos uma interpretação quanto ao objecto e processo políticos constituídos pelo *espaço europeu de educação* que sublinha o seu nexos vital com o projecto de edificação da ‘Europa’ como entidade política. Assim, para Martin Lawn, a prossecução daquele desígnio constitui “uma estratégia de governação”, “uma missão” e “uma forma distintiva de produção de sentido”; de acordo com algumas análises, anuncia-se uma nova forma de governação, liberta das estruturas e instituições do Estado e nacionais, e modelada pelas interacções entre grupos de peritos, profissionais, políticos, técnicos, sem “uma posição constitucional, uma legalidade legislativa, um lugar fixo de trabalho, uma missão cívica ou comercial regulada”. Estamos perante a tentativa de gerar uma identidade para a Europa através da criação daquela fluida e opaca forma de governação, em que são

¹⁷ Não discutiremos aqui o significado distintivo dos conceitos-projecto de *educação ao longo da vida* e *aprendizagem ao longo da vida*, não porque seja irrelevante essa reflexão, mas porque, por um lado, há autores e línguas (o francês, por exemplo) em que a expressão usada é *éducation tout au long de la vie* (por exemplo, Nóvoa, 2005) e, por outro lado, essa discussão se encontra desenvolvida por outros analistas (cf., por exemplo, Lima, 2003).

modelados conjuntamente a aprendizagem ao longo da vida, a cidadania e a economia do conhecimento. A afirmação desse “discurso visionário” rompe com os quadros institucionais e nacionais para se vincular ao indivíduo, associando educação, trabalho e cidadania (Lawn, 2003: 330, 335, 332; Lawn e Lingard, 2002: 292).

Outros sublinham a criação da “Nação-Europa” e de “um espaço educativo comum” como um processo híbrido que combina quer uma “abordagem pragmática” e persistente, com efeitos mais visíveis no quotidiano dos europeus, quer uma “abordagem identitária”, marcada por ideias e intenções de tom heróico. O *espaço europeu de educação* estaria igualmente marcado por esta vertente mais operacional das medidas, programas e desígnios (os métodos, os objectivos, as metas temporais, os instrumentos de comparação, os níveis de referência, os procedimentos, os dispositivos facilitadores de mobilidade), bem como por essa outra faceta mais simbólica (os valores, a herança cultural comum, a construção do cidadão europeu) (Nóvoa, 2005: 200-3).

Outros ainda veriam nessa bandeira-projecto do *espaço europeu de educação* a edificação de uma entidade – assente no conhecimento, na cidadania baseada na partilha de valores comuns e na pertença a um espaço cultural e social comum – congruente com o “mercado interno” e, nessa medida, por exemplo, o ensino superior e o conhecimento tenderiam a ser tratados como mercadorias no seio desse espaço (Karlsen, 2005: 3-4).

Por outro lado, segundo Lawn (2003), o programa de *aprendizagem ao longo da vida* afigura-se decisivamente ‘útil’ para delinear o *espaço europeu de educação*. Este autor defende que aquela bandeira política está no coração deste projecto, dado incorporar a tendência para minimizar as influências, procedimentos e regras institucionais formais e deslocar a ênfase para os aprendizes e as questões de desempenho e comparação. Assim se desenha o envolvimento mútuo de formas (‘aligeiradas’, ‘plurais’, descontínuas, ‘densamente povoadas’) de governação e de aprendizagem, tecendo umnexo de necessidade e simetria entre a ordenação do território, físico, social e simbólico, e a criação dos sujeitos. Como se a aprendizagem – re-significada como necessidade e responsabilidade individual, localizada nos aprendizes, mantendo débeis e multiformes laços institucionais – pudesse protagonizar, para o objecto e projecto políticos ‘Europa’, essa estratégia e modo de vinculação e esse manancial de sentido que a educação (como bem e responsabilidade públicos, localizada nas interações com o outro, o colectivo, a comunidade, com uma forte inscrição institucional) representou para a constituição dos Estados-nação. De acordo com Lawn, o programa de *aprendizagem ao longo da vida* reestrutura o terreno da educação, visto como transmissão de conhecimento, organizada por referência ao espaço nacional,

através de instituições especializadas e orientadas para tal. O campo educacional é ampliado, integrando múltiplas funções, é centrado no aprendiz e focalizado no desempenho e na comparação. Neste sentido, o autor parece sugerir que a *aprendizagem ao longo da vida* e o *espaço europeu de educação* se perfilam como a expressão de novos *mitos legitimadores* (Ramirez e Boli, 1987) e sustentáculos de artefactos político-culturais emergentes para além das nações e dos Estados. No entanto, o cepticismo parece dar o tom quanto à possibilidade de estas bandeiras-projecto constituírem vias e reservas de recursos capazes de forjar formas de governação, sulcos de identidade e fontes de sentido para criar a ‘Europa’ (Lawn, 2003: 335).

3. Efeitos indirectos: o Espaço/Mercado Europeu de Educação e a Aprendizagem ao Longo da Vida

Os ‘efeitos indirectos’ das dinâmicas de globalização no campo da educação são múltiplos e expressivamente visíveis, quer na reconfiguração da governação da educação, quer nas mutações do processo de elaboração das políticas educativas. A *política de educação* (a constituição da agenda), tal como pode ser apreendida através da análise do *Processo de Bolonha* e do *Programa de Educação & Formação 2010*, sugere uma congruência, senão vinculação, forte quer com a constituição do mercado interno de serviços da União Europeia e o desenvolvimento do Acordo Geral de Comércio de Serviços, quer com a aproximação aos princípios e regras da Nova Gestão Pública, desenvolvimentos associados ao processo de “constitucionalização neo-liberal”. A constituição do Espaço Europeu da Educação/Ensino Superior, enquanto estratégia privilegiada de resposta e impulsão de mudança social e educativa, é a geratriz das mediações em presença ensaiadas para lograr a integração competitiva do bloco ‘Europa’ no mundo. Neste contexto, uma *agenda globalmente estruturada* está em desenvolvimento através de alterações no que toca a:

(i) *padrão de governação* – a *combinação de escalas* (supranacional, nacional, subnacional), nomeadamente para a actividade de regulação;

(ii) *forma da governação* – um *padrão* e *forma* de regulação compatíveis com a forma de coordenação social de *mercado*, designadamente no que toca ao sector do ensino superior e ao *Processo de Bolonha*, mas também ao ensino e formação profissional e ao chamado *Processo de Copenhaga*, integrado no Programa *Educação & Formação 2010*.¹⁸

¹⁸ Entendemos que a *forma de governação* decorre da (combinação de) forma(s) (estado, mercado, comunidade, agregado doméstico), existente ou dominante, através da qual são socialmente coordenadas as diversas actividades (e escalas) de *governação* (Dale, 1997a; 2005).

Este percurso envolve formas acentuadas de *défice democrático* através das quais paulatinamente o campo de decisão política pública tem vindo a ser reconstruído. O Programa *Educação & Formação 2010*, mas sobretudo o *Processo de Bolonha* são exemplos elucidativos de como hoje o processo de desenvolvimento das políticas educativas se afasta desmedidamente, quanto à forma, ao sentido e à substância, do que ainda possamos considerar os princípios democráticos (representatividade, legitimidade, negociação...) para se tornarem ilustrações da afirmação de um analista: “Pela bitola dos critérios da democracia representativa, a União tem uma tendência deplorável para pôr legitimidade lá onde não há poder, e poder lá onde há falta de legitimidade” (Nestor, 2004: 131). Assim, nos últimos anos, verificamos os seguintes desenvolvimentos: a) *novos arranjos institucionais*, mais ou menos débeis e/ou *ad-hoc*, marcadamente supranacionais que constituem agora os contextos de influência e de produção dos textos da política; b) a *reconstituição* (sumária e extra-legal) do leque *de interesses* envolvidos, das suas formas de organização e expressão, dos espaços e regras do seu confronto, influência e negociação; c) a tendência para reduzir a influência dos actores e interesses de expressão, âmbito e influência nacionais e subnacionais ao campo da execução das políticas.

A assinalada desconexão entre legitimidade e poder constitui hoje um desafio de fundo nas democracias representativas e um traço saliente da denominada *nova política* e/ou *nova governação/governança*. Mesmo que não compartilhando necessariamente os referentes teórico-políticos de análise, os especialistas coincidem em sublinhar as dramáticas transformações nos processos de formação das políticas, bem como o carácter discricionário dos critérios de participação e os problemas de transparência e de responsabilização e prestação pública de contas (Burns, 2004: 154 e ss.; Santos, 2005: 13-23).

A muito real impossibilidade de sequer conhecer em tempo útil as medidas que modelarão a conjuntura sócio-política no momento seguinte no sentido de tentar a sua compreensão é a experiência mais viva que vamos tendo das vertiginosas mudanças em cascata que hoje aprofundam esta “revolução silenciosa no campo da educação” (Newsletter, 2003), condição que insensivelmente tendemos a naturalizar.

No que toca à segunda área de inquérito encetada, as *políticas educativas* – isto é, o conteúdo da agenda para a educação, os problemas e questões tematizados que apontam para a reestruturação das instituições, processos e práticas educativos – encontramos, no que se refere ao *Processo de Bolonha*, um conjunto de linhas de acção cuja categorização reforça a interpretação de que o desenvolvimento de relações de cooperação e cosmopolitismo

está longe de constituir uma marca importante dessa iniciativa, que se apresenta antes, como se procurou argumentar, vincadamente referenciada à competição entre instituições e espaços sócio-económicos. A análise das medidas preconizadas para o período 2005-2007 indica o prosseguimento da edificação de um novo *quadro regulatório*, como se defendeu, congruente com a liberalização do sector, susceptível de potenciar a concorrência entre instituições e cursos e ainda de fixar regras, padrões e parâmetros de organização e funcionamento dos sistemas, eventualmente procurando salvarguardar uma regulação exigente. Esse *quadro regulatório* emergente assenta numa trilogia de instrumentos direccionados para a prestação de serviços de educação através de fronteiras, reforçando o *estrato avaliativo* conexo: (i) sistemas de garantia de qualidade; (ii) reconhecimento de graus e períodos de estudos; e (iii) acreditação. Fica, assim, clara a mudança do papel do Estado (da autoridade política pública), reservando a responsabilidade em última instância e a autoridade sobre a *regulação*, mas transferindo o seu exercício e controlo directos para outras entidades ou actores (por exemplo, agências de avaliação, de certificação ou de acreditação).

As bandeiras-projecto para a Europa de edificação do *espaço europeu da educação* e realização do paradigma de *aprendizagem ao longo da vida* são marcadas por ambiguidades e ambivalências várias, em que sobressai a traço grosso a ênfase na individualização dos problemas sociais e económicos, um novo pacto entre Estado e sociedade civil com uma distribuição distinta de riscos e responsabilidades entre a autoridade pública e os indivíduos face à educação e ao bem-estar social. Estaremos talvez perante a tentativa, criatura da tentação, de, através daqueles projectos, forjar os novos *mitos legitimadores* capazes de sustentar artefactos político-culturais para além das nações e dos Estados. O desejo de envolver no mesmo movimento a ordenação do território, físico, social e simbólico, e a criação dos sujeitos, parece estar no coração daqueles projectos. Alguns analistas duvidam que aquelas bandeiras-projecto constituam vias e reservas de recursos capazes de gerar formas de governação, sulcos de identidade e fontes de sentido para criar a ‘Europa’.

Referências Bibliográficas

- Afonso, Almerindo J. (1998), *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho.
- Aglietta, Michel (1997), *Régulation et crises du capitalisme*. Paris: Éditions Odile Jacob.
- Amaral, Alberto; Magalhães, António (2004), “Epidemiology and the Bolonha Saga”, *Higher Education*, 48, 79-100.

- Amaral, Alberto (2004), Conferência apresentada na Faculdade de Economia da Universidade do Porto em 22 de Novembro de 2004 (texto policopiado).
- Antunes, Fátima (2001), “Os locais das escolas profissionais: novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educativas”, in Stephen R. Stoer, Luiza Cortesão, José A. Correia (orgs.), *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à “educação da crise”*. Porto: Afrontamento, 163-208.
- Antunes, Fátima (2004), *Políticas educativas nacionais e globalização: Novas instituições e processos educativos: O subsistema de escolas profissionais em Portugal (1987-1998)*. Braga: Universidade do Minho.
- Antunes, Fátima (2005a), “Globalização e europeização das políticas educativas: percursos, processos e metamorfoses”, *Sociologia. Problemas e Práticas*, 47, 125-143.
- Antunes, Fátima (2005b), “Regulação supranacional e governação da educação: dimensões europeias”, *Administração Educacional*, 5, 7-20.
- Barroso, João (2003), “Les mutations de «l’État éducateur»: de la raison visible de l’État à la ‘main invisible’ du marché”. Conferência apresentada ao Séminaire Printemps. Porto/Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, 3 e 4 de Abril de 2003 (texto policopiado).
- Beck, Ulrich (1992), *Risk society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Bernstein, Basil (1998), *Pedagogia, control simbólico e identidade*. Madrid: Morata/Paideia.
- Bowe, Richard; Ball, Stephen J.; Gold, Anne (1992), “The Policy Process and the Process of Policy”, in Richard Bowe, Stephen J. Ball (with Anne Gold), *Reforming Education and Changing Schools. Case Studies in Policy Sociology*. London: Routledge, 6-23.
- Boyer, Robert (1987), *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris: La Découverte.
- Boyer, Robert (1997), “How Does a New Production System Emerge?”, in R. Boyer, J.-P. Durand, *After Fordism*. London: Macmillan Press, 1-63.
- Burns, Tom (2004), “O futuro da democracia no contexto da globalização e da nova política”, in José Manuel Leite Viegas, António Costa Pinto e Sérgio Faria (orgs.), *Democracia, novos desafios e novos horizontes*. Oeiras: Celta, 125-159.
- Cabral, Mariana Seruya (2006), “Vigília de protesto contra o Processo de Bolonha. «Vale a pena lutar!»”, *Jornal Mundo Académico*, edição de 27 de Março de 2006, 3.
- Comissão Europeia (2002), *Educação e formação na Europa: sistemas diferentes, objectivos comuns para 2010*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Dale, Roger (1994), “Applied Education Politics or Political Sociology of Education?”, in David Halpin, Barry Troyna (orgs.), *Researching Education Policy: Ethical and Methodological Issues*. London: Falmer Press, 31-41.
- Dale, Roger (1997a), “The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-education Relationship”, in A. H. Halsey, Hugh Lauder, Phillipe Brown, Anne S. Wells (orgs), *Education – Culture, Economy and Society*. New York: Oxford University Press, 273-282.

- Dale, Roger (1997b), "Educational Markets and School Choice", *British Journal of Sociology of Education*, 18(3), 451-468.
- Dale, Roger (2000), "Globalization and Education: Demonstrating a 'Common World Educational Culture' or Locating a 'Globally Structured Educational Agenda'?", *Educational Theory*, 50(4), 427-448.
- Dale, Roger (2005), "A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica", in António Teodoro, Carlos Alberto Torres (orgs.), *Educação crítica e utopia. perspectivas para o século XXI*. Porto: Afrontamento, 53-69.
- FenProf (2006), "Posição da FenProf a propósito do anteprojecto de decreto-lei dos graus académicos e diplomas do ensino superior", *Sup/Jornal da FenProf*, n.º 56, suplemento ao *Jornal da FenProf* n.º 207, edição de Fevereiro de 2006, 4-5.
- Field, Jonh (2000), *Lifelong Learning and the New Educational Order*. Stoke on Trent: Trentham Books.
- Giddens, Anthony (2000), *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Presença.
- Hake, Barry J. (2005), "Lifelong Learning in Late Modernity: The Challenges to Society, Organizations and Individuals", conferência apresentada na Unidade de Educação de Adultos do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, 12 de Maio de 2005 (texto policopiado).
- Hood, Cristopher (1995), "The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Inêncio, Sandra (2005), "Estudantes da Beira Interior questionam aplicação de Bolonha", *Jornal Público*, edição de 9 de Novembro de 2005, 28.
- Lawn, Martín (2003), "The 'Usefulness' of Learning: The Struggle Over Governance, Meaning and the European Education Space", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 24(3), 325-336.
- Lawn, Martín; Lingard, Bob (2002), "Constructing a European Policy Space in Educational Governance: The Role of Transnational Policy Actors", *European Educational Research Journal*, 1(2), 290-307.
- Lima, Licínio C. (2003), "Formação e aprendizagem ao longo da vida: entre a mão direita e a mão esquerda de Miro", in AAVV, *Cruzamento de saberes, aprendizagens sustentáveis*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 129-148.
- Lima, Teresa (2004), "UM prepara-se para o Processo de Bolonha. Críticas ao Ministério", *Jornal umjornal*, edição de 2 de Julho de 2004, 7.
- Majone, G. (1990), *Deregulation or regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London: Pinter.
- Malinho, Raquel; Osório, Tiago V. (2006), "Bolonha: o reino das dúvidas e da desinformação", *Jornal Académico*, 20, edição de 8 de Março de 2006, 3.
- Nestor, Jean (2004), "Como reforçar o carácter democrático da Europa política?", in M. Dehove (org.), *O novo estado da Europa*. Lisboa: Campo da Comunicação, 129-132 (tradução: Maria da Luz Veloso).

- Nóvoa, António (2005), “Les États de la politique dans l’espace européen de l’éducation”, in M. Lawn, A. Nóvoa (orgs.), *L’Europe réinventée. Regards critiques sur l’Espace Européen de l’Éducation*. Paris: L’Harmattan, 197-224.
- OECD (2001), *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- Peixoto, Paulo (2006), “Bolonha: o que falta fazer?”, *Jornal Público*, edição de 12 de Março de 2006, 11.
- Ramirez, Francisco O.; Boli, John (1987), “The political construction of mass schooling: european origins and worldwide institutionalization”, *Sociology of Education*, 60, 2-17.
- Santos, Boaventura de Sousa (1995), *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. London: Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), *Reinventar a democracia*. Lisboa: Fundação Mário Soares/ Gradiva.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005), “A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44.
- Wong, Bárbara (2006a), “Ministério do Ensino Superior quer legislar Bolonha até Março”, *Jornal Público*, edição de 24 de Janeiro de 2006, 22.
- Wong, Bárbara (2006b), “Bolonha? ‘A minha mãe é que anda mais a par disso’”, *Jornal Público*, edição de 24 de Março de 2006, 26.
- Wong, Bárbara (2006c), “Instituições entregam dossiers de Bolonha sem conhecer regras”, *Jornal Público*, edição de 31 de Março de 2006, 26.

Documentos Electrónicos

- Bologna Follow-Up Group (2005), *From Berlin to Bergen*. In http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/050503_general_rep.pdf, consultado em 31 de Maio de 2005.
- Bologna Working Group on Qualifications Frameworks (2005), A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area. In http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050218_QF_EHEA.pdf, consultado em 6 de Maio de 2005.
- Comissão das Comunidades Europeias (2003a), Comunicação da Comissão “Educação & Formação para 2010”. *A Urgência das Reformas Necessárias para o Sucesso da Estratégia de Lisboa*, COM (2003) 685 final, in http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/com_2003, consultado em 29 de Dezembro de 2003.
- Comissão das Comunidades Europeias (2003b), Commission staff working document. *Implementation of the “Education & Training 2010”*, SEC (2003) 1250, in <http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/staff-work>, consultado em 29 de Dezembro de 2003.
- Conference Programme. Conference of European Ministers Responsible for Higher Education*. Bergen, 19-20 de Maio de 2005, consultado em 12 de Maio de 2005.

- Conselho «Educação, Juventude e Cultura» (2003), (2503ª sessão), 8430/03 (presse 114), in <http://eu.eu.int/pressData/pt/educ/75747.pdf>, consultado em 28 de Junho de 2003.
- Copenhagen Coordination Group (2003), *Enhanced Cooperation in Vocational Education and Training*. Stocktaking report of the Copenhagen Coordination Group, October 2003, in <http://europa.eu.int/comm/education> consultado em 29 de Dezembro de 2003.
- Cussó, Roser & D'Amico, Sabrina (2005), From development comparatism to globalization comparativism: towards normative international education statistics. *Comparative Education*, vol. 41, n° 1. In <http://ugle.svf.uib.no/sofweb1/filer/1284.pdf>, consultado em 31 de Maio de 2005.
- Declaração de Bolonha (1999), Joint Declaration of the European Ministers of Education, Convened in Bologna on the 19th of June 1999, in http://www.europa.eu.int/comm/education/bologna_en.html, consultado em 4 Setembro de 2003.
- Fejes, Andreas (2005), The Bologna Process – governing higher education in Europe through standardisation. Comunicação apresentada à terceira conferência sobre *Knowledge and Politics – the Bologna Process and the Shaping of the Future Knowledge Societies*, Universidade de Bergen, 18-20 de Maio de 2005, Noruega, in <http://ugle.svf.uib.no/sofweb1/filer/1288.pdf>, consultado em 31 de Maio de 2005.
- Karlsen, Gustave E. (2005), “The Bologna process – a judicial confirmation of EU’s policy of education?”, comunicação apresentada à Third Conference of Knowledge and Politics at the University of Bergen, 18-20 de Maio de 2005, in <http://ugle.svf.uib.no/sofweb1/filer/1290.pdf>, consultado em 31 de Maio de 2005.
- Mathisen, Gigliola (2005), Chasing quality. WTO and UNESCO; multilaterals at work. Comunicação apresentada à terceira conferência sobre *Knowledge and Politics – the Bologna Process and the Shaping of the Future Knowledge Societies*, Universidade de Bergen, 18-20 de Maio de 2005, Noruega, in <http://ugle.svf.uib.no/sofweb1/filer/1288.pdf>, consultado em 31 de Maio de 2005.
- Neave, Guy (2004), “Mr Prometheus – unbound, shackled or released on parole? Being certain Adumbrations on the Marvellously Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe”. In <http://www.ccla.pt/brainstorms/release1.0/flash.htm>, consultado em 1 de Outubro de 2004.
- Newsletter (2003), *Education and Culture at a Glance*, Newsletter 14 July 2003, in <http://europa.eu.int/comm/dgs/education-culture/publ/news/newsletter>, consultado em 19 de Dezembro de 2003.
- Nyborg, Per (2005), “From Berlin to Bergen. Presentation of the General Report of the BFUG to the Bergen Ministerial Conference 19-20 May 2005”. In http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/050519_Gen_rep_Nyborg_Per.pdf, consultado em 31 de Maio de 2005.
- OCDE (2004), “Internationalisation of Higher Education, Policy Brief de Agosto de 2004”, in <http://oecd.org.dataoecd/6/27/33730442.pdf>, consultado em 13 de Dezembro de 2004.

“*Realising the European Higher Education Area Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003*”, in <http://www.bologna-berlin2003.de/en/aktuel/index.htm>, consultado em 29 de Dezembro de 2003.

“*The European Higher Education Area – Achieving the Goals*” in http://www.bologna-bergen.no/Docs/00-Main_doc/050520_Bergen_Comunique.pdf, consultado em 20 de Maio de 2005.

Towards the European Higher Education Area, Communiqué of the Meeting of European Ministers in Charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001, in http://www.europa.eu.int/comm/education/bologna_en.html, consultado em 16 de Abril de 2003.

Work Programme 2003-2005 for the Bologna Follow-Up Group (2004), in http://bologna-bergen2005.no/B/BFUG_Meetings/040309Dublin/BFUG2_3.pdf, consultado em 22 de Março de 2005.

Normativos Legais

Despacho n.º 484/2006 (2.ª série), *Diário da República* – II série, de 9 de Janeiro de 2006.

Decreto-Lei n.º 74/2006, *Diário da República* – I série-A, de 24 de Março de 2006.