

PROCESSO DE BOLONHA: REFORMA E GESTÃO UNIVERSITÁRIA PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA UNIÃO EUROPEIA

Maria Inês Corrêa Marques *

María Sanches Agustí **

RESUMO

Este artigo historia a implantação da reforma universitária, derivada do Processo de Bolonha, na União Europeia. Analisa os investimentos da União Europeia na universidade, enquanto decisão política, a partir da Estratégia de Lisboa, para a internacionalização da educação superior. Relaciona gestão universitária e a construção do Espaço Europeu de Educação Superior com a política de desenvolvimento desta organização supranacional para a construção da sociedade europeia do conhecimento.

Palavras-chave: Universidade. Processo de Bolonha. Gestão da educação superior. Internacionalização da educação superior.

ABSTRACT

THE BOLOGNA PROCESS: REFORM AND UNIVERSITY MANAGEMENT FOR THE INTERNATIONALIZATION OF SUPERIOR EDUCATION WITHIN THE EUROPEAN UNION

This paper relates the history of the university reform, derived from the Bologna Process in the European Union. We analyse the investments of the European Union in higher education, as a political decision originating from the Lisbon Strategy in favour of the internationalization of higher education. We correlate university management and the construction of the European Higher Education within the development policy of the supranational organization aiming at building the European knowledge society.

Keywords: University. Bologna process. Management of higher education. Internationalization of higher education.

* Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia, 2005. Professora Titular da Faculdade de Educação da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) – Departamento de Educação, Campus I. Professora Associada da Universidade Federal da Bahia (UFBA)- Faculdade de Educação- Departamento de Educação _II. Endereço para correspondência: Rua dos Fiéis, n. 13 – Portão – Lauro de Freitas – Bahia. CEP: 42700-000. br3imarques@yahoo.com.br

** Doutora em Educação pela Universidade de Valladolid, 2000. Professora Titular da Universidad de Valladolid. Facultad de Educación y Trabajo Social. Dpto. Didáctica de las Ciencias Sociales y Experimentales. Endereço para correspondência: Pº de Belén, 1 – Campus Miguel Delibes. Localidade: Valladolid – Espanha. Código Postal: 47011. almagosa@sdc.uva.es

Introdução

A decisão de estudar o contexto educacional europeu nasceu no Brasil, em 2006, quando esteve em debate a reestruturação universitária nas instituições federais de ensino superior e propalava-se que o modelo de Bolonha teria influência determinante na proposta. Em 2007, os reitores das universidades federais aderiram ao programa de apoio financeiro para a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Os signatários comprometeram-se em implantar um modelo acadêmico, sem profissionalização, que conferiria diploma de nível superior ao fim de três anos. Entrou em funcionamento uma universidade paralela, que teria assimilado o desenho europeu.

Nas universidades federais, estudantes, acadêmicos, sindicalistas, dentre outros, reagiram. Procuravam mostrar à sociedade as mazelas do modelo em implantação. Notava-se que faltavam muitos elementos que justificassem relacionar o Processo de Bolonha (PB) com o programa de expansão do governo brasileiro, que rebaixava a formação, retirando a profissionalização. Historicamente a universidade brasileira sofreu reformas que surgiram como fato consumado, por meio de legislação federal. Pela mudança que provocou nas universidades federais é possível falar do REUNI como uma reforma, dessa vez condicionada às exigências de um programa de financiamento para expansão e reestruturação acadêmica.

Essa investigação buscou encontrar o que seria o modelo universitário de Bolonha, seus pressupostos, sua construção e processo de implantação. Para reconhecer como se deu o processo reformista na Europa, a professora Maria Sanches Agustí mostrou os caminhos históricos e documentais. Docente da Universidade espanhola de Valladolid, foi responsável pela construção de um projeto piloto para a reforma na Faculdade de Educação e Trabalho Social da instituição. Ela vivenciou todo o processo reformista e atualmente coordena pesquisa nacional sobre o ensino de História pós-Bolonha. Juntas, escrevemos o presente texto, na perspectiva de historiar a configuração, objetivos e desenvolvimento do processo de internacionalização da educação superior europeia, que julgamos ser o cerne do PB.

O levantamento histórico e seleção de aspectos para a abordagem visaram à descrição histórica do processo reformista europeu. Nos documentos, rastreou-se a relação entre educação, economia e sociedade, para identificar marcos da globalização na reconfiguração universitária europeia. Nessa reconstituição histórica, recorreu-se exclusivamente aos documentos que evidenciaram a ação intergovernamental para reformar a educação superior europeia. Foram selecionados fatos históricos, ocorridos entre 2000 e 2010, que marcaram o movimento reformista da educação superior na União Europeia, que “é uma parceria econômica e política de características únicas entre 27 países europeus que, em conjunto, abrangem uma grande parte do continente europeu” (UNIÃO EUROPEIA, 2012b).

Esse organismo internacional tem por objetivo manter a unidade na diversidade entre os seus Estados-Membros, trabalhando coletiva e preferencialmente por consenso democrático. Decidem suas políticas e orçamento em diferentes instâncias, para desenvolvimento de planos estratégicos. A educação superior europeia e a política de desenvolvimento da União Europeia, em um dado momento, imbricaram-se. O marco histórico foi a realização do Conselho Europeu de Lisboa, no ano 2000, reunido extraordinariamente para a construção de planejamento estratégico que articulasse as políticas existentes, com as condições econômicas favoráveis do momento, para investir na educação e nas pessoas, preparando a Europa da inovação e do conhecimento. Entre os objetivos da ação estratégica estava a mudança de perspectiva formativa dos cidadãos:

Para tornar-se a zona econômica a mais competitiva ao mundo, é necessário, para além de melhorar as condições de investigação, instaurar um clima favorável ao espírito empresarial, o que passa, nomeadamente, pela redução das despesas ligadas a burocracia. Para além desta necessária simplificação administrativa, a Comissão considerou que deve ser desenvolvida na Europa uma verdadeira cultura de dinamismo empresarial. (UNIÃO EUROPEIA, 2006).

Na reunião de Lisboa, tratou-se do combate ao desemprego, analisou-se o momento econômico, tecnológico e científico europeu e afirmou-se a globalização da economia como razão para colo-

car a Europa na vanguarda mundial. O Conselho considerou as tecnologias da informação e da comunicação (TIC), que dominavam as esferas profissional e privada, como o estímulo capaz de promover uma revisão completa do sistema educativo europeu. Deveria ser garantido o acesso à educação ao longo da vida, contribuindo para o fim do desemprego. Definiu-se então, pela mudança do sistema educacional superior, para colocar a Europa na dianteira do mundo.

A Estratégia de Lisboa pretendia elevar o nível de vida dos cidadãos, que dependeria da oferta de empregos e garantia da livre circulação de trabalhadores. Conforme o preâmbulo desse documento estratégico, havia necessidade de: “assegurar que a transição econômica e social – por mais rápida que seja – não deixe de parte nenhuma categoria social e que os frutos do seu crescimento sejam partilhados equitativamente.” (UNIÃO EUROPEIA, 2006). O Conselho avaliou o conjunto da problemática educacional e, destacadamente, as estatísticas que demonstravam problemas para ler, escrever e contar de seus cidadãos. A Estratégia foi elaborada para a construção da sociedade europeia do conhecimento. Todos os Estados-Membros deveriam planejar ações, em todos os níveis, com o fito de elevar a qualidade da educação para todas as idades, melhorar as condições das instalações físicas, materiais e oferecer qualificação ao pessoal técnico e docente. Pretendiam a plena vivência da mobilidade de trabalhadores, com formação reconhecida, certificada. Incentivariam a mobilidade entre estudantes, técnicos e docentes universitários.

Com esses planos no horizonte, havia uma realidade contrastante no ensino superior europeu: o reconhecimento internacional de títulos e diplomas, que emperrava a plena vivência do princípio da livre circulação de pessoas e trabalhadores na UE. A sociedade ganhou direito à livre circulação entre os países, o indivíduo poderia ocupar postos de trabalho onde o aprovesse, mas esbarrava no reconhecimento de sua formação. Os índices de evasão escolar e universitária eram altos e os de mobilidade de trabalhadores e estudantes, baixos. Havia necessidade de unificação das práticas administrativas e formativas da educação superior na UE. A decisão de cooperar para garantir a todos os seus cidadãos uma educação superior de qualidade

desdobrou-se numa iniciativa inédita no mundo, a de internacionalizar a educação superior entre os Estados-Membros, o que acabaria com o problema de reconhecimento dos cursos, títulos e diplomas.

As etapas do processo de Bolonha envolveram amplas consultas à sociedade, levantamento de dados, estudos comparados, e obedeceram aos prazos e diretrizes determinadas pelas instâncias da UE e aos acordos intergovernamentais. A UE projetou construir em uma década (2000-2010) o Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), sob regras comuns e mesma estrutura e funcionamento da educação superior. Os Estados-Membros e países vizinhos que aderiram à sua construção definiram seus princípios: comparabilidade, transparência e legibilidade dos sistemas de ensino superior. Demarcaram os seus objetivos gerais e específicos, objetivando: aumentar a competitividade, a capacidade de atração de estudantes estrangeiros para as instituições de ensino superior na UE; melhorar a qualidade da educação superior; proporcionar mobilidade aos universitários e cidadãos europeus; expandir a empregabilidade.

Nesse sentido, os Estados-Membros deveriam aumentar a eficiência e a eficácia dos sistemas de ensino superior. Para a implantação dos mecanismos acadêmicos e administrativos requeridos pelo PB, as instituições de ensino superior deveriam reorganizar os graus e diplomas, criar instrumentos que promovessem a mobilidade por meio de um sistema de créditos, obedecendo a uma escala europeia de comparabilidade de classificações. No centro da gestão universitária estaria o desenvolvimento de mecanismos que garantissem os aspectos citados acima, para a qualidade e acreditação internacional dos seus cursos.

A construção do EEES revela um fenômeno singular, sem precedentes na história política e da educação superior mundial. Trata-se de uma iniciativa para harmonizar, internacionalizar a educação superior, que envolveu quase todos os países da Europa, a partir de um espaço supranacional no qual aconteceriam os reconhecimentos de cursos, créditos, títulos, práticas acadêmicas e de formação profissional. Para existir, criaram e instalaram novas práticas de formação acadêmica e gestão universitária. Para este trabalho foram selecionados alguns poucos aspectos que compuseram o contexto

histórico do novo espaço comum europeu para a educação superior.

No plano estratégico caberia à universidade atuar em rede de instituições para a unificação de procedimentos com o objetivo de garantir qualidade do ensino, comungando regras internacionais. Do estudo realizado sobre o Processo de Bolonha, identificaram-se alguns dos desafios para a gestão universitária no contexto da internacionalização. Para este artigo foram selecionados momentos reformistas e os mecanismos e as condições que instaram a universidade europeia a mudar para se internacionalizar.

1 O espaço europeu de educação superior

Um plano complexo foi traçado no Conselho Europeu de Lisboa, do ano 2000, que decidiu dar centralidade à educação superior no planejamento estratégico do organismo supranacional. Os motivos que ensejaram essa decisão não surgiram naqueles dias de reunião da cúpula administrativa em Lisboa. Remontam ao ano de 1988, quando reitores de renomadas universidades europeias reuniram-se na Universidade de Bolonha para comemorar seus 900 anos de fundação. Em reunião, avaliaram a realidade universitária e produziram documento para ampla difusão, explicitando para a sociedade a situação da universidade europeia e os seus futuros objetivos.

A *Magna Charta Universitatum* pretendia a convergência de sistemas de ensino superior (MAGNA..., 1988). Nela, os reitores reafirmaram os princípios matriciais da universidade europeia: autonomia, indissociabilidade, docência, liberdade de formação, relação com a sociedade. Realçaram no preâmbulo do documento a necessidade de olhar para o futuro. Em 1992, o Espaço Schengen entraria em funcionamento. As fronteiras serão abertas para qualquer cidadão viver, passear ou trabalhar em qualquer país-membro, com os mesmos direitos, como se no seu país estivesse.

O acontecimento mais significativo no domínio da livre circulação de pessoas foi a conclusão dos dois Acordos de Schengen (Acordo Schengen, de 14 de junho de 1985 e Convenção de Aplicação do Acordo

de Schengen, de 19 de junho de 1990) [...] A convenção tem por objetivo suprimir nas fronteiras internas os controles para todas as pessoas e é acompanhada de medidas que visam reforçar os controles nas fronteiras externas. Estas compreendem uma política comum de vistos, a possibilidade de examinar os pedidos de asilo, a cooperação policial e judicial e o intercâmbio de informações. Nas fronteiras externas, todos os cidadãos da UE podem entrar na área de Schengen mediante a simples apresentação de um bilhete de identidade ou passaporte. Os cidadãos dos países terceiros, incluídos numa lista comum de países não membros cujos cidadãos necessitam de um visto de entrada, têm direito a um visto único válido para toda a área de Schengen. (UNIÃO EUROPEIA, 2000).

Os reitores do Grupo de Bolonha defenderam uma preparação para esse momento concedendo o reconhecimento de títulos e diplomas ao trabalhador que migrasse de país, ou ao estudante que fizesse parte de seus estudos em países diferentes. Chamaram atenção da sociedade para a educação permanente, numa Europa que envelhecia. Queriam a renovação da universidade europeia, que apresentava resultados insatisfatórios, se comparados entre os Estados Unidos da América e países asiáticos. A *Charta* reafirmou a universidade vivida sem barreiras geográficas, que marcou sua origem, a *Universitas*, da mobilidade estudantil e docente, que difundia o conhecimento. Desejavam aumentar a mobilidade universitária como fator de integração.

Embora a intenção dos reitores fosse impactar sociedades e governos, eles não conseguiram modificar o cenário da educação superior nos anos seguintes. No entanto provocaram os dirigentes nacionais e os da UE a tomarem iniciativas para reconhecimento de graus e títulos. Aquele documento assinado pelos reitores em Bolonha, em 1988, tornou-se marco histórico quando o tema é o processo reformista europeu para o século XXI.

Em 1998, a Universidade de Sorbonne completou 800 anos e ocorreu mais uma reunião comemorativa entre reitores, desta vez outros atores declararam suas intenções de futuro da educação superior. Na ocasião, a convite do ministro da Educação da França, os ministros da Educação da Itália, Alemanha e Inglaterra reuniram-se para tratarem

do tema Universidade. Os quatro países tinham instituições bem avaliadas internacionalmente e economias fortes. Estava em pauta a decadência das universidades europeias, a crescente perda de prestígio e as baixas colocações em *ranking* internacional.

Ao fim da reunião, os ministros assinaram documento intitulado *Declaração Conjunta para Harmonização do Desenho do Sistema de Educação Superior Europeu*, conhecida como a *Declaração de Sorbonne* (DECLARAÇÃO..., 1998). Nela defenderam uma universidade em sintonia com a política, sociedade e economia, e analisaram problemas relativos à mobilidade de trabalhadores ocasionados pelo reconhecimento de títulos e profissões. O documento conclamou os demais Estados-Membros da União Europeia à construção de uma área comum europeia de educação superior, na qual eles atuariam de modo coordenado, observando procedimentos, aplicando medidas comuns para a interatuação de Estados em matéria educativa.

A educação é um item de soberania privativo dos Estados-Membros. Sendo assim, a *Declaração de Sorbonne* respeitou essa condição e fez o chamamento para a construção de ações comuns intergovernamentais, paralelas à UE, que posteriormente foram por ela absorvidas. Para recuperar a qualidade e o prestígio das universidades europeias, entraram em pauta na União: estudos comparados, dados estatísticos sobre mercado de trabalho, economia e consultas à sociedade sobre a educação. Com base nos dados coletados, avaliaram a (in) capacidade de produzir ciência e tecnologia das universidades europeias.

Os reitores inauguraram o Processo de Bolonha e os ministros da Educação deram curso à reforma universitária, a partir de reuniões para as devidas harmonizações entre os governos. A *Declaração de Sorbonne* indicou a necessidade de imediata de proceder revisão dos conteúdos, do tempo de formação, do tipo de trabalho desenvolvido pelos estudantes para a comparação e equivalência de créditos. O mérito da iniciativa dos ministros foi o de conseguir o apoio da UE para o projeto de reforma, para a adoção de uma sistemática comum na educação superior, “um compromisso voluntário de cada país signatário no sentido de reformar o

seu próprio sistema de ensino: essa reforma não é imposta aos governos nacionais nem às universidades” (UNIÃO EUROPEIA, 2010).

Via Processo de Bolonha, a União Europeia iniciou a internacionalização da educação superior, com livre circulação de estudantes e docentes, para a construção da sociedade do conhecimento que a colocasse na dianteira do mundo. As instituições e a sociedade analisaram as propostas envolvendo mudança nos níveis de formação, uma organização comum, semestral, com um sistema de créditos acadêmicos válidos nas diferentes instituições e países, o acesso livre e permanente à universidade, independente da idade. A UE incluiu a educação superior em seu plano estratégico e deu continuidade ao Processo de Bolonha.

1.1 Estratégias para construir a Europa do Conhecimento

No ano de 1999, em Bolonha, foi realizada a primeira reunião de 29 ministros de Educação, 15 dos quais pertencentes à União Europeia e 11 de países vizinhos. Juntos, eles assinaram a *Declaração de Bolonha*, um documento de caráter intergovernamental no qual fixaram o objetivo da construção do Espaço Europeu de Educação Superior (CONFERENCIA DE MINISTROS EUROPEOS RESPONSABLES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 1999). Essa proposta foi incorporada pelo Conselho Europeu de Lisboa em 2000, colocando a educação superior no centro da estratégia de desenvolvimento para a construção da Europa do Conhecimento.

Para a inclusão do EEES nos planos, o Conselho de Lisboa respaldou-se em dados reunidos pelos ministros de Educação, e reconheceu que, desde fins dos anos 1990, previa-se para a primeira década do século XXI que metade dos empregos criados na Europa teria origem nas tecnologias da informação. Vislumbrava-se a emergência de uma economia do conhecimento, que exigiria formação compatível e nível elevado de produção científica e tecnológica. O Conselho definiu a linha estratégica da UE para as universidades: elas seriam coordenadas em escala europeia e atuariam em rede colaborativa, com programas de formação e pesquisa nacionais e comuns. Diante do que a UE havia realizado, dos

seus potenciais, foram definidos os objetivos da década: a construção da sociedade conhecimento.

A análise de conjuntura do ano 2000 mostrava a confortável situação econômica europeia e a superação de dificuldades estruturais, ao tempo em que os desequilíbrios regionais continuavam em razão da expansão da UE. O Conselho Europeu reconheceu uma elevada taxa de desemprego de longa duração, acrescida da problemática demográfica do envelhecimento populacional. Para a mudança do quadro e reversão da situação, a educação e a investigação seriam centrais. Assim decidiu o Conselho Europeu para a Estratégia de Lisboa: 2000-2010, rumo à Europa do Conhecimento.

O PB iniciou-se nas universidades, as proposições foram discutidas pelas instituições nacionais para compatibilizar e criar o modelo internacional que adotariam. Pretendiam promover a mobilidade estudantil, de docentes e de técnicos, implantariam um sistema unificado de título com ciclos formativos comuns, dividido em dois – graduação e pós-graduação – e sistema de créditos equivalentes para harmonizar os estudos superiores nos países que comporiam o EEES. O prazo de sua conclusão foi previsto para o fim da primeira década do século XXI.

A *Declaração de Bolonha* previu a realização de conferências intergovernamentais, a cada dois anos, quando avaliariam o andamento do processo, incorporariam novos membros e estabeleceriam novos objetivos. Em maio de 2001 realizou-se na cidade de Praga a segunda conferência de ministros da Educação da UE e de países vizinhos que aderiram ao EEES. Foi produzido o *Comunicado de Praga*, postulando a organização da formação universitária dividida em dois ciclos: o primeiro de licenciatura ou bacharelado e o segundo de mestrado (CONFERENCIA DE MINISTROS EUROPEOS RESPONSABLES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 2001). O documento anunciou que o conteúdo formativo seria adequado às necessidades profissionais da atualidade, os estudantes ganhariam centralidade no processo ensino-aprendizagem.

Seria elaborado um sistema de créditos transferíveis e acumuláveis, rede internacional para formação com qualidade reconhecida, que abririam as portas dos egressos ao mercado de trabalho europeu. Para esses objetivos, a mobilidade seria

assegurada aos três segmentos universitários. Os docentes universitários passariam por um processo de atualização para atender aos paradigmas do ensino por competências e habilidades e do novo desenho curricular. O *Comunicado de Praga* reafirmou a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, quando havia forte tendência à separação destes princípios.

Aconteceu em Berlim, no ano de 2003, a conferência com a participação de 40 ministros de Educação. Eles avaliaram informações apresentadas pelas universidades, instituições de educação superior e estudantes. Emitiram o *Comunicado de Berlim*, para aprofundar relações intergovernamentais e atingir o EEES na UE e países circunvizinhos (CONFERENCIA DE MINISTROS EUROPEOS RESPONSABLES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 2003). No cerne do documento estavam a qualidade acadêmica e profissional, para a acreditação institucional e internacionalização da educação.

Em 2005, na cidade de Bergen, na quarta conferência intergovernamental, compareceram 45 ministros da Educação de países que aderiram ao EEES. O *Comunicado de Bergen* analisou o andamento do projeto e reconheceu avanços, principalmente na adoção de medidas para os dois ciclos e para o marco geral das qualificações no EEES. Destaca-se no documento a preocupação com a garantia de qualidade, para reconhecimento e expedição de títulos e a criação de itinerários formativos flexíveis no ensino superior (CONFERENCIA DE MINISTROS EUROPEOS RESPONSABLES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 2005).

Em Londres, 2007, a quinta conferência dos ministros de Educação produziu o *Comunicado de Londres*, reconhecendo o sucesso do projeto de formação acadêmica com nível de comparabilidade entre países e universidades. Eles consideraram que o EEES tornou-se realidade. Os ministros solicitaram esforço dos governos a fim de agilizar a legislação para compatibilização internacional (CONFERENCIA DE MINISTROS EUROPEOS RESPONSABLES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 2007).

O *Comunicado de Londres* tratou da flexibilidade de acesso ao ensino superior, dos processos de ensino/aprendizagem e das mazelas do *Processo de Bolonha*, uma delas, a confiabilidade dos dados entregues pelos partícipes. A tese da aprendizagem

para o resto da vida articulou-se com políticas de financiamento da UE. Os dirigentes partiram da compreensão de que a Europa envelhece e o mercado de trabalho acompanha a velocidade das mudanças tecnológicas, portanto a educação deve acontecer durante toda a vida.

Em 2009, no Comunicado de Lovaina, os ministros reconheceram que não conseguiriam completar o projeto de reforma em 2010. Concordaram que seria necessário continuar o PB e demarcar outras metas e prazos. Na década que findava, passaram a olhar para a seguinte, visando a Europa do Conhecimento, competitiva, inovadora, com políticas para acesso à educação superior. O documento reconhece que os laços da UE com os países que integraram o processo foram estreitados (CONFERENCIA DE MINISTROS EUROPEOS RESPONSABLES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 2009). Decorrido o prazo de desenvolvimento da Estratégia de Lisboa e do prazo para a construção do EEES, decidiram que o *Processo de Bolonha* seguirá dirigido pelo país que estiver na presidência rotativa do Conselho da União Europeia e por um país fora da União.

A ação de construir a sociedade do conhecimento, de aprendizagem centrada no aluno para o desenvolvimento de competências, em todos os níveis de ensino, ganhou concretude. Os comunicados emanados das conferências, além de determinarem passos a serem cumpridos no PB, também analisaram a situação regional e o mercado de trabalho. Os Estados-Membros decidiram investir na inovação científica e tecnológica para aumentar o nível de competitividade da União no mercado globalizado. A educação superior foi tratada como fator de desenvolvimento e fundamental para atingirem os seus objetivos.

1.2 O plano estratégico da União Europeia

A construção da UE começou no mundo econômico, na esfera comercial, em 1949 e atingiu progressivamente todos os campos da vida em sociedade. Em cada Estado-Membro acordos garantem sua existência por via constitucional. A integração europeia conseguiu construir algo novo, que escapa às categorias jurídicas atuais sobre blocos regionais. Trata-se de um organismo

supranacional, que goza de autonomia, formado e controlado democraticamente por Estados-Membros. Buscando o consenso nas decisões, decidem de que modo atuarão em âmbito da UE e para além de suas fronteiras.

As relações entre os membros são reguladas por meio de acordos e de tratados internacionais. O Tratado de Lisboa, firmado em 2007, reuniu e reviu todos os Tratados anteriores, e é o que vigora atualmente (UNIÃO EUROPEIA, 2009). No Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), foram definidas as competências da UE, em cada matéria da integração. A União possui competência exclusiva na definição e coordenação das políticas: econômica, exterior, de segurança e integração, de aduana, de pesca, agrícola e comercial.

A UE colocou-se diante do desafio de tornar-se uma potência do conhecimento, com seus povos integrados, circulando livremente, gozando de educação com a melhor qualidade do mundo. Objetivos foram dispostos em um plano estratégico decenal, centrado na educação para o desenvolvimento. Os Estados-Membros deveriam cumprir os objetivos em dez anos, seguindo ações e instrumentos comuns.

Seus sistemas educativos deveriam se preparar para atender a todo cidadão, criando as condições de participação na sociedade do conhecimento.

A ação estratégica da União foi disparada com três objetivos centrais. O primeiro, de melhorar a qualidade e eficácia dos sistemas de educação e formação, para reforçar a competitividade e o dinamismo econômico europeu. Avaliou-se que as deficiências dos cidadãos para realizar as operações básicas de ler, escrever, fazer cálculos deveriam ser enfrentadas. Para essa finalidade, as ações deveriam concorrer para a qualidade da formação dos docentes e para definir competências requeridas pela sociedade do conhecimento, que incluía uso das tecnologias da informação e da comunicação. Os cidadãos da sociedade do conhecimento deveriam desenvolver competências tais como: aprender a aprender e a cooperar. As instalações dos centros educacionais seriam melhoradas, permitindo a todas o acesso à Internet e a recursos multimeios. A conclusão dessa fase foi prevista para 2001. Todos os docentes deveriam estar preparados para lidar com as

competências e uso de tecnologias até 2002.

O segundo objetivo visou facilitar o acesso de todos à educação e formação, em todos os níveis educacionais, para uma cidadania ativa, com igualdade de oportunidades. O terceiro objetivo indicou abrir a educação e formação a um mundo mais amplo. Nele está a construção do Espaço Europeu de Educação Superior, mobilidade, pesquisa, ensino de línguas estrangeiras. Foram pensadas ações para reforçar vínculos da educação com o mundo do trabalho, a exemplo do fomento à formação de trabalhadores. Para chegar ao EEES, seria construído o Sistema Europeu de Transferência de Créditos (ECTS), fixando a carga horária e de trabalho que deveria ter um crédito acadêmico, dentro e fora da sala de aula. Para os docentes, o ECTS significou uma redução das aulas presenciais e aumento das horas de práticas orientadas (CEIA, 2002).

Dividiu-se a estrutura do ensino superior em dois ciclos, um de graduação de orientação generalista e a pós-graduação, que complementaria a primeira, especializando a formação. Em ambas as etapas a ação pedagógica para aquisição de conhecimentos e habilidades estava em consonância com as necessidades do mercado de trabalho. A avaliação prevista para ocorrer interna e externamente visa o controle da qualidade e a adequação dos requisitos do EEES. Chegaram a um formato comum de planejamento pedagógico, e as instituições detalhariam os meios e modos de adquirir as competências e habilidades.

Os investimentos da UE em educação para melhorar condições materiais foram altos, em reformas da estrutura física, tecnológica visando à formação para o mercado de trabalho. A UE entendeu que a universidade europeia necessitaria reconstruir currículos, metodologias de ensino e pesquisa, formar por competências. Muitos dos planos com prazo de validade para 2010 não foram concluídos, embora a UE avaliasse permanentemente o estágio de aplicação de suas políticas.

A Estratégia de Lisboa projetou a recuperação das universidades para a produção de pesquisa, ciência e tecnologia e formação por competências para o mercado de trabalho. Os docentes atuariam com novos métodos e recursos, e para tanto passariam por atualização. Para chegar a viver a sociedade do conhecimento, visando à melhoria do

processo de ensinar e aprender. Projetou ações para tornar a Europa um polo universitário internacional de excelência.

A União buscou um modelo de ensino superior para a mobilidade estudantil, docente e do trabalhador com alto padrão de qualidade e equivalência de créditos e percurso formativo. O profissional teria maiores oportunidades de emprego se houvesse uma estrutura comum para o ensino superior, se soubesse idiomas. Pela mobilidade no campo da educação a UE entrou em contato com a região e o mundo. Estimulou a integração e o sentido de pertencimento regional para que o jovem possa conhecer outras culturas, sociedades, idiomas dos países-membros. A União construiu seu projeto de internacionalização da educação superior a partir de uma complexa estratégia, que atingiu êxito parcial, posto que está em processo.

2 Aspectos da gestão universitária no EEES

Mesmo com as mudanças que a política de desenvolvimento conseguiu operar em termos educacionais na Europa, os resultados não permitiram dizer, em 2009, que já se vivia a Europa do Conhecimento (UNIÃO EUROPEIA, 2003a). Um dos avanços alcançados foi o da convergência europeia para a construção do EEES, um ganho do PB e da Estratégia de Lisboa. Essa área comum de educação superior, de difícil construção, exigiu reforma estrutural e desenvolvimento de um modelo de gestão universitária adequado ao processo de internacionalização, em instalação.

Como foi mencionado, a UE não legisla em matéria educacional, exerce função de articuladora de políticas, financia programas e projetos que favoreçam as políticas educacionais dos Estados-Membros, em todos os níveis. As interligações entre a UE e os Estados aprofundaram-se mediante o projeto comum de criar o EEES e atraíram países vizinhos. A proximidade geográfica, a história continental e a atuação do organismo supranacional favoreceram o movimento de unificação do ensino superior europeu.

As políticas da UE, por meio de diferentes programas de financiamento, formaram rede para a construção do projeto da Europa do Conhecimento,

do qual a educação superior é parte. A reforma dependeria dos governos nacionais e da gestão universitária, pensada para um modelo de instituição inserida na sociedade do conhecimento, com caráter interinstitucional e internacional. A economia e a sociedade do conhecimento, seus paradigmas de competências, habilidades e aprendizagem permanente determinaram os novos rumos para o debate e as ações estratégicas. A UE forneceu condições financeiras para as universidades desenvolverem pesquisas amplas que pudessem aportar elementos à harmonização da educação superior europeia. A gestão universitária para a vivência do EEES não eliminou a autonomia de cada instituição, que deveria conhecer-se para determinar os seus rumos, adequando-os aos limites da reforma.

Seriam inúmeros os trabalhos a serem coordenados, desenvolvidos, avaliados durante e após o cumprimento das etapas do processo reformista. A atuação do dirigente universitário e suas equipes dependeria da compreensão do novo momento de internacionalização da educação, da absorção de conceitos e práticas da administração, da economia. No novo modo organizativo da instituição para chegar ao EEES, novas atribuições emergiram para operacionalização dos atos administrativos e acadêmicos, para a construção do plano de gestão universitária.

No processo de reforma, os aportes teóricos vieram do mundo econômico, do campo da administração de empresas. Foram incorporados conceitos empresariais como os de competitividade, empregabilidade, gestão estratégica, eficiência, recursos mínimos e efeito máximo. A centralidade no atendimento ao mercado de trabalho, com a certificação, acreditação, também fizeram parte da reconfiguração da gestão universitária. A formação acadêmica deveria obedecer ao modelo para internacionalização, atendendo a padrões de qualidade permanentemente avaliados para manter créditos e títulos reconhecidos.

A gestão universitária complexificou-se. Os dirigentes deveriam manter a instituição sob rigoroso padrão de qualidade para garantir o direito de todo cidadão receber a melhor educação do mundo. Os países-membros deveriam montar uma rede de informações para a reforma, até que se conseguisse parâmetros de comparabilidade. Para tanto, recor-

reram à Rede Eurydice, criada 1982 para responder às necessidades de informações decorrentes do processo de integração europeia. Ela tornou-se responsável pela organização de dados e estudos comparados sobre educação da UE (UNIÃO EUROPEIA, 2008a). Sua atribuição maior é gerar e disponibilizar dados e informações fiáveis para autoridades dos Estados-Membros e União.

A Rede promoveu estudo sobre os modelos de gestão existentes para identificar os novos modos de governança e para responder aos desafios do PB, de gerir instituição com transparência administrativa e acadêmica. Foi feito um estudo comparado sobre a educação superior para evidenciar as estruturas de governança de 30 países. O Relatório Eurydice, de 2008, divide a estrutura de governança das instituições europeias nos seguintes níveis:

[...]regulação externa, exercida por órgão do governo (o equivalente, em termos brasileiros, a um ministério ou secretaria estadual); orientação externa, nome genérico dado ao poder de coordenação delegado pelos governos a conselhos, diretorias ou outros órgãos formados por figuras externas à universidade; administração interna, responsável pela condução do dia-a-dia da instituição; e administração acadêmica, nome genérico dado ao poder exercido pelas comunidades acadêmicas da universidade, geralmente por meio de votações e consensos. (ORSI, 2012).

O citado Relatório analisa e conceitua a governança universitária no PB; demarca a maneira pela qual se comunicam os atores envolvidos (incluindo o diretor executivo da instituição, o pessoal, os estudantes, os pais, os governos, leigos etc.); e define quem presta contas a quem, como e que se prestam contas e para que. Os termos e conceitos da economia e administração, que adentraram ao formato de gestão, revelaram-se nos novos paradigmas instituídos, nos critérios e indicadores de avaliação. Eles determinaram a mudança de perfil do chefe executivo da instituição, passando a exigir dele capacidade empreendedora. Para responder ao contexto de mudanças rápidas, os ministros e reitores julgaram imperativo reorganizar as estruturas de governança das instituições de ensino superior (UNIÃO EUROPEIA, 2008b).

No EEES, as instituições universitárias devem prestar contas da sua atuação de novas maneiras, provando que estão respondendo de forma apro-

priada às necessidades da sociedade. No contexto da governança estão o financiamento e suas fontes, públicas e privadas; os programas de desenvolvimento ofertados pelos Estados e União. Conforme o Relatório, para a consolidação do EEES, a prestação de contas deve demonstrar a aplicação dos fundos públicos de forma responsável, para elevar níveis de excelência no ensino e na investigação.

A Europa que envelhece não necessitava mais de políticas de expansão de vagas. O desemprego dos egressos seria o fator a atacar e a controlar. Ressalte-se que uma das conclusões do Relatório é de que não existe ainda um modelo predominante de governança. As novas atribuições para atender ao regime de créditos, mobilidade estudantil obrigatória, amalgamaram as instituições europeias, mantendo a autonomia universitária para a construção de padrões e procedimentos internacionais, seguindo os objetivos estratégicos da UE.

A UE possuía, no ano 2000, aproximadamente 3.300 estabelecimentos de ensino superior, que acolhiam um número crescente de estudantes, mais de 12,5 milhões. As universidades eram responsáveis por 80% da investigação fundamental na Europa. Reconheceu-se o papel decisivo delas no objetivo estratégico de tornar a UE a economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo. As universidades europeias foram as protagonistas no processo de mudanças para tornar mais atrativo estudar na Europa e assim aumentar o fluxo de estudantes e pesquisadores estrangeiros.

O ensino superior empregava, em 2006, 34% do total de pesquisadores na Europa, o que era insuficiente, e a oferta de postos de trabalho na área científica e tecnológica era baixa. A execução do plano estratégico, que puxou as universidades europeias para o centro do processo, determinou a convergência de propósitos e ações da UE e Estados-Membros. Na Estratégia de Lisboa, os programas de mobilidade foram reforçados, ao tempo em que os ministérios da Educação e as instituições de ensino superior, contribuíram para o reconhecimento de diplomas, carreiras, créditos e títulos.

A convergência dos países e instituições de ensino superior foi prévia, visava definir competências genéricas e específicas das titulações, determinar valores e condições para chegar ao crédito acadêmico europeu, às categorias para análise da qualidade

do ensino-aprendizagem, aos planos curriculares e planos de estudo, por curso e disciplina. O plano de convergência delineou o trabalho do estudante, a aprendizagem ativa, os desenhos metodológicos comunicáveis e comparáveis para estabelecer o perfil profissional desejado. Traçou-se um projeto formativo voltado ao desenvolvimento de competências comuns e de acordo com o plano estratégico da UE.

A Universidade de Deusto (Espanha) e a Universidade Groningen (Holanda) lideraram e coordenaram o projeto piloto visando harmonizar procedimentos internacionais para o EEES. O Projeto Tuning objetivou afinar as estruturas educacionais europeias, para determinar as referências gerais e específicas que incidiriam nas disciplinas das áreas selecionadas para aquele projeto piloto, a saber: Matemáticas, Geologia, Empresariais, Enfermária, Estudos Europeus, História, Ciências da Educação, Física e Química, na primeira fase (UNIÃO EUROPEIA, 2003b). Este projeto, iniciado em 2000, foi financiado pela UE e recolheu dados e informações que possibilitaram a construção do desenho universitário, que passaria a vigorar internacionalmente. Foram recolhidas contribuições de estudantes, docentes, técnicos, reitores, agências de garantia e acreditação da qualidade, ministérios de Educação, Comissão Europeia, empregadores, associações profissionais.

A metodologia Tuning, para (re) desenhar, desenvolver e avaliar programas de estudo para cada um dos ciclos de estudo da Reforma de Bolonha, alcançou o objetivo de reunir dados que permitissem ótimos níveis de comparabilidade. Seus resultados serviram à elaboração de padrões para as qualificações, à definição do volume de trabalho docente e discente para o processo ensino-aprendizagem. Auxiliaram a demarcar as competências e habilidades genéricas e específicas das áreas em estudo e os perfis profissionais que comporiam o quadro europeu de qualificações, por meio da elaboração dos descritores para atuação docente e discente (UNIÃO EUROPEIA, 2003c).

3 Conclusões temporárias

Durante as diferentes fases do projeto estratégico para construção da Europa do Conhecimento, desde o ano 2000, os estudos realizados foram

transformados em documentos que embasaram legislações, geraram mais pesquisas. As universidades que coordenaram o Projeto Tuning sistematizaram o processo reformista de caráter internacional e publicizaram seus resultados. Em evento realizado para essa finalidade, estavam presentes representantes de países latino-americanos. Empolgados com os resultados, articularam-se para desenvolverem projeto semelhante em seus países. Nos marcos do Programa Alfa, em que estava o Projeto Tuning Europa, foi criado e desenvolvido o Projeto Alfa Tuning para a América Latina (BENEITONE et al, 2007), envolvendo universidades da UE e países terceiros, dentre eles o Brasil.

As instituições latino-americanas e europeias decidiram aplicar a metodologia criada para o PB em outras realidades. Os estudiosos latino-americanos envolvidos no Projeto Alfa Tuning para a América Latina devem ter sentido falta do respaldo de um processo de integração regional. A aproximação entre países não significou a existência de política para integração do continente latino-americano, da internacionalização da educação superior na região. No entanto, o fenômeno é novo. O Projeto Tuning para a América Latina refletiu anseios de relações intercontinentais concretas, o que o torna um fato portador de futuro.

A Europa vive franco desenvolvimento de internacionalização da educação superior, que se consolida como paradigma mundial e único. Nele está contida a concepção que extrapola o sentido de gestão universitária, que é a de governança

universitária. O seu princípio básico é o fornecimento de informações, da prestação de contas entre os segmentos da universidade e deles para com a sociedade. Desse modo, a instituição abre-se às comparações para comprovar seu nível de qualidade internacional.

Da articulação, gestão universitária e internacionalização da educação superior na eu, é possível afirmar que estamos diante do surgimento de uma nova forma da universidade operar o seu fazer. Conforme avaliação dos ministros em 2009, os objetivos da internacionalização demarcados para 2010 não foram atingidos na totalidade. Assim sendo, irão prosseguir com o PB. A consolidação do EEES avançou bastante a partir de 2005, quando os cursos começaram a funcionar nos moldes internacionais. A UE acumulou condições para replicar seu modelo para a internacionalização da educação superior, para além do continente europeu. O Projeto Alfa Tuning para a América Latina é um prenúncio de suas intenções.

Para a próxima década o plano estratégico intitula-se: Europa 2020 (UNIÃO EUROPEIA, 2012a). Os Estados-Membros continuam objetivando dotar a UE de uma economia inteligente, sustentável e inclusiva. Nesse plano estratégico, priorizaram o combate ao desemprego, a elevação do nível de produtividade e da coesão social. Todos os objetivos e ações integradas conferem protagonismo à educação superior. Diante desse futuro projetado, qualquer conclusão é meramente temporária.

REFERÊNCIAS

BENEITONE, Pablo. et al (Ed.). **Reflexiones y perspectivas de la educación superior em América Latina**. Informe final – Proyecto Tuning – América Latina 2004-2007. Bilbao, Espanha: Universidad de Deusto/ Universidad de Groningen, 2007. Disponível em: <<http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php?d=0&option=content&task=view&id=168&Itemid=196&lang=pt>>. Acesso em: 01 maio 2012.

CONFERENCIA DE MINISTROS EUROPEOS RESPONSABLES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. **El espacio europeo de educación superior – alcanzando las metas**. Comunicado de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de Educación Superior. Bergen, Noruega, 2005. Disponível em: <http://www.crue.org/export/sites/Crue/procbolonia/documentos/antecedentes/6._Comunicado_de_Bergen.pdf>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **Comunicado de Londres**. Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado. Londres, 2007. Disponível em: <http://www.crue.org/export/sites/Crue/procbolonia/documentos/antecedentes/Comunicado_de_Londres_2007.pdf>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **El Proceso de Bolonia 2020** – El Espacio Europeo de Educación Superior en la nueva década. Lovaina, Bélgica 2009. Disponível em: <<http://www.educacion.gob.es/dctm/mepsyd/horizontales/prensa/documentos/2009/>>

lovaina-traduccion-07052009.pdf?documentId=0901e72b8004ac10>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **Declaração de Bolonha.** Declaração conjunta dos ministros da Educação europeus reunidos em Bolonha a 19 de junho de 1999. Bolonha, 1999. Disponível em: <<http://www.aauab.pt/bolonha/declaracaobolonha.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **Comunicado de Berlim.** Berlim, 2003. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/24850512-4E2F-4579-829F-80CB905A5CC8/366/ComunicadodeBerlim1.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **Comunicado de Praga.** Conferência de Ministros responsáveis pelo Ensino Superior. Praga, 19 de Maio de 2001. Praga, República Checa, 2001. Disponível em: <http://www.uc.pt/ge3s/pasta_docs/outros_docs/comun_praga>. Acesso em: 01 maio 2012.

CEIA, Carlos. **A adopção do sistema de créditos ECTS e a reforma curricular das Licenciaturas na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.** Lisboa, 2002. Disponível em: <http://www2.fcsh.unl.pt/docentes/cceia/Educacao/adopcao_sistema_ECTS.pdf>. Acesso em: 01 maio 2012.

DECLARAÇÃO Conjunta de Sorbonne. Paris, 1998. Disponível em: <http://www.fam.ulusiada.pt/downloads/bolonha/Docs01_DeclaracaoSorbonne.pdf>. Acesso em: 01 maio 2012.

MAGNA Charta Universitatum. Bolonha, 1988. Disponível em: <<http://www.fis.ufba.br/dfes/PDI/financ/magna%20carta.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2012.

ORSI, Carlos. Europa debate modelos de educação universitária. **Revista Ensino Superior** – UNICAMP, Campinas, SP, abr. 2012. Seção Governança. Disponível em: <<http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/noticia.php?id=88>>. Acesso em: 01 maio 2012.

UNIÃO EUROPEIA. **Conselho Europeu extraordinário de Lisboa (Março de 2000):** para uma Europa da inovação e do conhecimento. Bruxelas, Bélgica, 2006. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_pt.htm>. Acesso em: 1 maio 2012.

_____. **Livre circulação de pessoas.** Bruxelas, Bélgica, 2000. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/2_3_0_pt.htm>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **Para uma Europa do conhecimento.** A União Europeia e a sociedade da informação. Bruxelas, Bélgica, 2003a. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/36/pt.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **Eurydice.** Bruxelas, Bélgica, 2008a. Disponível em: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **Tratado de Lisboa.** Bruxelas, Bélgica, 2009. Disponível em: <http://europa.eu/lisbon_treaty/index_pt.htm>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **Processo de Bolonha:** estabelecimento do Espaço Europeu do Ensino Superior. Bruxelas, Bélgica, 2010. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_pt.htm>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **Europa 2020.** Bruxelas, Bélgica, 2012a. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **Informações de base sobre a União Europeia.** Bruxelas, Bélgica, 2012b. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_pt.htm>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. Eurydice European Unit. **Níveis de autonomia e de responsabilidades dos professores na Europa.** Bruxelas, Bélgica, 2008b. Disponível em: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/094PT.pdf>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. Tuning Educational Structures in Europe. **Final report. Pilot Project – Phase 1.** Bilbao, Espanha: University of Deusto/University of Groningen, 2003b. Disponível em: <http://www.relint.deusto.es/TUNINGProject/documentos/Tuning_phase1/Tuning_phase1_full_document.pdf>. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. Tuning Educational Structures in Europa. **Volume de trabalho do estudante, métodos de ensino e resultados de aprendizagem:** a abordagem tuning. Portugal, 2003c. Disponível em: <http://www.universidade-autonoma.pt/upload/galleries/Traducao_TUNING_volume_de_trabalho_dos_estudantes.pdf>. Acesso em: 01 maio 2012.

Recebido em 11.06.12

Aprovado em 17.08.12