

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A COMISSÃO EUROPEIA E AS POLÍTICAS EUROPEIAS DE EDUCAÇÃO
SUPERIOR:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROCESSO DE BOLONHA E DO MÉTODO
ABERTO DE COORDENAÇÃO**

RAYSSA RAFAELLA LEITE BATISTA

**JOÃO PESSOA
2016**

Rayssa Rafaella Leite Batista

**A COMISSÃO EUROPEIA E AS POLÍTICAS EUROPEIAS DE EDUCAÇÃO
SUPERIOR:**

Uma análise a partir do Processo de Bolonha e do Método Aberto de Coordenação

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal da Paraíba-UFPB como
requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharela em Relações Internacionais.

Orientadora: Aline Contti Castro

JOÃO PESSOA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B333c Batista, Rayssa Rafaella Leite.

A Comissão Europeia e as políticas europeias de educação superior: uma análise a partir do Processo de Bolonha e do Método Aberto de Coordenação / Rayssa Rafaella Leite Batista. – João Pessoa, 2016.
51f.: il.

Orientador: Prof.^a Aline Contti Castro.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – UFPB/CCSA.

1. Políticas europeias em educação superior. 2. Processo de Bolonha. 3. Método Aberto de Coordenação. 4. Comissão europeia.
I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 327(043.2)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 9,3, o Trabalho de Conclusão de Curso

"A Comissão Europeia e as Políticas de Educação Superior: uma análise a partir do Processo de Bolonha e do Método Aberto de Coordenação"

Elaborado por

Rayssa Rafaella Leite Batista

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

Bacharel em Relações Internacionais.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª Aline Contti Castro – UFPB (Orientador)

Prof^ª. Dr^ª. Líliliana Ramalho Fróio – UFPB

Prof^ª. Dr^ª. Mariana Pimenta de Oliveira Baccarini - UFPB

João Pessoa, 24 de novembro de 2016.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à Universidade Federal da Paraíba pela oportunidade de fazer cursar minha graduação em Relações Internacionais em uma instituição federal de qualidade.

Em particular, agradeço ao departamento de Relações Internacionais, aos professores e servidores, pela dedicação em construir um curso renomado na área e garantir aos estudantes experiências de aprendizado únicas. Aos meus colegas, por contribuírem com minha formação e permitir que eu também fizesse parte da sua vivência.

À minha orientadora, Aline Contti Castro por toda a atenção e meticulosidade, pelas palavras de estímulo e por sempre compartilhar o conhecimento de forma tão solícita.

À minha família, por me fornecer todas as ferramentas possíveis para realizar qualquer um dos meus sonhos. Especificamente a meus pais e a Ítalo, pela paciência, compreensão e por estarem sempre ao meu lado, mesmo de longe.

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de apontar participação da Comissão Europeia nas políticas europeias em educação superior e de compreender se houve algum aumento dessa participação em relação à participação dos Estados. Além da literatura presente, este trabalho usou de documentos produzidos pela Comissão Europeia, Conselho Europeu e reuniões de Ministros responsáveis, nacionalmente, pela educação superior, bem como relatórios de grupos de monitoramento e acompanhamento das iniciativas na área, para identificar a participação da Comissão Europeia nos ambientes de formulação das políticas educacionais. Foi analisado que o aumento de sua participação, tendo como referência um período anterior ao Tratado de Maastricht, existiu, mas também foi acompanhado pelo aumento da participação dos Estados e de atores não governamentais nas políticas europeias em educação superior.

Palavras-chave: Políticas europeias em educação superior; Processo de Bolonha, Método Aberto de Coordenação; Comissão Europeia.

ABSTRACT

This study aims to indicate the participation of the European Commission in the European policies in higher education and to understand if there has been an increase in this participation in comparison to the participation of the States. Besides the research in the existing literature, this paper used documents produced by the European Commission, European Council and meetings of Ministers nationally responsible for higher education, as well as reports of monitoring and follow-up groups of initiatives in the area, to identify the participation of the European Commission in the formulation of educational policies. The analysis show that the increase of Commission's participation exist, considering a period prior to the Maastricht Treaty, but it was also followed by an increase of the participation of the States and of non-governmental actors in European policies in higher education.

Keywords: European policies in higher education; Bologna Process; Open Method of Coordination; European Commission.

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

AUE	Associação das Universidades Europeias
BFUG	Bologna Follow Up Group
BUSINESSEUROPE	Confederação de Negócios Europeus
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
Cedefop	Centro Europeu para o Desenvolvimento de Treinamento Vocacional
CEE	Comunidade Econômica Europeia
DG	Diretório Geral
DG EAC	Diretório Geral de Educação e Cultura
EACEA	Agência Executiva de Educação, Audiovisual e Cultura
EAIE	Associação Europeia para Educação Internacional
ECTS	ECTS: Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos
EEES	Espaço Europeu de Ensino Superior
EI	Education International
ENQA	Associação Europeia para Garantia de Qualidade no Ensino Superior
EQAR	Registro Europeu em Garantia de Qualidade para o Ensino Médio
ESIB	Uniões Nacionais de Estudantes na Europa
ESU	União dos Estudantes Europeus
EURASHE	Associação Europeia de Instituições de Ensino Superior
Euratom	Comunidade Europeia de Energia Atômica
EUROCADRES	Conselho do Quadro Profissional e Gerencial Europeu
Eurodoc	Conselho Europeu de Doutorandos e Pesquisadores Juniores
EuroScience	Associação sem fins lucrativos de pesquisadores de base na Europa
Eurostat	Gabinete de Estatísticas da União Europeia

Eurydice	Rede de Informação Educacional na Europa
GMN	Governança Multinível
MAC	Método Aberto de Coordenação
NARIC	Centros Nacionais de Informação de Reconhecimento Acadêmico
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Integração europeia e políticas europeias de educação superior.....	15
Figura 2 – Indicador nº 1: Estágio de implementação do primeiro e segundo ciclo, 2013/ 2014.	30
Figura 3 – Indicador nº 4: estágio de implementação do sistema ECTS, 2013/2014.....	31
Figura 4 – Indicador nº 8: Nível de participação estudantil no sistema externo de garantia de qualidade, 2013/2014.	32
Figura 5 - Indicador nº 12: Portabilidade de concessões públicas e empréstimos com subsídios públicos.....	33

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	AS POLÍTICAS EUROPEIAS EM EDUCAÇÃO SUPERIOR	14
	2.1. Evolução histórica das políticas europeias em educação superior	14
	2.2. Contribuições teóricas das perspectivas de integração europeia	19
3	A COMISSÃO EUROPEIA NO PROCESSO DE BOLONHA.....	24
	3.1. Processo de Bolonha: funcionamento e evolução das políticas.....	24
	3.2. Participação da Comissão Europeia	33
4	O IMPACTO DO MÉTODO ABERTO DE COORDENAÇÃO NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR EUROPEIA	36
	4.1. A Estratégia de Lisboa e o Método Aberto de Coordenação	36
	4.2. MAC como uma nova forma de Governança.....	39
	4.3. A adoção do MAC e a participação da Comissão na educação superior.....	41
5.	CONCLUSÃO.....	44
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48

1 INTRODUÇÃO

A educação foi vista por muito tempo como responsabilidade dos Estados e como um importante elemento na própria construção de uma cultura e identidade nacional (KELLING, 2006; PIATTONI, 2010; LEUZE et Al, 2008). Por esse motivo, é esperada alguma resistência por parte desses Estados em abrir mão das decisões que envolvem seus sistemas de ensino superior. Por outro lado, atores supranacionais, instituições educacionais, estudantes, professores e acadêmicos, organizações internacionais e associações levam o tema da educação para outros espaços além dos governos nacionais.

Podemos notar a existência de um fenômeno de convergência entre os sistemas de ensino superior dos países da União Europeia em alguns aspectos: a maioria dos países europeus possui um sistema de três ciclos – graduação, mestrado e doutorado -, caminha para a adoção de um sistema de créditos único e um número crescente deles garante que as Instituições de Ensino Superior apresentem relatórios sobre as avaliações de qualidade do seu ensino (COMISSÃO EUROPEIA, EACEA, EURYDICE, 2015).

Os primeiros indícios dessa convergência podem ser notados desde a década de 1950 com convenções do Conselho Europeu que propuseram o reconhecimento de diplomas, aproveitamentos de estudos e integração cultural na Europa (SIEBIGER, 2013). Essas iniciativas tiveram continuidade com a primeira reunião da Conferência Europeia de Reitores em 1959 e a assinatura da Declaração de Bonn (1961), pelos representantes dos Estados das Comunidades Europeias, estabelecendo que o movimento de integração europeia deveria abranger as questões de instrução, cultura e pesquisa (RIEDO, PEREIRA, 2009 apud SIEBIGER, 2013).

Mas foi a partir do Tratado de Maastricht (1992) e da formalização da União Europeia, que as políticas europeias na educação superior ganharam uma nova dimensão com a inclusão desse tema na agenda da Comissão Europeia, abrindo espaço para iniciativas a nível europeu no tema. Ao mesmo tempo em o Tratado reafirmou que a responsabilidade principal sobre educação e cultura seria dos Estados membros, afirmou também que a contribuição das Comunidades Europeias para o desenvolvimento de uma educação de qualidade deveria ser complementar à ação desses Estados.

No fim da década de 1990 e início da década de 2000, verifica-se um avanço da convergência nas políticas nacionais de educação superior fortemente influenciado pelo Processo de Bolonha e pelo Método Aberto de Coordenação.

O objetivo do Processo de Bolonha é reforçar a cooperação intergovernamental na educação superior e garantir a mobilidade, o aproveitamento de estudos e diplomas dos estudantes e profissionais entre os países da UE. Ele teve seu início oficial com a Declaração de Bolonha (1999) assinada pelos Ministros nacionais responsáveis pela educação superior e definiu um conjunto de metas a serem alcançadas pelos países participantes, sendo avaliado, normalmente, em um intervalo de dois anos, utilizando os dados em relatórios gerados por agências de controle de qualidade europeias, nacionais e não governamentais. Além de fortalecer a competitividade e atratividade da educação superior na Europa e promover a mobilidade estudantil e empregabilidade nos países participantes, o Processo de Bolonha busca fomentar um aumento da transparência dos sistemas educacionais e aumentar o acesso à educação superior na Europa. Tal processo se estendeu a países não participantes da União Europeia, alcançando, em 2015, 48 países.

O Método Aberto de Coordenação é um mecanismo de governança que promove a flexibilização de algumas políticas europeias, com a finalidade de construir de consenso relativo à definição de objetivos comunitários e de facilitar a sua implementação nas políticas nacionais. Ele foi definido pela Estratégia de Lisboa, uma visão econômica geral para a União Europeia desde o ano de 2000 até o ano de 2010, com a intenção de fomentar uma sociedade baseada no conhecimento e uma Europa mais competitiva e dinâmica em relação aos demais países do mundo.

Apesar de todos os avanços, a UE ainda enfrenta desafios para harmonizar por completo seus sistemas de ensino superior, ou seja, para realmente garantir que os estudantes e profissionais possam mover-se livremente pelos Estados membros sem que haja barreiras para o aproveitamento dos seus estudos e reconhecimento dos seus diplomas. Mesmo com a implementação de diversas recomendações do Processo de Bolonha, ainda restam diversas lacunas, como a não adoção por todos os países do sistema de créditos único e a falta de uma padronização completa dos três ciclos, o que desperta interesse para saber quais os caminhos futuros que serão tomados pelos atores envolvidos nesse processo.

Na bibliografia presente nesse estudo, as políticas europeias de educação superior são analisadas dentro de uma perspectiva teórica relativa à *governança europeia*, ou seja, um sistema no qual, mesmo sem um governo superior central, os Estados cooperam para atingir ganhos mútuos (POLLACK, 2005). Com essa análise será possível contribuir para a compreensão das atuais interações entre os diversos atores dos níveis nacionais, subnacionais e supranacionais dentro do sistema da União Europeia.

Por mais que a dinâmica das políticas europeias em educação superior seja peculiar ao seu contexto, em comparação às iniciativas de convergência de ensino em outras partes do mundo, a análise desse caso pode ser útil no sentido de captar algumas das características que fazem tal convergência ter sucesso nessa situação e traz a possibilidade de utilizar esse fenômeno como fonte de aprendizado.

Considerando o contexto apresentado sobre a convergência dos sistemas de ensino superior dos países da União Europeia, o presente trabalho procura compreender qual a participação da Comissão Europeia nas políticas europeias em educação superior e se houve realmente um aumento dessa participação em relação à participação dos Estados.

Para compreender essa participação, antes de tudo, é preciso identificar em que contexto as políticas europeias em educação superior se colocam, quais os instrumentos e meios que foram utilizados pela Comissão Europeia e quais os efeitos que os mesmos geraram no processo de convergência das políticas nacionais em educação superior. Essa identificação será realizada a partir do estudo da literatura já produzida sobre as políticas europeias em educação superior e da análise de documentos primários produzidos sobre essas políticas, como Tratados da UE, Acordo de cooperação intergovernamental, Comunicados do Conselho Europeu e relatórios de avaliação da implementação das políticas realizados por agências de garantia de qualidade, organizações estudantis internacionais ou grupos de acompanhamento.

A ideia de analisar a Comissão Europeia e os Estados como atores nesse processo vem da dúvida, a partir da leitura de bibliografia já existente no tema da educação superior – como, por exemplo, De Wit e Verhoeven (2001) –, que destaca um suposto embate entre a autoridade supranacional e a autonomia dos Estados. Além disso, a importância da Comissão nas políticas Europeias é um tema bastante debatido nos estudos sobre a União Europeia.

No entanto, essa análise não tem a intenção de restringir-se ao contexto das Instituições Europeias e dos Estados, mas abre o espaço para atores subnacionais e transnacionais – especificamente, as Instituições de Ensino Superior, as agências de garantia de qualidade e as associações de reitores e estudantes.

Dessa forma, propõe-se aqui introduzir no primeiro capítulo um breve histórico das políticas europeias em educação superior, desde as primeiras iniciativas de cooperação intergovernamental nos anos 1950, levando em consideração o momento em que a integração europeia se encontrava, até a emergência do Processo de Bolonha e do Método Aberto de Coordenação. Também serão apresentados, nesse capítulo, os principais atores envolvidos nessas políticas e as principais abordagens teóricas de integração europeia relevantes na

análise desse tema. No capítulo seguinte será feita uma exposição mais profunda da formulação e monitoramento do Processo de Bolonha e da participação da Comissão Europeia em etapas diferentes do processo. No último capítulo será analisada a influência do Método Aberto de Coordenação nas políticas europeias em educação superior e na participação da Comissão Europeia nessas políticas.

2 AS POLÍTICAS EUROPEIAS EM EDUCAÇÃO SUPERIOR

A análise da política europeia de educação superior deve levar em consideração que existe a participação de uma diversidade de atores e a interação de diferentes níveis de ação. Alguns desses atores destacam-se nos procedimentos de formulação e tomadas de decisões, como os Estados nacionais - incluindo seus chefes de governo e os Ministros responsáveis pela educação superior - a União Europeia e suas instituições (com destaque para a Comissão Europeia, Conselho Europeu e Parlamento Europeu¹); atores subnacionais, como as Universidades; e transnacionais, como instituições de monitoramento, organizações estudantis e acadêmicas envolvendo representantes de diversos países.

Por envolver essa diversidade de atores em níveis distintos - desde o subnacional, passando pelo nível dos Estados até o nível supranacional -, percebe-se que a dinâmica das políticas europeias na educação superior realiza um movimento mais amplo do que o domínio exclusivo dos Estados nacionais sobre esse tema.

Por estar inserido no contexto da integração europeia, o tema traz considerável complexidade e deve ser visto com profundidade, como parte da história da integração europeia e também dentro de uma análise teórica que vem sendo desenvolvida sobre a governança europeia. Assim, este capítulo tem a intenção de esclarecer como o tema se coloca nessa contextualização histórica e teórica.

2.1 Evolução histórica das políticas europeias em educação superior

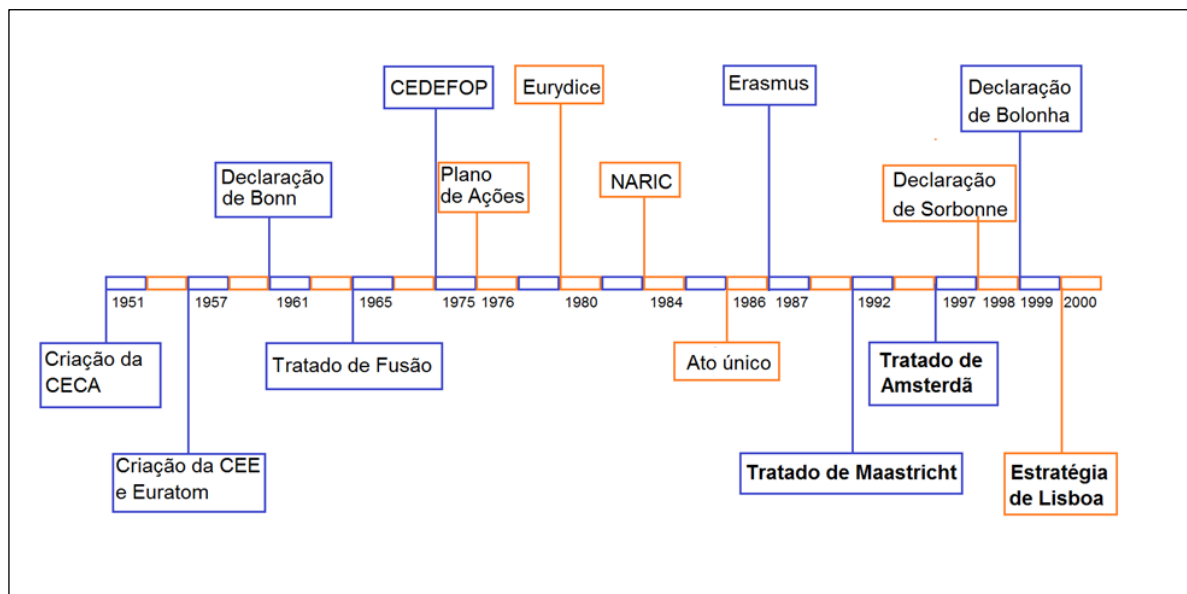
¹ A Comissão Europeia é ao mesmo tempo “o secretariado e o [órgão] proto-executivo” da UE (WALLACE, 2005, p. 50, tradução nossa). Ela é constituída por um Colegiado de Comissários, sendo 1 de cada país da UE e age como proponente na legislação e como implementadora de políticas no orçamento da UE (União Europeia, 2016). Ela representa a UE em negociações com terceiros países (WALLACE, 2005).

O Conselho Europeu é constituído pelos chefes de governo dos Estados membros da UE, pelo Presidente da Comissão e pelo Alto Representante da União Para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e tem o papel de “definir a direção política geral e as prioridades da União Europeia” (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Utilizam dos votos por maioria ou consenso em determinados assuntos para determinar a direção das políticas da UE.

O Parlamento Europeu é formado por representantes eleitos diretamente nos Estados membros com base em uma representação proporcional. Possui um papel de codecisão com o Conselho em alguns domínios, de cooperação em outros e de consulta em algumas áreas (WALLACE, 2005).

A história das políticas educacionais europeias iniciou-se em um período anterior à criação da União Europeia², com algumas iniciativas intergovernamentais e comunitárias. Na figura 1 podem ser vistos os momentos dos principais acontecimentos das políticas europeias em educação superior, bem como da integração europeia em si, tornando mais fácil a visualização do espaço temporal aqui tratado. Podemos ver ainda na década de 1950, segundo Siebiger (2013), as primeiras convenções expedidas pelo Conselho Europeu sobre educação no âmbito da Europa. Tais convenções não eram mandatórias e sugeriam a equivalência de diplomas, a integração cultural pelo estudo das línguas e história Europeia, o reconhecimento de períodos de estudo e de qualificações universitárias (SIEBIGER, 2013).

Figura 1: Integração europeia e políticas europeias de educação superior



Fonte: Elaborada pela autora.

Nessa década, o processo de integração europeia estava se iniciando com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, em 1951), da Comunidade Econômica Europeia e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (respectivamente, CEE e Euratom, em 1957) – que seriam unidas apenas em 1965, com o Tratado de Fusão, ou Tratado de

² A União Europeia surge oficialmente em 1992, com o Tratado de Maastricht. Ela se baseia em três pilares: o primeiro é constituído pelas Comunidades Europeias (CEE, CECA e Euratom), o segundo pilar, pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o terceiro pilar, pela cooperação em justiça e assuntos internos (WALLACE, WALLACE e POLLACK, 2005).

Bruxelas³. No tratado de formação da Euratom (Art. 9.2), é manifestada a ideia da criação de uma instituição de status europeu com a finalidade de incentivar a pesquisa nessa área.

Em 1961, a Declaração de Bonn foi assinada pelos representantes da Comunidade Econômica Europeia, prosseguindo com a ideia da criação de institutos universitários europeus e também estabelecendo que ambas a cooperação entre os países europeus e a integração europeia deveriam incluir os âmbitos da instrução, cultura e pesquisa. No mesmo ano, houve o tratado da Cúpula de Paris, que determinou que a Educação era uma questão de responsabilidade governamental e deveria ser tratada por meio da cooperação entre os Estados (PIATTONI, 2010).

A partir dos anos 1960 houve um momento de estagnação na integração econômica, quebrado apenas pelo Ato Único (1986), que trazia consigo diversas medidas que deveriam ser tomadas para garantir o avanço dessa integração (como a abolição das restrições regulamentares e fiscais dentro do mercado europeu) (MENEZES e PENA FILHO, 2006).

Esse período de mais de duas décadas de estagnação também se refletiu no âmbito da educação superior. Ainda foram realizadas algumas ações como a criação de uma agência descentralizada europeia que apoiava o treinamento e a educação vocacional na região, a Cedefop em 1975, e a formulação de um Programa de Ações (Action Programme) pelos Estados membros e pela Comissão, em 1976, que incentivava a interação entre as universidades e entre os países para melhorar a compreensão dos sistemas de ensino dos outros, compilar dados atualizados sobre educação e garantir o ensino para filhos da mão-de-obra imigrante (PIATTONI, 2010).

Todavia, apenas na década de 1980, nota-se o crescimento das políticas em educação superior. No início da década houve a criação da rede Eurydice, Rede de Informação Educacional na Europa, estabelecida pela Comissão Europeia seguindo um pedido dos Ministros da Educação da Comunidade Europeia em 1976 (EACEA, 1992) e responsável por gerar relatórios sobre os sistemas educacionais na Europa.

Em 1984, ocorreu a formação da rede de Centros Nacional de Informações sobre o Reconhecimento Acadêmico (NARIC) e, em 1985, o Parlamento Europeu convocou a Conferência sobre Cooperação no Ensino Superior na CEE (SIEBIGER, 2013) e os Ministros da Comunidade Europeia aprovaram que um projeto educacional fosse feito exclusivamente com recursos da comunidade e com base na sua legislação. A Comissão, então, propôs um

³ O Tratado de Fusão foi assinado em Bruxelas em 1965 pelos executivos das três Comunidades Europeias (CECA, CEE, Euratom) e entrou em vigor em 1967. Para tornar mais simples o funcionamento das instituições europeias esse tratado determinou a criação de uma Comissão Única e um Conselho Único para as três Comunidades.

projeto que seria aprovado pelo Conselho em 1987, o Erasmus, um programa comunitário de mobilidade estudantil (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 1987).

Em 1992, destacou-se o Tratado de Maastricht que, além de um marco na integração europeia – por dar origem à União Europeia – foi um marco para as políticas europeias em educação superior. Nele ficou determinado que a UE poderia participar da educação superior europeia, mas que suas responsabilidades sobre educação e treinamento de qualidade voltavam-se para o incentivo da cooperação intergovernamental e para atividades complementares às políticas dos Estados. Uma forma de se interpretar essa determinação foi tomada para criar e fortalecer programas de mobilidade, ensino de línguas e de incentivo à pesquisa e tecnologia como Erasmus (1987), LINGUA (1990), e Minerva (2002) ⁴.

No Tratado de Amsterdã (1997) ficou definido que a educação superior na Europa deveria convergir para os padrões mais altos e ser avaliada por indicadores comuns. Para Piattoni (2010), por trás dessa preocupação com a qualidade estava a ideia de promover a competitividade internacional na Europa e a mobilidade no Mercado Único.

No ano seguinte foi assinada a Declaração de Sorbonne (1998) pelos representantes da Alemanha, França, Itália e Reino Unido, dando início ao chamado Processo de Bolonha. Em 1999 além destes, outros 24 países assinaram a Declaração de Bolonha, que definiu um conjunto de etapas a serem seguidas pelos Estados com a finalidade de integrar e harmonizar a educação superior europeia. Desde então processo é avaliado, normalmente, a cada dois anos em reuniões ministeriais utilizando os dados coletados pelo *Bologna Follow-up Group*, Eurostat, Eurostudent⁵ e Eurydice.

O Processo surgiu com a intenção de fortalecer a competitividade e atratividade da educação superior na Europa e promover a mobilidade estudantil e empregabilidade nos países participantes, além de fomentar um aumento da transparência dos sistemas educacionais. Na prática, ele propõe modificar a estrutura dos sistemas educacionais domésticos para permitir sua integração e harmonização.

⁴ O Erasmus é um programa de apoio à mobilidade de estudantes e professores do ensino superior entre os Estados da União Europeia e associados, hoje em funcionamento em diversos países da UE e associados. O Erasmus Mundus foi criado em 2009 para promover a mobilidade entre os estudantes e professores de países europeus e países terceiros. O programa foi concluído em 2013 e seguido pelo programa Erasmus +. O LINGUA é um programa de incentivo à aprendizagem de todos os idiomas oficiais da Europa e o Minerva (Minerva eC, desde 2006) promove a cooperação no campo da educação aberta e à distância e da informação e tecnologia da comunicação na educação.

⁵ O *Bologna Follow-up Group* é uma estrutura de acompanhamento permanente criada na Conferência Interministerial de Praga (2001) e composta por representantes dos países participantes e da Comissão Europeia. A Eurostat é a agência estatística da União Europeia; o Eurostudent é uma rede de pesquisadores, representantes dos ministérios nacionais e outros *stakeholders* que levantam dados em relação as condições econômicas e sociais dos estudantes na Europa.

Segundo Ravinet (2008), apesar de que o Processo de Bolonha não possuir inicialmente nenhum status legal, os seus Comunicados e Declarações foram sempre apresentados em um formato quase jurídico. Além disso, um alto grau de formalidade foi sendo agregado a ele por conta da estrutura de acompanhamento (*follow-up*) desde o princípio.

O Processo de Bolonha iniciou-se com reuniões ministeriais dos Estados da União Europeia, mas teve uma grande participação da Comissão Europeia que, por exemplo, financia as reuniões dos Ministros. Pode-se dizer que esse comportamento refletiu o que determinou o tratado de Maastricht – incentivar a cooperação intergovernamental na educação superior -, mas uma nova estratégia da União Europeia também viria a contribuir com a maior participação da Comissão nas políticas em educação superior.

Essa seria a Estratégia de Lisboa, a “primeira grande visão integrada para o desenvolvimento da Europa, partilhada pelo conjunto dos Estados membros” (NEVES e ZORRINHO, 2014), pensada para os anos de 2000 a 2010. Seu objetivo era tornar a população europeia uma “sociedade baseada no conhecimento” e a UE a “zona mais competitiva do mundo” através da “integração dos mercados e coordenação das políticas macroeconômicas” (CONSELHO, 2000).

Além disso, nessa estratégia, foi determinada a utilização do Método Aberto de Coordenação (MAC), um instrumento de execução das políticas europeias, para garantir a convergência das políticas nacionais em educação superior sem atribuir mais poderes às instituições Europeias, evitando assim a resistência dos Estados e, conseqüentemente, impasses na formação de consensos.

Esse método funciona de forma branda e não obrigatória, com a fixação de direcionamentos e objetivos gerais sobre determinada política, o estabelecimento de alguns indicadores de forma coletiva, a introdução desses direcionamentos nas políticas nacionais e o monitoramento, avaliação e revisão dessas ações nacionais pelos pares que exercem pressão para a harmonização das políticas em questão. Enquanto a definição dos objetivos é conjunta, os Estados buscam seus próprios meios de alcançá-los, considerando seu próprio ritmo e suas próprias prioridades.

Nos dias de hoje o que se percebe é uma grande influencia da Estratégia de Lisboa na política europeia de educação superior, incluindo um impacto considerável no progresso do Processo de Bolonha, que realizou avanços significativos em relação às metas estabelecidas. Também se verifica a presença da Comissão Europeia, especialmente desde o Tratado de Maastricht (1992) nas políticas em educação superior, havendo inclusive um Diretório-Geral

que inclui o tema da educação (além de outros, como cultura, multilinguismo, treinamento, esporte, juventude e sociedade civil.), o DG-EAC ou Diretório Geral de Educação e Cultura. Tal presença, no entanto, tem se mostrado, como determina o tratado de Maastricht, complementar a atuação dos Estados nesse tema.

2.2 Contribuições teóricas das perspectivas de integração europeia

Da mesma forma que as políticas europeias em educação superior não podem ser desatreladas da história da integração europeia, as análises produzidas sobre essas políticas têm sido feitas à luz das teorias de integração e dos seus desdobramentos teóricos, como a abordagem de governança europeia. Por tal motivo, faz-se necessário o esclarecimento dessas perspectivas e desdobramentos.

Pollack (2005) e Castro (2014) afirmam que não existe uma única teoria que explique a integração europeia de forma completa. Para eles, algumas perspectivas teóricas tiveram mais sucesso em explicar determinados contextos em momentos específicos.

Pollack (2005) diz que quando o processo de integração europeia estava indo bem (dos anos 1950 aos anos 1960) teorias como o *neofuncionalismo* surgiram com uma visão que ressaltava as forças europeias, comunitárias ou supranacionais frente aos Estados. Quando esse processo de integração passou a encontrar problemas (entre as décadas de 1960 e 1980) surgiram teorias como a *intergovernamentalista*, com uma visão mais voltada para o papel dos Estados e sua resistência em relação às ações dos atores supranacionais que pudessem implicar em alguma perda de sua soberania.

O *neofuncionalismo* foi especialmente representado por Ernst Haas (1958 apud CASTRO, 2014) que via a construção de uma “comunidade política pós-nacional” e ressaltava a importância do deslocamento de lealdade política para um centro de poder supranacional (CASTRO, 2014). Haas (1961 apud POLLACK, 2005) contribuiu para o desenvolvimento do conceito de *spillover* funcional, no qual a iniciativa de ter um tema sob a autoridade de uma instituição central (supranacional) faz com que haja uma pressão para que assuntos correlacionados também sejam postos sob essa autoridade. George (1991 apud POLLACK, 2005) propõe um *spillover* político, um processo no qual os atores subnacionais começam a perceber os benefícios da integração, direcionando então sua lealdade para o âmbito supranacional, fazendo com que haja uma pressão de ambas as partes (subnacional e

supranacional) para que esse processo de integração continue em diversas áreas (POLLACK, 2005).

Já o *intergovernamentalismo*, surge em meados dos anos 1960, com alguns autores como Hoffmann (1966 apud POLLACK, 2005) e Millward (2000 apud POLLACK, 2005), com a percepção da resistência dos Estados em abdicar de parte da sua soberania. A manutenção, em muitas áreas, da unanimidade como método decisório ao invés da maioria qualificada, como havia sido proposto na CEE em 1966, é um exemplo da expressão dessa resistência. Moravcsik (1993, 1998 apud POLLACK, 2005) contribui com a reformulação dessa perspectiva em meados dos anos 1980 ao colocar que a integração teve maior sucesso pelas próprias preferências e atitudes dos Estados. O papel da instituição – no caso, a União Europeia -, nessa perspectiva, o *intergovernamentalismo liberal*, seria apenas evitar que os Estados membros quebrassem os compromissos assumidos. Assim, a partir do momento em que os Estados possuem suas próprias preferências, eles agem de forma a utilizar a barganha para alcançar seus objetivos, tendo as instituições pouco ou nenhum poder nesse processo.

Outros autores criticaram essa visão, especialmente os institucionalistas, afirmando que as instituições são mais do que “epifenômenos” (POLLACK, 2005) e, no caso da União Europeia, influenciam a eficiência das políticas europeias. Dentro dessa perspectiva, há o *institucionalismo da escolha racional* que coloca que as regras formais das instituições moldam os resultados políticos; o *institucionalismo histórico* que diz que as instituições podem influenciar, ao longo do tempo, os processo de barganha dos Estados e o comportamento dos atores que a fundaram; e o *institucionalismo sociológico* que afirma que, não apenas as regras formais, mas também as normas informais e convenções das instituições conseguem exercer essa influência (POLLACK, 2005).

O *construtivismo* se assemelha ao institucionalismo sociológico ao concordar que as normas informais das instituições influenciam o comportamento dos estados, mas adiciona a noção de que as identidades e preferências dos atores são remodeladas com a influência das instituições (POLLACK, 2005).

Esses debates ontológicos, que discutem do que se trata a União Europeia e quais são as forças que direcionam o sentido e o ritmo da integração, continuam existindo, no entanto, paralelamente eles presenciam também o surgimento de uma perspectiva teórica de estudos voltada para uma abordagem processual, ou seja, dando mais atenção a como são formadas e desenvolvidas as políticas europeias.

A perspectiva da governança europeia é bastante utilizada para entender esse cenário. Ela surge, não como uma teoria única que explica o funcionamento da União Europeia, mas

como um agrupamento de teorias relacionadas que enfatizam temas comuns (JACHTENFUCHS 2001 apud POLLACK, 2005; JACHTENFUCHS e KOHLER-KOCH 2004 apud POLLACK, 2005). Essa abordagem trata a União Europeia não como uma organização internacional ou como uma “forma de sistema político doméstico” e sim como um sistema no qual, mesmo sem um governo superior central, os Estados agem de forma cooperativa para alcançar ganhos mútuos (POLLACK, 2005). Dentro dessa visão, Hix (1998 apud POLLACK 2005) afirma que a UE possui a capacidade não hierárquica de mobilizar redes de atores públicos e privados que são guiados por instituições formais e informais na busca de soluções de problemas.

Desde o ano de 2000, a Comissão Europeia colocou como um dos seus objetivos estratégicos a reforma da governança europeia e a reformulação do método comunitário para envolver mais participação de atores da sociedade e introduzir mais flexibilidade na execução das políticas, considerando as diversidades locais e regionais (COMISSÃO EUROPEIA, 2001).

De acordo com Rodhes (1996 apud POLLACK 2005), a governança se diferencia dos governos por quatro características importantes: a interdependência entre os atores, as interações contínuas entre os membros da rede, as interações similares a jogos (cujas regras são determinadas pelos participantes da rede) e a significativa autonomia dessas redes auto-organizadas em relação aos Estados.

Especificamente no tema da educação superior europeia a produção de Piattoni (2010) baseada na abordagem da governança europeia se destaca. A autora afirma que existem duas tendências na Europa Contemporânea que refletem a oscilação entre uma cooperação internacional e uma direção supranacional no tema da educação superior. Uma diz respeito ao controle dos Estados sob a educação, já que esta é convencionalmente considerada essencial para a disseminação da língua, da identidade nacional e para o avanço científico e tecnológico de um Estado e, por isso, responsabilidade dos mesmos. Outra tendência está relacionada com a própria mobilidade dos profissionais desse meio e ao surgimento de uma comunidade acadêmica e política que busca uma governança supranacional nesse tema. Ao mesmo tempo, já existe um mercado comum europeu que também realiza pressão para que a qualificação dessa mão-de-obra europeia seja realizada também no nível europeu para facilitar a mobilidade dos profissionais.

A autora afirma que existem quatro vertentes distintas de política da educação superior na Europa. A primeira delas foi a tentativa de criar uma Universidade Europeia, ou um sistema universitário europeu de qualidade, uma ideia que surge ainda na Comunidade

Europeia do Carvão e Aço, a partir de um esforço intergovernamental, que deu origem ao Instituto Universitário Europeu, localizado em Florença, na Itália (CONVENÇÃO, 1972).

A segunda é o reconhecimento mútuo de diplomas relativos ao treinamento vocacional e livre movimento de trabalhadores qualificados pela Europa. A ideia de “treinamento vocacional” é expandida para todos os cursos superiores com uma interpretação realizada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia⁶ (BEERKENS, 2008 apud PIATTONI, 2010) e a menção à responsabilidade da Comissão em incentivar a educação superior no Tratado de Maastricht traz uma participação ampliada da mesma no tema.

Uma terceira vertente está na criação de políticas comunitárias que favorecem a mobilidade de estudantes e acadêmicos, como os programas Erasmus e Sócrates. Essa vertente tem um caráter de política comunitária, com a participação de associações educacionais que ajudam a monitorar e facilitar a mobilidade. Ela também contribuiu com a criação do DG-EAC na Comissão Europeia, dedicado - dentre outras atribuições - a coordenar os programas de mobilidade.

Finalmente, há a vertente dos procedimentos como o Método Aberto de Coordenação em educação e o Processo de Bolonha que intencionam gerar uma convergência dos sistemas de ensino superior europeus. Tal vertente deu mais espaço à sociedade civil e, assim como a vertente das políticas de mobilidade, contou com maior apoio da Comissão Europeia.

Piattoni (2010) expõe essas vertentes para demonstrar o aumento da supranacionalização – através da participação da Comissão - ao longo do tempo nas políticas em educação superior e também para demonstrar como essa realidade não pode ser explicada exclusivamente por perspectivas teóricas como o intergovernamentalismo e o neofuncionalismo, por muito tempo, dominantes nos estudos de integração europeia.

A sua visão trata de um conceito mais específico dentro da governança, o de Governança Multinível (GMN) por envolver tantos atores de diferentes naturezas e dos mais diversos níveis. O termo tem origem em uma publicação de Gary Marks (1992 apud PIATTONI, 2010), na qual o mesmo criticou a visão dicotômica entre os Estados membros e as instituições Comunitárias, defendendo que a realidade mostrava um processo muito mais complexo que envolvia diferentes níveis e atores.

⁶ O Tribunal de Justiça da União Europeia é uma instituição da UE, responsável por garantir que a legislação europeia seja interpretada da mesma maneira em todos os Estados membros e que todos esses respeitem tal legislação. Além disso, também trata de disputas entre os Estados e as instituições europeias (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Piattoni (2010) parte desse conceito e do debate sobre GMN para desenvolvê-lo. Ela afirma que a GMN se refere a três níveis análises: como padrão de mobilização política (*politics*), como um arranjo decisório (*policy*) ou como uma estruturação do Estado (*polity*). O primeiro nível refere-se a como atores não governamentais e não estatais conseguem ter influência nas políticas diárias da UE e estarem presentes nessa arena sem a permissão explícita dos Estados ou das instituições da UE. O segundo nível analisa a governança multinível como uma mudança nos arranjos decisórios por meio das redes, dos comitês e de outros novos instrumentos. O terceiro nível trata de como a estrutura política da União Europeia e dos Estados membros está sendo transformada pelos novos arranjos decisórios e mobilizações políticas referidos nos dois outros níveis. Assim, baseando-se nas análises de Hooghe e Marks (2003 apud PIATTONI, 2010), a autora diz que a GMN está gerando novos padrões de relação entre os diferentes níveis (supranacional, nacional e subnacional), desafiando as relações hierárquicas, mas não completamente superando-as.

Pode-se dizer, portanto, que a perspectiva da governança traz uma grande contribuição para a compreensão do fenômeno da harmonização dos ensinos superiores dos Estados da União Europeia, especialmente em se tratando do início do Processo de Bolonha e a influência que a Estratégia de Lisboa trouxe para o mesmo.

Nos capítulos seguintes, a passagem de um processo *essencialmente governamental* - como disse Keeling (2006) - para um instrumento como o Método Aberto de Coordenação será analisada de forma mais aprofundada, considerando o lugar histórico e teórico que tal fenômeno ocupa dentro da integração europeia.

3 A COMISSÃO EUROPEIA NO PROCESSO DE BOLONHA

Para compreender o papel da Comissão Europeia nas políticas europeias de educação superior é indispensável compreender melhor o Processo de Bolonha, já que o mesmo representou uma importante possibilidade de ação para essa instituição. Dessa forma, este capítulo pretende destacar especialmente o funcionamento do Processo de Bolonha e as principais decisões tomadas nele desde sua criação até o último Comunicado produzido em 2015 em Ierevan, pelos Ministros responsáveis pela educação superior nacionalmente. Em seguida busca-se detalhar a participação da Comissão nesse Processo.

3.1 Processo de Bolonha: funcionamento e evolução das políticas

Em relação a outras iniciativas de cooperação intergovernamental em educação, o Processo de Bolonha se destaca por diversos motivos, dentre eles por sua estrutura organizacional própria e pela diversidade de participantes: Estados, na figura dos Ministros responsáveis pela educação; atores subnacionais, como as Instituições de Ensino Superior; agências transnacionais, como as associações de reitores europeus, e as agências não governamentais de garantia de qualidade; e instituições da União Europeia, na figura da Comissão Europeia.

O Processo de Bolonha é um mecanismo que surgiu por esforços intergovernamentais dos Ministros responsáveis pela educação nos países da União Europeia e que hoje abrange 48 países, sendo 28, os Estados membros da UE.⁷ Ele é conhecido por disseminar a divisão dos sistemas de ensino na Europa em três ciclos (Bacharelado, Mestrado e Doutorado) e por ter difundido a utilização de um sistema único de créditos, o ECTS⁸, por muitos países da UE. Esse processo tem a finalidade de gerar a convergência dos sistemas de ensino superior na

⁷ Países que fazem parte do Processo de Bolonha: Alemanha, Áustria, Bélgica (comunidades flamenga e francófona), Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, República Checa, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Letônia, Malta, Luxemburgo, Países Baixos, Polônia, Portugal, Romênia, República da Eslováquia, Reino Unido, Suécia (Estados membros da UE), Albânia, Andorra, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Bósnia e Herzegovina, Cazaquistão, Federação Russa, Geórgia, Islândia, Liechtenstein, Macedônia, Moldávia, Montenegro, Noruega, Santa Sé, Sérvia, Suíça, Turquia e Ucrânia (Estados fora da UE).

⁸ ECTS: Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos, em inglês, *European Credit Transfer and Accumulation System*, era utilizado apenas para a transferência de créditos até 2003, quando adquire a função também de acumulação desses.

Europa, modificando sua estrutura e garantindo a mobilidade e aproveitamento de estudos e diplomas dos cidadãos europeus.

Normalmente, refere-se ao início do Processo de Bolonha a partir das Declarações de Sorbonne (1998) e de Bolonha (1999), tendo a primeira sido assinada pelos Ministros responsáveis pela educação superior na França, na Itália, no Reino Unido e na Alemanha e a segunda por 28 países europeus.

A Declaração de Sorbonne foi assinada na ocasião do aniversário da Universidade de Paris, momento em que se lembrava que, na época da fundação das Universidades mais antigas da Europa, os estudantes e acadêmicos circulavam mais livremente pelo continente. Assim, tais Ministros expressaram sua vontade em tentar remover as barreiras da mobilidade e promover uma cooperação mais próxima entre os países por meio da criação de um Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES).

Tal declaração introduziu a ideia de que a “Europa do Conhecimento” era tão importante no processo de integração europeu quanto o avanço da integração econômica e, além disso, que a educação superior estava muito ligada ao desenvolvimento e capacidade de competitividade econômica internacional. Os Ministros também colocaram que os sistemas educacionais na Europa deveriam se concentrar em aumentar sua atratividade em relação ao resto do mundo.

Nela também se colocaram algumas metas mais específicas como a criação de um sistema de ensino com dois ciclos de fácil reconhecimento internacional - graduação e pós-graduação – e de um sistema de aproveitamento de créditos e semestres. Com isso, a declaração reforçou os princípios da Convenção de Lisboa (1997) que determinava ferramentas para facilitar o reconhecimento de diplomas acadêmicos na Europa.

A Declaração de Bolonha foi assinada no ano seguinte à de Sorbonne, reforçando os princípios e ideias definidos nesta última, especialmente a necessidade de garantir as características de competitividade e atratividade do Espaço Europeu do Ensino Superior.

Devido a um momento de celebração da autonomia das Universidades, o aniversário de 900 anos da Universidade de Bolonha, o Processo de Bolonha herdou o destaque do papel de centralidade, independência e autonomia das Universidades (NYBORG, 2014).

As Universidades aceitaram a visão de Bolonha sobre a educação superior nesse sentido de reforçar as autonomias das universidades, em oposição a um controle estatal mais forte que existia em alguns países. No entanto, elas perceberam que essa delimitação do Espaço Europeu de Pesquisa ou da Educação Superior trouxe uma consequência para as

universidades: a diminuição das possibilidades de parcerias individuais com outros países fora da Europa.

Considerando as vantagens e desvantagens do Processo de Bolonha, a Conferência Permanente de Reitores Presidentes e Vice-chanceleres das Universidades Europeias (que viria a formar, posteriormente a Associação das Universidades Europeias), recebeu as ideias dos Ministros de forma positiva, mas não sem perceber seus inconvenientes. O presidente da Confederação afirmou apreciar a iniciativa dos Ministros em reconhecer os obstáculos à mobilidade e em apresentar ideias para superá-los. Por outro lado, ele também afirmou que não se deve procurar uma harmonização ou “uniformidade” e sim uma equivalência, ou seja, a criação de um quadro para conversão de créditos e intermédio de avaliações que permitam a continuidade para os estudantes dos ensinos superiores na Europa (NYBORG, 2014).

Alguns objetivos mais concretos foram definidos pela Declaração de Bolonha com a finalidade de serem alcançados até o fim de 2010 por meio da coordenação das políticas nacionais. Tais objetivos foram:

1. Adoção de um sistema de graus acadêmicos de fácil equivalência, também através da implementação do Suplemento ao Diploma, para promover a empregabilidade dos cidadãos europeus e a competitividade do Sistema Europeu do Ensino Superior.
2. Adoção de um sistema baseado em dois ciclos principais, a graduação e pós-graduação. O acesso ao segundo ciclo deverá requerer a finalização com sucesso de estudos do primeiro, com a duração mínima de três anos. O grau atribuído depois de terminada a primeira fase deverá também ser considerado como sendo um nível de habilitações apropriado para ingressar no mercado de trabalho Europeu. O segundo ciclo deverá conduzir ao grau de mestre e/ou doutor, como em muitos países europeus;
3. Criação de um sistema de créditos – tal como no sistema ECTS – como uma forma adequada de incentivar a mobilidade de estudantes da forma mais livre possível. Os créditos poderão também ser obtidos em contextos de ensino não superior, incluindo aprendizagem feita ao longo da vida, contanto que sejam reconhecidos pelas Universidades participantes.
4. Incentivo à mobilidade por etapas no exercício útil que é a livre circulação, com particular atenção:
 - aos estudantes, o acesso a oportunidades de estudo e de estágio e o acesso aos serviços relacionados;
 - aos professores, investigadores e pessoal administrativo, o reconhecimento e valorização dos períodos dispendidos em ações Europeias de pesquisa, ensino e formação, sem prejudicar os seus direitos estatutários. Incentivo à cooperação europeia na garantia da qualidade com o intuito de desenvolver critérios e metodologias comparáveis.
5. Promoção das necessárias dimensões a nível Europeu no campo do ensino superior, nomeadamente no que diz respeito ao desenvolvimento curricular, cooperação internacional, projetos de circulação de pessoas e programas integrados de estudo de estágio e de pesquisa. (BOLONHA, 1999, para. 10)

Dessa forma iniciado, o Processo de Bolonha prosseguiu com uma estrutura baseada em reuniões ministeriais a cada dois anos, até o ano de 2009, já que em 2010 houve uma reunião ministerial comemorativa de 10 anos do Processo em 2010, em seguida outra reunião em 2012 e a última, até o momento, em 2015. Elas resultaram nos Comunicados de Praga (2001), Berlim, Bergen (2005), Londres (2007), Leuven/Louvain-la-Neuve (2009), Budapeste/Viena (2010), Bucareste (2012) e Ierevan (2015) que geravam recomendações para políticas nacionais, direcionamentos para a cooperação intergovernamental e Programas de Trabalho (*Work Programme*) para o período determinado.

Dessas reuniões também surgiram algumas agências e grupos que monitoram o avanço dos esforços nacionais em direção aos objetivos definidos nessas reuniões. Um desses grupos é o *Bologna Follow Up Group* (BFUG) um grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha, criado em 1999 para acompanhar as recomendações feitas nas conferências ministeriais e a implementação das mesmas.

O BFUG é constituído por 49 membros votantes, (os representantes dos 48 países do Processo e a Comissão Europeia), 8 membros consultivos (BUSINESSEUROPE, Conselho da Europa⁹, EI-IE, ENQA, ESU, AUE, UNESCO, EURASHE e EQAR¹⁰) e 7 parceiros (EAIE, EUROCADRES, Eurodoc, EuroScience, Eurostat, Eurostudent e Eurydice).

Em 2003, foram determinadas pelos Ministros, no Comunicado de Berlim, as seguintes funções para o BFUG no Processo de Bolonha: preparar as conferências ministeriais, supervisionar o Processo de Bolonha entre essas conferências e decidir por questões que não precisam ser deliberadas pelos Ministros.

Outro grupo importante também a gerar relatórios considerados nas reuniões ministeriais é a Associação das Universidades Europeias (AUE), com representação em 47 países do Processo de Bolonha. Ela surgiu em 2001 com a fusão da Conferência Permanente de Reitores, Presidentes e Vice-chanceleres das Universidades Europeias e da Confederação de Conferências de Reitores da União Europeia. Essa fusão aconteceu após o Processo de Bolonha como uma necessidade de haver uma só voz para representar os interesses das Universidades europeias (NYBORG, 2014).

A partir do Comunicado de Bergen (2005), os Ministros também passaram a considerar os relatórios *Bologna With Students Eyes* (Bolonha Com os Olhos dos Estudantes)

⁹ O Conselho da Europa (diferente do Conselho Europeu) é uma organização internacional fundada em 1949 e composta por 47 Estados membros, focada em promover a democracia, o direito, os direitos humanos o desenvolvimento econômico e a integração de certas funções regulatórias na Europa (EHEA, 2016).

¹⁰ A entrada da EQAR ainda está sendo negociada.

do grupo Uniões Nacionais de Estudantes na Europa, ou ESIB¹¹, uma organização representante das diversas uniões estudantis dos países europeus, responsável por promover o interesse dos estudantes nos níveis europeu e internacional.

Em 2007, no Comunicado de Londres, houve a primeira menção a um relatório produzido pela rede Eurydice, fundada pela Comissão Europeia e pelos Estados membros para fortalecer a cooperação na área educacional e responsável por analisar e divulgar informações sobre as políticas em educação na União Europeia em todos os níveis, não apenas no ensino superior.

O Processo de Bolonha conta também com a contribuição de agências de garantia de qualidade nacionais e independentes, que realizam a análise da qualidade do ensino superior dos países membros. Além delas, foi fundada em 2000, seguindo uma recomendação do Conselho Europeu a ENQA, Rede Europeia para Garantia de Qualidade em Educação Superior, que em 2004 passou a se chamar Associação Europeia para Garantia de Qualidade em Educação Superior. Além de prover dados importantes para o BFUG, essa associação gera documentos a serem considerados nas reuniões ministeriais e gerou um relatório completo em 2010, quando o Processo completou dez anos de existência.

Essa estrutura composta por mecanismos como os Comunicados, as reuniões e os relatórios de avaliação atribuiu ao Processo de Bolonha uma roupagem formal que, muitas vezes é usada pelos Estados para legitimar reformas nacionais (RAVINET, 2008), ou seja, internamente os Ministros ou chefes de governo tentam promover alguma mudança que é de seu interesse argumentando que é necessário manter os compromissos internacionais. No entanto, oficialmente os Comunicados do Processo de Bolonha são meramente declarações da intenção em coordenar as políticas nacionais para o ensino superior. Elas não geram nenhuma obrigação, propriamente dita, ou risco de ser excluído do processo em caso de não prosseguimento dos compromissos (RAVINET, 2008).

Não há sanções formais, apesar disso, há um tipo de sanção política. Uma vez que existem diversas agências de monitoramento os Estados percebem que são constantemente observados e que não podem realizar relatórios nacionais com informações muito discrepantes dos demais relatórios (RAVINET, 2008). Além disso, foi criado, dentro do BFUG, um sistema de pontuação e comparação do progresso nos objetivos do Processo de Bolonha. Essa estrutura intensifica então uma possível pressão dos pares, que podem observar e comparar o

¹¹ O ESIB era denominado European Students Information Bureau até 1992, quando teve seu nome mudado para National Unions of Students in Europe.

desempenho uns dos outros. Como essas informações ficam disponíveis ao público, os Estados também ficam mais sujeitos a pressão vinda de diversas partes da sociedade.

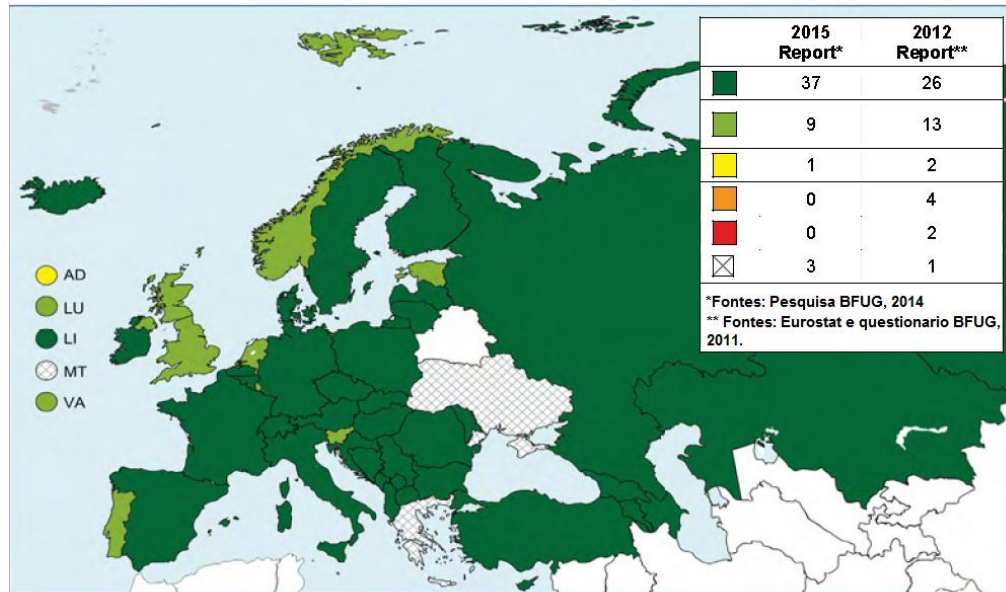
As estruturas de acompanhamento são, para Ravinet (2008), o grande motivo para que o Processo de Bolonha tenha essa aparência formal e para que haja um avanço tão significativo na adesão dos países e no alcance dos objetivos propostos nesse processo.

Esse avanço é relativo aos resultados de alguns dos indicadores do Processo de Bolonha¹². Em relação à adoção dos dois primeiros ciclos do sistema (figura 2), em 2013, 37 dos 48 países possuíam 90% dos seus estudantes em um sistema de dois ciclos de acordo com os princípios de Bolonha. Sobre o sistema único de créditos (figura 3), 27 países usavam o ECTS em todos os programas de ensino superior e 17 usavam ECTS em 75% dos programas de ensino superior ou utilizavam um sistema de créditos completamente compatível com o ECTS (COMISSÃO EUROPEIA, EACEA, EURYDICE, 2015).

No entanto, no que se refere ao reconhecimento da aprendizagem prévia e a indicadores criados para medir o acesso dos cidadãos dos países participantes e a dimensão social, verifica-se que poucos países priorizavam tais questões. A respeito da participação estudantil no sistema externo de garantia de qualidade (figura 4), em 14 países os estudantes participavam de todo os 5 níveis das revisões de garantia de qualidade; em 7 países eles participam em 4 níveis; em 13, eles participam em 3 níveis; em 7, participam de 2 níveis e em outros 7 países, os estudantes não podiam participar de nenhum desses níveis. Além disso, sobre a portabilidade de investimentos para o estudo (figura 5), 10 países permitiam a completa portabilidade aos estudantes, mas, por outro lado, 10 países não permitiam nenhum tipo: os investimentos eram destinados aos estudantes apenas enquanto estivessem em seu país de origem (COMISSÃO EUROPEIA, EACEA, EURYDICE, 2015).

¹² Os indicadores do Processo de Bolonha, chamados *scorecard indicators* estão presentes no relatório de implementação de 2015. Nove deles – nº 1: Estágio de implementação do primeiro e segundo ciclo, 2013/14, nº 2: acesso ao ciclo seguinte, 2013/14; nº 3: implementação de quadros de qualificação nacionais, 2013/14; nº 4: estágio de implementação do sistema ECTS, 2013/14; nº 5: estágio de implementação do Suplemento de Diploma, 2013/14; nº 7: estágio de desenvolvimento de um sistema externo de garantia de qualidade, 2013/14; nº 8: nível de participação estudantil no sistema externo de garantia de qualidade; nº 9: nível de participação internacional em garantia de qualidade externa, 2013/14; nº 11: reconhecimento de aprendizagem prévia, 2013/14- foram estabelecidos na primeira década do processo e os outros quatro – nº 6: nível de abertura para atividade além das fronteiras das agências de garantia de qualidade registradas na EQAR; nº 10: medidas para apoiar a participação de estudantes desfavorecidos, 2013/14; nº 12: portabilidade de concessões públicas ou empréstimos com subsídios públicos; nº 13: apoio financeiro à mobilidade para estudantes desfavorecidos. - foram criados para esse relatório (COMISSÃO EUROPEIA, EACEA, EURYDICE, 2015).

Figura 2 – Indicador nº 1: Estágio de implementação do primeiro e segundo ciclo, 2013/ 2014¹³.



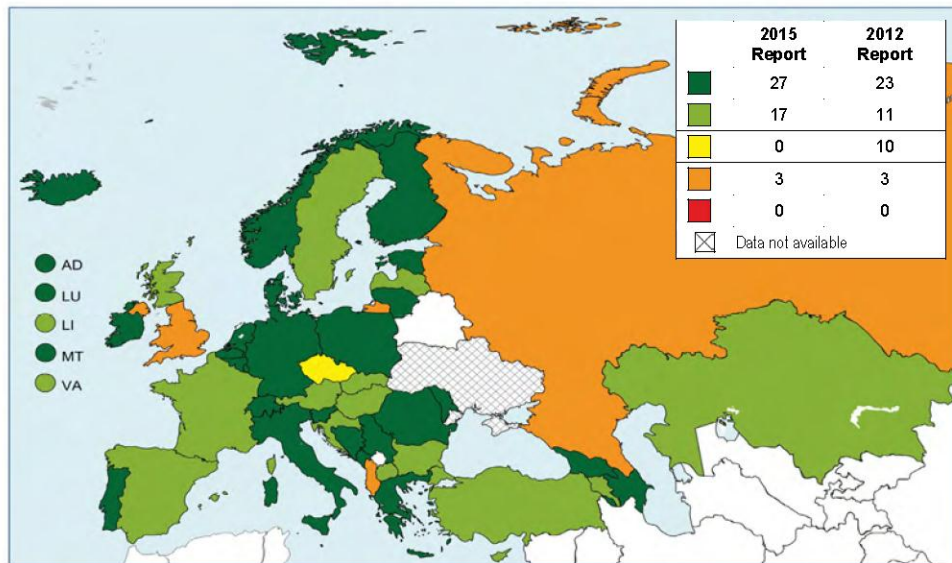
Categorias dos indicadores

- Ao menos 90% de todos os estudantes estão matriculados em um curso de dois ciclos que está de acordo com os princípios de Bolonha.
- 70-89% de todos os estudantes estão matriculados em um curso de dois ciclos que está de acordo com os princípios de Bolonha.
- 50-69% de todos os estudantes estão matriculados em um curso de dois ciclos que está de acordo com os princípios de Bolonha.
- 25-49% de todos os estudantes estão matriculados em um curso de dois ciclos que está de acordo com os princípios de Bolonha.
- Menos de 25% dos estudantes estão matriculados em um curso de dois ciclos que está de acordo com os princípios de Bolonha.
 OU
 Uma legislação para o sistema de cursos de acordo com os princípios de Bolonha foi adotada e está aguardando implementação.
- ⊠ Dados não disponíveis.

Fonte: COMISSÃO EUROPEIA; EACEA; EURYDICE, 2016, p. 50, adaptada pela autora.

¹³ O primeiro indicador é definido como a porcentagem de estudantes estudando em programas pertencentes ao modelo de Bolonha (COMISSÃO EUROPEIA, EACEA, EURYDICE, 2015).

Figura 3 – Indicador nº 4: estágio de implementação do sistema ECTS, 2013/2014.



Categorias dos indicadores

- Créditos ECTS são alocados a todos os componentes dos programas de ensino superior, permitindo a transferência e acumulação. É possível demonstrar a ligação dos créditos com os resultados de aprendizagem

- Créditos ECTS são alocados a todos os componentes de mais 75% dos programas de ensino superior, permitindo a transferência e acumulação E é possível demonstrar a ligação entre os créditos e os resultados de aprendizagem.
 OU
 Créditos são alocados para todos os componentes de todos os programas de ensino superior, utilizando um sistema de crédito completamente compatível com o ECTS, permitindo a transferência e acumulação E é possível demonstrar a ligação entre os créditos e os resultados de aprendizagem.

- Créditos ECTS são alocados em 50-75% de todos os programas de ensino superior E é possível demonstrar a ligação entre os créditos e os resultados de aprendizagem.
 OU
 Créditos ECTS são alocados a todos os componentes de mais 75% dos programas de ensino superior, permitindo a transferência e acumulação, mas os créditos ECTS ainda não estão ligados aos resultados da aprendizagem.

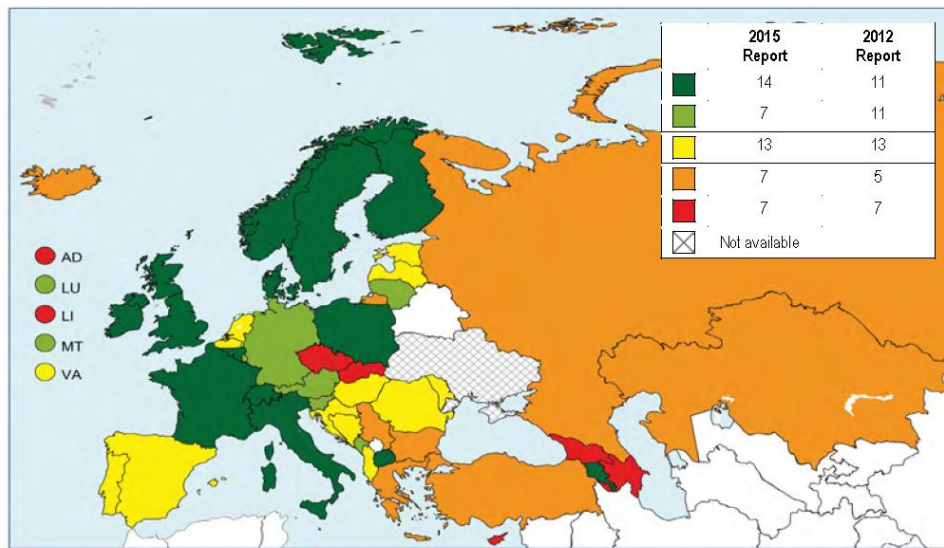
- Créditos ECTS estão alocados em 49% dos programas de ensino superior.
 OU
 Um sistema de créditos nacional, não completamente compatível com o ECTS, é utilizado.

- Créditos ECTS estão alocados em menos de 49% dos programas de ensino superior.
 OU
 ECTS são usados em todos os programas, mas apenas para transferência de crédito.

- Não há dados disponíveis

Fonte: COMISSÃO EUROPEIA; EACEA; EURYDICE, 2016, p. 69, adaptada pela autora.

Figura 4 – Indicador nº 8: Nível de participação estudantil no sistema externo de garantia de qualidade, 2013/2014.

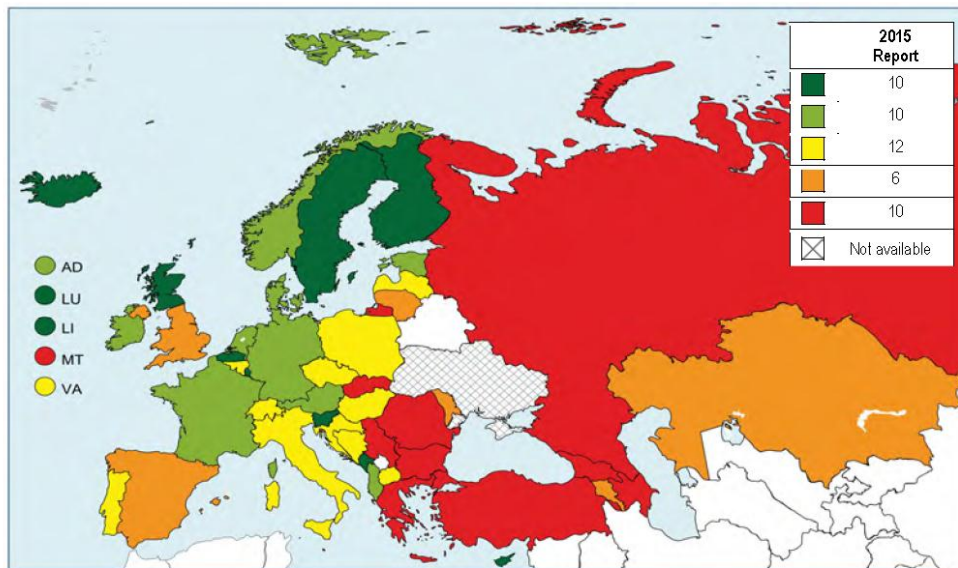


Categorias dos indicadores

- Em todas as revisões de garantia de qualidade, todos os estudantes participam em cinco níveis:
 - Em estruturas de governança das agências nacionais de garantia de qualidade
 - Como membros plenos ou observadores em times revisores externos
 - Na preparação de relatórios de auto-avaliação
 - Na preparação do processo de tomada de decisões para revisões externas
 - Nos procedimentos de *follow-up*
- Estudantes participam em quatro dos cinco níveis mencionados acima.
- Estudantes participam em três dos cinco níveis mencionados acima.
- Estudantes participam em dois dos cinco níveis mencionados acima.
- Estudantes não podem participar ou participam em apenas um dos cinco níveis mencionados acima.
- ☒ Não há dados disponíveis.

Fonte: COMISSÃO EUROPEIA; EACEA; EURYDICE, 2016, p. 101, adaptada pela autora.

Figura 5 - Indicador nº 12: Portabilidade de concessões públicas e empréstimos com subsídios públicos.



Categorias dos indicadores

- **Portabilidade Completa** por todo o EEES de todas as medidas de suporte estudantil nacionais – concessões e/ou empréstimos – para mobilidade de créditos e de cursos. Requerimentos equivalentes para concessões públicas e/ou empréstimos se o estudante estuda no seu país de origem ou no exterior.
- **Portabilidade** de todas as medidas de suporte estudantil nacionais – concessões e/ou empréstimos – para mobilidade de créditos e de cursos, mas **com algumas restrições** relacionadas à geografia (limitações de países) e/ou tipos de programa, e/ou tipos campo de estudo.
- **Mobilidade de créditos** apenas, sem restrições ou tempo.
- **Mobilidade de crédito**, mas **com algumas restrições** relacionadas à geografia (limitações de países) e/ou tipos de programa, e/ou tipos campo de estudo ou tempo.
- **Sem portabilidade:** concessões públicas e/ou empréstimos apenas são disponibilizados se o estudante estuda em seu país de origem ou em casos excepcionais (nenhum programa equivalente está disponível em seu país de origem).
- ☒ Não há dados disponíveis.

Fonte: COMISSÃO EUROPEIA; EACEA; EURYDICE, 2016, p.252, adaptada pela autora.

Portanto, apesar de os Ministros considerarem que o desempenho dos países como alto nos Comunicados, os estudantes se mostram críticos e apontam a falta do avanço na centralidade do estudante e na dimensão social, propostas pelo Processo (VEIGA e AMARAL, 2006).

3.2 Participação da Comissão Europeia

Ravinet (2008) coloca que o Processo de Bolonha é uma forma flexível de cooperação e um arranjo externo à União Europeia. É importante entender, então, como a Comissão participa no mesmo, apesar desse caráter essencialmente intergovernamental.

Primeiramente, como já foi mencionado, a Comissão Europeia participa como membro votante do BFUG desde seu início em 1999, sendo o único membro que não é um Estado. Ela não pode sozinha tomar decisões a serem consideradas direções gerais do Processo de Bolonha, mas costuma realizar sugestões aos Ministros que podem ou não ser adotadas.

O Sistema Europeu de Acúmulo e Transferência de Créditos, ECTS foi um instrumento criado pela Comissão para tornar possível seu programa de mobilidade, o Erasmus, e atualmente é um elemento central no Processo. Na Declaração de Bolonha já se propõe que seja criado um sistema único de créditos “tal qual no sistema ECTS” (Bolonha, 1999); no Comunicado de Praga (2001) se sugere que seja implantado o próprio ECTS ou um equivalente a ele; então, no Comunicado de Berlin (2003) se reconhece a importância de disseminar o sistema ECTS por todo o EEES. O nível de implementação do ECTS passou a ser um indicador chave medido nos países e publicado nos relatórios do BFUG.

A Comissão Europeia também participa da articulação da ENQA e financia projetos de cooperação internacional que se alinhem com os objetivos do Processo de Bolonha, assim como incentivadores nacionais do projeto. (KEELING, 2006).

Quando se analisa as resoluções e indicações nos Comunicados das reuniões ministeriais, percebem-se ainda outras possibilidades de ação da Comissão. Nos primeiros Comunicados nota-se o caráter de constituição do Espaço Europeu de Educação Superior, havendo desde 2003 avanços significativos no fortalecimento dos mecanismos de avaliação de qualidade. Nesse mesmo período nota-se também um esforço de aproximação do Espaço Europeu de Ensino Superior do Espaço Europeu de Pesquisa, quando os Ministros determinam que “se devem empreender esforços para assegurar ligações mais próximas entre os sistemas de educação superior e de pesquisa nos seus respectivos países” para fortalecer as bases da “Europa do Conhecimento” (COMUNIQUE, 2003). Por esse motivo, houve uma proposta de reformulação de um sistema de dois ciclos (graduação e pós-graduação), para um sistema de três ciclos: bacharelado, mestrado e doutorado, possuindo, este último, um foco maior na pesquisa. No Comunicado de Bucareste (2012) trata-se de reforçar a possibilidade de incentivar tanto o ensino/aprendizado quanto a pesquisa, concomitantemente.

Segundo Keeling (2006), a Comissão procura essa aproximação também por meio de seu discurso, argumentando que os investimentos em pesquisa são importantes para incentivar a educação, o treinamento e mobilidade na Europa.

Aproximar-se da área da pesquisa significa aproximar-se de um tema que já era de responsabilidade da União Europeia desde 2000, como podemos perceber no Comunicado da

Comissão conhecido como *Rumo ao Espaço Europeu da Pesquisa* (COMISSÃO EUROPEIA, 2000) e na Estratégia da Lisboa (2000) que reafirma a criação desse ambiente e a responsabilidade não apenas dos Estados membro, mas também do Conselho e da Comissão. O resultado disso é a maior possibilidade da participação da Comissão nas políticas que envolvem a pesquisa e o Processo de Bolonha, refletindo na educação superior.

A partir de 2007 a questão da empregabilidade aparentou ter maior centralidade nas reuniões ministeriais e, a partir de 2009 a crise econômica que afeta a Europa passa a figurar nos Comunicados, sempre com o argumento de que a educação superior pode ser a chave para superar esse obstáculo.

O último Comunicado (COMUNIQUE, 2015) menciona também a crise social, as mudanças das dinâmicas de migração, o aumento do desemprego e aumento dos extremismos e conflitos dentro e entre os países. O discurso dos Ministros é que a mobilidade contribui para a compreensão entre as pessoas e que o desenvolvimento do conhecimento e tecnologia impacta positivamente na economia e na sociedade.

A questão da importância para a economia e para a tolerância entre os cidadãos europeus reforça que as políticas na área da educação superior são importantes para a UE como um todo e contribui com a consolidação da presença da Comissão Europeia nas reuniões ministeriais e no BFUG.

Dessa forma, podemos dizer que a Comissão Europeia conseguiu se colocar no Processo de Bolonha, mesmo que ele fosse um mecanismo não oficial de cooperação intergovernamental. O Processo teve um crescente impacto nas políticas nacionais em educação superior, mas isso não necessariamente significa dizer que a Comissão percebia a importância que o Processo tomaria no futuro, já que ele foi iniciado como um processo “frágil”, com poucos instrumentos que gerassem algum vínculo (RAVINET, 2008) e que depois foi constituindo a estrutura formal que apresenta hoje. Mesmo assim, a Comissão agiu de forma a não se afastar completamente das decisões que os Estados pudessem tomar e se manteve no ambiente decisório das políticas europeias em educação superior.

O capítulo seguinte abordará outro instrumento que torna possível a participação da Comissão Europeia nessas políticas, o Método Aberto de Coordenação, utilizado não apenas nessa área, mas como uma nova forma de governança em diversas agendas da UE.

4 O IMPACTO DO MÉTODO ABERTO DE COORDENAÇÃO NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR EUROPEIA

Pouco tempo depois da criação do Processo de Bolonha (1999), em março de 2000, o Conselho Europeu lançou “a primeira grande visão integrada para o desenvolvimento da Europa partilhada pelo conjunto dos Estados-membro” (NEVES E ZORRINHO, 2014): a Estratégia de Lisboa. Junto com ela foi anunciado o Método Aberto de Coordenação (MAC), que seria responsável por trazer às políticas europeias em educação superior a uma “nova forma de governança” e por contribuir com a influência da Comissão Europeia nessas políticas. Assim, o presente capítulo busca entender como o MAC foi responsável por ajudar a coordenar as políticas nacionais em educação superior em direção a linhas gerais criadas em conjunto e a objetivos já estabelecidos anteriormente pelo Processo de Bolonha.

4.1 A Estratégia de Lisboa e o Método Aberto de Coordenação

A Estratégia de Lisboa foi lançada para o período de 2000 a 2010, em um contexto de forte competição internacional e com a intenção de alcançar os países mais economicamente e tecnologicamente desenvolvidos na época. Sua missão era garantir o desenvolvimento tecnológico, o aumento da oferta de empregos – especialmente no setor de serviços – o dinamismo empresarial na Europa e a criação de uma “sociedade baseada no conhecimento” que poderia competir fortemente no âmbito internacional (CONSELHO, 2000).

Como, depois de cinco anos do lançamento, a apropriação pelos Estados foi pouco verificada, a Estratégia foi reformulada e relançada em 2005 com a intenção de concentrar os esforços nos planos de ação nacionais, ou seja, afirmando que a urgência de ação cabia agora aos Estados. Além disso, essa reformulação focava em duas áreas das definidas anteriormente: crescimento econômico e emprego (KEELING, 2006; NEVES E ZORRINHO, 2014).

Em relação à educação superior, a Estratégia de Lisboa coloca que para que as pessoas participem ativamente da “economia do conhecimento”, é preciso garantir que seu nível de formação seja elevado, especialmente porque a relação inversa nível de estudos/taxa de desemprego tende a acentuar-se. Dessa forma, a Estratégia defende que é preciso coordenar melhor a pesquisa e o ensino no nível europeu.

Percebe-se assim, que a Estratégia de Lisboa procura ressaltar os impactos econômicos que uma educação superior de qualidade pode trazer para a União Europeia: um ambiente educacional atrativo; maior empregabilidade; maior movimento de graduados e pós-graduados com o intuito de estudar ou trabalhar nos países do EEES e maior possibilidade de competir com outros mercados como os Estados Unidos e o Japão.

Além disso, a Estratégia trouxe consigo a criação do Método Aberto de Coordenação (MAC), um instrumento para auxiliar a internalização da mesma nas políticas nacionais e que contribuiu com a implementação do Processo de Bolonha (VEIGA E AMARAL, 2006).

Em diversas áreas temáticas esse método foi escolhido como forma de gerar uma convergência nas políticas nacionais em direção a uma política europeia. No caso da educação superior, já havia a iniciativa intergovernamental do Processo de Bolonha que tentava promover essa convergência, mas havia também resistência dos Estados em relação a algumas questões (LANGE e ALEXIADOU, 2007). Podemos ver essa resistência com o processo de adoção do sistema ECTS, que levou algum tempo para ser incluso como objetivo no Processo de Bolonha ou com o aproveitamento de diplomas e períodos de estudo, que não acontece de forma automática e sim por meio de um suplemento de diploma provido para todos os graduados, sem custo adicional por 28 dos 48 países do Processo¹⁴ (COMISSÃO EUROPEIA, EACEA, EURYDICE, 2015).

Não há uma definição legal ou formal para o MAC – talvez para preservar a característica de flexibilidade inerente a esse método (LANGE E ALEXIADOU, 2007). A definição mais próxima de uma oficial está no documento de conclusões do Conselho Europeu de Lisboa (que produziu a Estratégia de Lisboa):

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

- que sejam definidas, para a União, orientações combinadas com calendários específicos para a consecução dos objetivos nelas fixados a curto, médio e longo prazo;
- que sejam estabelecidos, sempre que necessário, indicadores quantitativos e qualitativos e benchmarks de entre os melhores do mundo, adequados às necessidades dos diferentes Estados-Membros e setores como um método de comparação das melhores práticas;

¹⁴ De acordo com o indicador do Processo de Bolonha, “Estágio de Implementação do Suplemento de Diploma, 2013/2014”, 13 países ofereciam o suplemento sem custos adicionais apenas para os graduados que o solicitassem, 4 o ofereciam a alguns graduados ou em alguns programas e 3 os ofereciam a alguns graduados ou em alguns programas sob a cobrança de taxa adicional (COMISSÃO EUROPEIA; EACEA; EURYDICE, 2016).

- que essas orientações europeias sejam traduzidas em políticas nacionais e regionais, por via da definição de metas específicas e da adoção de medidas, tendo em conta as diferenças nacionais e regionais;
- que se proceda periodicamente ao monitoramento, à avaliação e à análise pelos homólogos, organizadas como um processo de aprendizagem recíproca. (CONSELHO EUROPEU, 2000, para. 37).

Assim, o MAC funciona com, primeiramente, a demarcação de linhas gerais para todos, seguida pelo estabelecimento de indicadores quantitativos e qualitativos para gerar a comparação de boas práticas, para haver então a tradução das linhas gerais para os contextos nacionais e locais, considerando suas diferenças e, por fim, o monitoramento e avaliação periódica pelos pares em um processo de aprendizagem mútua.

A falta de uma definição formal permite que haja uma variação na forma que o MAC assume em diferentes assuntos temáticos ou até em diferentes momentos ao longo do mesmo assunto. No entanto, há algumas características que são comuns a essas diversas formas, como a flexibilidade, a reflexividade e o apoio nas chamadas “novas ferramentas de gestão pública” (LANGE e ALEXIADOU, 2007).

A flexibilidade deriva-se do apoio em *soft law*¹⁵, por parte do MAC, de uma maneira diferente do formato tradicional na União Europeia. Segundo Lange e Alexiadou (2007), normalmente o *soft law* funciona como uma medida preliminar antes do *hard law* ser adotado; ou como uma forma de interpretar o *hard law* já existente. Se isso acontecesse com o MAC, poderia significar um aumento do poder de influência da Comissão Europeia. Mas, ao contrário disso, o MAC baseia o seu funcionamento em *soft law* como ferramenta chave de governança. A consequência disso é que os Estados passam a ter um papel maior em comparação a atores supranacionais, como a Comissão Europeia, fortalecendo o intergovernamentalismo na UE, ao menos nesse eixo temático (ARMSTRONG & KILPATRICK, 2006 Apud LANGE E ALEXIADOU).

A reflexividade remete-se à possibilidade de revisar e refletir sobre as políticas durante a sua implementação, em um processo contínuo. Por ser um método baseado em *soft law*, é mais possível refletir, em um processo de aprendizado mútuo, sobre a definição das políticas e também sobre os resultados que são gradativamente alcançados pelos Estados.

¹⁵ *Soft law* é “o conjunto de regras de condução que, a princípio, não possui força de vínculo legal, mas que, apesar disso, pode possuir efeitos práticos” (SNYDER, 1994 apud COTTRELL, NANCE e TRUBEK, 2005, tradução nossa). Esse termo é usado, geralmente, em oposição ao termo *hard law* que, em governança europeia, refere-se ao direito que emerge de tratados e regulações. (COTTRELL, NANCE e TRUBEK 2005)

Uma terceira característica realçada pelos referidos autores é a confiança nos chamados “novas ferramentas de gestão pública” (*New Public Management tools*): objetivos, *benchmarks* (ou referências) e indicadores. No caso da educação superior, dezoito objetivos foram definidos pela Comissão Europeia, chamados de *Os Futuros Objetivos Concretos dos Sistemas Educacionais*¹⁶ dentre os quais cinco foram considerados os principais: elevar o padrão da aprendizagem na Europa, tornar mais fácil e amplo o acesso à educação em qualquer momento da vida; atualizar as definições de habilidades básicas para a *sociedade do conhecimento*, abrir o espaço europeu de educação e treinamento para o ambiente local, para a Europa e para o mundo e fazer o melhor uso dos recursos introduzindo sistemas de garantia de qualidade.

Os *benchmarks* são referências gerais, não concretas, de desempenho para as quais os Estados devem direcionar suas ações. Os indicadores são usados para definir o progresso qualitativo ou quantitativo em direção aos *benchmarks* (LANGE e ALEXIADOU, 2007).

Assim, o Método Aberto de Coordenação influenciou significativamente as políticas europeias em educação superior. Por um lado, temos a formalidade do Processo de Bolonha, com toda a sua estrutura de monitoramento e documentos com aspecto oficial; por outro, temos a flexibilidade do MAC, que deixa, sob a responsabilidade dos Estados, a alteração das políticas nacionais de educação superior. Sem a flexibilidade, era uma tarefa difícil chegar a objetivos comuns, considerando as diversas visões dos 48 países atuais; sem a formalidade, havia a dificuldade de notar algum progresso substancial em direção a essas metas conjuntas. De certa forma, essas duas ferramentas se complementam e reforçam os papéis dos Estados nacionais, das Instituições de Ensino Superior, da Comissão Europeia e dos outros atores envolvidos na condução de uma política educacional europeia.

4.2 MAC como uma nova forma de Governança

¹⁶ *The Concrete Future Objectives of Education Systems*: (1) aumentar os padrões de aprendizagem na Europa; (2) melhorar o treinamento de professores e treinadores; (3) aumentar as taxas de alfabetização e proficiência em matemática; (4) tornar o acesso mais fácil e mais amplo em todos os momentos da vida; (5) tornar a aprendizagem mais atrativa; (6) promover a coerência dentro dos sistemas educacionais; (7) contribuir com a coesão social; (8) atualizar a definição de habilidades básicas na sociedade do conhecimento; (9) garantir informação e tecnologias de comunicação para todos; (10) promover o desenvolvimento de habilidades profissionais e competências pessoais nos indivíduos; (11) gerar uma abertura da educação e treinamento para os ambientes local, europeu e mundial; (12) garantir o ensino de idiomas estrangeiros; (13) aumentar a mobilidade e o número de intercâmbios; (14) fortalecer as ligações com os negócios privados; (15) desenvolver o espírito empreendedor; (16) fazer o melhor uso dos recursos; (17) reforçar os sistemas de garantia de qualidade; (18) relacionar os recursos às necessidades e desenvolver uma nova parceria com as instituições de ensino e treinamento.

O Método Aberto de Coordenação complementa o Processo de Bolonha. A sua influência mostra que esse processo não é apenas intergovernamental, pois conta com a presença da Comissão Europeia como membro e de outras instituições europeias, assim como instituições não governamentais internacionais e nacionais, como membros consultivos e parceiros.

Mas também não o transforma em uma forma de governança europeia “tradicional” baseada no método comunitário¹⁷. Esse método, também chamado de modelo de decisão conjunta (*joint decision mode*), segundo Scharpf (1998) apud Pollack (2005) – a forma tradicional de formulação de políticas na UE - conta com a participação, especialmente da Comissão Europeia, do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu. A Comissão possui um monopólio da configuração da agenda para a formulação legislativa e na consulta de *inputs* de grupos, organizações e indivíduos; ao Conselho cabe a adoção ou não das iniciativas da Comissão, por meio da votação por maioria ou por unanimidade; o Parlamento participa em um nível de codecisão com o Conselho; além disso, nesse método, as diretivas devem ser adotadas pelo sistema legal dos governos nacionais (SCHARPF, 1998 apud POLLACK, 2005). Participa ainda o Tribunal de Justiça da União Europeia garantindo o “respeito ao Estado de direito” (COMISSÃO EUROPEIA, 2001, p.8).

Diferentemente desse modo de políticas, o MAC não resulta em legislação formal e compulsiva, não possui sanções e baseia-se na participação voluntária dos Estados (KOHLER-KOCH e RITTBERGER, 2006; LANGE e ALEXIADOU, 2007). Além disso, as negociações são feitas entre atores de diversos níveis e a implementação depende deles, mas a decisão política é de responsabilidade dos Estados (KOHLER-KOCH e RITTBERGER, 2006).

O MAC é considerado uma nova forma de governança europeia (LANGE e ALEXIADOU, 2007) que envolve atores privados e públicos de diferentes níveis: os Estados membros no Conselho Europeu; instituições supranacionais da UE como a Comissão Europeia, o Parlamento e outros; *stakeholders* privados (no caso da educação superior, as Instituições de Ensino Superior, os professores, acadêmicos, funcionários, associações de comércio, agências avaliadoras, etc.).

Kohler-Koch e Rittberger (2006) dizem que, apesar disso, não se deve enxergar essas novas formas de governança europeia como a solução para todos os problemas. O Método

¹⁷ Além do método comunitário, Pollack (2005) aponta outros quatro modos de políticas (*policy modes*): o modo regulatório da UE; o modo distributivo da UE; o transgovernamentalismo intenso e as políticas de coordenação. Esse último modo se relaciona com a Estratégia de Lisboa e com o MAC.

Aberto de Coordenação é bastante criticado por basear-se principalmente em *soft law*, tanto devido à questão da efetividade quanto devido aos próprios valores promovidos pelo MAC. Veiga e Amaral (2006) dizem que o uso de *soft law* não é apropriado em países que possuem suas próprias políticas e em sistemas em que os atores objeto da política – no caso da educação superior, as Instituições de Ensino Superior – possuem uma autonomia muito grande para interpretar os direcionamentos gerais e objetivos definidos no MAC. Lange e Alexiadou (2007), por sua vez, colocam que basear-se apenas em *soft law* pode sugerir que a União Europeia não prioriza as questões de justiça social e apoia uma desregulamentação e a construção neoliberal de um mercado interno europeu, mais do que a visão da educação superior como uma questão social.

No entanto, outras perspectivas apontam que esse tipo de pressão de pares pode gerar resultados significantes. Gornitzka (2005) apud Veiga e Amaral (2006) aponta que a pressão dos pares, o desejo de parecer bem e a vergonha de parecer mal são mecanismos importantes para garantir a ação dos Estados membros no sentido de uma convergência em direção aos objetivos comuns. Ou seja, apesar de não haver uma sanção formal, há uma espécie de sanção política (RAVINET, 2008) em não seguir uma política nacional voltada ao atingimento dos objetivos definidos no nível europeu, especialmente quando existem relatórios nacionais, relatórios de organizações independentes, reuniões ministeriais, grupos de acompanhamento e grupos de trocas de boas práticas, como no âmbito da educação superior, constituindo em um mecanismo que contribui com a vigilância e acompanhamento tanto dos pares, quanto dos grupos e organizações interessados nesse processo.

4.3 A adoção do MAC e a participação da Comissão na educação superior

No Tratado de Maastricht (1992), ao mesmo tempo em que a UE garantiu uma base legal (antes inexistente) para atuar no âmbito da educação superior, essa atuação ficou claramente restrita a complementar a ação dos Estados na educação superior e no treinamento vocacional e a promover a cooperação intergovernamental. Também ficou explícita a necessidade de respeitar a responsabilidade dos Estados sobre o conteúdo de ensino e sua diversidade linguística (DE WIT e VERHOEVEN, 2001).

Além disso, as políticas europeias na educação superior estão também limitadas pelos princípios de *subsidiariedade*, *proporcionalidade* (LANGE E ALEXIADOU, 2007) e *diversidade* (DE WIT E VERHOEVEN, 2001) contidos no Tratado das Comunidades Europeias. O primeiro diz que as questões que puderem ser tratadas nos níveis nacionais ou

locais não deverão ser endereçadas ao nível europeu; o segundo diz que a UE deve limitar os seus esforços para alcançar o que foi definido nos Tratados; o terceiro destaca que nada deve ser feito desconsiderando os aspectos nacionais de cada Estado. Esses três princípios colocam em cheque a possibilidade da Comissão, por sua própria decisão, expandir sua ação aos níveis nacionais e subnacionais, ou a espaços não pré-determinados pelos Tratados. Por fim, há também um limite decorrente do déficit de legitimidade na definição de políticas europeias para a educação, já que, muitas vezes as decisões são tomadas ainda mais distantes do nível local. Como a educação está muito ligada à identidade nacional, tal falta de legitimidade contribui para que os atores locais pressionem menos os Estados a aceitarem uma transferência de autoridade para um ator ainda mais distante (LANGE E ALEXIADOU, 2007).

Contudo, a área da educação superior é importante para a União Europeia por contribuir diretamente para o fortalecimento do mercado único. Em adição a isso, os programas europeus nessa área, como o Erasmus ajudaram a promover uma visão mais otimista da União Europeia, portanto, uma convergência dos sistemas de ensino superiores poderia ser benéfica para os estudantes e profissionais que desejam mover-se mais livremente pela Europa e contribuir ainda mais para essa visão otimista da integração europeia.

Assim, o Método Aberto de Coordenação foi um marco importante para a participação da Comissão Europeia da educação superior, considerando que a sua introdução, por meio da Estratégia de Lisboa, aconteceu em áreas que a UE não alcançava, com a finalidade de ampliar a intervenção da UE nas mesmas, - como, por exemplo, nas áreas de inovação, política empresarial, exclusão social e educação (VEIGA e AMARAL, 2006).

O MAC permitiu que a Comissão Europeia continuasse participando da coordenação das atividades relativas às políticas europeias em educação superior, bem como das atividades e programas complementares. Para gerir a própria ação da UE na questão da Educação e Treinamento Vocacional, a Comissão constituiu o Diretório-Geral de Educação, Cultura e Artes, DG-EAC, em 2004, a partir de uma transformação na antiga Direção Geral de Comunicação. Esse recente Diretório-Geral cuida de questões não apenas relativas à educação superior, mas também de outros níveis de educação e, como o próprio nome sugere, de questões culturais e relativas à arte. O DG-EAC também possui um departamento voltado para a análise dos países, para o multilinguismo e para a cooperação internacional em educação e juventude.

De tal modo, a adoção do Método Aberto de Coordenação na educação superior tem garantido à Comissão uma participação maior do que a prevista pelo Tratado de Maastricht

(1992), uma vez que com esse método ela passou a poder sugerir objetivos gerais a serem adotados pelo Conselho e impactar nas políticas nacionais de educação superior. No entanto, por não haver uma previsão do uso de *soft law* se converter em *hard law* no futuro, essa participação é, de certa forma, ainda coadjuvante e a convergência dos sistemas de ensino depende enormemente dos atores estatais, principalmente dos seus interesses e da pressão gerada pelos pares e pelos mecanismos de avaliação e monitoramento.

Portanto, pode-se dizer que houve um aumento da participação da Comissão Europeia na política europeia de educação superior, mas esse aumento foi acompanhado pelo crescimento também da participação dos Estados e das Instituições de Ensino Superior. Além disso, tal aumento foi caracterizado por uma participação coadjuvante e não decisiva da Comissão Europeia. Assim sendo, podemos apenas seguir os estudos anteriores em governança europeia que ressaltam a complexidade das interações que dizem respeito o ambiente da União Europeia: na área da educação superior não ocorre uma transferência de autoridade ou um enfraquecimento dos Estados, e sim uma nova configuração de papéis dos mesmos em relação ao desenvolvimento dessas políticas.

5 CONCLUSÃO

A participação da Comissão Europeia nas políticas europeias de educação superior foi analisada nos capítulos anteriores através de três momentos: primeiramente buscou-se situar esse fenômeno no contexto histórico-teórico da integração europeia para tentar abranger a complexidade desse tema; em seguida buscou-se compreender o funcionamento do Processo de Bolonha e as contribuições da Comissão para este e, por fim, procurou-se compreender qual a influência da Estratégia de Lisboa e do MAC nas políticas europeias em educação superior.

No primeiro capítulo, foi possível verificar que tais políticas desenvolveram-se mesmo antes da formação da União Europeia, quando as três Comunidades Europeias – CECA (1951), CEE e Euratom (1957) – davam seus primeiros passos no processo de integração. Elas iniciaram-se de forma intergovernamental, com as convenções do Conselho Europeu na década de 1950 e a Declaração de Bonn (1961). A Comissão passou a participar com o Programa de Ações de 1976 e com o estabelecimento da rede Eurydice (1980). Entre esse momento e o tratado de Maastricht, sua participação não era clara, o que abriu espaço para a criação do programa Erasmus, com financiamento exclusivo da Comunidade Europeia e respaldado em sua legislação. O Tratado de Maastricht (1992) gerou uma base legal para permitir a participação da UE na educação superior, mas, ao mesmo tempo, limitou essa ação à complementariedade das políticas nacionais e da cooperação intergovernamental.

Também nesse capítulo percebe-se a contribuição das abordagens sobre a integração europeia no tema da educação superior, em especial a abordagem da governança, indo além da dicotomia entre o neofuncionalismo, que destaca a autoridade das instituições supranacionais e o intergovernamentalismo, que coloca a primazia dos Estados. A abordagem da governança envolve também atores como as organizações estudantis nacionais, as associações de reitores nacionais e transnacionais (incluindo representantes das universidades de diversos países) em interações constantes com os Estados e as instituições da UE. Por essas *interações constantes* ocorrerem em um contexto de *interdependência* e serem baseadas em *regras determinadas pelos próprios atores* que geram *redes auto-organizadas* e de *significativa autonomia*, essa dinâmica se encaixa na noção de governança defendida por Rodhes (1996) apud Pollack (2005), abrangendo as características que a diferencia dos governos.

O Processo de Bolonha, como fica mais claro no capítulo seguinte, por sua estrutura formal – seus Comunicados com aparência oficial e as agências de monitoramento nacionais, europeias e não governamentais – alcança considerável sucesso em seus objetivos principais. Ele representou uma oportunidade de participação para a Comissão Europeia, que passou a integrar o BFUG como único membro pleno que não é um Estado. Ela também consegue articular seu discurso para aproximar a área da educação superior das áreas da pesquisa e da empregabilidade, reforçando a importância da educação superior para a economia da UE e, conseqüentemente, contribuindo para a reafirmação da sua presença nesse Processo.

Outro instrumento que contribui com a participação da Comissão na educação superior europeia é o Método Aberto de Coordenação, lançado pela Estratégia de Lisboa em 2000 e responsável por ampliar a influência da UE nas áreas que não eram antes alcançadas por ela. No último capítulo nota-se como o MAC complementa o Processo de Bolonha, flexibilizando a formulação e a implementação das políticas para promover a formação de consensos entre os Estados.

Logo, percebemos que as iniciativas na educação superior europeia partiram, muitas vezes, dos Estados, seja dos chefes de governo, seja dos Ministros nacionais responsáveis por esse tema internamente. Várias delas ambicionavam permitir à população europeia mais possibilidades de estudar ou trabalhar em países diferentes na Europa. No entanto, alcançar esse propósito envolvia realizar reformas nacionais que nem sempre os atores estavam dispostos a apoiar.

A princípio, os Estados não se interessavam pela ideia de uma harmonização dos sistemas de ensino (DE WIT E VERHOEVEN, 2001), apresentando uma resistência em relação a qualquer transferência de responsabilidades para uma autoridade supranacional. A ideia de uma convergência em direção aos padrões mais altos de qualidade foi sendo discutida ao longo dos anos em alguns pontos específicos como o aproveitamento dos períodos de estudos e diplomas; a adoção de um sistema de crédito único e a criação de um sistema de avaliação e garantia de qualidade da educação superior europeia.

Já atores como os reitores, acadêmicos e estudantes possuem, muitas vezes, seu posicionamento - de apoio ou não a uma política voltada para a convergência na educação superior - dependente do grau de autonomia que suas instituições de ensino possuem nos seus respectivos países. Na Inglaterra, por exemplo, as instituições de ensino possuem um grau maior de autonomia e apresentam maior resistência para implementar as reformas nacionais necessárias para permitir o movimento de estudantes e profissionais entre os países europeus, já que isso significaria modificar uma estrutura interna das Universidades já consagradas e

reconhecidas mundialmente. Na Alemanha os atores governamentais possuem um controle maior sobre o sistema de ensino superior nacional, assim, os reitores e acadêmicos procuram apoiar a convergência das políticas nacionais, por meio de mecanismos como o Processo de Bolonha que promove o aumento da participação das instituições de ensino no processo decisório (PIATTONI, 2010).

As instituições da UE também são muito relevantes nesse processo, uma vez que possuem diferentes graus de interação com o tema. O Conselho Europeu, representado as decisões dos representantes dos Estados, tem determinado qual o nível de participação que a UE deve ter nas formulações de políticas nessa área, abrindo uma possibilidade oficial para a atuação da mesma por meio do Tratado de Maastricht (1992), mas, ao mesmo tempo, delimitando esse espaço a uma atuação complementar à dos Estados. O Conselho, ainda, gera Comunicados que determinam quais serão os esforços dos Estados-membros para alcançar as metas gerais aprovadas pelos mesmos. O Tribunal de Justiça teve importância em alguns momentos pontuais, interpretando a Legislação existente da UE e refletindo nas ações dos Estados e da Comissão posteriormente. O Parlamento Europeu é consultado pelo Conselho para a decisão de políticas, mas como ficou decidido que a área da educação superior não é propriamente da competência da União Europeia, ele acaba por ter pouca ou nenhuma influência nas políticas europeias de educação superior, o que contribui para os argumentos que apontam de falta de legitimidade nas políticas da UE.

A Comissão Europeia é a instituição que melhor representa a atuação europeia nas políticas de educação superior, por representar os interesses gerais da UE. O Tratado de Maastricht trouxe um avanço por mencionar explicitamente o papel da Comissão, gerando uma base legal para sua atuação, mas ao mesmo tempo, delimitou essa atuação a ações complementares e foi por meio dessas ações que a Comissão conseguiu encontrar maneiras de fazer-se presente nas formulações das políticas. Os programas de mobilidade e o sistema único de créditos criados e coordenados pela Comissão foram utilizados como pilotos para se expandirem a todo o Espaço Europeu de Ensino Superior. A Comissão se fez presente também no Processo de Bolonha como membro votante no BFUG, o grupo que monitora tal processo. Em adição, o Método Aberto de Coordenação tornou ainda mais possível a presença dessa instituição que participa sugerindo objetivos gerais a serem aprovados pelo Conselho e alcançados pelos Estados, contribuindo então para a convergência das políticas nacionais em educação superior.

Esses atores além do Estado são importantes para compreender a perspectiva da governança, que considera que os mesmos também influenciam a formulação e

implementação de políticas através de instituições formais e informais (HIX, 1998 apud POLLACK 2005). A Comissão Europeia manifestou algumas formas de aumentar a participação desses atores, como, por exemplo, por meio da publicação do Livro Branco Sobre a Governança Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2001), definindo de forma normativa o que deve ser a reforma da governança europeia. Mais especificamente na área das políticas europeias de educação superior, a Comissão deu origem, junto aos Estados-membro, à rede de análise e divulgação de informações sobre tais políticas, Eurydice, contribuindo com a difusão de conhecimento e incentivando maior participação da sociedade no tema da educação.

No entanto, o aumento da participação da Comissão Europeia na formulação, implementação e monitoramento das políticas europeias em educação superior, não necessariamente significa a completa superação do Estado nacional e nem mesmo a diminuição do seu papel. Pelo contrário, nota-se uma participação ainda maior dos Estados, por meio do Conselho Europeu, na formulação dessas políticas. Há uma variação, entre os países, da forma como as decisões comunitárias são colocadas em prática, envolvendo mais ou menos os atores subnacionais, mas os Estados ainda se mostram essenciais para realizar ou não a convergência acordada no nível europeu.

A partir do presente estudo, emergem outras questões como a possibilidade de buscar entender qual a relação da Comissão com os atores subnacionais, de tentar identificar mais precisamente quais deles apoiam a ideia de uma convergência das políticas nacionais e qual o impacto desses atores para alcançar tal convergência. Para desenvolvê-las é preciso aprofundar-se na análise não apenas das instituições da UE e dos Estados, mas dentro deles, considerando também os atores transnacionais presentes nas políticas europeias de educação superior e a complexidade de suas interações.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CASTRO, A. Leituras sobre o regionalismo europeu e a emergência da Governança Multinível. *Revista Brasileira de informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*. São Paulo, n. 78, p. 5-16, jun. de 2016.
2. COMISSÃO EUROPEIA. *Livro branco sobre a governança europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001.
3. _____. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões - Rumo a um espaço europeu da investigação. 18 jan. 2000. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1478850727751&uri=CELEX:52000DC0006>>. Acesso em 8 nov. 2000.
4. COMISSÃO EUROPEIA; EACEA; EURYDICE. *The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2015. Disponível em <<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Publications> >. Acesso em 08 nov 2016.
5. COMUNIDADES EUROPEIAS. *Tratado da União Europeia*. Luxemburgo: Office for Official Publications o the European Communities. 1992. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1478846804528&uri=CELEX:11992M/TXT>>. Acesso em 8 nov. 2016.
6. _____. *Tratado de Amesterdã que altera o Tratado da União Europeia (...) e alguns actos relativos a esses Tratados*. Luxemburgo: Office for Official Publications o the European Communities. 1997. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:11997D/TXT&qid=1478846292882>>. Acesso em 8 nov. 2016.
7. COMUNIQUÉ of the Conference of Ministers responsible for Higher Education. *Realising the European Higher Education Area*. Berlim, 19 set. 2003.
8. _____. *The European Higher Education Area - Achieving the Goals*. Bergen, 19-20 maio 2005.
9. _____. *Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*. Londres, 18 maio 2007.
10. _____. *The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade*. Leuven/Louvain-la-Neuve, 28-29 abr. 2009.
11. _____. *Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area*. Bucareste, 26-27 abr. 2012.

12. _____. IEREVAN, 14-15 maio 2015.
13. COMUNIQUÉ of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education. *Towards the European higher education area*. Praga, 19 maio 2001.
14. CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. 87/327/CEE: Decisão do Conselho de 15 de Junho de 1987 que adota o programa de ação comunitário em matéria de mobilidade dos estudantes (Erasmus). Luxemburgo: CEE, 1987. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31987D0327:PT:HTML>>. Acesso em 28 out. 2016.
15. CONSELHO Europeu Extraordinário de Lisboa: *para uma Europa da inovação e do conhecimento*. Março de 2000. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_pt.htm>. Acesso em 8 nov. 2016.
16. CONVENÇÃO que Cria um Instituto Universitário Europeu. 19 abril 1972. Disponível em <<http://www.eui.eu/Documents/AboutEUI/Convention/Portuguese.pdf>>. Acesso em 28 out. 2016.
17. COTTREL, P.; NANCE, M.; TRUBEK, D. M. “Soft Law”, “Hard law” and *European integration: Toward a Theory of Hibrydity*. New York: New York School of Law. *Jean Monet Working Paper.*, fev. 2005.
18. DECLARAÇÃO DE BOLONHA. *Declaração conjunta dos ministros da educação europeus*. Bolonha, Itália. 19 Jun. 1999. Disponível em: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/declarations_communiques.htm>. Acesso em: 28 out. 2016.
19. DECLARAÇÃO DE SORBONNE. *Declaração conjunta*. Paris, França. 25 maio 1998. Disponível em <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/declarations_communiques.htm>. Acesso em: 28 out. 2016
20. DE WIT, K., VERHOEVEN, J. The higher education policy of European Union: with or against the member states? In: HUISMAN, J., MAASSEN, P., NEAVE, G. (Eds.) *Higher education and the nation state*. Oxford: Pergamon Press, 2001. P. 194-250
21. EACEA – *Education, Audiovisual and Culture Executive Agency*. Bruxelas: Eurydice, Unidade Europeia, 1992.
22. EHEA and Bologna Process. Consultative members. 2016. Disponível em <<http://www.ehea.info/pid34251/consultative-members.html>>. Acesso em 8 nov. 2016.
23. FINKELSTEIN, L. S. What is Global Governance? *Global Governance*. Vol.1, n.3, p. 367-372, setembro a dezembro de 1995.

24. KEELING, R. The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse. *European Journal of Education*, v. 41, n. 2, p. 203-223, jun. 2006.
25. KOHLER-KOCH, B.; RITTBERGER, B. The governance turn in EU studies. *Journal of Common Market Studies*, v. 44, p. 27-49, 2006.
26. LANGE, B.; ALEXIADOU, N. New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis on the Open Method of Coordination. *European Education Research Journal*, v. 6, n. 4, p. 321-335, 2007
27. LEUZE, K.; BRAND, T.; JAKOBI, A. P.; MARTENS, K.; NAGEL, A. *Analysing the two-level game: international and national determinants of change in education policy making*, TranState working papers, No. 72. 2008. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10419/24985>>. Acesso em: 8 nov. 2016.
28. MENEZES, A. da M; PENNA FILHO, P. A integração na Europa. In: _____. *Integração regional: Blocos Econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 21-46
29. NEVES, A. e ZORRINHO, C. *Portugal and the Lisbon Strategy*. In: FERREIRA-PEREIRA, L. *Portugal in the European Union: Assessing Twenty-Five Years of Integration Experience*. New York: Routledge, 2014.
30. NYBORG, P. *The roots of the European University Association*. Abril 2014. Disponível em <http://www.eua.be/Libraries/eua-documents/Before_EUA.pdf?sfvrsn=0>. Acesso em 20 out. 2016.
31. PIATTONI, S. *The Theory of Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press. 2010.
32. POLLACK, M. A. *Theorizing EU Policy-Making*. In: WALLACE, H.; WALLACE W.; POLLACK, M. A. (Org) *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press, 2005. P. 13-48.
33. RAVINET, P. *From Voluntary Participation to Monitored Coordination: why European countries feel increasingly bound by their commitment to the Bologna Process*. *European Journal of Education*, v. 43, n. 3, p. 353-367, set. 2008
34. SIEBIGER, R. H. O Processo antes da reforma: sobre algumas principais referências que subsidiaram a reforma do processo de Bolonha Europeu. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 45, n 31, p. 35-60, jan./abr. 2013. Disponível em <<http://www.periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/viewFile/5102/4087>>. Acesso em 12/05 de 2016>. Acesso em 8 nov. 2016
35. UNIÃO EUROPEIA. EU institutions and other bodies. Disponível em <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_en>. Acesso em: 8 nov. 2016.

36. VEIGA, A; AMARAL, A. The Open Method of Coordination and the implementation of the Bologna Process. Springer Science+Business Media B. V., p. 283-295, 24 out. 2006.
37. WALLACE, H. *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*. In: WALLACE, H.; WALLACE W.; POLLACK, M. A. (Org) *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press, 2005. P. 49-90.
38. WALLACE, H; WALLACE. W; POLLACK, M. A. *An Overview*. . In: WALLACE, H.; WALLACE W.; POLLACK, M. A. (Org) *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press, 2005. P. 3-11.