

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica de Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues, Docente da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer muito:

À Professora Teresa Ferreira Rodrigues pelo seu constante entusiasmo e apoio;

À Leonor Santa Clara que me acompanhou nesta aventura;

Ao Adam Standring pela paciência e compreensão;

Ao Fernando Taínhas pela constante pressão; e

Ao Joaquim Silva Pereira pela sabedoria, experiência e amizade.

Sem os quais não teria certamente terminado a presente dissertação.

## RESUMO

### O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NAS POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR DA UNIÃO EUROPEIA

SARAH VICENTE D'ALMEIDA FERNANDES

Em 1992 o Tratado de Maastricht veio consagrar formalmente a educação como área política no quadro da União Europeia (UE), tendo, porém, a aplicação do princípio da subsidiariedade assegurado a soberania dos Estados-membros relativamente a esta área, assim como garantido a diversidade dos sistemas. A partir deste momento a temática da educação começou a ganhar um crescente peso na UE, sobretudo com o lançamento da Estratégia de Lisboa para o crescimento e emprego, em 2000. Consequentemente, a implementação do programa “Educação e Formação 2010” veio introduzir a aplicação do Método Aberto de Coordenação (MAC), um instrumento de *soft law* que prevê a coordenação de objectivos e políticas dos Estados-membros, com a meta de criar uma economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo. Neste contexto, olhamos especificamente para a área do ensino superior, que demonstrou tratar-se, desde o início da construção europeia, de uma plataforma de entendimento e de cooperação internacional natural e facilitadora. Analisamos também as medidas políticas específicas tomadas pela UE neste âmbito, tentando fazer um paralelo com o Processo de Bolonha, que por sua vez se baseia num fórum intergovernamental. Importa-nos, assim, perceber em que medida a convergência ditada pelo MAC e pelo Processo de Bolonha, através dos seus objectivos e instrumentos, significa a convergência de políticas e resultados e de que forma é que esta dinâmica se articula com o respeito pela diversidade dos sistemas dos Estados-membros e o princípio da subsidiariedade, olhando para os casos práticos de Portugal e do Reino Unido.

**Palavras-chave:** princípio da subsidiariedade, método aberto de coordenação, ensino superior, Estratégia de Lisboa, Processo de Bolonha, convergência, europeização.

## **ABSTRACT**

### **THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE REGARDING HIGHER EDUCATION POLICIES WITHIN THE EU**

**SARAH VICENTE D'ALMEIDA FERNANDES**

In 1992 the Maastricht Treaty formally introduced education to the European Union (EU) policy arena however the sovereignty of Member-states and the diversity of their systems was maintained by the application of the principle of subsidiarity. From this early moment, the EU played an increasingly important role in education policy, confirmed, in 2000, with the publishing of the Lisbon Strategy for growth and jobs. More recently the implementation of the “Education and Training 2010” programme introduced, for the first time, the Open Method of Coordination (OMC) in to this policy area, a soft law instrument that promotes the coordination of goals and policies in and between Member-states, with the aim of creating the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world. In this context, we look specifically at the case of Higher Education (HE) which has shown itself to be, since the beginning of the European integration, a natural platform for international cooperation and understanding. The specific political measures undertaken by the EU in this area are analysed against the context of the Bologna Process, convergence measures based on an intergovernmental forum. By examining the cases of Portugal and the United Kingdom we intend to increase understanding of the degree to which the convergence of goals and instruments dictated by the OMC and the Bologna Process, corresponds to the convergence of policies and outputs, and in what way does this dynamic articulate itself in respect to the diversity of the Member-states’ education systems and the subsidiarity principal.

**KEYWORDS:** subsidiarity principle, open method of coordination, higher education, Lisbon Strategy, Bologna Process, convergence, europeanisation.

# Índice

|                                                                                                                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUÇÃO.....                                                                                                                                                           | 1  |
| CAPÍTULO I .....                                                                                                                                                          | 10 |
| A EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E DO MÉTODO ABERTO DE COORDENAÇÃO .....                                                                                        | 10 |
| - Evolução do Princípio da Subsidiariedade.....                                                                                                                           | 10 |
| - O Tratado de Lisboa.....                                                                                                                                                | 17 |
| - O Método Aberto de Coordenação e o Programa “Educação e Formação 2010” ....                                                                                             | 19 |
| CAPÍTULO II.....                                                                                                                                                          | 23 |
| POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA .....                                                                                                                             | 23 |
| - Os primeiros passos .....                                                                                                                                               | 23 |
| - A primeira reunião do Conselho de Ministros da Educação.....                                                                                                            | 25 |
| - O acto fundador: o primeiro programa de acção para a educação.....                                                                                                      | 27 |
| - Consagração legal da educação enquanto área política Comunitária.....                                                                                                   | 28 |
| - O Tratado de Maastricht.....                                                                                                                                            | 31 |
| - A importante e estreita relação entre a educação e a formação .....                                                                                                     | 33 |
| - A Estratégia de Lisboa e o Programa “Educação e Formação 2010” .....                                                                                                    | 34 |
| - O Ensino Superior e a Agenda para a Modernização das Universidades.....                                                                                                 | 36 |
| - O futuro e a Estratégia Europa 2020 .....                                                                                                                               | 37 |
| CAPÍTULO III.....                                                                                                                                                         | 39 |
| O PROCESSO DE BOLONHA E A IMPLEMENTAÇÃO DO ESPAÇO EUROPEU DE ENSINO SUPERIOR .....                                                                                        | 39 |
| - A Declaração de Sorbonne.....                                                                                                                                           | 39 |
| - A Declaração de Bolonha.....                                                                                                                                            | 40 |
| - As Reuniões Ministeriais do Processo de Bolonha: de Praga a Leuven/Louvain-la-Neuve .....                                                                               | 43 |
| - O lançamento oficial do Espaço Europeu de Ensino Superior e a polémica .....                                                                                            | 46 |
| CAPÍTULO IV .....                                                                                                                                                         | 49 |
| O IMPACTO DAS MEDIDAS POLÍTICAS RELATIVAS AO ENSINO SUPERIOR NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA E DO PROCESSO DE BOLONHA EM DOIS CASOS DE ESTUDO: PORTUGAL E O REINO UNIDO ..... | 49 |
| - <i>Benchmark</i> do Ensino Superior no quadro do Programa “Educação e Formação 2010” .....                                                                              | 53 |
| - Portugal.....                                                                                                                                                           | 55 |
| - Reino Unido .....                                                                                                                                                       | 57 |
| - Principais medidas e reformas encetadas em Portugal e no Reino Unido .....                                                                                              | 59 |
| - Análise de resultados.....                                                                                                                                              | 64 |
| CONCLUSÃO.....                                                                                                                                                            | 72 |
| BIBLIOGRAFIA/ REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                                                                                                            | 81 |



## LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

|                |                                                                         |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------|
| <b>ALV</b>     | – Aprendizagem ao Longo da Vida                                         |
| <b>APESP</b>   | – Associação Portuguesa de Ensino Superior Privado                      |
| <b>BFUG</b>    | – <i>Bolonha Follow-up Group</i>                                        |
| <b>CCISP</b>   | – <i>Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos</i>    |
| <b>CE</b>      | – Comunidade Europeia                                                   |
| <b>CERI</b>    | – <i>Centre for Educational Research and Innovation</i>                 |
| <b>CET</b>     | – Curso de Especialização Tecnológica                                   |
| <b>CNAVES</b>  | – Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior                     |
| <b>CRUP</b>    | – Conselho de Reitores nas Universidades Portuguesas                    |
| <b>ECTS</b>    | – <i>European Credit Transfer and Accumulation System</i>               |
| <b>EEES</b>    | – Espaço Europeu de Ensino Superior                                     |
| <b>EEI</b>     | – Espaço Europeu de Investigação                                        |
| <b>EI</b>      | – <i>Education International</i>                                        |
| <b>ENQA</b>    | – <i>European Association for Quality Assurance in Higher education</i> |
| <b>EQAR</b>    | – <i>European Quality Assurance Register</i>                            |
| <b>ESU</b>     | – <i>European Student Union</i>                                         |
| <b>EUA</b>     | – <i>European University Association</i>                                |
| <b>EUI</b>     | – <i>European University Institute</i>                                  |
| <b>EURASHE</b> | – <i>European Association of Institutions in Higher Education</i>       |
| <b>HEFCE</b>   | – <i>Higher Education Funding Council for England</i>                   |
| <b>IES</b>     | – Instituições de Ensino Superior                                       |
| <b>MAC</b>     | – Método Aberto de Coordenação                                          |
| <b>MCTES</b>   | – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior                   |
| <b>MLG</b>     | – <i>Multi-level Governance</i>                                         |
| <b>OCDE</b>    | – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico             |
| <b>QAA</b>     | – <i>The Quality Assurance Agency for Higher Education</i>              |
| <b>UE</b>      | – União Europeia                                                        |

## INTRODUÇÃO

Através do presente trabalho de dissertação pretendemos analisar o princípio da subsidiariedade e os instrumentos criados pelo Método Aberto de Coordenação (MAC), de forma a compreender as suas possíveis repercussões ao nível da convergência de políticas dos Estados-membros para a área do Ensino Superior.

Será igualmente analisado, em paralelo, o Processo de Bolonha enquanto motor da criação de um Espaço Europeu de Ensino Superior, ao qual a ideia de harmonização e convergência política estão necessariamente inerentes. Estabelecendo este paralelo e observando os vários instrumentos de *soft law*, relativos ao princípio da subsidiariedade e ao MAC, queremos verificar se a dinâmica utilizada na interacção dos diversos actores envolvidos, tanto em termos verticais como horizontais, reflectida ao nível de medidas políticas e legislativas, se encontra verdadeiramente consolidada e permite alcançar níveis assinaláveis de convergência e de integração, considerando que ainda há um grande desconhecimento sobre as condições e efeitos esperados no desenvolvimento de políticas educativas ao nível Europeu (Jones, 2007, p.5).

A complexidade da definição de políticas, no contexto da União Europeia (UE), nas mais diversas áreas e níveis decisórios, tem sido crescente. A necessidade de acomodar um número significativo de interesses e preocupações por parte dos Estados-membros implica a procura permanente de soluções de compromisso e de consenso. São frequentemente colocados obstáculos, por parte dos Estados, relativamente à perda do controlo exclusivo de competências em determinadas áreas políticas. Pelo que se têm vindo a criar mecanismos que permitem controlar possíveis ingerências das Instituições da UE e definir claramente competências e delimitar os campos de actuação dos diversos actores envolvidos.

Neste contexto, o princípio da subsidiariedade surge como um mecanismo que permite à UE abordar áreas que permanecem ainda na esfera de competências mais restritas dos Estados-membros. Trata-se de um instrumento que pretende estabelecer uma repartição clara de competências, mas sendo também, muitas vezes, entendido como um instrumento de descentralização, que possibilita a tomada de decisões a um nível mais próximo dos cidadãos europeus.



O princípio da subsidiariedade foi introduzido pela primeira vez no Acto Único Europeu de 1987 tendo tido, no entanto, apenas aplicação nas disposições relativas à política ambiental. Através do Tratado de Maastricht, e na sequência das Conclusões alcançadas durante o Conselho Europeu que teve lugar em 1992 em Edimburgo, este princípio tornou-se um princípio geral do direito comunitário. No n.º 3 do artigo 5º do Tratado de Lisboa este princípio encontra, presentemente, a seguinte redacção:

*“Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.*

*As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo.”<sup>1</sup>*

Deve-se destacar que o Tratado de Lisboa trouxe um reforço do controlo da garantia do respeito da delimitação de competências das instituições nacionais e da UE, através da implicação dos Parlamentos nacionais no processo de controlo do princípio.

O princípio da subsidiariedade apresenta, porém, características de flexibilidade que têm vindo a proporcionar uma maior intervenção comunitária, dentro dos limites do

---

<sup>1</sup> O Tratado de Lisboa, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007, entrou em vigor no dia 1 de Dezembro de 2009, e veio alterar os Tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia (passando este último a chamar-se Tratado de Funcionamento da União Europeia). Este Tratado tem como principais objectivos tornar a Europa mais democrática, transparente e eficiente, com direitos e valores reforçados de liberdade, solidariedade e segurança.

seu poder, quando estamos perante questões que se prendem a aspectos transnacionais ou que não poderão ser reguladas satisfatoriamente por acção dos Estados-membros, mas que também afastam a intervenção comunitária quando a sua acção deve ser restringida ou descontinuada. Trata-se, portanto, de um princípio cujo significado poderá variar e adaptar-se às circunstâncias.

E é precisamente sobre esta flexibilidade da conceptualização do princípio da subsidiariedade que assenta a possibilidade de o mesmo poder conduzir à convergência de políticas.

Da necessidade de encontrar soluções para problemas comuns, garantindo-se o respeito pelas diversidades dos Estados-membros (Borrás e Jacobsson, 2004, p.186), e do desequilíbrio entre o investimento nas políticas económicas em detrimento das sociais, surge a intervenção da UE em novas áreas. Neste âmbito, a política da EU, dirigida à educação, surge na década de 1970, devido ao aumento do fenómeno do desemprego dos jovens por toda a Europa. O percurso da educação na UE foi-se fazendo de pequenos avanços até 1992, com a instituição do Tratado da União Europeia, onde foi consagrada, pela primeira vez, de forma explícita, no n.º 1 do artigo 126º:

*“A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-membros e, se necessário apoiando e completando a sua acção, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística.”<sup>2</sup>*

Mas o momento chave para as políticas de educação no âmbito da UE surge com a Estratégia de Lisboa, através da qual se defendia a criação de uma economia baseada no conhecimento. A educação assume, assim, um lugar de destaque, considerada como

---

<sup>2</sup> O Tratado de Maastricht foi assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992 e entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993, constituindo uma nova etapa na integração europeia e criando uma União Europeia assente em três pilares: as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum e a cooperação policial e judiciária em matéria penal.

um importante instrumento para o crescimento económico e a coesão social. Nesta sequência, introduz-se o primeiro quadro estratégico para a educação e formação, o Programa “Educação e Formação 2010” e através do mesmo associa-se o MAC, formalmente consagrado pelo Conselho Europeu de Lisboa, em 2000.

O MAC, que normalmente surge associado às políticas de emprego, implica, em termos gerais a troca de boas práticas entre os Estados-membros e a definição de *benchmarks* e indicadores quantitativos e qualitativos, para a monitorização e medição de progressos, tratando-se de mecanismos de *soft law*, que conduzem a um modo descentralizado de governança.

Nos vários níveis de educação que são abrangidos pelas políticas de educação na Europa pretendemos isolar o caso do ensino superior que tem estado mais ligado a uma ideia de cooperação internacional, considerada como uma plataforma natural para a criação de laços entre os Estados-membros, e por isso talvez mais permeável à Europeização das políticas e sistemas (Hackl, 2001, p.2). Trata-se de uma área que é objecto de uma agenda própria, no âmbito das políticas da UE<sup>3</sup>, lançada no quadro do Programa “Educação e Formação 2010” e que se mantém no actual quadro estratégico “Educação e Formação 2020”.

Esta agenda política pretende conduzir o ensino superior europeu num processo de modernização e internacionalização, reconhecendo o seu potencial para o desenvolvimento da cooperação dos Estados-membros e para garantir o crescimento económico e o emprego. Será, assim, necessário tornar os respectivos sistemas de ensino superior dos Estados-membros mais competitivos e inovadores ao nível mundial, fazendo face a países como os Estados Unidos da América e o Japão, e às economias emergentes.

Ao abordarmos o ensino superior temos de nos debruçar necessariamente sobre o Processo de Bolonha, tomando em consideração para além da consolidação da qualidade do ensino superior na Europa e do consequente aumento da sua atractividade

---

<sup>3</sup> A agenda para a modernização das universidades surgiu através da Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de Maio de 2006: “*Realizar a Agenda da Modernização das Universidades: Ensino, Investigação e Inovação*”. Em Setembro de 2011 foi lançada uma nova Comunicação pela Comissão: “*Apoiar o Crescimento e o Emprego: uma Agenda para a Modernização dos Sistemas de Ensino Superior da Europa*.”

para os melhores talentos ao nível mundial, a importância fulcral da mobilidade dos estudantes, a qual passou a merecer uma atenção crescente por parte dos responsáveis do ensino superior, associada à remoção de todos os eventuais obstáculos à mobilidade.

O Processo de Bolonha pretendia, assim, criar um Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) até 2010, no qual os estudantes europeus pudessem deslocar-se livremente pelas Instituições de Ensino Superior dos países aderentes. Para tal, inúmeras reformas foram levadas a cabo para alcançar três objectivos prioritários: generalização de um sistema de ensino superior desdobrando-se em três ciclos de estudo, garantia de qualidade das formações oferecidas e reconhecimento automático das qualificações académicas obtidas durante os períodos de estudo completados numa instituição de ensino superior de qualquer dos países signatários da Declaração de Bolonha.

Será assim relevante analisar, em paralelo, este Processo e os instrumentos que têm vindo a ser criados por associação ao mesmo, nomeadamente o Sistema Europeu de Transferência de Créditos (ECTS), o Quadro Europeu de Qualificações e o Europass. Desejamos perceber porque é que no quadro da UE se verifica alguma resistência formal em relação à convergência de políticas, enquanto no contexto voluntário do Processo de Bolonha houve uma vontade de cooperação e talvez uma inevitável convergência.

Perante o exposto, optámos por dividir o trabalho em quatro partes. Num primeiro momento procede-se a uma reflexão sobre a evolução do princípio da subsidiariedade e do MAC, no contexto da sua aplicação às políticas sociais. Importante será, também, olhar para a dinâmica particular dos actores envolvidos e para a repartição das suas competências no quadro da multiplicidade de caminhos que se percorrem para o funcionamento dos mecanismos da UE.

Num segundo momento abordamos a evolução e as particularidades das políticas de educação no âmbito da UE.

Nesta sequência, a terceira parte centra-se na análise do Processo de Bolonha e na implementação do EEES, nos seus mecanismos específicos, estabelecendo-se um paralelo com a agenda da UE para este segmento das políticas dirigidas ao ensino superior, tentando identificar eventuais semelhanças e diferenças.

A quarta parte desta dissertação versará sobre o impacto das medidas políticas, no quadro da UE e de Bolonha, nos Estados-membros e países participantes e as repercussões das mesmas nos seus sistemas de Ensino Superior. Para tal, nesta quarta parte far-se-á uma análise dos impactos relativamente a dois casos específicos, o de Portugal e o do Reino Unido, tendo em vista compreender de modo mais profundo e detalhado as verdadeiras implicações políticas das medidas e reformas implementadas.

A escolha de Portugal prende-se com a nossa experiência directa e com a acessibilidade a informação e dados, mas também com o facto de se tratar de um Estado-membro que assume muitas particularidades na sua forma de interpretar e aplicar as políticas lançadas no quadro da UE, tendo o seu sistema de ensino superior sofrido profundas alterações através de importantes reformas políticas nacionais que se apoiaram não só nas estratégias definidas pela UE, como também no Processo de Bolonha e noutras instâncias como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), como veremos adiante.

O Reino Unido é, por outro lado, o caso paradigmático de um Estado-membro que mantém permanentes reservas contra quaisquer formas de integração e de concertação de políticas e que no âmbito do ensino superior desenvolveu um sistema que é considerado como um modelo a seguir (Capano e Plattoni, 2011, p.587). Tem a sua própria estratégia para o ensino superior bem definida e pouco permeável às medidas preconizadas no âmbito das políticas de educação da UE e do Processo de Bolonha.

Parece-nos, deste modo, que a análise destes dois países, que enfrentam as estratégias, medidas e metas lançadas pela UE e pelo Processo de Bolonha de forma tão distinta, e com pontos de partida igualmente distintos, será importante para perceber o real efeito dessas estratégias na reforma dos correspondentes sistemas de ensino superior.

Pretendemos, assim, estabelecer um quadro para investigar as dimensões políticas e normativas da cooperação ao nível das políticas do ensino superior, com vista a compreender a sua interdependência com os restantes processos de integração política e económica (Larionova, 2007, p.4).

O presente trabalho de dissertação baseia-se numa pesquisa documental e empírica. Para proceder à observação e construção do primeiro e segundo pontos serão fontes as obras e estudos sobre os temas em análise, mas será ainda necessário percorrer os Tratados, Comunicações, Recomendações, Relatórios e Documentos de Trabalho da Comissão Europeia, bem como as mensagens chave e Conclusões do Conselho de Educação. Quanto a estas últimas fontes, será considerado tanto o seu conteúdo como a sua quantificação, dado que o peso do número de documentos produzidos neste âmbito parece-nos igualmente relevante para eventuais conclusões.

Especificamente para a segunda parte será necessária a análise da evolução dos Tratados e dos documentos chave produzidos pela Comissão Europeia e pelo Conselho, bem como obras e textos de referência sobre esta matéria.

Para a terceira parte, referente ao Processo de Bolonha, serão analisadas as Declarações que a criaram, bem como os diversos documentos políticos estruturantes.

A quarta parte terá como principais fontes os relatórios produzidos no âmbito do Processo de Bolonha, bem como aqueles produzidos pela Comissão Europeia, que incluem dados de observação empírica e estatística, bem como os muito importantes relatórios nacionais, com especial atenção para os portugueses e do Reino Unido, sobre os seus progressos no alcance das metas traçadas.

Deste modo, o espaço temporal a observar, para análise e resposta às questões que levantamos, está compreendido entre a decisão de criação do EEES e o surgimento da Estratégia de Lisboa, até 2010, ano estabelecido como meta para ambos os contextos, apesar de aflorarmos o lançamento da nova Estratégia “Europa 2020”, considerando o renovado destaque que foi dado à educação e formação e a relevância desta perspectiva para o futuro desta área política no contexto da UE.

O problema que se coloca sobre a possível convergência e integração das políticas do ensino superior, com recurso a instrumentos de *soft law*, que por definição não prevêem quaisquer mecanismos de vinculação jurídica e que tendem a facilitar a coordenação de políticas (Quaglia et al, 2007, p.409), e as questões que este paradigma levanta, serão observados à luz da estrutura particular de funcionamento da UE, tendo em conta a perspectiva do *Multi-level Governance* (MLG).

O MLG é concepção de governança sobre a integração europeia, desenvolvida no início da década de 90 por Liesbet Hooghe e Gary Marks, que tenta explicar os mecanismos de distribuição de poder e tomada de decisão rejeitando uma perspectiva estática de análise, defendendo que o processo político da UE não ocorre apenas ao nível Europeu, penetrando nos sistemas políticos e jurídicos nacionais de forma complexa (Rosamond, 2007, p.128).

Contrariamente ao que é defendido pelo Intergovernamentalismo Liberal, que se baseia em dois níveis de análise, o nacional e o Europeu, o MLG considera a multiplicidade de níveis onde se incluem o Europeu, o nacional e o subnacional. O princípio da subsidiariedade e o MAC são instrumentos que conduzem a uma descentralização do poder, fenómeno sobre o qual o MLG se debruça.

A teoria do MLG coloca, no entanto, num patamar secundário o papel das instituições, que acreditamos tratar-se de um elemento importante para o problema em análise, pelo que a Europeização, enquanto olhar sobre o processo de construção das medidas políticas na UE (Bulmer e Radaelli, 2005, p.341) será também recurso para o trabalho a desenvolver.

A Europeização é vista por Radaelli como um processo interactivo de impacto sobre as políticas europeias sobre as políticas nacionais. Não se trata de perceber como se faz o equilíbrio de poderes, se estamos perante um fenómeno intergovernamental ou supranacional, nem sequer se existe perda de soberania por parte dos Estados-membros através do processo de integração europeia, mas sim perceber como as políticas nacionais reagem ao fenómeno europeu e como se adaptam às políticas que são lançadas a esse nível. Deste modo, a Europeização deverá ser considerada como um problema em busca de soluções e não uma solução em si mesma (Radaelli, 2004, pág. 3).

A definição apresentada por Radaelli demonstra precisamente o carácter dinâmico desta teoria, defendendo que consiste na construção, difusão, institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, “métodos de trabalho” e crenças partilhadas, e normas que são primeiro definidas e consolidadas no âmbito do processo político da UE e depois incorporadas na lógica do discurso interno dos Estados-membros, das estruturas políticas e nas políticas públicas.

Consideramos, assim, que através da estrutura apresentada e do enquadramento teórico proposto poderemos proceder a uma análise da evolução das políticas do ensino superior de Portugal e do Reino Unido e perceber de que forma o princípio da subsidiariedade tem impacto na adaptação destas políticas às medidas lançadas no quadro da UE e no quadro do Processo de Bolonha, tendo em conta as particularidades destes dois países e dos referidos processos.



## **CAPÍTULO I**

### **A EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E DO MÉTODO ABERTO DE COORDENAÇÃO**

Podemos definir o princípio da subsidiariedade como um princípio político e jurídico que, no contexto da União Europeia (UE), é utilizado para a identificação e distribuição de competências e poderes entre os Estados-membros e as Instituições Europeias (Búrca, 2000, p.3). Devemos assinalar, antes de mais, que no presente capítulo pretendemos debruçar-nos sobre as implicações políticas do princípio e não tanto sobre as suas particularidades jurídicas, embora compreendamos que seja difícil, por vezes, fazer a dissociação das duas vertentes.

Devemos, também, assinalar a importante ligação do princípio da subsidiariedade ao princípio da proporcionalidade. De acordo com este último, a actuação da UE deverá limitar-se ao que é estritamente necessário para alcançar os objectivos dos Tratados. Consideramos tratar-se de um princípio complementar ao da subsidiariedade: uma vez decidido quem deverá agir, deve-se assegurar como se deve agir. É, no entanto, necessário salvaguardar que o princípio da proporcionalidade não deverá ter apenas aplicação em matéria de competências concorrentes, mas sim em toda a actuação das Instituições da UE.

#### **- Evolução do Princípio da Subsidiariedade**

Identificado como um mecanismo de controlo por parte dos Estados-membros sobre a ingerência das Instituições Europeias, sobretudo da Comissão, em áreas políticas consideradas sensíveis para a soberania dos Estados, como é o exemplo da educação, o princípio da subsidiariedade tem estado naturalmente presente ao longo de todo o processo de construção europeia enquanto princípio fundamental, embora apenas consagrado formalmente enquanto princípio geral da UE através do Tratado de Maastricht.

Neste sentido, existe uma doutrina maioritária que defende que o princípio da subsidiariedade já se encontrava previsto de forma implícita nos Tratados constitutivos

da UE, actuando como linha condutora do Direito Comunitário, embora haja divergências sobre as disposições onde estivesse contido. Pode-se, mesmo, considerar que a forma embrionária deste princípio é a Directiva, conforme actualmente prevista no artigo 288º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, uma vez que este acto jurídico impõe aos Estados-membros a adopção de uma medida legislativa com uma obrigação de resultado, mas permite flexibilidade na forma e nos meios de alcançar tal resultado (Saraiva, 2001, p.39-43).

No percurso da construção europeia, a partir das décadas de 70 e 80, o princípio da subsidiariedade é considerado como uma possível solução para pôr termo ao euro pessimismo que se vivia. Este pessimismo devia-se aos choques económicos que se verificaram no início da década de 70, provocados sobretudo pela crise petrolífera, e às dificuldades em avançar nos processos de integração monetária e comercial, assim como nos processos de decisão (voto) comunitários, marcados pela forte oposição a qualquer forma de intervenção supranacional que colocasse em causa a soberania dos Estados-membros e implicasse qualquer forma de integração política (Baldwin e Wyplosz, 2006, p.14).

O princípio da subsidiariedade tem como objectivo trazer o processo de decisão o mais próximo dos cidadãos possível, garantindo que a UE apenas regulamente quando absolutamente necessário para assegurar as metas fundamentais traçadas pelos Tratados (Pollack, 2010, p.30). Este princípio foi, assim, concebido neste período como um instrumento que possibilitaria a transferência de poderes para a Comunidade, de forma a fazer face à crise económica e petrolífera e à insatisfação dos cidadãos europeus relativamente aos seus Estados, que não estavam a conseguir encontrar respostas para os problemas que se enfrentavam e que se encontravam no escopo das suas atribuições (Saraiva, 2001, p.45). Este princípio encontra, assim, uma crescente consagração em diversos textos comunitários.

Mas é possível verificar, já nesta fase, a sua ambiguidade<sup>4</sup> e a forma como poderá ser conceptualizado, tanto como um instrumento de controlo da ingerência da Comunidade e de defesa da soberania dos Estados-membros, como um instrumento de transferência do poder desses mesmos Estados-membros para a Comunidade. E é

---

<sup>4</sup> Conforme referido por Mary Robinson, antiga Presidente da Irlanda “... *the chief advantage of [subsidiarity] seems to be its capacity to mean all things to all interested parties – simultaneously.*”

precisamente na observação desta característica de flexibilidade, dinamismo e também de indefinição sobre as consequências da aplicação deste princípio (Beaumont e Weatherhill, 1999, p.28), que se torna interessante o exercício da sua análise no contexto de uma área política concreta, que neste trabalho, relembramos, será a educação, na vertente do ensino superior.

Regressando à evolução do princípio, devemos assinalar que este surge pela primeira vez, formalmente, no Acto Único Europeu, que, por sua vez trouxe algumas das mais importantes reformas ao Tratado de Roma e introduziu novas competências, sobretudo ao nível do mercado interno. O Acto Único Europeu, que entrou em vigor em 1987, veio também facilitar a adopção de legislação harmonizada e obteve o compromisso dos Estados-membros em cooperarem para alcançar a convergência das suas políticas monetárias e económicas (Phinnemore, 2007, p.32). Mas relativamente ao princípio da subsidiariedade apenas permitiu a sua consagração sectorial, no que concerne ao exercício da competência da Comunidade em matéria ambiental (Spaventa, 2004, p.96). A ideia e os objectivos estão aí consagrados. No entanto, não se faz referência expressa ao termo subsidiariedade.

A sua consagração formal como princípio geral do Direito Comunitário, juntamente com o princípio da proporcionalidade, ocorre em 1992, na sequência de um processo de intensas negociações, que se reflectem no seu conteúdo de compromisso, no então artigo 3º b do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE), através do Tratado de Maastricht (o Tratado da União Europeia), conforme já mencionado, apresentando a seguinte redacção:

*“A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado.*

*Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.*

*A acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado.”<sup>5</sup>*

Já então Jacques Delors havia defendido este princípio como alternativa à Europa das Pátrias de Margaret Thatcher, acreditando tratar-se de um princípio essencial para a construção e integração europeia e para conciliação de interesses conflitantes que se faziam sentir devido às consequências da implementação do Mercado Interno<sup>6</sup>. Defendia, igualmente, que a consagração deste princípio permitia respeitar a diversidade dos vários níveis de decisão envolvidos, não tendo, assim, por objectivo o esvaziamento dos poderes da esfera estatal (Saraiva, 2001, p.56-57).

A crescente preocupação dos Estados-membros com a perda da sua autoridade e o impacto negativo de muitas medidas comunitárias junto dos cidadãos europeus, que vinham acentuando a ideia de défice democrático das instituições europeias, foram os principais motivos impulsionadores para esta consagração formal do princípio.

Deve-se lembrar que, apesar de o princípio apenas estar consagrado no Tratado CE, este não vigorava somente no pilar comunitário, uma vez que existiam cláusulas específicas sobre a subsidiariedade nos Tratados referentes aos outros pilares e em disposições próprias da UE, nomeadamente em relação à Política Externa e Segurança Comum (Vilhena, 2002, p.94).

Existia, também, uma importante referência ao princípio no Preâmbulo<sup>7</sup> do Tratado CE, que reflecte a retracção dos Estados-membros durante as negociações relativamente ao processo integrativo europeu e às potenciais forças centralizadoras da Europa Comunitária (Vilhena, 2002, p. 92-93).

---

<sup>5</sup> O Tratado de Roma, é o nome dado a dois Tratados: o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e o Tratado da Comunidade Europeia da Energia Atómica. Estes Tratados foram assinados em 25 de Março de 1957 em Roma pelos Estados-membros fundadores: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Países Baixos e Luxemburgo e entraram em vigor em 1 de Janeiro de 1958. Aqui o Tratado que institui a Comunidade Europeia apresenta a redacção dada pelo Tratado de Maastricht.

<sup>6</sup> Discurso de Jacques Delors durante a sessão de abertura do 40º ano lectivo no Colégio da Europa, em Bruges, em Outubro de 1989.

<sup>7</sup> O Preâmbulo refere assim que os Estados-membros demonstram a sua intenção e vontade em “continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade.”

No entanto, a redacção do artigo 3º b) era caracterizada por um nível considerável de ambiguidade e opacidade (Búrca, 2000, p.15), podendo ter os mais diferentes significados para os diferentes actores envolvidos, dada a impossibilidade de concretamente aferir como é que determinados objectivos podiam ou não ser suficientemente realizados pelos Estados-membros. Quais os critérios a aplicar? Como fiscalizar o cumprimento desta divisão de competências?

Em 27 de Outubro de 1992, a Comissão Europeia publica uma Comunicação que tenta clarificar a aplicação do princípio da subsidiariedade e a sua intervenção nas áreas em que tinha intervenção partilhada e competências complementares, como na Educação, Cultura e Saúde, referindo que está a seu cargo fazer prova da necessidade da sua intervenção. A acção teria, igualmente, de preencher o requisito da proximidade, devendo ser tomada o mais próximo dos cidadãos possível:

*“The inclusion of the principle of subsidiarity in the Treaty imposes an obligation on all the Institutions which participate in the process of decision but in view of its power of initiative the Commission has a particularly important role. The principle of subsidiarity does not determine which competences are attributed to the Community: this is determined by the Treaty itself. It is, however, an important principle regulating the exercise of these competences. In practical it terms implies for the Community Institutions, and in particular for the Commission, the application of the simple principle of good sense that, in the exercise of its competences, the Community should do only what is best done at this level. The burden of proof is on the Community Institutions to show that there is a need to legislate and take action at Community level and. at the intensity proposed. The principle of course operates in both directions: if, within the field of Community competences, a decision or action at Community level meets these requirements, it should be undertaken at this level. For reasons which have to do with subsidiarity itself, the*

*principle must be examined together with the content of a proposal or action.*

*Subsidiarity and its brother principle, proportionality, were not invented at Maastricht; they exist in the legislative and other practices of the community. However, article 3B of the Treaty on European Union is more explicit. The criteria for its future application can be sketched out. They need not be complicated. They should help to assure the citizen that decisions will be taken as closely as possible to the citizen himself, without damaging the advantages which he gains from common action at the level of the whole Community and without changing the Institutional balance.”<sup>8</sup>*

Mas na sequência das dúvidas na aplicação do princípio que ainda subsistiam, assim como na sequência das diversas reticências apresentadas por Estados-membros sobre as consequências do novo Tratado de Maastricht, num clima de dúvidas sobre o futuro do processo de construção europeia, surgem em Dezembro de 1992, durante o Conselho de Edimburgo<sup>9</sup>, linhas orientadoras sobre o significado e a aplicação do princípio, que mais tarde foram incorporadas no Acordo Interinstitucional, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, sobre a sua implementação, em 1993.

Outro importante momento da evolução do princípio da subsidiariedade e da sua crescente importância no âmbito do Direito Comunitário foi a inclusão de um Protocolo sobre o seu significado e aplicação, bem como do princípio da proporcionalidade, no Tratado CE, através do Tratado de Amesterdão, em 1997. Este Protocolo torna claro que todas as Instituições europeias têm de respeitar o princípio, no quadro dos poderes que exercem, mas torna claro, também, que não se trata de um mecanismo para devolver poder aos Estados-membros, operando sim no sentido de identificar qual o actor mais

---

<sup>8</sup> Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu SEC (92) 1990 final, 27 de Outubro de 1992 – “*The principle of subsidiarity*”

<sup>9</sup> Teve lugar durante a Presidência do Conselho do Reino Unido onde se colocaram questões importantes e definiram inúmeras soluções para o avanço da construção europeia após o Tratado da União Europeia, em 1992.

adequado para determinadas atribuições, referindo, ainda, tratar-se de um conceito dinâmico, a ser aplicado à luz dos objectivos traçados pelos Tratados:

*“3. O princípio da subsidiariedade não põe em causa as competências conferidas à Comunidade Europeia pelo Tratado, tal como interpretados pelo Tribunal de Justiça. Os critérios enunciados no segundo parágrafo do artigo 5º do Tratado dizem respeito aos domínios em que a Comunidade não tem competência exclusiva. O princípio da subsidiariedade dá uma orientação sobre o modo como essas competências devem ser exercidas no plano comunitário. A subsidiariedade constitui um conceito dinâmico que deve ser aplicado à luz dos objectivos enunciados no Tratado. Permite alargar a acção da Comunidade, dentro dos limites das suas competências, se as circunstâncias o exigirem e, inversamente, limitar ou pôr termo a esta acção quando esta deixe de se justificar.”<sup>10</sup>*

Este Protocolo confirmou, deste modo, como a subsidiariedade estava já solidamente incorporada na cultura institucional da União, ligada a este princípio (Beaumont e Weatherhill, 1999, p.30), nomeadamente devido às vastas consultas que deve realizar antes da apresentação das suas propostas legislativas que deverão, por sua vez, conter os necessários fundamentos para a sua criação em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O Protocolo prevê ainda a apresentação anual, por parte da Comissão, de um relatório sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade.

A redacção da disposição relativa ao princípio da subsidiariedade manteve-se com os Tratados de Amesterdão e de Nice (2002), alterando-se apenas a sua numeração para artigo 5º mas sem ainda integrar o Título I do Tratado CE, onde deveria encontrar-se, de

---

<sup>10</sup> O Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, anexo ao Tratado de Amesterdão, assinado em 2 de Outubro de 1997 e entrou em vigor em 1 de Maio de 1999. Os termos deste Protocolo encontram-se previstos constitucionalmente, nomeadamente através do previsto no artigo 7º n.º 6 da Constituição da República Portuguesa.

modo a garantir o seu carácter de princípio fundamental horizontal, aplicável a todas as áreas e matérias políticas da UE (Saraiva, 2001, p.66).

### **- O Tratado de Lisboa**

O Tratado de Lisboa, assinado em Dezembro de 2007 durante a Presidência portuguesa do Conselho da UE, que vem alterar o Tratado da UE e o Tratado da CE (que passou a chamar-se o Tratado de Funcionamento da UE) traz, porém, modificações. O princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade encontram-se agora no artigo 5º do Título I, referente às Disposições Comuns, do Tratado da União Europeia, apresentando a seguinte redacção:

*“1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.*

*2. Em virtude do princípio da atribuição, a União actua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objectivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-membros.*

*3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.*

*As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo.*



*4. Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados.*

*As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.”<sup>11</sup>*

Mantém-se a referência ao princípio no Preâmbulo do novo Tratado, conservando-se a ideia nuclear deste princípio de que “(...) *as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo do cidadão (...)*” .

Perante a crescente e amplamente debatida dificuldade em definir claramente a divisão das competências entre os Estados-membros e as Instituições da União, sobretudo aquelas que são exclusivas e aquelas que são partilhadas, o Tratado de Funcionamento da UE tenta estabelecer no artigo 2º e seguintes do seu Título I, a divisão das competências por áreas, estando a educação prevista no artigo 6º alínea e), para a qual a União “*dispõe de competência para desenvolver acções destinadas a apoiar, coordenar ou completar a acção dos Estados-membros.*” Trata-se, no entanto, de um exercício que poderá ser considerado irrealista, lembrando a impossibilidade que se tem verificado, até ao presente, em conseguir isolar áreas políticas que sejam da exclusiva competência dos Estados-membros ou da UE, muitas vezes sendo apenas possível proceder-se à divisão em casos concretos da sua aplicação (Búrca, 2000, p.22).

O Tratado de Funcionamento da União tenta, ainda, responder de forma mais eficaz às questões que se levantam sobre o controlo do respeito pelo princípio por parte das Instituições, reforçando, nos artigos 69º e 352º, n.º 2, o papel dos Parlamentos nacionais na fiscalização da observância dos princípios. Mantêm-se, porém, as dúvidas sobre o controlo judicial da aplicação do princípio através do Tribunal de Justiça da EU, no que concerne à forma de aferir quando é que as Instituições da UE excederam as suas competências.

---

<sup>11</sup> O Tratado da União Europeia ou o Tratado de Maastricht (ver nota n.º 2) encontra aqui nova redacção através do Tratado de Lisboa (ver nota n.º 1).

Verificamos que o princípio da subsidiariedade procura o equilíbrio nas tensões entre os diversos patamares de exercício do poder (Saraiva, 2001, p.50), apresentando tanto um efeito centralizador como descentralizador, justificando, deste modo, a subjectividade natural do conceito. Alguns autores fazem ainda a distinção entre a subsidiariedade executiva, onde são contemplados os interesses dos Estados-membros e da sua soberania, e a subsidiariedade democrática, que visa prioritariamente salvaguardar os interesses dos cidadãos (Búrca, 2000, p.15).

Há que sublinhar que as implicações deste princípio têm vindo a registar uma importância crescente considerando o significado cada vez mais actual de conceitos como a internacionalização e a globalização. É incontornável a alteração da ideia de Estado Nação, considerando a erosão e fragmentação dos centros de poder, fenómeno associado ao *Multi-level Governance* (MLG), enquanto teoria que tenta explicar a forma de actuação do poder no contexto da UE, que se tornou num sistema jurídico e político cada vez mais complexo e que comporta múltiplos níveis de actuação (Beaumont e Weatherhill, 1999, p. 27).

#### **- O Método Aberto de Coordenação e o Programa “Educação e Formação 2010”**

Neste contexto de descentralização do poder que caracteriza de forma progressiva a actuação da UE, da necessidade de articulação dos diversos níveis de poder e à luz das consequências trazidas pela aplicação do princípio da subsidiariedade, devemos agora referir a importância de alguns instrumentos de *soft law* que são utilizados, nomeadamente o Método Aberto de Coordenação (MAC). No intuito de salvaguardar a soberania dos Estados-membros e de evitar a harmonização das políticas em áreas sensíveis, mas, no entanto, para conseguir o avanço progressivo e colectivo em determinadas áreas, surge o MAC. Este instrumento articula-se também necessariamente com o princípio da proporcionalidade, no sentido em que a União deverá actuar da forma menos invasiva possível, deixando espaço para que um maior número de decisões possa ser tomado a nível interno dos Estados-membros.

Mas importa estabelecer uma definição para o MAC. Em nosso entender, e adoptando aquela apresentada por Caroline de la Porte (2002, pp. 39-40), trata-se de um processo descentralizado mas cuidadosamente coordenado pela Comissão Europeia, envolvendo:

- a) a troca de boas práticas;
- b) o uso de indicadores e *benchmarks* quantitativos e qualitativos estabelecidos de acordo com elevados padrões mundiais e com as necessidades específicas dos Estados-membros;
- c) o estabelecimento de metas que se traduzem em planos e políticas nacionais e regionais com prazos de cumprimento específicos;
- d) o recurso a relatórios periódicos; e
- e) uma monitorização multilateral, com o objectivo de alcançar progresso em áreas políticas sensíveis e nas quais a evolução tem merecido crescente destaque nas prioridades para o desenvolvimento dos Estados-membros da UE.

O MAC é um instrumento que permite envolver todos os actores aos mais diversos níveis, contribuindo assim de forma positiva para uma maior transparência na actuação das instâncias de poder da UE, para dissipar a ideia de existência de défice democrático e para tornar os centros de decisão mais próximos do cidadão, e sempre em concordância com o princípio da subsidiariedade.

Trata-se, portanto, de uma abordagem política apelativa para os Estados-membros da UE e para os seus cidadãos, uma vez que não procura estabelecer um quadro legislativo comum, evitando a ideia de harmonização de políticas (Porte, 2002, p.39).

As origens do MAC reportam-se à coordenação política monetária que foi necessária para os Estados-membros participarem na União Económica e Monetária, sendo o Pacto de Estabilidade e Crescimento o principal catalisador desta coordenação (Porte, 2002, pp.40-41). No contexto da política monetária da UE foram também estabelecidas Orientações Gerais para as Políticas Económicas, que assumiram a forma de Recomendação do Conselho, que actuaram como objectivos comuns, aos quais não estava associada qualquer sanção para os Estados-membros pelo seu não cumprimento, excepto a decorrente da pressão entre pares, dos mercados financeiros e da opinião pública.

Estes objectivos comuns colocam, assim, formas indirectas de pressão nos Estados-membros que participam nos processos de convergência política, mas permitem igualmente muita flexibilidade relativamente às soluções que deverão essencialmente ser escolhidas à medida das necessidades dos países.

Conforme já mencionado, a Comissão Europeia é o principal motor de implementação destes objectivos, sendo através dela, com a necessária aprovação do Conselho, que se estabelecem metas e que avaliam os progressos alcançados, através de relatórios periódicos. A pressão para alcançar os resultados vem do topo, mas a coordenação dos trabalhos é feita maioritariamente pela Comissão.

Mas voltando à génese do MAC, e de forma a compreendermos como este instrumento se articula com as políticas de educação no seio da UE, temos de referir o Conselho Europeu de Lisboa, em 2000, que constituiu um marco fundamental na evolução das políticas sociais. Através do lançamento da Estratégia de Lisboa para o crescimento e emprego na Europa, certas áreas de importância menos evidente, como a educação, tornaram-se prioridades para o avanço das políticas da União. Deste modo, e apesar da salvaguarda do princípio da subsidiariedade relativamente a muitas destas áreas políticas, a aplicação do MAC permitiu uma importante progressão destas matérias junto dos Estados-membros e uma crescente articulação e convergência dos objectivos e das metas traçadas.

Devemos lembrar que durante a Presidência portuguesa do Conselho, a Professora Maria João Rodrigues teve um papel fundamental no desenvolvimento do MAC, no quadro da Estratégia de Lisboa, aprovada durante o Conselho Europeu de Lisboa, em 2000. Este plano de desenvolvimento estratégico teve como objectivo tornar a UE, até 2010, na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do Mundo, colocando a educação e formação no centro, como importantes instrumentos para o alcance dos objectivos delineados.

O Processo de Lisboa e o MAC permitiram, definitivamente, legitimar o lugar da educação na integração europeia, através de um programa específico, o “Educação e Formação 2010”, que estabeleceu importantes metas para o desenvolvimento desta área em todas as suas vertentes, aspecto que será desenvolvido e analisado em detalhe no próximo capítulo.

Em 2010 foi lançada uma nova estratégia para o crescimento e emprego, a Estratégia “Europa 2020”, que surge como resposta aos insucessos da anterior Estratégia e à crise económica que atravessa a Europa. O papel e o investimento na educação e formação, particularmente no ensino superior, são considerados como fulcrais para a recuperação económica dos Estados-membros, tendo sido, neste contexto, aprovado, no final de 2009, um novo quadro estratégico “Educação e Formação 2020”, onde se estabelecem novas metas e o reforço das anteriores para a garantia do desenvolvimento europeu.

Perante este quadro de instrumentos e princípios podemos avançar para a análise da sua importância junto da educação, sobretudo, da vertente do ensino superior. Trata-se de aferir, assim, o verdadeiro impacto, caso o haja, deste mecanismo nas políticas nacionais, tentando chegar mais próximo do verdadeiro significado e implicações do princípio da subsidiariedade. Para aplicar este princípio, a UE tem de demonstrar que a sua intervenção em determinada área traz valor acrescentado para os Estados-membros, e é precisamente a hipotética existência dessa mais-valia que queremos verificar.

## CAPÍTULO II

### POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

As áreas prioritárias de intervenção da União Europeia (UE) têm evoluído e sofrido profundas alterações desde a criação das Comunidades (Ertl, 2006, p.2). A educação, enquanto área de intervenção política, e contrariamente ao que sucedia com a formação profissional (vista como um importante tema para a promoção do emprego no âmbito do mercado comum), estava completamente ausente do Tratado Europeu do Carvão e do Aço de 1951, bem como do Tratado de Roma de 1957.

Será apenas com a instituição do Tratado de Maastricht, em 1992, conforme veremos adiante, que este quadro se veio a alterar. Contudo, já no Tratado de Roma se podem encontrar fortes indícios sobre a relevância da educação para os objectivos da criação de uma Comunidade Europeia (artigo 57º - reconhecimento de diplomas como exemplo), onde se considerava a importância de desenvolver não apenas laços entre os Estados, mas também entre os seus cidadãos, conforme as palavras de Jean Monnet: “*We are not forming coalitions of states, we are uniting me.*” <sup>12</sup>

#### **- Os primeiros passos**

No início da construção europeia a educação não era de facto considerada uma área de intervenção política, e como veremos foi evoluindo de uma forma lenta e sempre muito cautelosa. No entanto, o Tratado de Roma, no sentido de combater o desemprego que se fazia sentir na Europa e permitir a criação de um mercado comum, previa já uma política comum para a formação profissional. Por outro lado, em fóruns intergovernamentais como o Conselho da Europa e a OCDE discutia-se mais amplamente a necessidade de cooperação dos Estados no âmbito da educação e da cultura: a União da Europa Ocidental apoiava desde muito cedo a cooperação das Instituições de Ensino Superior, tendo transferido as suas actividades neste contexto, para o Conselho da Europa em 1960. A OCDE criou, em Julho de 1967, o *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI). Especificamente ao nível do Ensino

---

<sup>12</sup> Historiasiglo20, 2007. “*The History of the European Union – The European Citizenship*” . [Em linha] Barcelona. Disponível em: <http://www.historiasiglo20.org/europe/monnet.htm>. [Consult. 8 Jun. 2011]

Superior, a cooperação europeia começou através de três importantes Tratados estabelecidos através do Conselho da Europa: a Convenção Europeia sobre a Equivalência de Diplomas para o acesso a Universidades (Paris, 11 de Dezembro de 1953), a Convenção Europeia sobre a Equivalência de Períodos de Estudo em Universidades (Paris, 15 de Dezembro de 1956) e a Convenção Europeia sobre o Reconhecimento Académico de Qualificações Universitárias (Paris, 14 de Dezembro de 1959).

De notar que desde o início o Ensino Superior foi considerado o sector da educação mais eficaz para o fortalecimento da Cooperação Comunitária nesta área, pelo que em muitas questões foi sempre este sector que tomou a dianteira, como iremos verificar, nomeadamente ao nível dos primeiros programas comunitários. A título de exemplo refira-se que em Outubro de 1969 o Parlamento Europeu apresentou mesmo uma proposta para a europeização das Instituições de Ensino Superior, como base para a criação de uma verdadeira comunidade cultural, proposta esta que, contudo, não veio a tomar forma.

Durante a reunião do Conselho Europeu, em Dezembro de 1969, que teve lugar em Haia, debateu-se a importância dos jovens e da sua educação para o desenvolvimento da Comunidade. No entanto, não se chegou a um consenso sobre a forma de agir, a saber, se se deveria adoptar um método de cooperação intergovernamental ou uma abordagem de cooperação integrada. Por outro lado, existiam igualmente grandes dúvidas sobre as medidas concretas a tomar para avançar com esta matéria, ainda considerada demasiado sensível por muitos Estados-membros.

Apenas na década de 70 se começam a definir contornos mais precisos, desenvolvendo-se gradualmente a consciência, sobretudo ao nível da Comissão Europeia, de que uma verdadeira Comunidade Europeia não se poderia construir somente através de agricultores e comerciantes (Comissão Europeia, 2006, p.23). Este período constituiu também uma fase em que a educação passou por um período de democratização e expansão em muitos países da Europa. É através do movimento de forte expansão e democratização dos sistemas educativos europeus, realçando-se a procura da igualdade de oportunidades e o crescimento económico, que se chegou à consciencialização do carácter imprescindível da educação e formação na construção do projecto europeu.

## **- A primeira reunião do Conselho de Ministros da Educação**

Finalmente, em 16 de Novembro de 1971, sai-se do impasse e realiza-se a primeira reunião de Ministros de Educação. Mas esta reunião não foi, no entanto, assumida ainda como uma configuração permanente no quadro do Conselho, o que parece confirmar uma atitude claramente defensiva dos Estados-membros relativamente às implicações da cooperação na educação para os seus sistemas educativos e, consequentemente, para a sua soberania. Com efeito, a Resolução tomada pelos Ministros nesta data foi uma medida apenas dirigida aos próprios Ministros da Educação dos Estados-membros, no sentido de promoverem uma maior cooperação na área da educação, ao nível intergovernamental. Foram abordados importantes temas como a equivalência de diplomas e o desenvolvimento do projecto para a criação do Instituto Universitário Europeu<sup>13</sup>. Foi, igualmente, reconhecida a necessidade de se desenvolver a educação no contexto da Comunidade Europeia e complementar as disposições previstas no Tratado de Roma. O facto de nesta data a Comunidade contar apenas com 6 Estados-membros facilitou o consenso em relação a matérias que viriam mais tarde a considerar-se difíceis e possibilitou mesmo a referência a um modelo Europeu de integração. Esta Resolução previu, também, a criação de um grupo de trabalho associado à Comissão Europeia, com a missão de desenvolver, no futuro, propostas concretas sobre a forma como a cooperação para a educação seria levada a cabo (Comissão Europeia, 2006, p.63-64).

No sentido de dar continuidade ao que ficara decidido durante o Conselho de Ministros de 1971, o Comissário Altiero Spinelli apresentou, em Dezembro de 1972, uma Comunicação à Comissão sobre a investigação desenvolvida pelo referido grupo de trabalho, que considerou positiva, desenhando, com base na mesma, a proposta de um plano de acção comunitário para a educação, com efeitos duradouros, que deveria ser acompanhado por medidas ao nível institucional. Mas não foi este ainda o momento para o avanço da cooperação nesta área.

---

<sup>13</sup> O Instituto Universitário Europeu de Florença veio finalmente a ser oficialmente instituído em 1972 pelos 6 Estados-membros das então Comunidades Europeias, tendo por objectivos fornecer formação académica avançada para investigadores de doutoramento e promover a investigação ao mais alto nível.



Em 1973, foi apresentado, a pedido da Comissão Europeia, um relatório preparado pelo Professor Henri Janne<sup>14</sup>, com base na consulta de cerca de 35 peritos em matéria de educação. Este relatório continha medidas ambiciosas, demonstrou não ser ainda tempo para uma perspectiva integracionista europeia neste domínio, ao mencionar a necessidade de se aproximar ou harmonizar as políticas europeias no âmbito da educação. De modo a que o relatório não se tornasse mais um entrave para o avanço da cooperação europeia em matéria de educação, devido ao seu polémico conteúdo, a Comissão Europeia decidiu tratá-lo como um documento meramente informativo, embora o tenha publicado.

Por fim, em Março de 1974, e na sequência dos anteriores trabalhos realizados neste âmbito, incluindo muitas das ideias contidas no Relatório do Professor Henri Janne, a Comissão Europeia apresenta a Comunicação “*Education in the European Community*”<sup>15</sup> que terá um papel fundamental e de referência no trabalho futuro sobre a educação na Comunidade Europeia. A Comunicação colocou ênfase em temas como a mobilidade, o reconhecimento académico de diplomas, a cooperação entre Instituições de Ensino Superior, as línguas modernas, a troca de informações através da criação de uma rede europeia, bem como a educação para filhos de migrantes trabalhadores. A Comissão deixou bem claro, no entanto, que o objectivo principal não era desenvolver uma política comum, tal como sucedia noutros sectores, nem tentar harmonizar o conteúdo dos sistemas de educação dos Estados-membros.

Esta Comunicação da Comissão deu então origem à Resolução dos Ministros da Educação, de 6 de Junho de 1974, que sublinha a importância de traçar áreas de acção onde a cooperação fosse possível através, nomeadamente, da troca de informação, experiências e boas práticas, reconhecendo o valor da educação e recusando tratá-la como uma mera componente da vida económica. Há, igualmente, o reforço da ideia de que deveria respeitar-se a diversidade dos sistemas de educação dos Estados-membros e que a harmonização não poderia ser um fim em si mesmo, verificando-se, assim, uma alteração do caminho traçado pelos Ministros da Educação com a Resolução de 1971, onde se fala em integração. Este desvio poderá dever-se à chegada de 3 novos Estados-

---

<sup>14</sup> Ex-Ministro da Educação Belga e nessa data Presidente do Conselho Científico do Instituto de Sociologia e do Instituto de Estudos Europeus da *Université Libre* de Bruxelas.

<sup>15</sup> “*Education in the European Community*”, datada de 11 de Março de 1974, esta Comunicação da Comissão Europeia para o Conselho, foi publicada no Boletim das Comunidades Europeias, suplemento 3/74.

membros, entre os quais o Reino Unido e a Dinamarca, com fortes e reconhecidas tradições relativamente à descentralização (Comissão Europeia, 2006, p. 64-67).

Como importante passo, devemos, também, lembrar que, conforme proposto pela Comunicação da Comissão de 1974, e de acordo com o previsto da Resolução do mesmo ano, foi criado o Comité de Educação. Embora apenas tenha sido formalmente criado em Fevereiro de 1976<sup>16</sup>, o Comité de Educação teve a sua primeira reunião em 18 de Outubro de 1974, devendo salientar-se que se trata de um grupo de trabalho do Conselho, distinto dos Comités da Comissão Europeia e portanto afastado das suas regras de comitologia.

O Comité de Educação, no entanto, previa expressamente a participação da Comissão assim como dos Estados-membros, reflectindo deste modo o seu carácter único numa área como a educação, não prevista nos Tratados e que permanecia na esfera da competência dos Estados-membros. Este grupo é presidido pelo Estado-membro que detém a presidência do Conselho pelo período de 6 meses, e assistido pelo Secretariado do Conselho. O Comité de Educação prepara as decisões do Conselho de Ministros da Educação e serve como primeiro palco de debate das principais políticas a desenvolver para esta área, devendo sublinhar-se que este fórum continua em funcionamento, mantendo a mesma estrutura inicial.

#### **- O acto fundador: o primeiro programa de acção para a educação**

O Comité de Educação foi então mandatado para produzir um relatório sobre a criação do programa de acção para a educação, que vem a ser finalmente e formalmente adoptado em 9 de Fevereiro de 1976, através de uma Resolução do Conselho das Comunidades Europeias e dos Ministros de Educação. A Resolução em apreço formaliza, também, a actividade do mencionado Comité de Educação enquanto coordenador da implementação do Programa de Acção para a Educação. É neste momento que se verifica uma verdadeira legitimação da educação enquanto área política, constituindo esta Resolução do acto fundador para a cooperação dos Estados-membros nesse âmbito. Este programa de acção, que mantém a estrutura já traçada pela

---

<sup>16</sup> Resolução do Conselho e dos Ministros da Educação, reunindo no âmbito do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976, que veio a estabelecer um programa de acção na área da educação, publicado no Jornal Oficial C038.

Comunicação da Comissão de 1974, não limita a sua intervenção ao nível do Ensino Superior, incluindo a educação escolar, garantindo, assim, que a mesma já não seria excluída do escopo de aplicação do Tratado (Comissão Europeia, 2006, p. 69). Deixava bem claro que a educação não está na esfera de competências da Comunidade e que deve ser respeitada a diversidade dos sistemas. São especificadas as actividades que deverão ser cobertas pelos Estados-membros e aquelas que deverão ser tratadas ao nível comunitário: a acção comunitária deve sempre complementar a acção dos Estados-membros. Ao assegurar que estes dois níveis de intervenção estão sempre presentes em todas as medidas tomadas, consideramos que é a partir deste ponto que se começa a por em prática aquilo que é, na sua essência, o princípio da subsidiariedade.

Dada a ainda frágil abordagem da educação para os Estados-membros, o Programa de Acção de 1976 previa, em termos concretos, a criação de projectos-piloto, estudos e visitas de estudo, com o objectivo de estabelecer, sobretudo, um maior entendimento mútuo e uma maior troca de informação e experiências. As primeiras seis áreas de acção traçadas eram assim: a educação dos trabalhadores migrantes e dos seus filhos; a criação de relações mais estreitas entre os sistemas de educação na Europa; a compilação de informação actualizada; a cooperação no âmbito do Ensino Superior; o ensino de línguas estrangeiras; e iguais oportunidades.

Apesar de a referida Resolução constituir um instrumento legal não vinculativo, ela demonstra a vontade dos Estados-membros em colaborar nesta área e é, sem dúvida, um marco incontornável no avanço da evolução da cooperação em educação na Comunidade Europeia.

#### **- Consagração legal da educação enquanto área política Comunitária**

O final da década de 70 foi, no entanto, um período de difícil avanço para a educação no contexto europeu, uma vez que entre 1976 e 1980 não houve qualquer reunião do Conselho de Ministros da Educação. A reunião que havia sido agendada para Novembro de 1978 foi cancelada a pedido da Dinamarca e da França, que invocaram o facto de a área da educação não ter base legal no Tratado. O Comité de Educação continuou, porém, a reunir-se, desenvolvendo um trabalho de avaliação do Programa de Acção. Finalmente, em 27 de Junho de 1980 os Ministros da Educação reuniram-se novamente para análise desse trabalho (Comissão Europeia, 2006, p.90-91).

Em 1985 o Tribunal Europeu de Justiça tomou uma decisão de significativo impacto para a cooperação Comunitária na área da educação, através do Acórdão Gravier, ao permitir uma interpretação extensiva do artigo 128º do Tratado sobre a formação profissional de forma a incluir a noção de ensino superiore reconhecer uma maior acção por parte da Comissão Europeia nesta área:

*“(..) any form of education which prepares for a qualification for a particular profession, trade or employment or which provides the necessary skills for such a profession, trade or employment is vocational training, whatever the age and the level of training of the pupils or students, even if the training programme contains an element of general education.”*<sup>17</sup>

Esta interpretação permitiu à Comunidade Europeia tomar medidas mais concretas do que aquelas traçadas no Programa de Acção de 1976. A Comissão Europeia, poderia, deste modo, propor a adopção de importantes programas de cooperação para a educação e formação como o Comett<sup>18</sup>, o Erasmus<sup>19</sup>, o PETRA<sup>20</sup>, o

---

<sup>17</sup> O Acórdão Gravier, de 13 de Fevereiro de 1985, surge através de um caso apresentado por Françoise Gravier, de nacionalidade francesa, que pretendia ingressar num curso oferecido por uma Instituição de Ensino Superior belga, que aplicava regras de ingresso distintas para alunos estrangeiros. Tendo invocado o princípio da não discriminação esta aluna viu o seu pedido de inscrição negado, tendo, assim, recorrido ao Tribunal Europeu de Justiça. O Tribunal decidiu que todos os estudantes podem participar em cursos de formação profissional (interpretação extensiva de formação profissional que inclui Ensino Superior) oferecidos por Instituições de Estados-membros, nas mesmas condições que os nacionais desses Estados-membros e que não deverá haver qualquer discriminação com fundamento em nacionalidade, uma vez que tal discriminação iria ao arrepiro do artigo 7º do Tratado.

<sup>18</sup> O primeiro programa Comunitário para a educação a ser desenvolvido, foi o Comett que se baseia na cooperação entre universidades e empresas, sobretudo PME para a formação na área de novas tecnologias, de modo a desenvolver recursos humanos altamente qualificados e manter um nível elevado de competitividade na indústria europeia.

<sup>19</sup> Embora se tenha revelado como, provavelmente, o programa de maior sucesso e mais amplamente conhecida da UE, o Erasmus teve um processo de adopção muito complicado e demorado, devido aos seus ambiciosos objectivos de fomentar a mobilidade de 10% dos estudantes europeus no Ensino Superior, mas, sobretudo, devido a questões legais e orçamentais. As principais linhas de acção que caracterizam este programa são o desenvolvimento de uma rede de cooperação entre as Instituições de Ensino Superior, o desenvolvimento de programas inter-universitários de cooperação, o financiamento da mobilidade e a melhoria do reconhecimento académico dos diplomas obtidos e de períodos de estudo efectuados nos diferentes Estados-membros. De notar que o programa previa, também, o desenvolvimento de uma rede de cooperação entre as universidades e a melhoria do reconhecimento académico de qualificações e períodos de estudo completados noutros Estados-membros.

Lingua<sup>21</sup>, o FORCE<sup>22</sup> e o Tempus<sup>23</sup>, começando finalmente a fazer-se pleno uso do artigo 128º do Tratado.

De notar que no caso específico do Programa Erasmus, os Ministros da Educação dos Estados-membros olhavam com relutância para a proposta de Decisão apresentada, com suspeitas de que a Comissão estava a tentar expandir as suas competências nesta área e de uma forma incompatível com o Tratado. Defendiam mesmo que a Comissão não tinha quaisquer competências para intervir nas políticas de educação dos Estados-membros a não ser para prestar apoio ao nível da cooperação intergovernamental que se viesse a estabelecer (Corbett, 2004, pág. 10).

Quando em 1987 o Conselho de Ministros decidiu finalmente criar o Programa Erasmus foi na sequência de intervenções por parte do Conselho da Europa e de prestigiados grupos de reitores europeus que fizeram *lobby* directamente junto dos chefes de estado e primeiros-ministros. O programa cresceu muito rapidamente a partir desse momento.

A implementação destes programas, dedicados sobretudo ao Ensino Superior e à mobilidade significou, assim, um novo ponto de viragem para a educação, verificando-se um substancial aumento qualitativo em termos de cooperação. De facto estes programas facilitaram o desenvolvimento de uma cooperação multilateral e transnacional entre uma grande variedade de instituições e parceiros, sendo alguns deles, nomeadamente o Programa Erasmus, emblemas importantes da UE e da construção europeia, através da aproximação dos seus cidadãos.

---

<sup>20</sup> O Programa PETRA tinha como finalidade a formação profissional inicial de jovens, sendo hoje conhecido como o Programa Leonardo da Vinci.

<sup>21</sup> Tendo-se reconhecido a importância do conhecimento de línguas estrangeiras como elemento fundamental para a construção europeia, foi criado o Programa Lingua que tinha como objectivo a implementação de melhorias quantitativas e qualitativas no conhecimento e domínio de línguas estrangeiras dos cidadãos europeus, desenvolvendo a comunicação no seu da Comunidade. Este programa foi posteriormente incorporado noutros programas Comunitários.

<sup>22</sup> O Programa FORCE tinha como objectivo a promoção do investimento na formação contínua, sobretudo nas PME e em regiões onde o acesso a essa formação demonstrasse ser mais difícil. Este programa veio também a ser posteriormente integrado no Leonardo da Vinci.

<sup>23</sup> O último dos programas que veio a ser adoptado na segunda metade da década de 80, tendo sido criado como resposta à queda do muro de Berlim, foi o Tempus que tinha como destinatários os países do centro e leste da Europa e pretendia assegurar o financiamento de reformas no Ensino Superior destes países.

## - O Tratado de Maastricht

De forma a tirar partido do ambiente favorável ao desenvolvimento da educação e formação como áreas de cooperação ao nível comunitário, e de reunir um maior consenso junto dos decisores em torno deste tema, a Comissão, no final da década de 80, preparou duas importantes comunicações<sup>24</sup>, que pretendiam dar prioridade a projectos consistentes e de longa duração, mas sempre ressaltando a importância da diversidade dos sistemas e o papel subsidiário das acções comunitárias neste quadro, definindo-se, claramente, responsabilidades.

Em 6 de Outubro de 1989 e com base no trabalho preparado pela Comissão Europeia, os Ministros da Educação adoptaram Conclusões que traçam os objectivos para a cooperação em cinco áreas, tentando aproximar os Estados-membros no âmbito da educação e formação, através do desenvolvimento: 1) de uma Europa multicultural; 2) de mobilidade; 3) de formação para todos; 4) de competências; e 5) de uma Europa aberta ao mundo. Contudo, a criação de um espaço europeu para a educação ainda não estava na agenda.

No início dos anos 90 a criação de uma união monetária veio tornar a cooperação nas áreas dos assuntos sociais e da educação mais premente. Surge, deste modo, no termo de um longo processo de maturação, a consagração formal da educação no Título VIII, Capítulo III, artigo 126º do Tratado de Maastricht:

*“1. A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-membros e, se necessário, apoiando e completando a sua acção, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística.*

*2. A acção da Comunidade tem por objectivos:*

---

<sup>24</sup> Estas duas Comunicações da Comissão Europeia são denominadas: “*Education in the European Community – medium-term perspectives: 1988-1992*”, de 18 de Maio de 1988 e “*Education and Training in the European Community – guidelines for the medium-term: 1989-1992*”, de 2 de Junho de 1989.

- desenvolver a dimensão europeia da educação, nomeadamente através da aprendizagem e divulgação das línguas dos Estados-membros;
- incentivar a mobilidade dos estudantes e dos professores, nomeadamente através do incentivo ao reconhecimento académico de diplomas e períodos de estudo;
- promover a cooperação entre estabelecimentos de ensino;
- desenvolver o intercâmbio de informação e de experiências sobre questões comuns aos sistemas educativos dos Estados-membros;
- incentivar o desenvolvimento do intercâmbio de jovens e animadores socioeducativos;
- estimular o desenvolvimento da educação à distância.

3. A União e os Estados-Membros incentivarão a cooperação com países terceiros e com as organizações internacionais competentes em matéria de educação e desporto, especialmente com o Conselho da Europa.

4. Para contribuir para a realização dos objectivos a que se refere o presente artigo:

- o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões, adoptam acções de incentivo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros,
- o Conselho adopta, sob proposta da Comissão, recomendações.”<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Este artigo foi incluído juntamente com um artigo dedicado à formação vocacional (artigo 127º) e foram ambos colocados sob o Capítulo III, dedicado às políticas sociais. Sobre o Tratado de Maastricht ver nota n.º 2.

Este artigo permitiu terminar com as ambiguidades legais e disputas que haviam colocado em causa a cooperação na educação e constitui outro marco importante da história da educação na UE, após cerca de 15 anos de actividade, fugindo assim à “clandestinidade semi legal” (Frediani, 1992, cit. por Comissão Europeia, 2006, p.143), em que parecia viver até então. Foi considerado também como um importante momento simbólico, tratando-se, como acontece também com a cultura, de uma área com que os cidadãos facilmente se relacionam. A cooperação na área da educação permitiu desenvolver a cidadania europeia e dar à UE um rosto humano que nunca tivera antes (Comissão Europeia, 2006, p. 143). De notar que referências à educação figuram na primeira parte do Tratado de Maastricht, dedicada aos princípios para a criação da UE.

Contudo, mantém-se clara a decisão de não se pretender a harmonização dos sistemas de educação dos Estados-membros: as acções e medidas Comunitárias apenas devem complementar as dos Estados-membros, que mantêm a sua soberania nesta matéria, estando assim claramente consagrada a aplicação do princípio da subsidiariedade. Considerado como um conceito dinâmico (Comissão Europeia, 2006, p. 146), este princípio permitiu, assim, a partir deste momento, que a cooperação no âmbito da educação evoluísse e se adaptasse constantemente às necessidades e expectativas das partes envolvidas.

Por outro lado, o novo processo de co-decisão entre a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, consagrado no artigo 126º, veio reafirmar a importante articulação entre estas duas instituições e reconhecer o papel impulsionador do Parlamento no processo de afirmação da educação como política europeia, que desde sempre prestou o seu apoio a esta matéria, nomeadamente através das suas competências na definição orçamental.

### **- A importante e estreita relação entre a educação e a formação**

Embora a educação e a formação profissional estivessem consagradas em artigos separados, a importância da sua estreita ligação e articulação tornou-se cada vez mais reconhecida. Na década de 90 e com o alargamento da UE, assim como com o surgimento do fenómeno da globalização, aliado aos crescentes avanços científicos e tecnológicos, ideias como a necessidade de criação de uma sociedade baseada no conhecimento e a aprendizagem ao longo da vida começaram a tomar contornos mais



precisos. A educação e a formação já não eram consideradas como momentos estanques, mas sim como fases que se devem complementar, tornando clara a necessidade de preparar os cidadãos europeus para estas novas realidades com que se deparavam.

O Livro Branco sobre o crescimento, competitividade e emprego<sup>26</sup>, apresentado pela Comissão Europeia em 1993, veio definitivamente lançar os temas da sociedade do conhecimento e da aprendizagem ao longo da vida, trazendo progressivamente a educação e formação para um lugar de destaque no âmbito da agenda da UE. Em 29 de Novembro de 1995 surgiu outro Livro Branco, adoptado pela Comissão Europeia, que teria um grande impacto no futuro da educação e formação, intitulado “*Teaching and Learning – towards the learning society*”. Este livro tentou identificar os novos desafios para os sistemas de educação e formação, questionando directamente o seu funcionamento. Identificou, também, a necessidade de fortalecer a competitividade e criar mais capacidades para gerar e usar conhecimento, e ao mesmo tempo garantir a coesão social. Em consonância com as novas realidades foram, assim, traçados cinco objectivos: 1) aumentar os níveis gerais de conhecimento; 2) fortalecer as ligações entre as escolas e o sector empresarial; 3) combater a exclusão; 4) assegurar o domínio de pelo menos três línguas comunitárias; e 5) tratar o investimento em capital e o investimento em formação na mesma base. A Comissão lançou inúmeras medidas e projectos de forma a concretizar esses objectivos, como foi o caso do Serviço Europeu de Voluntariado e o desenvolvimento de novos métodos de validação de competências.

Verificou-se igualmente uma reestruturação dos programas Comunitários de educação, de forma a criar ligações mais estreitas entre a educação e a formação, para facilitar a administração dos programas e para adaptar os programas aos novos desafios que os sistemas de educação e formação enfrentavam.

#### **- A Estratégia de Lisboa e o Programa “Educação e Formação 2010”**

A evolução das políticas de educação e formação na UE, ao longo da década de 90, culminaram no papel que estas matérias viriam a ter no contexto da Estratégia de Lisboa, que veio a ser adoptada em Março de 2000. A Estratégia de Lisboa desenhou uma nova visão económica, social e ambiental para a UE, de forma a responder aos

---

<sup>26</sup> Com o título “*The challenges and ways forward into the 21<sup>st</sup> century*”.

desafios da globalização e de uma economia baseada no conhecimento. Era necessário combater o crescente fosso que se fazia sentir entre a Europa e os seus competidores internacionais, pelo que se traçou como objectivo último que até 2010 a UE se tornaria na “economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de crescimento sustentável com mais e melhor emprego e de uma maior coesão social”<sup>27</sup>. A educação e a formação ganham assim um papel decisivo e pela primeira vez de destaque, ao lado de outras áreas que até então sempre dominaram as agendas políticas da UE como a economia e o emprego, tendo-se verificado em consequência um aumento significativo no investimento financeiro em recursos humanos.

Em 21 de Fevereiro de 2001 foi adoptado o Relatório Final do Conselho de Educação para o Conselho Europeu<sup>28</sup>, que veio consagrar uma abordagem compreensiva e coerente para as políticas de educação e formação no quadro da UE, com base na aprendizagem ao longo da vida, e traçar para os sistemas de educação e formação 13 objectivos comuns<sup>29</sup> a todos os Estados-membros, os quais se sustentavam em torno de 3 metas estratégicas: qualidade/efectividade, acesso e abertura.

Em 2002, foi adoptado o programa de trabalho «Educação e Formação 2010», pelo Conselho da Educação e pela Comissão Europeia, que tem vindo a representar o quadro de referência detalhado para desenvolver as políticas de educação e formação, no qual foi consagrada a aplicação do Método Aberto de Coordenação (MAC) e aceite a definição de metas quantitativas, até então impensáveis para esta área. O MAC permitiu, deste modo, uma monitorização dos progressos dos Estados-membros através de indicadores<sup>30</sup> e valores de referência (*benchmarks*<sup>31</sup>), bem como da partilha de experiências e de boas práticas.

---

<sup>27</sup> Conclusões do Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de Março de 2000.

<sup>28</sup> Com o título “*The concrete future objectives of education and training systems*”.

<sup>29</sup> 1) Melhorar a formação de professores e formadores; 2) Desenvolver competências chave; 3) Garantir o acesso a Tecnologias de Informação e Comunicação para todos; 4) Aumentar o número de diplomados em ciência e tecnologia; 5) Fazer melhor uso dos recursos; 6) criar um ambiente e aprendizagem aberto; 7) Tornar a educação e formação mais atractivas; 8) Cidadania activa, iguais oportunidades e coesão social; 9) fortalecer as ligações entre o mundo do trabalho, investigação e a sociedade; 10) Desenvolver o espírito empreendedor; 11) Melhorar a aprendizagem de línguas estrangeiras; 12) aumentar a mobilidade e intercâmbios; 13) Aumentar a cooperação europeia.

<sup>30</sup> Foram definidos 29 indicadores.

<sup>31</sup> Foram adoptados 5 benchmarks pelo Conselho de Educação em Maio de 2003:

Foi, também, implementada uma agenda consistente de relatórios dos Estados-membros sobre os progressos alcançados na aplicação das medidas propostas, os quais integrariam posteriormente relatórios preparados pela Comissão Europeia, a qual fazia uma análise comparativa da evolução de todos os Estados-membros. Será sobre estes relatórios nacionais, apresentados pelo Reino Unido e por Portugal, bem como sobre os relatórios intercalares conjuntos preparados pela Comissão, que nos iremos debruçar no Capítulo IV do presente trabalho a fim de analisar os verdadeiros resultados da aplicação do MAC e as reais implicações do princípio da subsidiariedade.

### **- O Ensino Superior e a Agenda de Modernização das Universidades**

No âmbito do Ensino Superior foi lançada pela Comissão Europeia<sup>32</sup>, em 2006, uma “Agenda de Modernização das Universidades”. Esta Comunicação da Comissão veio identificar novos desafios para o Ensino Superior na Europa que focavam questões relativas à garantia da qualidade dos sistemas, à sua estrutura, as formas de governança e à construção de um Espaço Europeu de Ensino Superior. O documento em referência acabou por traçar definitivamente um novo caminho para as políticas do Ensino Superior, que implicaram mudanças que caminham no sentido de um movimento de convergência, o qual se faz sentir sobretudo através de uma crescente pressão supranacional (Capano e Piatoni, 2011, p. 586).

Pode-se considerar que a crescente importância do Ensino Superior, no quadro das estratégias para o crescimento da UE, prende-se não só com a sua privilegiada posição no que respeita à formação dos recursos humanos, mas também no que concerne à sua estreita ligação à ciência, à investigação e ao desenvolvimento económico (Capano e Piatoni, 2011, p. 584). As IES são desde sempre plataformas privilegiadas de cooperação internacional, sendo este um dos principais motivos pelos quais a UE

- 
- a percentagem de alunos que abandonam o ensino e a formação ( 5 ) deverá ser inferior a 10 %;
  - o total do número de diplomados nas áreas da matemática, ciência e tecnologia deverá aumentar para pelo menos 15%;
  - pelo menos 85% de jovens com 22 anos de idade devem ter completado o ensino secundário;
  - A percentagem dos jovens com 15 anos de idade com fraco aproveitamento em leitura deverá ser reduzida para 20%, comparada com a percentagem no ano 2000;
  - uma média de pelo menos 12,5 % de adultos trabalhadores (idades entre 25-64 anos) deverá participar na aprendizagem ao longo da vida;

<sup>32</sup> Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu, “Realizar a agenda de modernização das universidades: ensino, investigação e inovação”, de 10 de Maio de 2006.

apresenta uma longa história de utilização das IES como motores para o avanço das suas políticas de educação.

Importa referir, também, que no final de 2011 a Agenda de Modernização do ensino superior foi relançada pela Comissão Europeia, através da Comunicação intitulada “Apoio ao Crescimento e Emprego – uma Agenda para a Modernização dos Sistemas de Ensino Superior Europeus”, que mantém muitos dos objectivos anteriormente traçados, sobretudo ao nível da governança das IES e da sua internacionalização, mas que se adapta agora a um novo contexto económico tendo em conta as fragilidades dos Estados-membros em avançarem com muitas das medidas previstas e tentando aliar cada vez mais a educação à vertente do emprego, da empregabilidade e às necessidades do mercado de trabalho.

### **- O futuro e a Estratégia Europa 2020**

Sabemos hoje que a maioria dos valores de referência traçados no âmbito do Programa “Educação e formação 2010” não foram alcançados. Dos cinco valores de referência fixados para 2010 apenas se conseguiu atingir um, concretamente o que se refere ao número de diplomados em matemática, ciências e tecnologia<sup>33</sup>.

Não tendo a UE alcançado as metas estabelecidas e não sendo ainda a economia mais competitiva e dinâmica do mundo, constata-se que atravessa uma grave crise económica que afecta gravemente os seus cidadãos. Foi necessário traçar uma nova estratégia com base neste novo contexto, surgindo, assim a Estratégia Europa 2020, lançada a 3 de Março de 2010<sup>34</sup>.

Talvez devido aos factores já referidos anteriormente, esta Estratégia veio reforçar ainda mais o papel da educação e a sua ligação ao crescimento e ao emprego dos cidadãos da UE. Em 17 de Junho, o Conselho Europeu adopta formalmente esta nova estratégia e estabelece 5 grandes objectivos gerais, que consubstanciam metas comuns para os Estados-membros e para a UE, e que guiam as acções de ambos.

---

<sup>33</sup> Documento de Trabalho da Comissão Europeia “*Progress towards the common European objectives in education and training – Indicators and benchmarks - 2010/2011*”

<sup>34</sup> Comunicação da Comissão Europeia “EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, de 3 de Março de 2010.

Entre os objectivos fixados na Estratégia Europa 2020 figuram dois relativos à educação: 1) melhorar os níveis de educação, através da redução do abandono escolar para menos de 10% e 2) garantir que pelo menos 40% de adultos entre os 30 e 34 anos tenham completado o Ensino Superior até 2020. No contexto destes grandes objectivos os Estados-membros deverão estabelecer as suas próprias metas, a definir no quadro de Programas de Reforma Nacionais.

De forma a garantir a continuidade das acções no âmbito da educação e formação, já antes do lançamento da nova Estratégia, em 12 de Maio de 2009, foram aprovadas as Conclusões do Conselho sobre um novo quadro estratégico para a cooperação europeia nas áreas da educação e formação, para o período 2010-2020<sup>35</sup>, no qual são estabelecidos novos *benchmarks*<sup>36</sup> para 2020 e novos objectivos<sup>37</sup>.

Verifica-se, assim, com nítida evidência que as políticas de educação e formação ganharam definitivamente um lugar cimeiro e permanente na agenda política da UE. Por outro lado, o receio inicial dos Estados-membros sobre a harmonização dos sistemas de educação e formação bem como sobre a existência de um controlo supranacional, parece tender gradualmente para desaparecer através da multiplicidade de instrumentos e quadros estratégicos lançados pela Comissão, caminhando-se para uma crescente Europeização, a qual, pela sua natureza dinâmica e flexível, dificilmente será travada pelo princípio da subsidiariedade.

---

<sup>35</sup> Conclusões do Conselho de 12 de Maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação («EF 2020»).

<sup>36</sup> Os novos benchmarks no âmbito do novo Quadro Estratégico “Educação e Formação 2020”:

1. média de pelo menos 15 % de adultos deverá participar na aprendizagem ao longo da vida;
2. percentagem de alunos de 15 anos com fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências deverá ser inferior a 15 %;
3. a percentagem de adultos de 30-34 anos com nível de ensino superior deverá ser de pelo menos 40 %;
4. a percentagem de alunos que abandonam o ensino e a formação deverá ser inferior a 10 %;
5. pelo menos 95 % das crianças entre 4 anos e a idade de início do ensino primário obrigatório deverão participar no ensino pré-escolar.

<sup>37</sup> Os 4 objectivos do novo Quadro Estratégico “Educação e Formação 2020”: Tornar a ALV e a mobilidade em realidade; Melhorar a qualidade e eficiência da educação e formação; Promover a equidade, coesão social e cidadania; Promover a criatividade, inovação e empreendedorismo.

## **CAPÍTULO III**

### **O PROCESSO DE BOLONHA E A IMPLEMENTAÇÃO DO ESPAÇO EUROPEU DE ENSINO SUPERIOR**

Conforme se constatou no anterior capítulo, muitas das medidas de maior impacto no âmbito da cooperação na área da educação e formação da União Europeia (UE) foram ao nível do Ensino Superior. O Programa Erasmus é um claro exemplo disso, e a crescente circulação dos alunos pelas Instituições de Ensino Superior (IES) da Europa acentuou a necessidade de estabelecer um Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES), abrindo, assim, caminho para uma convergência das estruturas e dos sistemas dos Estados-membros (Comissão Europeia, 2006, p. 197).

As IES tiveram sempre, devido à sua autonomia e pela própria natureza da sua actividade, uma dimensão internacional, desenvolvendo naturalmente relações de cooperação com outras IES além-fronteiras. Tratam-se, portanto, de plataformas privilegiadas para

Mas o primeiro grande passo no sentido da criação do EEES seria dado ao nível intergovernamental e não no quadro da UE, antes do lançamento da Estratégia de Lisboa e da Agenda para a Modernização das Universidades. Como contraponto às iniciativas e programas da UE, no âmbito do Ensino Superior, importa analisar o Processo de Bolonha, que veio permitir a adopção de um modelo de coordenação flexível entre os países envolvidos, e a consequente criação do EEES.

#### **- A Declaração de Sorbonne**

Em 1997 foi aberta às assinaturas dos Estados membros do Conselho da Europa a Convenção de Lisboa, relativa ao Reconhecimento das Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região da Europa que passou a funcionar como uma plataforma de convergência no que respeita ao reconhecimento de qualificações de ensino superior no espaço europeu. Pode dizer-se que a Convenção de Lisboa representou um momento chave, abrindo caminho para que no ano seguinte, aquando da celebração dos 800 anos da Sorbonne – Universidade de Paris, o então Ministro da Educação francês, Claude Allègre, tenha proposto a criação de um EEES através da harmonização de estruturas,

ciclos de estudo e graus, salvaguardando-se, no entanto, diferenças de conteúdo e métodos. Esta proposta deu então origem à Declaração de Sorbonne, aprovada por quatro Ministros da Educação que participaram nas celebrações (inglês, francês, alemão e italiano). Apesar de estarem mais Ministros de outros países presentes, estes justificaram a sua decisão dizendo não haver tempo para chegar a consensos com mais Estados e que os restantes seguiriam posteriormente (Hackl, 2001, p.17). O seu objectivo era terminar definitivamente com a divisão e segmentação que se fazia sentir no Ensino Superior europeu, que consideraram urgente modernizar e adequar às novas necessidades da sociedade.

A Declaração refere a importância do Ensino Superior para o futuro da Europa que não poderia ser apenas baseado no Euro<sup>38</sup> e em factores económicos, lembrando a necessidade de se removerem os obstáculos para a mobilidade dos seus estudantes. São já preconizadas medidas como a adopção de um sistema de dois níveis (*graduate e undergraduate*), a implementação generalizada do sistema de créditos ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*), desenvolvida anteriormente para as mobilidades do Programa Erasmus, a divisão em semestres e a promoção de um período de mobilidade no estrangeiro para todos os estudantes. A ideia de harmonização dos sistemas é claramente expressa: *“Progressive harmonisation of the overall framework of our degrees and cycles can be achieved through strengthening of already existing experience, joint diplomas, pilot initiatives, and dialogue with all concerned.”* Esta Declaração, embora muito criticada, constituiu, como veremos, a génese do Processo de Bolonha que viria a ter início no ano seguinte.

### **- A Declaração de Bolonha**

Em 19 de Junho de 1999, os Ministros da Educação de 29 de países da Europa<sup>39</sup>, entre os quais estavam os representantes de Portugal e do Reino Unido, assinaram em Itália a Declaração de Bolonha que viria alargar o grupo de signatários com vista à criação do EEES e definir mais explicitamente as medidas políticas a adoptar para tal objectivo. Tratou-se de um momento histórico, considerado pelo Conselho da Europa

---

<sup>38</sup> “(...) Europe is not only that of the Euro, of the banks and the economy: it must be a Europe of knowledge as well (...)”

<sup>39</sup> Os então 15 Estados-membros da UE, os 3 países da EFTA e os 11 países candidatos à UE.

como a reforma mais significativa para o ensino superior na Europa desde Maio de 1968.

A Declaração de Bolonha era, contudo, mais subtil do que a de Sorbonne e o termo “harmonização” não viria a ser incluído. O objectivo era de criar, até 2010, um EEES coerente e compatível com vista à reforma e convergência das estruturas existentes, preservando, no entanto, a autonomia das Instituições de Ensino Superior e respeitando a diversidade cultural e linguística dos diversos países envolvidos. Pretendia-se, assim, aumentar a competitividade internacional dos sistemas europeus de ensino superior.

O processo de reforma que ficou assim conhecido como o Processo de Bolonha contou desde o seu início como membro permanente a Comissão Europeia, que integra o grupo de acompanhamento e presta apoio na preparação das reuniões Ministeriais, e com o Conselho da Europa e a UNESCO – CEPES, como membros consultivos. As Instituições de Ensino Superior são representadas pela *European University Association* (EUA)<sup>40</sup> e a *European Association of Institutions in Higher Education* (EURASHE)<sup>41</sup>, os estudantes são representados pela *European Students Union* (ESU)<sup>42</sup>, os académicos pela *Education International* (EI)<sup>43</sup>, tendo também sido envolvidos outros stakeholders

---

<sup>40</sup> A EUA é uma associação que representa e apoia Instituições de Ensino Superior em 47 países, tratando-se de um fórum privilegiado para a cooperação e investigação no quadro do Ensino Superior. Resulta da fusão entre a *Association of European Universities* (CRE) e a Confederação das Conferências de Reitores da UE que ocorreu em 31 de Março de 2001.

<sup>41</sup> A EURASHE foi fundada na Grécia em 1991 e é uma associação internacional de fins não lucrativos que promove o desenvolvimento do Espaço Europeu de Ensino Superior e de Investigação.

<sup>42</sup> A ESU é uma organização que junta 45 Associações Nacionais de Estudantes de 38 países e que visa representar e promover os interesses educativos, sociais, económicos e culturais dos estudantes europeus perante os organismos da União Europeia, do Processo de Bologna, do Conselho da Europa e da UNESCO, representando, assim, cerca de 11 milhões de estudantes por toda a Europa.

<sup>43</sup> A EI representa as associações de professores e profissionais do sector da educação por todo o mundo, congregando um total de trinta milhões de profissionais e visando promover a qualidade na educação e a defesa dos direitos e interesses dos seus associados.



como a *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA)<sup>44</sup> e a *Business Europe*<sup>45</sup> representante dos empregadores (Comissão Europeia, 2006, p. 198).

A Declaração de Bolonha apresentava em concreto planos para a adopção de um sistema de graus mais comparável, a implementação de 2 principais ciclos de estudo, fazendo uma descrição detalhada dos mesmos, o estabelecimento de um sistema de créditos, o apoio à mobilidade de estudantes, professores e investigadores, a promoção de uma cooperação europeia para a garantia da qualidade e a promoção de uma dimensão europeia para o ensino superior, em termos de desenvolvimento curricular e de cooperação interinstitucional. Dá-se, igualmente, relevância à competitividade internacional do ensino superior europeu, sendo sublinhada a necessidade de assegurar que o mesmo ganhe um lugar de destaque no plano mundial.

Verificamos, igualmente, que esta Declaração reconhece o importante papel das Instituições de Ensino Superior e da comunidade académica em todo este processo, sem as quais seria impossível avançar, apoiando a autonomia das mesmas e reconhecendo a sua importância social e fazendo mesmo referência à *Magna Charta Universitatum*, de 1988.

Esta plataforma intergovernamental apoia o seu sucesso na realização de reuniões Ministeriais a ter lugar de dois em dois anos, de forma a aferir e analisar as evoluções das reformas encetadas pelos países. As decisões do Processo de Bolonha são indicativas. Porém, o caminho da convergência tem sido alcançado através do acompanhamento de grupos de trabalho, da produção de relatórios de progresso e de uma intensa preparação das mencionadas reuniões de Ministros, como poderemos verificar neste capítulo.

---

<sup>44</sup> A ENQA foi criada em 2000 para promover a cooperação Europeia na certificação da qualidade no quadro do ensino superior, vindo demonstrar a importância de um trabalho concertado e partilhado nesta área.

<sup>45</sup> A Business Europe foi fundada em 1958, inicialmente conhecida como *Union des Industries de la Communauté européenne* (UNICE), esta associação representa pequenas, médias e grandes empresas através dos seus membros, 41 empresas em 35 países europeu, trabalhando em conjunto para garantir crescimento e competitividade na Europa.

## **- As Reuniões Ministeriais do Processo de Bolonha: de Praga a Leuven/Louvain-la-Neuve**

No sentido de dar continuidade ao processo e garantir o alcance dos objectivos traçados os Ministros da Educação, agora já de 33 países, reuniram-se novamente em Praga em 2001, conforme ficara acordado em 1999. Nesta reunião foi apresentado o Comunicado de Praga, no qual se acorda apoiar a estratégia de aprendizagem ao longo da vida reconhecendo a sua relevância para o Ensino Superior e dando ênfase à sua dimensão social. Foi, igualmente, sublinhada a importância da participação activa das Instituições de Ensino Superior e dos seus estudantes em todo o processo bem como a urgência de reforçar a atractividade do EEES no plano mundial.

Durante esta reunião foi reconhecida a necessidade de criar um grupo de acompanhamento permanente (*Bologna Follow-up Group* - BFUG), que contasse com a participação de peritos de todos os países envolvidos, bem como com a participação da Comissão Europeia. Neste contexto, foi também apresentado durante a reunião um relatório<sup>46</sup> sobre a aplicação do programa de trabalho que havia ficado estabelecido em Novembro de 1999, o qual incluía a realização de seminários temáticos e de uma Convenção para as Instituições de Ensino Superior europeias. Este primeiro relatório do BFUG refere algumas dificuldades na adaptação dos dois ciclos de estudos, salientando existirem ainda algumas formações orientadas para a prática de profissões (como o caso da medicina) que englobam dois ciclos. Menciona, no entanto, que se verificaram grandes progressos quanto aos instrumentos facilitadores da mobilidade como a aplicação dos ECTS e da Convenção de Lisboa e a atribuição do Suplemento ao Diploma. Relativamente à garantia da qualidade, o relatório em apreço informa que se encontra na maioria das agendas políticas dos países.

A reunião Ministerial de Berlim, que teve lugar em Setembro de 2003, foi muito importante para a evolução do Processo de Bolonha. Contando já com a participação de 40 países, afirmava-se necessário garantir o cumprimento atempado dos objectivos traçados pelo que foram estabelecidas prioridades para serem alcançadas a curto prazo (até 2005), de forma a acelerar o processo, e que constam do Comunicado de Berlim. As

---

<sup>46</sup> Este relatório dirigido aos Ministros da Educação dos países signatários do Processo de Bolonha intitulava-se “*Furthering the Bologna Process*”, tendo sido preparado pelo Professor Pedro Lourte e apresentado em Praga em 2001.

metas traçadas foram: 1) a criação de critérios e metodologias comuns para a garantia da qualidade ao nível institucional, nacional e europeu, 2) começar a implementar definitivamente uma estrutura com dois ciclos de estudo e incluir um terceiro ciclo (doutoramento) no processo, 3) a ratificação por parte de todos os países participantes da Convenção de Lisboa, 4) a emissão automática e livre de custos de suplementos ao diploma a todos os estudantes, e 5) a promoção de laços mais fortes entre o EEES e o Espaço Europeu da Investigação (EEI).

Em Maio de 2005 teve lugar a reunião Ministerial de Bergen, estendendo-se agora a participação no Processo de Bolonha a 45 países signatários. Nesta data e considerando as metas traçadas na última reunião de 2003, os Ministros estabeleceram como prioridade uma avaliação do processo. Estabeleceram como questões chave o sistema de ciclos de estudo, a garantia da qualidade e o reconhecimento de graus e períodos de estudo. A promoção de mais sinergias entre o Ensino Superior e a investigação, o reforço da sua dimensão social, a competitividade e atractividade do EEES, a remoção dos obstáculos à mobilidade e a cooperação com outras partes do mundo foram, assim, classificados como objectivos a incluir também para o futuro. No Comunicado de Bergen previa-se que até 2007 seria possível alcançar os pontos-chave, tendo a maioria dos países já tomado medidas significativas no sentido de criar sistemas para a garantia da qualidade. Existia já também uma forte adesão à estrutura de 3 ciclos de estudos. Os Ministros tomam, igualmente, nota do facto de 36 dos 45 países envolvidos em Bolonha já terem assinado a Convenção de Lisboa.

A Ministerial de Londres, que teve lugar em Maio de 2007, e contava já com a participação de 46 países, teve como momento a destacar, a criação da primeira entidade com personalidade jurídica, durante este processo: o *European Quality Assurance Register* (EQAR). Através dele cria-se uma entidade que centralizará o registo de todas as agências de garantia da qualidade que estejam de acordo com os critérios e *guidelines* europeias, legitimando assim o seu trabalho no âmbito do EEES. Houve também desenvolvimentos ao nível da dimensão social, tendo os Ministros acordado desenvolver planos de acção nacionais e monitorizar o seu impacto, bem como ao nível da dimensão global, estabeleceu-se um acordo sobre uma estratégia para desenvolver a dimensão global do Ensino Superior Europeu.

Em 2007 foi, ainda, publicado um documento da Comissão Europeia, intitulado “*From Bergen to London – the contribution of the European Commission to the*

*Bologna Process*”, através do qual se faz uma articulação dos instrumentos, metas e objectivos traçados para o Ensino Superior na Europa no âmbito do Processo de Bolonha, com as medidas políticas e os projectos definidos no quadro da UE, no âmbito da Estratégia de Lisboa, da Agenda Europeia para a Modernização das Universidades e do 7º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico. Há aqui, deste modo, um exercício por parte da Comissão Europeia para tentar conciliar os seus diversos projectos com os objectivos de Bolonha e criar um quadro coerente para a cooperação europeia a nível do Ensino Superior, onde a UE possa permanecer na linha da frente.

Em Abril de 2009 os Ministros dos 46 países envolvidos no Processo de Bolonha reuniram-se em Leuven/Louvain-la-Neuve, uma década após a Declaração de Bolonha, para estabelecer as prioridades até 2020 e para fazer um balanço dos progressos alcançados até então. No Comunicado de Leuven foram identificadas como áreas prioritárias para a presente década: 1) a dimensão social, 2) a aprendizagem ao longo da vida, 3) a empregabilidade, 4) a orientação do Ensino Superior para os alunos e para a sua missão de ensino, 5) o triângulo do conhecimento (educação, investigação e inovação), 6) a abertura internacional, 7) a mobilidade, 8) a recolha de informação, 9) instrumentos multidimensionais de transparência, e 10) o financiamento. O Comunicado refere que todos os objectivos definidos em 1999 continuam válidos para a evolução do Ensino Superior durante a década seguinte. Apesar de referir que já se alcançou uma maior compatibilidade e comparabilidade dos sistemas, verificando-se um significativo aumento da mobilidade de estudantes e docentes, apesar de ter havido uma profunda modernização do Ensino Superior através da introdução dos 3 ciclos e de muitos dos instrumentos lançados, como o Suplemento ao Diploma e os ECTS, terem derrubado barreiras e aumentado a transparência, os Ministros reconhecem que nem todos os objectivos foram totalmente alcançados e que é necessário um redobrar dos esforços para além da meta de 2010.

Saliente-se aqui uma questão importante que decorreu também desta reunião: o estabelecimento de uma meta quantitativa para a mobilidade. Foi definido que até 2020 pelo menos 20% dos diplomados no EEES deverão ter vivido uma experiência de mobilidade de aprendizagem ou de formação no estrangeiro. Consideramos este um passo muito significativo nesta plataforma de cooperação intergovernamental, que através desta meta cria um instrumento, de pressão para os países participantes, para

além dos relatórios bienais. As decisões não são, de facto, vinculativas, mas há um compromisso público por parte dos Ministros de que serão feitos esforços e tomadas medidas de forma a alcançar as metas traçadas.

### **- O lançamento oficial do Espaço Europeu de Ensino Superior e a polémica**

Após uma década de reformas intensas, os agora 47 Ministros signatários reuniram-se em Março de 2010, em Budapeste e Viena, para lançar oficialmente o EEES. Na Declaração Budapeste-Viena refere-se que o Processo de Bolonha é um caso único de cooperação no Ensino Superior.

Em resposta a inúmeros protestos que se fizeram sentir em muitos países, nomeadamente na Alemanha, por parte de estudantes e de académicos sobre a sua falta de envolvimento no processo, considerado burocrático, os Ministros responsáveis tomaram nota das críticas feitas e apontam como razões para as mesmas a falta de informação sobre as medidas e a inadequada aplicação de algumas delas. Talvez seja por isso que a Declaração de Viena-Budapeste recorda também a importância da autonomia das Instituições de Ensino Superior e a sua liberdade académica, fazendo apelo a um maior envolvimento do corpo académico, dos estudantes, dos investigadores e da sociedade em geral em todo o processo, e sublinhando a importância do seu papel.

É ainda feita referência às dificuldades económicas que o mundo atravessa e à necessidade de manter o financiamento das Instituições para fazer face a essa situação, considerando que o Ensino Superior tem um potencial para dotar as pessoas com os recursos e os instrumentos necessários para enfrentar a crise.

Volvidos, assim, 10 anos após o lançamento do processo, verifica-se que as suas reformas não tiveram o profundo impacto que se pressupunha e este vê-se mergulhado numa profunda polémica sobre as suas consequências. Os ideais patentes na criação de um EEES, com vista à eliminação das barreiras à mobilidade de estudantes, académicos e investigadores e a promoção de uma alargada cooperação por parte das Instituições de Ensino Superior, não cobrem os erros de tentar “harmonizar” sistemas e estruturas ao não se respeitar, muitas vezes, as particularidades e idiossincrasias dos mesmos.

Há mesmo quem defenda que em muitos casos a implementação do novo sistema e dos três ciclos foi como “encher garrafas novas com vinho velho” (Denti e Moscatti, 2008 cit. por Capano e Piattoni, 2011, p.599). O mesmo se poderá argumentar,

nomeadamente, ao nível dos mestrados integrados criados em Portugal, onde se faz a junção de dois ciclos (licenciatura e mestrado) para certas formações conducentes ao exercício de profissões, como é o caso, por exemplo, da medicina.

Embora a necessidade de reforma do Ensino Superior na Europa fosse premente e inevitável (Capano e Piattoni, 2011, p. 587), talvez a abordagem não tenha sido a mais eficaz e correcta. Com efeito alguns autores defendem que Bolonha abandonou o que deverá ser sempre a ideia central do Ensino Superior – a criação de diplomados capazes de pensamento crítico e de rigor científico e académico (Lemke, 2011).

Consideramos, portanto, curioso que apesar de a abordagem do Processo de Bolonha ter sido aberta, baseada numa plataforma não vinculativa e intergovernamental, sem os instrumentos avançados no quadro da UE, como é o caso do Método Aberto de Coordenação, talvez tenha tido repercussões mais profundas no Ensino Superior europeu do que muitas das medidas políticas Comunitárias. A abertura com que se abordaram temas como a convergência e a harmonização no âmbito deste Processo seriam impensáveis nas políticas da UE, e a velocidade com que o Processo avançou contrastam com o lento progresso que verificamos na evolução da educação, particularmente do Ensino Superior no palco Comunitário.

O Processo de Bolonha conseguiu adoptar e implementar medidas através de uma abordagem *top-down* sem nunca ter havido uma verdadeira discussão interna junto dos Parlamentos nacionais dos países envolvidos ou das suas Instituições de Ensino Superior sobre as suas repercussões, faltando-lhe assim legitimidade política e jurídica. Mas as suas orientações não são verdadeiramente vinculativas, cada país e cada IES, defendendo-se com a sua autonomia, adaptam do seu modo à mudança.

A implementação do Processo de Bolonha está, portanto, longe das salvaguardas tantas vezes impostas no quadro da UE, nomeadamente através do princípio da subsidiariedade. Contudo, mesmo quando implementado o Processo de Bolonha os Estados reservaram a competência de definição dos conteúdos das formações superiores. O Processo induziu uma convergência formal ao nível da estrutura dos sistemas, mas deixou intacto o mosaico das competências nacionais quanto aos conteúdos.

Podemos, não obstante, argumentar que foi o esforço encetado pela Comissão Europeia ao longo da evolução das políticas de educação na UE que permitiram que o

Processo de Bolonha surgisse. Mas temos que reconhecer que houve uma certa apropriação do Processo de Bolonha por parte da Comissão, com o objectivo de maximizar as suas potencialidades e criar sinergias com as políticas e instrumentos da EU para o ensino superior. O Processo que implicou o envolvimento de mais de 4000 IES tornou-se uma importante plataforma de cooperação e de desenvolvimento de políticas adicional para a Comissão Europeia, não podendo a mesma descurar de participar e tirar máximo partido de tal projecto, operando assim num maior número de frentes no sentido de criar uma maior convergência dos sistemas de ensino superior.

Terminamos assim a parte do nosso exercício que contempla a definição de conceitos e o enquadramento histórico e político da nossa questão, de modo a podermos observar de seguida dois exemplos concretos de aplicação das medidas políticas, instrumentos e conceitos traçados, fazendo depois a comparação dos resultados, de forma a tentar responder às perguntas que nos foram surgindo.

## **CAPÍTULO IV**

### **O IMPACTO DAS MEDIDAS POLÍTICAS RELATIVAS AO ENSINO SUPERIOR NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA E DO PROCESSO DE BOLONHA EM DOIS CASOS DE ESTUDO: PORTUGAL E O REINO UNIDO**

Desde finais da década de 60 que o ensino superior na Europa tem registado profundas mudanças, começando como um sector cujo acesso era limitado às elites e transformando-se paulatinamente num sector aberto às massas, transformação esta que veio trazer, necessariamente, repercussões várias nos sistemas. Devido às alterações económicas e sociais que se têm vivido nas últimas décadas, tem-se verificado uma democratização do ensino superior e uma maior abertura das Instituições de Ensino Superior (IES) à sociedade, o que significou um aumento generalizado do número de estudantes e de Instituições (Hackl, 2001, p.3-4).

Ao longo dos capítulos anteriores pudemos constatar a crescente relevância que o ensino superior foi crescentemente adquirindo quer nos contextos nacionais quer ao nível dos mais diversos fóruns internacionais, tendo passado a ser considerado como uma área determinante para a evolução económica e para a competitividade dos povos e uma plataforma facilitadora de entendimento, cooperação e de trabalho em rede e de intercâmbio científico, académico e pedagógico. A evolução do ensino superior nas últimas décadas comprova que se está perante uma área demasiado relevante para a sociedade para ser colocada fora dos grandes temas políticos internacionais (Scott, 2007, p.65), o que se tornou ainda mais visível com a presente crise económica e a inclusão de metas gerais para a educação no quadro da nova Estratégia Europa 2020.

Na sequência do enquadramento apresentado ao longo dos capítulos anteriores, pretendemos agora efectuar uma análise comparativa de dois casos práticos, olhando mais de perto para dois países e para a forma como as políticas, metas e objectivos da União Europeia (UE) e do Processo de Bolonha influenciaram as políticas nacionais, os sistemas de ensino superior e as suas instituições. No quadro desta análise tentaremos observar tal impacto a diversos níveis, respeitando assim a complexidade dos sistemas e o aspecto dinâmico destas políticas europeias, bem como os seus efeitos sobre as



políticas internas dos países visados, de forma a tentar compreender os caminhos de integração nesta área e o real papel e alcance do princípio da subsidiariedade.

A nossa escolha para os casos práticos recaiu sobre Portugal e o Reino Unido. Esta escolha justifica-se pela necessidade de compreender não só o impacto directo das medidas e escolhas políticas em cada um dos países, mas também as diferenças relativamente à forma como foram interpretadas e implementadas. Consideramos que o ponto de partida destes dois países foi muito distinto, os seus sistemas de ensino superior encontravam-se em estádios de evolução diferentes, revestindo, deste modo, interesse uma comparação das consequências das políticas da UE e do Processo de Bolonha nesses mesmos sistemas e das reformas entretanto levadas a cabo.

O Reino Unido apresentava um sistema de ensino superior com políticas e instrumentos já amplamente consolidados por uma longa tradição de práticas consideradas como exemplos para outros países, mas, sobretudo, devido a uma profunda reforma que foi implementada durante a década de 80, pelo Governo de Margaret Thatcher, que veio trazer cortes consideráveis ao financiamento das IES, que passou a assentar a partir daí em níveis competitividade e na obtenção de determinados resultados. Esta medida veio, assim, impulsionar o financiamento privado e colocar maior ênfase nos métodos de governação das IES (Capano e Piattoni, 2011, p. 594). As medidas de modernização e de internacionalização preconizadas pela UE e pelo Processo de Bolonha nos finais da década de 90 vieram num período de consolidação das reformas do ensino superior do Reino Unido, que tinha já trilhado tal caminho com uma década de avanço.

O ensino superior em Portugal, por sua vez, registou, à semelhança de muitos países da Europa um grande desenvolvimento desde a década de 70, nomeadamente através do aumento significativo do número de alunos no ensino superior, devido à abertura deste nível de ensino a todas as classes sociais (MCTES, 2006, p. 6) e à consolidação da sua rede de IES. Mas no final da década de 90 o desenvolvimento do ensino superior e o processo de reformas precisavam de um novo impulso, verificando-se, também, uma estagnação no número de alunos do ensino superior (MCTES, 2006, p.6-7). Neste contexto, as medidas propostas pela UE e no âmbito do Processo de Bolonha, vieram demonstrar a necessidade de modernização do sistema de ensino

superior português, conforme veremos.

Um ponto de extrema importância para este exercício é tentar compreender se os diferentes instrumentos e plataformas entre a UE e o Processo de Bolonha. Temos de lembrar, no entanto, que a tendência geral das últimas décadas tem sido no sentido de as IES ganharem uma crescente autonomia académica, administrativa e financeira relativamente aos Governos, o que introduz mais uma particularidade no quadro da presente análise, à luz do *Multi-level Governance* (MLG) uma vez que poderá assistir-se a uma distanciação entre aquilo que é ditado em termos políticos internacionais e nacionais e o que é depois traduzido e aplicado em termos práticos pelas Instituições, sobretudo no que respeita à implementação nacional do Processo de Bolonha. Se bem que mesmo em países com uma cultura de forte autonomia das IES como é o caso do Reino Unido é discutível se as recentes evoluções políticas e o crescente papel de destaque do ensino superior para a economia não trazem algum do poder de volta aos governos (Scott, 2007, p. 64).

Portugal, por outro lado, é um caso de estudo que nos atrai, devido à proximidade das fontes e facilidade de observação, mas também pela forma muito particular, célere e intensa com que tem levado a cabo a modernização do seu sistema de ensino superior. O Reino Unido, no âmbito das reformas do seu ensino superior, é um país que se mantém permanentemente à margem no quadro da UE, talvez por considerar que a sua intervenção seria mais no sentido de apoiar os restantes países envolvidos e não esperando a necessidade de grandes transformações internas, atendendo a que, como foi anteriormente referido, já encetara inúmeras reformas importantes na década de 80 (Capano e Piattoni, 2011, p. 594).

Iremos, deste modo, analisar empiricamente e de forma separada a evolução dos sistemas de ensino superior de cada um dos países contemplados e o impacto das medidas políticas adoptadas no quadro da UE e do Processo de Bolonha para, posteriormente, podermos comparar alterações e aferir as verdadeiras consequências dessas medidas no percurso para uma eventual convergência de sistemas e integração europeia, sempre com base nas implicações do princípio da subsidiariedade.

Consideramos assim relevante, para uma comparação destes dois casos, uma

análise de medidas específicas desenvolvidas no quadro da UE, através da agenda da modernização das universidades e da Estratégia de Lisboa, que recorreu a instrumentos de *soft law* e do Método Aberto de Coordenação (MAC) no âmbito do Programa “Educação e Formação 2010” (os indicadores e *benchmark* que irão servir de base para um estudo quantitativo), bem como das metas traçadas em termos transnacionais pelo Processo de Bolonha.

As principais fontes para esta abordagem são os relatórios nacionais sobre a implementação do Programa “Educação e Formação 2010” dos dois países, produzidos em 2005, 2009 e 2010, que possibilitam verificar a análise dos próprios países sobre o seu trabalho efectuado em termos de reformas à luz dos objectivos da Estratégia de Lisboa; os relatórios intercalares conjuntos preparados pela Comissão Europeia, com base nos relatórios nacionais, que permitem uma visão global, datados de 2004, 2006, 2008 e 2010, e ainda os relatórios da Comissão sobre indicadores e *benchmarks*. Salientamos que para o nosso trabalho iremos aqui centrar-nos na informação respeitante unicamente ao Ensino Superior.

No quadro de Bolonha recorreremos aos relatórios nacionais que explicam a evolução das políticas nacionais que vão ao encontro das metas para a implementação dos instrumentos com vista à criação de um Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES).

Para a nossa análise recorreremos, antes de mais, aos dados estatísticos disponíveis nos relatórios da Comissão Europeia sobre indicadores e *benchmarks*<sup>47</sup>, assim como a informação disponibilizada pela OCDE. Para consubstanciar a análise do impacto das medidas recorreremos igualmente à legislação nacional, aos programas de governo e a outros documentos políticos relevantes para o efeito.

Perante o exposto, iremos, primeiro, analisar o *benchmark* criado para o ensino superior no âmbito do Programa “Educação e Formação 2010” da UE, devido ao interesse específico deste instrumento utilizado à luz do MAC e do princípio da subsidiariedade para as políticas de educação.

---

<sup>47</sup>

Dados obtidos através do EUROSTAT.

De seguida faremos a análise caso a caso das reformas políticas em Portugal e no Reino Unido baseada em três vectores fundamentais para as reformas: 1) a estrutura curricular, 2) a governança, financiamento e competitividade, e 3) os sistemas de acreditação e garantia da qualidade. Por fim faremos uma análise comparativa dos resultados sistematizados.

### **- Benchmark do Ensino Superior no quadro do Programa “Educação e Formação 2010”**

Importa agora analisar especificamente este instrumento definido no quadro da UE e que prevê resultados quantitativos muito concretos para os Estados-membros. Um dos cinco níveis de referência dos resultados médios na educação e formação (*benchmarks*), estabelecidos no âmbito do Programa “Educação e Formação 2010”, em Maio de 2003<sup>48</sup>, foi especificamente dirigido ao ensino superior. Nele se definia a meta de um aumento de 15% do número de diplomados em matemática, ciências e tecnologias, em simultâneo com uma diminuição do desequilíbrio entre os sexos, até 2010.

Os resultados dos *benchmarks* foram sendo anualmente acompanhados através de relatórios da Comissão Europeia e, a partir de 2007, foram definidos 16 indicadores<sup>49</sup>, de forma a facilitar a análise e monitorização do progresso das políticas dos Estados-membros relativamente às metas traçadas pela Estratégia de Lisboa.

Esta meta já havia sido atingida em 2005 e no período entre 2000 e 2007 o número de diplomados nesta área já ultrapassava o dobro do valor estabelecido.<sup>50</sup> Este

---

<sup>48</sup> Conforme consta das Conclusões do Conselho de 7 de Maio de 2003, “Conclusões sobre os Níveis de Referência dos Resultados Médios na Educação e Formação (*benchmarks*)”.

<sup>49</sup> Os 16 indicadores são: 1) participação em educação pré-escolar; 2) educação para necessidades especiais; 3) abandono escolar precoce; 4) literacia em leitura, matemáticas e ciência; 5) competências em TIC; 6) competências cívicas; 7) aprender a aprender competências; 8) taxas de finalização de cursos pós secundários por jovens; 9) desenvolvimento profissional de professores e formadores; 10) diplomados do ensino superior; 11) mobilidade transnacional de estudantes no ensino superior; 12) participação de adultos em aprendizagem ao longo da vida; 13) competências de adultos; 14) concretização educacional da população; 15) investimento na educação e formação; e 16) competências linguísticas.

<sup>50</sup> Conforme o documento de trabalho da Comissão sobre indicadores e benchmarks de 2009, “*Commission Staff Working Document – Progress Towards the Lisbon objectives in education and training – Indicators and benchmarks 2009*”.

*benchmark* foi o único a ser atingido, apesar de se registarem fortes progressos em algumas das restantes áreas<sup>51</sup>.

Podemos verificar a evolução dos números, em termos, globais (Quadro 1):

**Quadro 1 - Diplomados em matemática, ciências e tecnologias por 1000 alunos do ensino superior (entre os 20 e 29 anos de idade)**

| <b>Ano de referência</b>                 | <b>Portugal</b> | <b>Reino Unido</b> |
|------------------------------------------|-----------------|--------------------|
| <b>2000</b>                              | 10,1            | 140,6              |
| <b>2003</b>                              | 13              | 155,2              |
| <b>2006</b>                              | 19              | 138,7              |
| <b>2007</b>                              | 26,2            | 140,6              |
| <b>Aumento por ano entre 2000 e 2007</b> | 14,9            | 3                  |
| <b>Aumento total</b>                     | 40,2            | 1,4                |

Fontes: Eurostat e OCDE (PISA)

Podemos constatar através do quadro supra que o impacto deste nível de referência foi significativamente maior para Portugal e que o Reino Unido já apresentava números sólidos de diplomados nas áreas da matemática, ciências e tecnologias.

Portugal apresentou, com efeito, um dos melhores resultados ao registar um significativo aumento de 193,2% de alunos desde 2000. Os relatórios nacionais referem que o Governo português focou as suas reformas no aumento do número de vagas nas áreas da matemática, ciências e tecnologias, bem como num investimento em parcerias com instituições líderes ao nível mundial no domínio da investigação científica como o *Massachusetts Institute of Technology*, a *Carnegie-Mellon University*, a *University of Texas at Austin*, a *Fraunhofer-Gesellschaft* e a *Harvard Medical School*, tentando assim atrair mais estudantes para estas áreas, oferecendo-lhes uma formação internacionalmente reconhecida.

Implementaram-se igualmente medidas de incentivo, nomeadamente financeiras, para as IES investirem mais na investigação e na criação de unidades e laboratórios dedicados a estas áreas, com uma forte ligação ao mundo empresarial.

---

<sup>51</sup> Conforme o documento de trabalho da Comissão sobre indicadores e benchmarks de 2010/2011 “*Commission Staff Working Document – Progress Towards the Lisbon objectives in education and training – Indicators and benchmarks 2010/2011*”.

Mas consideramos que esta tendência não foi tanto dirigida ao *benchmark* estabelecido no quadro da UE, como sobretudo um reflexo da evolução natural do ensino superior em Portugal e do empenho claro e mais abrangente do poder governativo desse período em investir na ciência e investigação, através do programa “Um compromisso com a ciência para o futuro de Portugal – vencer o atraso científico e tecnológico”<sup>52</sup>, muito mais dedicado às áreas científicas do que propriamente à modernização do sistema de ensino superior em Portugal.

O Reino Unido apresentou um aumento de 17,8%, mas partia em 2000 de números já muito sólidos em termos de participação e formação de estudantes nas áreas das matemáticas, ciência e tecnologia. Nos seus relatórios aponta como objectivos o incentivo dos estudantes em adquirirem interesse nestas áreas, tendo identificado as mesmas como estrategicamente relevantes e reforçado o apoio financeiro nessa direcção, mas sem mencionar em detalhe quaisquer medidas específicas no sentido do alcance do benchmark e assumindo sempre a progressão dos números de estudantes nesta área como sendo natural e decorrente, tal como em Portugal, de uma política nacional mais alargada, não particularmente dirigida às metas da UE.

Importa, ainda, lembrar que foram traçados em 2009 novos *benchmarks* para 2020, a realizarem-se no quadro da Estratégia “Europa 2020” e do Quadro Estratégico “Educação e Formação 2020”, entre os quais se estabeleceu a meta de alcançar 40% de diplomados em ensino superior nas idades compreendidas entre os 30 e 34 anos de idade.

## **- Portugal**

Tal como sucedeu nos restantes países da Europa, verificou-se, sobretudo a partir da década de 70 um grande desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior (IES), devido precisamente ao forte aumento da procura, resultado do crescimento do número

---

<sup>52</sup> Este Programa foi lançado pelo XVIII Governo em 29 de Março de 2006, apresentando metas ambiciosas para o ano de 2009 e adoptando cinco grandes orientações: 1) Apostar no conhecimento científico e na competência científica e técnica, medidos ao mais alto nível internacional; 2) Apostar nos Recursos Humanos e na Cultura Científica e Tecnológica; 3) Apostar nas Instituições de I&D, públicas e privadas, no seu reforço, responsabilidade, organização e infraestruturação em rede; 4) Apostar na Internacionalização, na Exigência e na Avaliação; e 5) Apostar na Valorização económica da Investigação.

de alunos que terminavam o ensino secundário. Entre o final dos anos 60 até 2002 que o número de alunos no ensino superior passou de 30 mil para cerca de 400 mil (MCTES, 2006).

Assistiu-se, desta forma, à criação de novas universidades públicas e ao lançamento da rede de politécnicos, que marcaram a alteração radical do panorama do sistema de ensino superior português e a sua diversificação. O crescente aumento da procura de ensino superior levou igualmente ao surgimento de um sector de ensino superior privado que marcou fortemente o desenvolvimento da oferta do ensino superior durante as duas décadas seguintes.

Desde os anos 80 o subsistema de ensino superior politécnico vem dotar o país de cursos de formação com duração mais reduzida e com uma vocação de cariz profissionalizante.

Foi ainda implementado o ensino concordatário, com a criação da Universidade Católica portuguesa, considerada como uma universidade de “interesse público” com algum paralelismo em relação às universidades estatais.

A fase de crescimento sustentado do ensino superior português estende-se até 2002, sendo que a partir dessa data se assiste a uma relativa estabilização dos efectivos, em resultado do comportamento das variáveis demográficas que fizeram diminuir a procura e do conseqüente início da redução da oferta por parte do ensino superior privado. Em 2006 começam a funcionar os cursos de especialização tecnológica (CET) que oferecem uma formação profissional pós-secundária (não superior) de nível IV.

Antes da introdução do Processo de Bolonha Portugal, que esteve no lote dos primeiros países aderentes em 1999, já tinham, portanto, um sistema binário onde as diferentes IES desempenhavam papéis específicos na formação dos seus alunos. Apesar de existir, também, uma cultura de autonomia das IES, formalmente instituída em 1988 para as universidades e em 1990 para os politécnicos, as reformas eram levadas a cabo por iniciativa do Governo, apesar de existir a prática sistemática da consulta alargada de todos os actores interessados (tal como o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, Associação de Portuguesa do Ensino Superior Privado e associações profissionais e de

estudantes). Muitas das reformas eram igualmente sujeitas a debate parlamentar.

A década de 90 foi marcada por uma forte polémica devido às tentativas do Governo de aumentar as propinas do sector público, de forma a implementar um sistema de partilha dos custos, considerando que o valor nominal estava congelado desde 1941. Esta medida foi levada a cabo em 1992 e de forma a tentar amenizar os protestos dos estudantes foi garantido que os valores recebidos seriam estritamente utilizados para os estudantes, a acção social e a promoção de melhorias nas IES.

Em 1997 foi feita nova actualização das propinas, mas limitando o valor anual de acordo com o salário mínimo. Registaram-se também importantes evoluções a nível do incremento da acção social para estudantes através da criação de uma alargada rede de residências e cantinas e da evolução do sistema de bolsas, que passou a abranger estudantes do ensino superior privado.

Apesar de a partir de 2002 se verificar uma estagnação do número de alunos a frequentarem o ensino superior, porém, as evoluções políticas internacionais nesta área vieram trazer um novo impulso. Em Portugal o processo de modernização do ensino superior tornava-se cada vez mais necessário, de forma a responder aos novos desafios da sociedade, da economia e do mercado de trabalho, e coincidiu com o Processo de Bolonha, e veio ganhar novo fôlego no quadro da adopção e implementação da Estratégia de Lisboa. As principais reformas políticas na via de modernização e internacionalização do ensino superior português tiveram lugar a partir de 2005, na sequência dos processos de avaliação do sistema e das suas instituições levados a cabo pela OCDE e pela ENQA.

#### **- Reino Unido**

Com as já mencionadas tendências de democratização do ensino superior e o consequente aumento do número de estudantes, o Reino Unido tomou logo medidas no sentido de reformar o seu sistema e de responder a estas evoluções, antes da adopção do Processo de Bolonha e da Estratégia de Lisboa.

Foi a partir dos anos 80 e durante o Governo de Margaret Thatcher que o ensino



superior no Reino Unido começou a sofrer fortes alterações. O financiamento público das IES foi dramaticamente cortado, passando a basear-se sobretudo na avaliação de resultados e em consequentes incentivos de acordo com o sucesso dos mesmos. Foi também promovida uma abordagem de autonomia da administração interna das Instituições e a promoção dos politécnicos para o mesmo nível do ensino universitário, fortalecendo desse modo o sistema binário. De notar que estas medidas foram mantidas pelos subsequentes governos trabalhistas e permitiram ao Reino Unido avançar cerca de dez anos em termos de reformas em relação aos seus congéneres europeus (Capano e Piattoni, 2011, p. 594).

Mas já antes da Estratégia de Lisboa e da Agenda de Modernização das Universidades, em 1997, o governo trabalhista de Tony Blair utilizava o ensino superior como um simbolo de progresso relacionado com o crescimento económico, baseando-se em importantes e inovadores documentos como o Relatório “Dearing”<sup>53</sup> e o Livro Branco sobre o futuro do ensino superior, que veio a ser publicado em 2003.

Outro factor relevante a salientar é que o Reino Unido apostava desde sempre na garantia da qualidade das suas IES e na sua visibilidade internacional, pelo que em todo o processo de reforma que levou a cabo cuidou sempre em manter e proteger a essência e o estatuto de um conjunto restrito de Instituições que ainda hoje mantêm um nível de excelência mundialmente reconhecido. O grau de autonomia conferido às Instituições era bastante elevado, pelo que a sua abertura a estudantes e académicos internacionais rapidamente tornaram o seu modelo um exemplo a seguir (Capano e Piattoni, 2011, p. 587).

Neste contexto, a atitude do Reino Unido relativamente à “Europeização” do ensino superior foi sempre superficial e defensiva (Capano e Paittoni, 2011, p. 594). E apesar de estar entre os primeiros signatários de Bolonha nunca reagiu directamente às declarações em termos de reformas. Conforme mencionado, o Reino Unido sempre se considerou como um líder ao nível do ensino superior, pelo que defendia que poucas

---

<sup>53</sup> Relatório de análise sobre o futuro do ensino superior no Reino Unido, que foi comissionado pelo Governo e coordenado por Robert Dearing, então reitor da Universidade de Nottingham. Este relatório que foi publicado em 1997 apontava 93 medidas de reforma para o financiamento, expansão e manutenção da excelência das IES no Reino Unido.

alterações/reformas seriam necessárias. Argumentava que o seu sistema de ensino superior já se enquadrava nos objectivos de Bolonha e de Lisboa (Capano e Piattoni, 2011, p. 591).

Quando se apercebeu das tendências de convergência tornou-se ainda mais defensivo e lutou para manter a independência das suas instituições, não apenas ao nível do financiamento como também em termos do conteúdo dos seus curricula e da atribuição de graus, de forma a preservar os seus mestrados de um ano e evitar as regras de garantia da qualidade que se impunham em toda a Europa.

### **- Principais medidas e reformas encetadas em Portugal e no Reino Unido**

Através de uma análise dos relatórios preparados pelas autoridades portuguesas e do Reino Unido construímos dois quadros para cada país (Quadro 2 - Portugal; Quadro 3 – Reino Unido) que assinalam as principais evoluções e medidas políticas tomadas relativamente ao Ensino Superior, desde 1999 até 2010: 1) na estrutura curricular (três ciclos de estudo, aprendizagem baseada na aquisição de competências, percursos flexíveis de aprendizagem e reconhecimento e mobilidade através de instrumentos como os ECTS e o suplemento ao diploma); 2) na governança, financiamento e competitividade (autonomia das Instituições de Ensino Superior, parcerias estratégicas, incluindo com as empresas, diversificação das fontes de financiamento e sistemas de bolsas); e, por fim, 3) nos sistemas de acreditação e garantia da qualidade (adopção de sistemas independentes para a avaliação e acreditação das Instituições), que identificamos, tanto ao nível de Bolonha como da Estratégia de Lisboa e da sua agenda para a modernização das Universidades, como áreas chave para a reforma dos sistemas. Consideramos que este método nos ajudará a olhar de forma mais clara e sistemática para as alterações verificadas em cada um dos países e retirar algumas conclusões sobre as mesmas.

## Quadro 2 – Evolução das reformas no ensino superior em Portugal

|                    | Estrutura Curricular                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Governança, Financiamento e Competitividade                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Sistemas de Acreditação e Garantia da Qualidade                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Até 1999</b>    | - Formações iniciais de curta duração (3 anos – bacharelato) e de longa duração (4, 5 ou 6 anos – licenciatura), podendo estas últimas conduzir às formações de mestrado e doutoramento.                                                                                                                                                                                          | - As universidades e politécnicos públicos detinham autonomia ao nível pedagógico, científico e financeiro e estatutário. As IES privadas detinham igual autonomia, mas a sua organização era baseada no tipo de relação que era estabelecida com a entidade instituidora;<br>- Desde a década de 90 que os mecanismos de distribuição do financiamento das IES por parte do Estado se baseiam na aplicação de uma fórmula uniforme, calculado de acordo com o número de alunos, número de professores e sua categoria na carreira, áreas de estudo, etc., através de um orçamento anual;<br>- A avaliação da qualidade das IES não tem qualquer impacto no seu financiamento; | - Processo de registo dos cursos centralizado na Direcção-Geral de Ensino Superior (DGES), não existindo qualquer sistema independente de acreditação dos cursos de acordo com critérios internacionais (MCTES, 2006, p.85).<br>Relativamente às Universidades, estas tinha total autonomia para a criação de cursos sendo apenas necessário registá-los junto da DGES. Os Politécnicos tinham de obter aprovação prévia por parte do Governo para a criação dos seus cursos. As IES, por sua vez, necessitavam de uma avaliação de um grupo de peritos e uma posterior aprovação por parte do Governo para a criação de novos cursos. Este sistema levantava inúmeras questões de injustiça e discricionariedade por parte do Governo relativamente às IES privadas e ao Politécnicos, sendo o seu cariz burocrático amplamente contestado.<br>- Relativamente à garantia de qualidade foi criado em 1994 <sup>54</sup> um sistema de avaliação que consistia numa fase de auto-avaliação e numa fase de avaliação externa, levada a cabo por entidades nomeadas pelo Governo;<br>- Em 1998 foi criada a Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES), para a coordenação do sistema de avaliação. |
| <b>2000 - 2010</b> | - Em 2005 alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo que criou as condições legais para a implementação das reformas necessárias para a reestruturação curricular do ensino superior <sup>55</sup> ;<br>- Foi decidida a manutenção e reforço do sistema binário;<br>- Em 2005 foram instituídos os primeiros princípios reguladores dos instrumentos para a criação do EEES; | - Em 2006 foi levada a cabo uma importante avaliação por parte de uma equipa de peritos da OCDE do sistema de ensino superior português, da qual resultaram inúmeras medidas a tomar no âmbito da governança e financiamento das Instituições;<br>- Desde 2006 que Portugal tem vindo a investir na criação de programas de cooperação com IES estrangeiras de renome mundial forma a reforçar o processo de internacionalização do Ensino Superior;<br>- Em 2007 foi implementado                                                                                                                                                                                             | - Em 2006, a pedido do Governo, foi elaborado um relatório de avaliação pela <i>European Association for Quality Assurance in Higher Education</i> – ENQA com o objectivo de aconselhar e orientar a instalação em Portugal de um sistema de referência internacional de acreditação e avaliação. Na sequência das conclusões produzidas pelo referido relatório foi implementado em 2007 o Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior <sup>62</sup> para promover a melhoria da qualidade e                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

<sup>54</sup> Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro, publicado no Diário da República, I série, n.º 269.

<sup>55</sup> Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, publicada no Diário da República, I Série A, n.º 166.

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>(ECTS e Suplemento ao Diploma)<sup>56</sup>;</p> <p>- Em <b>2006</b> foi introduzida a estrutura de 3 ciclos (licenciatura, mestrado e doutoramento)<sup>57</sup>, criadas novas condições de acesso e ingresso no ensino superior no sentido da sua flexibilização e abertura a novos públicos, nomeadamente para os maiores de 23 anos<sup>58</sup>;</p> <p>- Em <b>2007</b> e de forma a fomentar a mobilidade e remover obstáculos à mesma foi criado um novo sistema de reconhecimento de graus académicos estrangeiros<sup>59</sup>, baseado num sistema de confiança mútua.</p> | <p>Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES)<sup>60</sup>, visando reforçar a autonomia da Instituições, instituindo novas formas de governança através da criação de fundações e da promoção de um sistema de contratos institucionais, com base em planos estratégicos e indicadores de desempenho, o para substituir gradualmente o mecanismo de distribuição do financiamento baseado apenas numa fórmula uniforme. Foram, também, introduzidos mecanismos para estimular e premiar a obtenção de fundos próprios por parte das instituições, financiando as Instituições segundo os seus resultados e valorizando aquelas que conseguem multiplicar as suas fontes de financiamento;</p> <p>- Ainda em <b>2007</b> foi também implementado o Sistema com garantia mútua de empréstimos a estudantes e bolsiros do ensino superior<sup>61</sup>;</p> <p>- No início de <b>2010</b> o Governo celebrou um Contrato de Confiança com as IES no sentido de garantir a qualificação de mais portugueses, através do qual se propõe a um quadro de estabilidade financeira plurianual para o desenvolvimento do ensino superior.</p> | <p>da relevância das formações oferecidas, o desenvolvimento de uma cultura de prestação de contas e de uma estrutura de um sistema de garantia da qualidade que seja reconhecido internacionalmente, bem como a <b>Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)</b><sup>63</sup>, a qual assume a responsabilidade pelos procedimentos de garantia da qualidade, nomeadamente, os de avaliação e de acreditação, bem como pela inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do Ensino Superior público e privado;</p> <p>- Desde 2006 foram também levadas a cabo inúmeras avaliações das IES por parte da <i>European University Association</i> (EUA).</p> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

62 Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto, publicado no Diário da República, 1ª Série, n.º 157.

56 Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de Fevereiro, publicado no Diário da República, I Série A, n.º 37.

57 Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, publicado no Diário da República, I Série A, n.º 60.

58 Decreto-Lei n.º 64/2006, de 21 de Março, publicado no Diário da República, I Série A, n.º 57 e Portaria n.º 401/2007, de 5 de Abril, I Série, n.º 68.

59 Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de Outubro, publicado no Diário da República, I Série, n.º 197.

60 Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, publicado no Diário da República, I Série, n.º 174.

61 Decreto-Lei n.º 309-A/2007, de 7 de Setembro, publicado no República, I Série, n.º 173.

63 Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro, publicado no Diário da República, 1ª Série n.º 212.

**Quadro 3 - Evolução das reformas no ensino superior no Reino Unido**

|                    | <b>Estrutura Curricular</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Governança, Financiamento e competitividade</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>Sistemas de Acreditação e Garantia da Qualidade</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Até 1999</b>    | - Tinha um sistema complexo, mas que se baseava já em 3 ciclos ( <i>bachelor with honours</i> , <i>master</i> e <i>doctorate</i> ), sendo amplamente referido que o sistema de Bolonha foi criado de acordo com o modelo anglo-americano (Furlong, 2005, p. 54).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | - Existia desde a década de 80 uma forte cultura de autonomia e de responsabilização das Instituições, altura em que se reforçou o sistema binário de politécnicos e de universidades.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | - O Reino Unido tem uma tradição de auto-avaliação institucional pelo que houve grande oposição à adopção do sistema de acreditação externa. Antes de Bolonha já havia sido criada, em 1997, uma agência para a garantia da qualidade: <i>Quality Assurance Agency for Higher Education</i> (QAA), mas esta apenas certifica a correcção da aplicação dos métodos de auto-avaliação por parte das IES, através de auditorias institucionais (“ <i>peer reviews</i> ”) e revisão dos relatórios preparados pelas próprias instituições. |
| <b>2000 - 2010</b> | - Não se verificaram alterações na estrutura curricular, a não ser com a introdução do <i>foundation degree</i> (um grau intermédio de formação vocacional com duração de dois anos, que são enquadrados pelo Reino Unido no primeiro ciclo), em 2001.<br>- As IES começaram a aplicar o Suplemento ao Diploma em 2005;<br>- Em 2005 apenas há referência à aplicação de ECTS na Escócia e do esforço de se alargar a sua aplicação por todo o Reino Unido;<br>- Em 2007, a propósito dos ECTS ainda se faz referência de que Bolonha não vincula à aplicação específica dos ECTS mas sim de um sistema de créditos compatível com os ECTS, justificando assim o facto de não haver uma aplicação generalizada dos mesmos por parte das IES, salvaguardando, no entanto, que os ECTS são utilizados para efeitos da mobilidade de estudantes em programas europeus; | - Há um claro investimento sobretudo ao nível do reforço da competitividade e atractividade do ensino superior, através da criação do website <i>EducationUK</i> e do reforço da informação prestada;<br>- As IES são incentivadas a tomar responsabilidade sobre a sua solvência, o que fomentou a sua colaboração com empresas;<br>- Em 2001 foi criado o <i>Higher Education Innovation Fund</i> , que funciona no âmbito do <i>English Higher Education Funding Council</i> (HEFCE), o principal organismo de financiamento do Ensino Superior no Reino Unido, tratando-se de um projecto que apoia e desenvolve um vasto tipo de actividades para troca de conhecimento entre IES e a sociedade;<br>- Em 2003 o Governo publicou o Livro Branco sobre o futuro do Ensino Superior e do seu financiamento onde são reforçadas as ideias da excelência, da aliança com o mundo empresarial e com a necessidade de diversificação das fontes de financiamento;<br>- Em 2005 foram criados centros de excelência para o ensino e aprendizagem nas IES que previam o financiamento de professores, infra-estruturas e equipamento de forma a apoiar e promover a excelência;<br>- A partir de 2006 as IES ganharam liberdade para definir os valores das suas propinas, reforçando-se, no entanto, o sistema de empréstimos a estudantes, com baixas taxas de juro;<br>- Em 2008 foi lançado o “ <i>Matched Funding Scheme for Voluntary</i> | - Em termos de certificação da qualidade em 2003 foram introduzidos pela QAA novos procedimentos baseados em revisões de auditorias institucionais, havendo ainda grandes reticências relativamente à aplicação do sistema Europeu, baseado na acreditação das instituições. O principal trabalho de garantia da qualidade é ainda levado a cabo pelas IES;<br>- Como prova do seu envolvimento internacional, sublinha-se que a QAA é membro da ENQA .                                                                                |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | <p><i>Giving</i>” HEFCE, criado com a intenção de diversificar as fontes de financiamento para as IES, o Governo iguala os donativos prestados voluntariamente.</p> <p>- Em <b>2009</b> foi criado o Economic Challenge Investment Fund que prevê o apoio do Ensino Superior aos trabalhadores e às entidades empregadoras no sentido de continuarem a dotar as pessoas de competências e formação para que possam fazer frente à crise económica.</p> |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Podemos, igualmente, apresentar alguns dados estatísticos relevantes para a nossa análise, sobre evoluções gerais no âmbito do ensino superior dos dois países, sob diferentes aspectos e que melhor ilustram o presente trabalho (**Quadros 4, 5 e 6**):

#### **Quadro 4 – Evolução de diplomados do ensino superior**

| <b>% de diplomados do ensino superior<br/>(entre 30 e 34 anos de idade)</b> |                 |                    |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------|
| <b>Ano de referência</b>                                                    | <b>Portugal</b> | <b>Reino Unido</b> |
| <b>2000</b>                                                                 | 11,3            | 29,0               |
| <b>2008</b>                                                                 | 34,8            | 39,7               |

Fontes: Eurostat e OCDE (PISA)

#### **Quadro 5 - Evolução de diplomados adultos do ensino superior**

| <b>% de diplomados adultos do ensino superior<br/>(entre 25 e 64 anos de idade)</b> |                 |                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------|
| <b>Ano de referência</b>                                                            | <b>Portugal</b> | <b>Reino Unido</b> |
| <b>2000</b>                                                                         | 9,0             | 28,1               |
| <b>2006</b>                                                                         | 13,5            | 30,7               |

Fontes: Eurostat e OCDE (PISA)

#### **Quadro 6 – Evolução do investimento público no ensino superior**

| <b>Investimento público no ensino superior - % do PIB</b> |                 |                    |
|-----------------------------------------------------------|-----------------|--------------------|
| <b>Ano de referência</b>                                  | <b>Portugal</b> | <b>Reino Unido</b> |
| <b>2001</b>                                               | 1,03            | 0,79               |
| <b>2006</b>                                               | 1               | 1,08               |

Fontes: Eurostat

## - Análise de resultados

Analizando o **Quadro 2** verificamos uma forte tendência legislativa, a partir de 2005, com medidas de reforma profundas para o sistema de ensino superior em Portugal e que se enquadram nas principais áreas que traçámos: uma reestruturação curricular em linha com os três ciclos de Bolonha, medidas significativas no âmbito da governança e financiamento das IES, nomeadamente através da introdução do RJIES e uma remodelação do sistema de acreditação e garantia da qualidade de acordo com os padrões estabelecidos internacionalmente.

O primeiro grande passo surge com a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto) com o objectivo de reorganizar o ensino superior e permitir as reformas importantes para um aumento e uma melhoria da qualificação dos portugueses. Esta alteração consagrou condições para a abertura do ensino superior a um público mais vasto de pessoas, numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida, sobretudo para aqueles que não ingressaram na idade de referência, conferindo às IES as condições necessárias para a selecção de candidatos que apresentem experiência profissional significativa e válida para as formações pretendidas. Foi, igualmente, possibilitada a adopção de modelo de organização do ensino superior em três ciclos, com base no desenvolvimento de competências, e do sistema europeu de créditos curriculares (ECTS).

Em 2006 avançou-se com duas avaliações externas distintas levadas a cabo pela OCDE e pela ENQA. A primeira incidiu sobre uma avaliação global do sistema de ensino superior levada a cabo por peritos da OCDE, tendo sido preparado um relatório que apresentava um número de recomendações e propostas de alterações legislativas. No final de 2008 foi feita uma nova avaliação já com base nas medidas tomadas pelo Governo português na sequência do *follow-up* de 2007 da OCDE.

A segunda avaliação foi feita pela ENQA<sup>64</sup>, com vista à posterior implementação em Portugal de um sistema de referência internacional de acreditação e avaliação do sistema de ensino superior.

---

<sup>64</sup> O Relatório da ENQA foi publicado em Novembro de 2006 e intitula-se “*Quality Assurance of Higher Education in Portugal - An Assessment of the Existing System and Recommendations for a Future System*”.

Na sequência da alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo e das avaliações externas surge, como um dos principais diplomas estruturantes, o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, que adapta a organização do ensino superior aos compromissos do Processo de Bolonha, como se pode ler no seu preâmbulo onde se refere:

*“O Programa do XVII Governo estabeleceu como um dos objectivos essenciais da política para o ensino superior, no período de 2005-2009, garantir a qualificação dos portugueses no espaço europeu, concretizando o Processo de Bolonha oportunidade única para incentivar a frequência do ensino superior, melhorar a qualidade e a relevância das formações oferecidas, fomentar a mobilidade dos nossos estudantes e diplomados e a internacionalização das nossas formações.”*

Ainda neste enquadramento de aplicação dos princípios de Bolonha, impõe-se destacar, também, a implementação do novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, constante da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, que no seu artigo 2º vem definir a missão do ensino superior:

#### *“Artigo 2.º*

##### *Missão do ensino superior*

*1 — O ensino superior tem como objectivo a qualificação de alto nível dos portugueses, a produção e difusão do conhecimento, bem como a formação cultural, artística, tecnológica e científica dos seus estudantes, num quadro de referência internacional.*

*2 — As instituições de ensino superior valorizam a actividade dos seus investigadores, docentes e funcionários, estimulam a formação intelectual e profissional dos seus estudantes e asseguram as condições para que todos os cidadãos devidamente habilitados*



*possam ter acesso ao ensino superior e à aprendizagem ao longo da vida.*

*3 — As instituições de ensino superior promovem a mobilidade efectiva de estudantes e diplomados, tanto a nível nacional como internacional, designadamente no espaço europeu de ensino superior.*

*4 — As instituições de ensino superior têm o direito e o dever de participar, isoladamente ou através das suas unidades orgânicas, em actividades de ligação à sociedade, designadamente de difusão e transferência de conhecimento, assim como de valorização económica do conhecimento científico.*

*5 — As instituições de ensino superior têm ainda o dever de contribuir para a compreensão pública das humanidades, das artes, da ciência e da tecnologia, promovendo e organizando acções de apoio à difusão da cultura humanística, artística, científica e tecnológica, e disponibilizando os recursos necessários a esses fins.”*

Este regime jurídico veio reforçar a autonomia e a responsabilização das IES, permitindo, também, a implementação de novos modelos de gestão mais flexíveis, através da criação de fundações de direito privado, que visam incrementar a competitividade e a internacionalização.

Outro momento importante, no que respeita à acreditação e garantia da qualidade, foi a criação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior – A3ES instituída pelo Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro, visando implementar nas IES um sistema de avaliação e de garantia da qualidade aplicado por uma entidade externa e independente. A criação da A3ES veio consubstanciar o disposto na Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto, que aprovou o novo regime jurídico da qualidade do ensino superior, de forma a inserir Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.

De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 369/2007, a estruturação de um sistema de garantia da qualidade reconhecido internacionalmente necessita de se apoiar em quatro eixos:

- i) O alargamento da avaliação ao desempenho das instituições;*
- ii) A objectivação dos critérios da avaliação, a tradução dos resultados em apreciações qualitativas, dimensão a dimensão, comparáveis entre si, e a clarificação das consequências da avaliação, quer para o funcionamento dos cursos e das instituições de ensino superior, quer para o seu financiamento;*
- iii) A internacionalização do processo de avaliação, designadamente na dimensão de avaliação institucional;*
- iv) A exigência de concretização, pelas instituições de ensino superior, de sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação.”*

O mencionado diploma legal refere, ainda, no seu preâmbulo que o novo sistema de garantia da qualidade a implementar é:

*“marcado pela universalidade, obrigatoriedade e periodicidade, pela exigência de adopção de políticas de qualidade no interior das próprias instituições de ensino superior, pela multidimensionalidade do correspondente objecto, pela sujeição dos seus critérios aos padrões firmados no desenvolvimento do Processo de Bolonha, pela importância complementar da avaliação das actividades de investigação científica e de desenvolvimento, pelo contraditório nos processos de avaliação e pela recorribilidade das decisões neles tomadas, pela participação de peritos estrangeiros no processo de avaliação, por várias formas de intervenção dos estudantes no seu seio, pela publicidade e por uma orientação em direcção a fins de implantação das instituições de ensino superior no panorama internacional, na vida da comunidade e no mercado de trabalho.”*

Através da análise do **Quadro 3** sobre a evolução das reformas no ensino superior no Reino Unido, observamos uma tendência completamente distinta em relação ao Quadro 2 e às reformas levadas a cabo em Portugal. Antes de mais considerando o ponto de partida do Reino Unido. Com efeito, muitas das reformas preconizadas ao nível de Bolonha e da UE foram já em larga medida implementadas no Reino Unido há mais de duas décadas antes, encontrando-se já solidamente instituídas, dificultando, assim, quaisquer alterações ou ajustes no presente e de forma concertada com os restantes países da Europa (Furlong, 2005, p.61). Essas reformas começaram sobretudo em 1997, quando foi publicado o que é conhecido como o “*Dearing Report*”, um importante relatório preparado por uma comissão nacional de investigação sobre o ensino superior, presidida por Sir Ron Dearing, que veio a apresentar uma agenda para o desenvolvimento do ensino superior para os vinte anos subsequentes, através de 93 recomendações e que versavam sobre o financiamento, a estrutura, a qualidade e a governança das IES. Este relatório veio a dar origem, posteriormente, a um “*White Paper*” emitido pelo Departamento de Educação e Competências do Governo, em 2003.

Em termos de estrutura curricular, e tendo analisado tanto os relatórios nacionais para o Programa “Educação e Formação 2010” como para o Processo de Bolonha, constatamos que existe uma constante referência ao facto de a estrutura curricular no Reino Unido já estar em conformidade com a estrutura dos três ciclos, antes do lançamento destas medidas, assim como relativamente às restantes áreas de intervenção. Mas enquanto que no caso de Portugal, como acontece em muitos outros países, a estrutura mais comum é de se concentrarem dois ciclos em cinco anos (o caso dos mestrados integrados), no Reino Unido a estrutura predominante é de três anos para o 1º ciclo (*bachelors*) e um ano para a maioria dos 2ºs ciclos, mantendo, deste modo incompatibilidades nas estruturas e indo ao arrepio dos objectivos de Bolonha. Por outro lado, a aplicação dos ECTS é, por exemplo, directamente rejeitada, assumindo que o sistema nacional de atribuição de créditos é compatível e que não existe necessidade de alterações.

Ao nível da governança e do financiamento notam-se pequenas reformas mas que se englobam numa estratégia geral nacional relacionada com a gestão da autonomia

das IES e que não coincidem com Bolonha ou com a agenda de modernização das universidades e a Estratégia de Lisboa. Verifica-se igualmente um crescente aumento do investimento público nas IES, que é contrabalançado por uma forte responsabilização destas e pela necessidade de ser tornarem cada vez mais competitivas (Scott, 2007, p. 63). Verificou-se, também um aumento crescente do valor das propinas mas que se apoiam num sistema de empréstimos para os estudantes com taxas de juro altamente competitivas.

O sistema de garantia de qualidade do ensino superior no Reino Unido tem, por sua vez, uma tradição de auto-avaliação por parte das IES muito enraizada, verificando-se uma forte oposição deste país à adopção de um sistema de avaliação externa como o que veio a ser implementado por toda a Europa, nomeadamente em Portugal (Capano e Piattoni, 2011, p.594). Este distanciamento não se verifica apenas relativamente às autoridades que executam as avaliações, mas também aos mecanismos de garantia da qualidade adoptados: no Reino Unido existe um sistema complexo de apresentação de relatórios e de auditorias sobre os *outputs* do ensino e da aprendizagem. A abordagem predominante no resto da Europa tem no entanto sido distinta, ao basear-se nos *inputs* como o número de horas de aprendizagem dos alunos e de horas de ensino (Furlong, 2005, p.59-60).

Saliente-se, ainda, que a *Quality Assurance Agency for Higher Education* - QAA para a certificação da qualidade criada em 1997, não veio alterar esta forte cultura de auto-avaliação das IES, assumindo apenas um papel de apoio ao sistema, certificando os métodos utilizados pelas IES nas suas auditorias institucionais e dando apoio na definição de novos critérios. A própria apresentação da QAA ressalva desde logo a autonomia das IES relativamente à garantia e certificação da qualidade, esclarecendo que o seu papel é primordialmente de apoio a todo o processo:

*“Our key responsibilities:*

*Each higher education institution is responsible for ensuring that appropriate standards are being achieved and a good quality education is being offered.*

*It is our responsibility to safeguard the public interest in sound standards of higher education qualifications, and to encourage continuous improvement in the management of the quality of higher education.*

*We achieve this by reviewing standards and quality, and providing reference points that help to define clear and explicit standards. We use a variety of methods to review standards and quality.”(QAA, 2011)*

Verificamos, igualmente, que as autoridades do Reino Unido descrevem e relatam os seus progressos e medidas de forma mais sintética e superficial. De modo a verificarmos a existência de um verdadeiro compromisso com Bolonha e as metas da UE consideramos que teria de haver, antes de mais, uma alteração na abordagem discursiva dos documentos e relatórios estratégicos do Reino Unido. Transparece a ideia de que as reformas necessárias significam que os restantes países precisam de adoptar medidas para que o seu sistema se assemelhe mais com o do Reino Unido, torna a postura deste país complacente relativamente a essas mesmas reformas (Furlong, 2005, p.59).

Através da análise dos **Quadros 4 e 5** verificamos uma significativa tendência de aumento do número de diplomados em Portugal desde 2000, o que demonstra que o investimento feito e as reformas encetadas se têm reflectido, sobretudo em termos da abertura das IES a novos públicos e da sua crescente democratização. No caso do Reino Unido, este aumento, embora exista, não é tão significativo uma vez que em 2000 já apresentava números sólidos de diplomados no ensino superior.

Mais uma vez recordamos a importância do novo *benchmark* para 2020 a ser concretizado no quadro da Estratégia “Europa 2020” e do Quadro Estratégico “Educação e Formação 2020”, que estabelece a meta de alcançar 40% de diplomados em ensino superior entre os 30 e 34 anos de idade.

Em termos de investimento público, o **Quadro 6** demonstra uma estabilização do mesmo em Portugal, talvez devido ao facto do nosso ciclo de crescimento ter sido mais

curto do que na maioria dos países europeus, embora tenha sido feito um grande esforço na modernização do sistema. No caso do Reino Unido verifica-se um aumento, no âmbito das medidas já explicadas. Acreditamos, no entanto, que no presente contexto económico a tendência dos países será para diminuir o seu investimento neste sector (EUA, 2011).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da análise do significado do princípio da subsidiariedade e das suas implicações, bem como da evolução das políticas de educação no quadro da União Europeia (UE), focando as medidas relacionadas com o ensino superior, nomeadamente a Estratégia de Lisboa, a agenda para a modernização das universidades e o Programa “Educação e Formação 2010”, e analisando o caso particular do Processo de Bolonha, tentámos verificar as repercussões concretas deste conjunto de medidas em dois contextos distintos: Portugal e o Reino Unido.

Fomos, assim, encontrando indícios de reformas, de evolução e de mudanças nos sistemas de ensino superior dos mencionados países e tentámos compreender melhor a abordagem subjacente aos dois casos, e identificar situações de verdadeira convergência, verificando-se que, apesar das limitações impostas ao desenvolvimento da educação, enquanto política comum dos Estados-membros da UE, se encontram reflexos de um verdadeiro processo de europeização. Será que o princípio da subsidiariedade salvaguardou a soberania dos Estados-membros relativamente à educação?

Concluímos que a partir do momento em que a educação ganhou um lugar de destaque no quadro das políticas da UE e que a sua importância para o crescimento e emprego da Europa se tornou clara, a pressão junto dos Estados-membros relativamente a esta matéria tornou-se significativamente maior.

A intervenção da Comissão Europeia foi sempre decisiva nesta área e a sua convicção de que a educação é um pilar decisivo para a integração europeia é notória, difundindo a ideia de que a Europa não se faz apenas através de políticas monetárias e que é necessário criar um sentimento de identidade e tomar medidas que toquem directamente as vidas dos cidadãos.

Depois de décadas de cooperação puramente voluntária na área da educação, no contexto da UE, com Programas como o Erasmus, o Sócrates e o Leonardo da Vinci, a última década tem sido marcada por uma significativa evolução a este nível. Neste sentido, as políticas sociais têm vindo a conhecer grande desenvolvimento na UE nomeadamente no sector da educação devido ao reconhecimento da importância de

dotar os cidadãos europeus das qualificações necessárias para fazer frente às exigências de um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e globalizado. Basta pensar nos efeitos do Programa “Educação e Formação 2010”, que veio introduzir a aplicação do Método Aberto de Coordenação (MAC) à esfera da construção europeia em matéria de educação, estabelecendo assim metas comuns para os Estados-membros. Estas metas, embora não sejam claramente vinculativas, configuram-se como um mecanismo de pressão para os Estados-membros, no sentido de conseguirem tornar os números desejados em números reais, num processo de constante comparação com o progresso dos seus pares.

Aqui começa a nossa questão sobre a articulação deste contexto com o respeito pelo princípio da subsidiariedade. O crescente espectro de intervenção da Comissão Europeia na educação coloca legítimas dúvidas sobre a sua ingerência numa área política em que os Estados-membros têm, ou devem ter, primazia.

A justificação dos métodos, os instrumentos do MAC e, sobretudo, a implementação de *benchmarks*, através da fixação de objectivos comuns são mecanismos, que são claramente criados pela Comissão Europeia, no âmbito das suas Comunicações e dos seus documentos de trabalho, levam-nos a questionar se existe uma suficiente ponderação inicial sobre a necessidade desta intervenção. Será que os objectivos não podem ser devidamente alcançados sem a intervenção da UE? Será que esta é a única abordagem possível?

O ensino superior é, por sua vez, um caso muito especial que, conforme já referimos, tem demonstrado ser uma plataforma natural de entendimento entre os Estados desde o início da construção europeia. Neste contexto, o desenvolvimento de instrumentos e redes comuns de cooperação ao nível europeu sempre pareceu mais fácil do que noutras áreas de educação. Nesta perspectiva, consideramos que a intervenção Comunitária criou, sem dúvida, uma dimensão europeia para o ensino superior, bastando lembrar um dos casos mais óbvios de sucesso como o Programa Erasmus.

O número crescente de instrumentos, decisões, processos, agendas e quadros estratégicos propostos pela UE no quadro do ensino superior implicaram, necessariamente, uma adaptação dos Estados-membros e das suas políticas nacionais, verificando-se desta forma uma clara europeização. Mas esta europeização do ensino superior, bem como a adopção de causas e instrumentos comuns, não significa



necessariamente convergência e não implica a perda de soberania dos Estados-membros relativamente aos seus sistemas.

Vejamos que, de acordo com as características dos instrumentos do MAC analisados, nenhuma das medidas poderá ir tão longe ao ponto de obrigar os Estados-membros a alterar o conteúdo e organização dos seus sistemas de ensino superior. Por muita flexibilidade que se encontre na aplicação do Princípio da Subsidiariedade, a Comissão Europeia nunca estará em melhor posição que os Estados-membros para levar a cabo reformas profundas nos seus sistemas, limitando-se a sua intervenção às questões transnacionais que implicam cooperação entre os Estados-membros e para as quais os mesmos teriam dificuldade em agir sozinhos, sendo que os benefícios desta cooperação são largamente reconhecidos por todos (Lanaerts, 1994-1995, p.24).

Contrariamente ao que é defendido por alguns autores que consideram que o respeito pelo princípio da subsidiariedade foi completamente e claramente ultrapassado (Jones, 2007, p.10) <sup>65</sup> com as recentes medidas impostas no quadro da educação pelo UE, nós consideramos que estas medidas e o nível de cooperação alcançada só seriam possíveis com este tipo de intervenção, mas que ainda assim a soberania dos Estados-membros, relativamente às questões chave dos seus sistemas de ensino superior permaneceu substancialmente intacta, conforme comprovámos através da análise dos casos da evolução das reformas do ensino superior em Portugal e no Reino Unido, onde as interpretações dos objectivos e correspondente aplicação foram totalmente distintas, tendo igualmente resultado em sistemas de ensino superior com características bastante cristalizadas e que ainda se mantêm distintos em ambos os países. Cada um dos destes países retirou das propostas e metas estabelecidas, no quadro da UE, aquilo que melhor se adequava aos seus sistemas e de acordo com o rumo que os respectivos Governos perspectivaram para o seu ensino superior.

Mas importa ainda introduzir nesta equação o Processo de Bolonha e perceber como este fórum de cooperação intergovernamental interveio na criação de um Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) e quais as consequências das medidas e objectivos que traçou.

---

<sup>65</sup> “If anyone is left in any doubt about the inadequacy of notions of subsidiarity in making aspects of education policy off limits, this surely provides the proof. The notion of supplementary and complementary activities is surely too pushed to the very edges of semantic angels dancing on the heads of pins.”

Consideramos que, neste âmbito, a aparente simplicidade e clareza das metas, a atractividade dos resultados e da abordagem *bottom-up*, com o envolvimento e grande receptividade dos *stakeholders* (instituições, associações de estudantes, etc.), assim como a garantia da subsidiariedade, levaram a que os países envolvidos avançassem de forma mais confiante para uma possibilidade de convergência de sistemas do que alguma vez o fizeram no quadro da UE.

Como vimos, a palavra “harmonização” chegou a constar da Declaração de Sorbonne, apesar de depois terem sido matizadas as ideias constantes da Declaração de Bolonha. O Processo de Bolonha tem sido considerado como o motor fundamental para um processo de reforma política transnacional do ensino superior europeu sem precedentes e com contornos de grande sucesso e eficácia (Damme, 2009, pp. 39-40). Mas há que também ter em conta a polémica que envolveu este Processo, no que diz respeito à questão da falta de legitimidade política e jurídica dos decisores que o implementaram, apresenta-se como um forte indício da aparente facilidade com que este método de convergência foi assumido.

Paralelamente temos a resposta da Comissão Europeia a Bolonha: a agenda de modernização das universidades continha ideias mais elaboradas, menos directas e concisas, pelo que a adesão às mesmas por parte dos Estados-membros não era tão fácil. Bolonha avançou com mensagens chave curtas e claras, sem especificar o como. A UE avança, por sua vez, com tendências e objectivos gerais.

Mas em ambos os planos os processos envolvidos eram complexos e inconsistentes e os potenciais resultados incertos (Furlong, 2005, p.54). Bolonha foi interpretado e aplicado de formas muito distintas, dadas as suas metas genéricas, contudo, o mesmo acontece com a agenda para a modernização das universidades e com as medidas e metas estabelecidas pelo Programa “Educação e Formação 2010”, no quadro da Estratégia de Lisboa.

Existe, porém, outro aspecto importante que devemos salientar e que também se reflecte na nossa análise dos casos práticos de Portugal e do Reino Unido: verificou-se uma articulação e junção de esforços entre as políticas da UE, dirigidas ao ensino superior, e o Processo de Bolonha, através da influência activa da Comissão Europeia, enquanto actor chave em todo este processo de reformas. Chega-se mesmo a defender que os compromissos não vinculativos assumidos no Processo de Bolonha podem, deste

modo adquirir um estatuto legal no quadro da UE. Através desta intervenção da Comissão Europeia no Processo de Bolonha e da sua participação nos seus diversos fóruns a *soft law* poderá torná-los em compromissos verdadeiramente vinculativos, sujeitos às normas e procedimentos da UE, tornando difícil aos Estados-membros resistir a esta evolução (Furlong, 2005, p.57).

Perante isto, consideramos que há, de facto, um claro interesse por parte da Comissão Europeia em acompanhar de muito perto o Processo de Bolonha e de conciliar as suas políticas com o mesmo, de forma a potencializar a larga adesão dos Estados-membros e dos restantes países e tentar participar, senão mesmo, conduzir o futuro do Processo e integrá-lo num quadro mais amplo. No entanto, não podemos defender que com isso haverá uma alteração da natureza do Processo de Bolonha, ou que os Estados-membros se vejam involuntariamente vinculados a objectivos que não tenham desejado. Isso tornou-se notório através da nossa análise dos casos práticos de Portugal e do Reino Unido.

Os instrumentos utilizados nas políticas da UE e no Processo de Bolonha, as metas e *benchmarks*, as *peer learning activities*, o processo de relatórios, as reuniões dos grupos de peritos, as múltiplas Comunicações, Conclusões e documentos de trabalho, apesar da sua quantidade em número e inegável peso político, não são suficientes para implicar uma convergência definitiva de políticas dos países envolvidos.

Por exemplo, verificámos pelos relatórios nacionais de Portugal e do Reino Unido, produzidos sobre a execução do Programa “Educação e Formação 2010” de 2005, 2007 e 2009 e sobre a evolução do Processo de Bolonha, de 2004-2005, 2005-2007 e 2008, e que têm como principais executores os actores nacionais, que estes apontam, sobretudo, para a promoção das políticas nacionais e das boas práticas dos Estados-membros, demonstrando a atractividade e evolução dos seus sistemas nacionais, mais do que propriamente a adequação dessas políticas e reformas às metas estratégicas traçadas ao nível da UE e através da cooperação intergovernamental (Borrás, 2004, p.333).

Podemos verificar, também, no âmbito dos *benchmarks*, que os indicadores escolhidos não captam suficientemente a especificidade das situações nacionais que visam retratar, sendo, por vezes, demasiado genéricos, o que depois torna os resultados pouco claros relativamente às evoluções reais das reformas e medidas dos Estados-

membros.

A multiplicidade dos fóruns, instrumentos e actores conduz, assim, a um percurso complexo que produz resultados muito diversos para os países envolvidos: há definições de agendas que comportam negociações aos mais diversos níveis (desde reuniões técnicas como em sede de Conselhos e reuniões Ministeriais), visando a resolução e identificação de problemas e suas implicações, assim como a definição de regras; há, por outro lado, um processo de análise que procura soluções e implica, por vezes, a alteração de valores, posições e sistemas, cujos efeitos poderão ser os mais diversos como aprendizagem, apoio, *networking*, convergência e europeização (Jones, 2007, p.4). Existe, deste modo, um sistema de governança altamente fluído que comporta tanto movimentos *top-down* como *bottom-up* e que se distribui por muitos níveis de poder e de decisão, conforme se descreve no quadro da teoria do *Multi-level Governance*.

Concordamos que é mais eficiente enfrentar problemas comuns em conjunto do que tratá-los individualmente, mas consideramos que poderá também ser um ponto de partida errado quando os problemas não são comuns (Jones, 2007, p. 3), o que se verifica claramente nos casos de Portugal e do Reino Unido.

Nos casos que analisámos verificámos que o sistema de ensino superior do Reino Unido se encontrava já num plano de reforma muito mais avançado e aprofundado do que o Português, tendo iniciado a modernização e adaptação do seu ensino às novas necessidades e evoluções da sociedade mais de uma década antes do Processo de Bolonha. O Reino Unido que é amplamente considerado como um modelo a seguir apresenta, no entanto, inúmeros pontos de divergência e de atraso relativamente a objectivos traçados e aplicação de instrumentos, nomeadamente ao nível dos ECTS. Mantendo estoicamente a sua posição quanto a áreas em que não vê benefícios, o que demonstra que os vínculos das medidas são relativos e que estas apenas são aplicadas, em última instância, quando o país tem interesse nelas.

As reformas em Portugal chegaram, de facto, depois de Bolonha e das políticas da UE no quadro da Estratégia de Lisboa, mas também coincidiram com um período político interno em que o Governo decidiu apostar no seu sistema de ensino superior,

mas sobretudo, na investigação e na ciência. Tratava-se de um período em que Portugal precisava de abordar o problema da qualidade das suas Instituições de Ensino Superior e de apostar na qualificação dos seus recursos humanos (Soares, 2009, p.17).

O próprio estilo dos relatórios de Portugal e do Reino Unido demonstra a diferença de perspectivas e, mais importante, a diferença de objectivos políticos. No caso de Portugal, há uma promoção das medidas, um elencar detalhado dos progressos, uma repetição de ideias chave que demonstram um claro rumo político de reforma e mudança, que se coloca num plano maior do que Bolonha e as políticas da UE para a educação. No Reino Unido verificamos exercícios concisos e objectivos de relato, onde apenas é colocado aquilo que é estritamente necessário e, por vezes, de forma muito vaga.

O Reino Unido tem como objectivo a consolidação do estatuto do seu sistema de ensino superior e o investimento continuado na sua internacionalização, no caso de Portugal há uma necessidade de promoção da qualidade do seu sistema e de validação do mesmo perante os restantes países. Em termos de alteração curricular Portugal sofreu as reformas mais profundas, mas ainda assim e conforme já referido, sente-se que, em muitos aspectos, a forma mudou, mas o conteúdo não.

Mas no quadro geral, constatamos que as alterações em termos curriculares no ensino superior europeu têm sido significativas, como por exemplo no facto de passar-se de uma orientação meramente académica e profissional para uma articulação com as necessidades do mercado de trabalho e da indústria (Hackl, 2001, p.5).

Consideramos que estamos longe de uma convergência total dos sistemas de ensino superior na Europa, mas caminhamos seguramente para o seu desenvolvimento ao nível programático e institucional (Damme, 2009, p. 42). O princípio da subsidiariedade, apesar do seu conteúdo flexível e dos instrumentos do MAC, continua a salvaguardar a soberania dos Estados quanto à palavra final sobre o rumo dos seus sistemas. Estas políticas dirigidas ao ensino superior contribuem não tanto para uma convergência e muito menos para uma harmonização, mas sem dúvida para uma forma de europeização e para uma UE mais visível e próxima dos seus cidadãos. Esta europeização é um processo circular, uma nova força que cria relações transnacionais e internacionais, mais

do que propriamente reflectir-se em movimentos *top-down* e *bottom-up* (Corbett, 2004, pág. 17).

Continua e continuará a existir espaço para a diversidade nacional, encontrando-se, necessariamente, o ponto de equilíbrio entre a diversidade e a unidade, mas avança-se para um espírito de maior confiança entre os sistemas. Hackl refere, contudo, que as diferenças mais significativas que iremos verificar no futuro não serão ao nível dos sistemas de ensino superior mas sim ao nível do tipo de IES que irão surgir para fazer face às novas exigências e desafios que se fazem sentir na Europa, com tendência para uma crescente autonomia e especialização (2002, cit. por Corbett, 2004, pág. 15).

A UE continuará, por sua vez, a caminhar no sentido do investimento no ensino superior, conforme se verifica pela aposta que a nova “Estratégia Europa 2020” faz no mesmo, através de novas metas e objectivos para o ensino superior, assim como pelo lançamento de uma nova agenda que visa a modernização dos sistemas de ensino superior europeus<sup>66</sup>.

No entanto, apesar de o ensino superior, ou em termos mais genéricos, a educação, constituir uma área política de grande interesse e com crescente destaque ao nível da UE temos de recordar que no futuro e perante o presente contexto de crise económica a tendência será para que se verifique um menor investimento neste sector.

Deverá fomentar-se a consolidação das reformas e das evoluções e progressos alcançados, mas consideramos que é um verdadeiro desafio o alcance de muitas das metas propostas, nomeadamente o *benchmark* dos 40% de diplomados de ensino superior entre os 30 e 34 anos, até 2020. Questiona-se, porém, se neste percurso não foi sacrificada a qualidade dos sistemas e consequentemente a competitividade do ensino superior europeu (Damme, 2009, 43).

A tendência dos países deverá ser no sentido de evitar o comprometimento com metas ambiciosas e o processo de europeização do ensino superior poderá estagnar, uma

---

<sup>66</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, de 20 de Setembro de 2011, “Apoiar o crescimento e o emprego – Uma agenda para a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa.”

vez que as IES e os próprios Estados-membros poderão não encarar como prioridades essenciais aquelas apontadas por Bolonha e pela UE.

Por outro lado, a crescente necessidade de diversificação das fontes de financiamento para as IES torna muitas das medidas de reforma, sobretudo em Portugal, cada vez mais determinantes, sendo primordial dispor de um ensino superior de qualidade e competitivo de acordo com os padrões europeus e acompanhar as tendências delineadas no quadro do Processo de Bolonha e da UE, de forma a dotarmos os nossos recursos humanos de um maior número de competências adequadas às necessidades do mercado de trabalho cada vez mais competitivo.

Acreditamos que mais do que uma questão de soberania a europeização do ensino superior poderá ser uma questão de sobrevivência em que o princípio da subsidiariedade poderá apontar, no futuro, para a importância da tomada de medidas convergentes.

## BIBLIOGRAFIA/ REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alexiadou, N, 2007. The Europeanisation of education policy: changing governance and “new” modes of coordination. *Research in Comparative and International Education*. s.l.: s.n. Disponível em: [http://www.worlds.co.uk/pdf/validate.asp?j=rcie&vol=2&issue=2&year=2007&article=2\\_Alexiadou\\_RCIE\\_2\\_2\\_web](http://www.worlds.co.uk/pdf/validate.asp?j=rcie&vol=2&issue=2&year=2007&article=2_Alexiadou_RCIE_2_2_web), [Consult.23 Fev. 2010].

Assembleia da República, 2000. *Aprova, para ratificação, a Convenção sobre o Reconhecimento das Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europa, aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa em Lisboa a 11 de Abril de 1997* (Resolução n.º 25/2000 de 30 de Março), Lisboa: Diário da República.

Baldwin, R et al., 2006. *The Economics of European Integration*. 2<sup>nd</sup> edition. Maidenhead: McGraw-Hill Education.

Beaumont, P et al., 1999. *EU Law*. 3<sup>a</sup> Edição.S.l.: Penguin Books.

Borrás, S et al., 2004a. The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy*.11, pp.185-208.

Borrás, S. et al., 2004b. Concluding remarks: New method or just cheap talk? *Journal of European Public Policy*. 11, pp. 329-336.

Bulmer, SJ et al., 2005. The Europeanization of National Policy. In: Bulmer, SJ e Lequesne, C, 2005. *The Member States of the European Union*. 1<sup>a</sup> edição. Oxford: Oxford University Press, pp 338-350.

Búrca, G et al., s.d. *EU Law – Text, Cases and Materials*. 2<sup>a</sup> Edição. Oxford: Oxford University Press.

Búrca, G, 2000. Reappraising subsidiarity’s significance after Amsterdam. In: Harvard Law School – Jean Monnet Chair, 2000. *Seminar and workshop on advanced issues in law and policy of the European Union, Nafta and the WTO*. Cambridge, Harvard Law.

Business Europe, 2012. *Mission and Priorities*. s.l.: Business Europe. Disponível em: <http://www.bussinesseurope.eu/content/default.asp?PageID=582>. [Consult. 12. Jan. 2012].



Campos, JM, 2000. *Manual de Direito Comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Capano, G et al., 2011. From Bologna to Lisbon: the political uses of the Lisbon “script” in European higher education policy. *Journal of European Public Policy*, 18, pp. 584-606.

Cini, M, 2007. *European Union Politics*. 2ª Edição. Oxford: Oxford University Press.

Comissão Europeia, 2001. *Commission Staff Working Paper Progress Towards The Common Objectives In Education And Training Indicators And Benchmarks*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/back\\_gen\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/back_gen_en.html). [Consult.4 Nov. de 2008].

Comissão Europeia, 2003. *Commission Staff Working Document: Implementation of the "Education & Training 2010" Programme Supporting document for the draft joint interim report on the implementation of the detailed work Programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe*. COM (2003) 685 final. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/staff-work\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/staff-work_en.pdf). [Consult. 4 Nov. 2010].

Comissão Europeia, 2005a. *Communication to the Spring European Council: Working together for growth and jobs - A new start for the Lisbon Strategy*. COM(2005) 24 final. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:en:PDF>. [Consult.18 Set. 2010].

Comissão Europeia, 2005b. *Communication from the Commission: Mobilising the brainpower of Europe - enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*. COM (2005) 152 final. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/comuniv2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/comuniv2005_en.pdf). [Consult.18 Set. 2010].

Comissão Europeia, 2005c. *Modernising education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe - Draft 2006 joint progress report of the Council and the Commission on the implementation of the “Education & Training 2010 work programme”*. COM (2005) 549 final/2. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/nationalreport08/progressreport06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/nationalreport08/progressreport06_en.pdf). [Consult.18 Set. 2008]

Comissão Europeia, 2006a. *The history of European Cooperation in education and training: Europe in the making, an example*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

Comissão Europeia, 2006b. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Delivering on the Modernisation Agenda for Universities*:

*Education, Research and Innovation*. COM (2006) 208 final. Disponível em: [http://ec.europa.eu/euraxess/pdf/COM%282006%29\\_208.pdf](http://ec.europa.eu/euraxess/pdf/COM%282006%29_208.pdf). [Consult. 4 Nov. 2010].

Comissão Europeia, 2007a. *Commission Staff Working Document: Towards more knowledge-based policy and practice in education and training*. SEC(2007) 1098. Disponível em: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/publ/pdf/educ2010/sec1098\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/educ2010/sec1098_en.pdf). [Consult. 4 Nov. 2010].

Comissão Europeia, 2007b. *Commission Staff Working Document: Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training Indicators and Benchmarks 2007*. SEC (2007) 1284. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress06/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress06/report_en.pdf). [Consult. 20 Mar. 2011].

Comissão Europeia, 2007c. *From Bergen to London: the contribution of the European Commission to the Bologna Process*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture. Disponível em: <http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/report06.pdf>. [Consult. 12 Mai. 2010].

Comissão Europeia, 2007d. *Report from the Commission to the Council on the Council Resolution of 23 November 2007 on Modernising Universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy*. COM(2008) 680 final. Disponível em: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/areas-of-action-universities-council-resolution-2007.pdf>. [Consult. 4 Nov. 2008].

Comissão Europeia, 2008a. *Education and Training 2010: Diverse Systems, Shared Goals*. s.l.: Comissão Europeia. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/et\\_2010\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/et_2010_en.html). [Consult. 11 Nov. 2008].

Comissão Europeia, 2008b. *Higher Education in Europe*. s.l.: Comissão Europeia. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/educ/higher/higher\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/higher/higher_en.html). [Consult. 11 Nov. 2008].

Comissão Europeia, 2008c. *Higher Education in the Lisbon Strategy*. s.l.: Comissão Europeia. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/lisbon\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/lisbon_en.html). [Consult. 11. Nov. 2008].

Comissão Europeia, 2008d. *The Bologna Process*. s.l.: Comissão Europeia. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html). [Consult. 11 Nov. 2008].

Comissão Europeia, 2008e. *Report from the Commission to the Council on the Council Resolution of 23 November 2007 on: Modernising Universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy*. COM(2008) 680 final. Disponível em:

<http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/areas-of-action-universities-council-resolution-2007.pdf>. [Consult. 24 Fev. 2010].

Comissão Europeia, 2008f. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: an updated strategic framework for European cooperation in education and training*. COM(2008) 865 final. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0865:FIN:EN:PDF>. [Consult. 4 Fev.2009].

Comissão Europeia, 2008. *Commission Staff Working Document: Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training – Indicators and Benchmarks 2008*. SEC (2008) 2293. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress08/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress08/report_en.pdf). [Consult.4 Nov. 2010].

Comissão Europeia, 2009. *Commission Staff Working Document: Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training – Indicators and Benchmarks 2009*. SEC(2009)1616. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report09/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report09/report_en.pdf). [Consult.8 Set. 2011].

Comissão Europeia, 2010a. Comunicação da Comissão: “EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”. COM(2010) 2020 final. Disponível em: [http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/95D6D6C4-3395-4E3B-8B16-06DD58C2F721/4559/1\\_PT\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/95D6D6C4-3395-4E3B-8B16-06DD58C2F721/4559/1_PT_ACT_part1_v1.pdf). [Consult.23 Out. 2010].

Comissão Europeia, 2010b. *Commission Staff Working Document: Progress towards the common European objectives in education and training – Indicators and benchmarks 2010/2011*. SEC(2011)526. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report10/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report10/report_en.pdf). [Consult. 5 Set. 2011].

Comissão Europeia, 2011a. *Main policy initiatives and outputs in education and training since the year 2000*. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1120_en.htm). [Consult. 14 Mai. 2011].

Comissão Europeia, 2011b. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Supporting Growth and Jobs: an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems*. COM (2011) 567 final. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0567:FIN:EN:PDF>. [Consult. 1 Out. 2011].

Comissão Europeia, 2011c. *Joint Council/Commission progress reports on education and training*. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em:

[http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1532\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1532_en.htm). [Consult. 3 Dez. 2011].

Conselho da Europa, 2003. *Council of Europe Contributions to the Bologna Process*. DGIV/EDU/HE (2003) 10. Strasbourg: Council of Europe. Disponível em: [http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Council\\_Bologna\\_Process.pdf](http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Council_Bologna_Process.pdf) [Consult. 17 Jul. 2011].

Conselho da União Europeia, 2001. *Report from the Education Council to the European Council: The concrete future objectives of education and training systems*. 5980/01 EDUC 23. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep\\_fut\\_obj\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep_fut_obj_en.pdf). [Consult. 4 Nov. 2011].

Conselho da União Europeia, 2002. *Detailed work programme on the follow-up of the objectives of Education and training systems in Europe* (2002/C 142/01). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:142:0001:0022:EN:PDF>. [Consult. 3 Set. 2008].

Conselho da União Europeia, 2003. *Council Conclusions on Reference Levels of European Average Performance in Education and Training (Benchmarks)*. 8981/03 EDUC 83. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/after-council-meeting\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/after-council-meeting_en.pdf). [Consult. 11 Set. 2011].

Conselho da União Europeia, 2004. *"Education & Training 2010" The Success of the Lisbon Strategy Hinges on Urgent Reforms: Draft joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe*. 6905/04 EDUC 43. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/jir\\_council\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/jir_council_final.pdf). [Consult. 18 Set. 2010].

Conselho da União Europeia, 2005a. *Council conclusions on Education and Training in the framework of the Mid-Term Review of the Lisbon Strategy*. 6604/05 EDUC 29. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/lisbon05\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/lisbon05_en.pdf). [Consult. 18 Set. 2010].

Conselho da União Europeia, 2005b. *Council Conclusions on new indicators in education and training* (2005/C 141/04). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:141:0007:0008:EN:PDF>. [Consult. 18 Set. 2010].

Conselho da União Europeia, 2005c. *Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on mobilising the brainpower of Europe: enabling higher education to make its full contribution to the Lisbon Strategy* (2005/C 292/01). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:292:0001:0002:EN:PDF>. [Consult. 4 Nov. 2010].

Conselho da União Europeia, 2006. *Modernising Education and Training - a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe: 2006 joint interim report of the Council and the Commission on progress under the "Education & Training 2010" work programme - Key messages to the Spring European Council*. 7620/06 EDUC 64. Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/nationalreport08/jointkey06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/nationalreport08/jointkey06_en.pdf). [Consult. 18 Set. 2010].

Conselho da União Europeia, 2007. *Council Resolution on modernizing universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy*. 16096/1/07 Rev. 1 RECH 422. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st16/st16096-re01.en07.pdf>. [Consult. 11 Fev. 2009].

Conselho da União Europeia, 2008a. *Key messages to the Spring European Council in the fields of Education/Training and Youth*. 6445/08 EDUC 59. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06445.en08.pdf>. [Consult. 4 Nov. 2011].

Conselho da União Europeia, 2008b. *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 21 November 2008 on youth mobility* (2008/C 320/03). Disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/comp\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/comp_en.html). [Consult. 11 Fev. 2009].

Conselho da União Europeia e Comissão Europeia, 2008. *Joint progress report of the Council and the Commission on the implementation of the 'Education & Training 2010' work programme: Delivering lifelong learning for knowledge, creativity and innovation*. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05723.en08.pdf>. [Consult. 4 Nov. 2008].

Conselho da União Europeia, 2009. *Council conclusions on a strategic framework for European Cooperation in education and training ("ET 2020")*. 9845/09 EDUC 88. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09845.en09.pdf>. [Consult. 18 Set. 2010].

Corbett, A, 2003. Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurs: towards a new history of higher education in the European Community. *European Journal of Education*, 38, pp. 315-330.

Corbett, A, 2004. Transformations experienced by higher education and research institutions in European countries. In: Sciences Po, 2004. *First International Eurodocs Conference*. Paris, 24 a 26 de Junho de 2004.

Corbett, A, 2006. Higher Education as a Form of European Integration: How Novel is the Bologna Process? *Arena Centre for European Studies: University of Oslo*, 15. Disponível em [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2006/wp06\\_15.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2006/wp06_15.pdf), [Consult. 11. Nov. 2008].

Dale, R, 2008. Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação. *Revista Lusófona de Educação*, II, pp.13-30.

Damme, DV, 2009. The Search for Transparency: Convergence and Diversity in the Bologna Process. In: Vugt, FV, 2009. *Mapping the Higher Education Landscape*. s.l.: Springer. Chapter 3.

De la Porte, C, 2002. Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas? *European Law Journal*. 8, pp. 38-58.

EI, 2012. *About Education International*. s.l.: Education International. Disponível em: [http://www.ei-ie.org/en/websections/content\\_detail/3247](http://www.ei-ie.org/en/websections/content_detail/3247). [Consult. 12 Jan. 2012].

ENQA, 2006. *Quality Assurance of Higher Education in Portugal: An Assessment of the Existing System and Recommendations for a Future System*. Helsinki: ENQA. Disponível em: <http://www.enqa.eu/files/EPHEreport.pdf>. [Consult. 23. Fev. 2011].

Ertl, H, 2003. European Union Programmes for Education and Vocational Training: Development and Impact. *SKOPE*, research paper n.º 42.

Ertl, H, 2006. European Union Policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point? *Comparative Education*. 42, pp. 5-27.

ESU, 2011. *About us*. Bruxelles: ESU. Disponível em: <http://www.esu-online.org/about/aboutus/>. [Consult. 23 Fev. 2011].

EUA, 1999. *Project Report: Trends in Learning Structures in Higher Education*. s.l.: EUA. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/EUA\\_Trends\\_Reports/TRENDS\\_I-June1999.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/EUA_Trends_Reports/TRENDS_I-June1999.pdf). [Consult. 4 Nov. 2010].

EUA, 2001. *Towards the European higher education area : survey of main reforms from Bologna to Prague*. s.l.: EUA. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/EUA\\_Trends\\_Reports/TRENDS\\_II-April2001.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/EUA_Trends_Reports/TRENDS_II-April2001.pdf). [Consult. 4 Nov. 2010].

EUA, 2003. *Trends 2003: Progress Towards the European Higher Education Area*. s.l.: EUA. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/EUA\\_Trends\\_Reports/TRENDS\\_III-July2003.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/EUA_Trends_Reports/TRENDS_III-July2003.pdf). [Consult. 4 Nov. 2010].

EUA, 2005. *Trends IV: European Universities Implementing Bologna*. s.l.: EUA. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/EUA\\_Trends\\_Reports/EUA\\_TrendsIV-April2005.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/EUA_Trends_Reports/EUA_TrendsIV-April2005.pdf). [Consult. 4 Nov. 2010].

EUA, 2007. *Trends V: Universities Shaping the Higher Education Area – an EUA*. s.l.: EUA. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/EUA\\_Trends\\_Reports/Final\\_Trends\\_Report\\_V\\_May.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/EUA_Trends_Reports/Final_Trends_Report_V_May.pdf). [Consult. 4 Nov. 2010].

EUA, 2011a. *Impact of the Economic Crisis on European Universities*. s.l.: EUA. Disponível em: [http://www.eua.be/Libraries/Newsletter/Economic\\_monitoringJanuary2011final.sflb.ashx](http://www.eua.be/Libraries/Newsletter/Economic_monitoringJanuary2011final.sflb.ashx). [Consult. 12 Dez.2011].

EUA, 2011b. *Work & Policy Areas*. s.l.: EUA. Disponível em: <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area.aspx>. [Consult.23 Fev. 2011].

EUI, 2011. *About the EUI*. San Domenico di Fiesole: EUI. Disponível em: <http://www.eui.eu/About/Index.aspx>. [Consult. 23 Fev. 2011].

Euractiv, 2008. *Future EU: Subsidiarity*. Brussels: Euractiv. Disponível em: <http://www.euractiv.com/en/future-eu/future-eu-subsidiarity/article-117271>. [Consult.4 Nov. 2008].

EURASHE, 2011. *About EURASHE*. Brussels: EURASHE. Disponível em: <http://www.eurashe.eu/about-eurashe/>. [Consult.23. Fev. 2011].

Feyo de Azevedo, S et al., 2005. *Bologna Process: National Report 2004-2005 Portugal*. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2005/National\\_Report\\_Portugal\\_05.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2005/National_Report_Portugal_05.pdf). [Consult.23.Set.2010].

Feyo de Azevedo, S et al., 2008. *Bologna Process: National Report 2007-2009 Portugal*. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2009/National\\_Report\\_Portugal\\_2009.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2009/National_Report_Portugal_2009.pdf). [Consult.23.Set.2010].

Furlong, P, 2005. British Higher Education and the Bologna Process: an interim assessment. In: *Politics*, 25, pp. 53-61.

Gornitzka, A, 2006. The Open Method of Coordination as practice: A watershed in European education policy? *Arena Centre for European Studies: University of Oslo*, 15. Disponível em <http://www.efta.int/~media/Documents/eea/seminars/omc-140508/gornitzka.ashx>, [Consult.15 Nov. 2008].



Green, R et al., 2004. *Bologna Process: National Report 2004-2005 England, Northern Ireland and Wales*. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2005/National\\_Report\\_UK-England-Wales-N-Ireland%202005.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2005/National_Report_UK-England-Wales-N-Ireland%202005.pdf). [Consult.23 Set. 2010].

Green, R et al., 2006. *Bologna Process: UK National Report 2005-2007 England, Northern Ireland and Wales*. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2007/National\\_Report\\_UK,England,Wales,Northern-Ireland2007.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2007/National_Report_UK,England,Wales,Northern-Ireland2007.pdf). [Consult.23 Set. 2010].

Green, R et al., 2008. *Bologna Process: National Report 2007-2009 England, Northern Ireland and Wales*. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2009/National\\_Report\\_UK-England-Wales-NorthernIreland\\_2009.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2009/National_Report_UK-England-Wales-NorthernIreland_2009.pdf). [Consult.23 Set. 2010].

Grupo de Trabalho nomeado pelo “Bologna Follow-up Group”, 2005. *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.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/BPStocktaking9May2005.pdf>. [Consult.23 Set. 2010].

Grupo de Trabalho nomeado pelo “Bologna Follow-up Group”, 2007. *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 in London*, May 2007. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/WGR2007/Stocktaking\\_report2007.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/WGR2007/Stocktaking_report2007.pdf). [Consult.23 Set. 2010].

Grupo de Trabalho nomeado pelo “Bologna Follow-up Group”, 2009. *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 in Leuven/Louvain-la-Neuve*, April 2009. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Stocktaking\\_report\\_2009\\_FINAL.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Stocktaking_report_2009_FINAL.pdf). [Consult.23 Set. 2010].

Hackl, E, 2001. *Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education*. *European University Institute Working Paper*, RSCAS 2001/09.

HEFCE, 2011. *What we do - at a glance*. Bristol: HEFCE. Disponível em: <http://www.hefce.ac.uk/aboutus/history/>. [Consult.11 Ago. 2011].

Jones, PD, 2007. *Space, Place and Scale: Re Framing the Open Method of Coordination for “Education and Training 2010”*. In: *European Education Policy Network*, 2007.



*European Union Studies Association Conference*. Brussels and Leuven, 30 de Novembro e 1 de Dezembro de 2007. s.l.: European Policy Network.

Lanaerts, K, 1994-1995. Subsidiarity and Community competence in the field of education. *Columbia Journal of European Law*. 1, pp. 1-28.

Larionova, M, 2007. Advancing the European Education Agenda. In: European Education Policy Network, 2007. *EU Education Policy: Development of Tools and Open Method of Coordination*. Brussels e Leuven, 1 de Dezembro de 2007. s.l.: s.e.

Lemke, D, 2011. Mourning Bologna: a joyless anniversary. *E-Flux*, Journal 14. Disponível em: <http://www.e-flux.com/journal/view/123>. [Consult. 29 Ago. 2011].

Lourtie, P. 2001. Furthering the Bologna Process: Report to the Ministers of the Signatory Countries. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/GRP\\_for\\_MC/LourtieReport-FromBolognatoPragueMay2001.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/GRP_for_MC/LourtieReport-FromBolognatoPragueMay2001.pdf), [Consult. 4 Nov. 2008].

Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2006a. *Um compromisso com a ciência para o futuro de Portugal: vencer o científico e tecnológico*. Lisboa: MCTES. Disponível em: [http://www.mctes.pt/archive/doc/MCTES\\_compromisso\\_com\\_a\\_ciencia.pdf](http://www.mctes.pt/archive/doc/MCTES_compromisso_com_a_ciencia.pdf). [Consult. 11 Set. 2011].

Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2006b. *Thematic Review of Tertiary Education - Country Background Report: PORTUGAL*. Lisboa: MCTES. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/1/37745972.pdf> [Consult. 11 Set. 2011].

Ministros responsáveis pelo Ensino Superior no EEES, 1998. Sorbonne Joint Declaration: Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system. *Meeting of Ministers responsible for Higher Education*. Paris, 25 de Maio de 1998. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/SORBONNE\\_DECLARATION1.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/SORBONNE_DECLARATION1.pdf). [Consult. 11 Nov. 2010].

Ministros responsáveis pelo Ensino Superior no EEES, 1999. Bologna Declaration: Joint declaration of the European Ministers of Education. *Meeting of Ministers responsible for Higher Education*. Bologna, 19 de Junho de 1999. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA\\_DECLARATION1.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf). [Consult. 11 Nov. 2010].

Ministros responsáveis pelo Ensino Superior no EEES, 2001. Prague Communiqué: Towards the European Higher Education Area. *Meeting of Ministers responsible for Higher Education*. Prague, 19 de Maio de 2001. Disponível em:

[http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/PRAGUE\\_COMMUNIQUE.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/PRAGUE_COMMUNIQUE.pdf). [Consult. 11 Nov. 2010].

Ministros responsáveis pelo Ensino Superior no EEES, 2003. Berlin Communiqué: Realising the European Higher Education Area. *Conference of Ministers responsible for Higher Education*. Berlin, 19 de Setembro de 2003. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/Berlin\\_Communique1.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/Berlin_Communique1.pdf). [Consult. 11 Nov. 2010].

Ministros responsáveis pelo Ensino Superior no EEES, 2005. Bergen Communiqué : The European Higher Education Area – Achieving the Goals. *Conference of Ministers responsible for Higher Education*. Bergen, 19 e 20 de Maio de 2005. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/050520\\_Bergen\\_Communique1.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/050520_Bergen_Communique1.pdf). [Consult. 11 Nov. 2008]

Ministros responsáveis pelo Ensino Superior no EEES, 2007. London Communiqué: Towards the European Higher Education Area - Responding to Challenges in a Globalised World. *Conference of Ministers responsible for Higher Education*. London, 18 de Maio de 2007. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/London\\_Communique18May2007.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/London_Communique18May2007.pdf). [Consult. 11 Nov. 2010].

Ministros responsáveis pelo Ensino Superior no EEES, 2009. Leuven and Louvain-la-Neuve Declaration: The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade. *Conference of Ministers responsible for Higher Education*. Leuven e Louvain-la-Neuve, 28 e 29 de Abril de 2009. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven\\_Louvain-la-Neuve\\_Communique%20C3%A9\\_April\\_2009.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique%20C3%A9_April_2009.pdf). [Consult. 11 Nov. 2010].

Ministros responsáveis pelo Ensino Superior no EEES, 2010. Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area. *Conference of Ministers responsible for Higher Education*. Budapest-Vienna, 11 e 12 de Março de 2010. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010\\_conference/documents/Budapest-Vienna\\_Declaration.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/documents/Budapest-Vienna_Declaration.pdf). [Consult. 11 Nov. 2010].

OECD, 2007. *Reviews of National Policies for Education: Follow-up to the Review of Tertiary Education in Portugal*. Paris: OECD Publications.

OCDE, 2009. *Education at a Glance 2009: OECD indicators*. Paris: OECD. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/43636332.pdf> [Consult. 08 Fev. 2011]

Parlamento Europeu e Conselho, 2008. *Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning* (2008/C 111/01). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:c:2008:111:0001:0007:en:pdf>. [Consult. 3 Nov. 2010].

Phinnemore, D, 2007. The European Union as a European Union. In: Cini, M, 2007. *European Union Politics*. New York: Oxford University Press. pp. 32-45.

Ploeg, F et al, 2007. *Higher Education Reform and the Renewed Lisbon Strategy: Role of the Member States and the European Commission*. CESifo, working paper n.º 1901.

QAA, 2009. *An introduction to QAA*. Mansfield: QAA. Disponível em: <http://www.qaa.ac.uk/Publications/InformationAndGuidance/Documents/IntroQAA.pdf>. [Consult. 30 Dez. 2011].

QAA, 2011. *About us*. s.l.: s.n. Disponível em: <http://www.qaa.ac.uk/aboutus/Pages/default.aspx>. [Consult. 30 Dez. 2011].

Quadros, F, 1995. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

Quadros, F, 1997. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia: contributos para a revisão do Tratado. In: s.e., 1997. *Em torno da revisão do Tratado da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina.

Quaglia, L et al, 2007. Europeanization. In: Cini, M, 2007. *European Union Politics*. New York: Oxford University Press. pp. 406-420.

Radaelli, CM, 2004. Europeanization: problema or solution? *European Integration online Papers* (EIoP) Vol. 8, N° 16. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> [Consult. 3 Fev. 2010].

Richardson, JJ, 1996. *European Union Power and Policy-Making*. London: Routledge.

Rosamond, B, 2007. New Theories of European Integration. In: Cini, M, 2007. *European Union Politics*. New York: Oxford University Press. pp.118-136.

Saraiva, R G, 2001. *Sobre o Princípio da Subsidiariedade – Génese, evolução, interpretação e aplicação*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

Scott, P, 2007. The “nationalisation” of UK Universities 1963-2007. In: *Towards a Cartography of Higher Education Change*. s.n., 2007. Netherlands: Center for Higher Education Policy Studies.

Serrano-Velarde, K, 2011. "Saying it softly": The discursive strategy of the European Commission in higher education policy. In: Association Française de Science Politique, 2011. *ST 24 Universités et recherche face à la réforme*. Estrasburgo, 2011.

Soares, G, 2009. *Portugal: an incomplete europeanization*. Lisboa: Gabinete de História Económica e Social.

Spaventa, E, 2004. O Princípio da Subsidiariedade e a Nova Proposta de Protocolo. In: *Uma Constituição para a Europa*. s.n., 2004. Coimbra: Livraria Almedina.

Telles, I G, 2007. Processo de Bolonha. Revista: *O Direito*. Ano 139º, II, pp.239-243.

Tribunal Europeu de Justiça, 1985. *Gravier Case* (61983J0293), s.l.: EUR-Lex. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983CJ0293:EN:HTML>. [Consult. em 12 Jan. 2011].

UK Department for Education and Skills, 2003. *White Book on the Future of Higher Education*. Norwich: The Stationary Office Limited. Disponível em: [http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/corporate/migratedd/publications/f/future\\_of\\_he.pdf](http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/corporate/migratedd/publications/f/future_of_he.pdf). [Consult.14. Abr. 2010].

Vilhena, M R, 2002. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário*. Coimbra: Livraria Almedina.

Wallace, H et al, 2010. *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press.

Vink, M, 2002, 2002. What is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda. In: University of Bocconi, 2002. *Second Young Europeanisation Network Research Meeting on Europeanisation*. Milan, 22 e 23 de Novembro de 2002.

Zgaga, P, 2003. *From Prague to Berlin: Report to the Ministers of Education of the signatory countries*. Disponível em: <http://www.aic.lv/bologna/Bologna/Reports/Follow-up/zgaga.pdf>. [Consult.4 Nov. 2010].