
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngue



Arizona State University

Volume 34 Número 16

17 de fevereiro de 2026

ISSN 1068-2341

O Processo de Bolonha e a Construção do Espaço Europeu do Ensino Superior: Mais de Duas Décadas Depois [1998–2024]

Germano Borges

Universidade do Minho, Centro de Investigação em Educação¹
Portugal

&

Andreia Gouveia

Universidade de Aveiro
Portugal

Citação: Borges, G., & Gouveia, A. (2026). O Processo de Bolonha e a construção do Espaço Europeu do Ensino Superior: Mais de duas décadas depois [1998–2024]. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 34(16). <https://doi.org/10.14507/epaa.34.9075>

Resumo: Passadas mais de duas décadas sobre o início do processo político de Bolonha, importa compreender como o ensino superior se encontra hoje configurado e a conceção dominante de universidade consolidada na Europa, no âmbito do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES). Adotou-se uma abordagem qualitativa de carácter interpretativo, sustentada na análise de conteúdo categorial temática (Bardin, 2016), aplicada a treze declarações e comunicados ministeriais oficiais do Processo de Bolonha, emitidos entre 1998 e 2024. Estes documentos constituem referenciais das

¹ Este trabalho é financiado pelo CIEd -Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

orientações políticas no domínio do ensino superior europeu e instrumentos de regulação transnacional que legitimam a circulação e institucionalização de determinados valores e discursos no quotidiano das instituições. A análise permitiu identificar regularidades discursivas que evidenciam a consolidação de uma matriz gerencialista e performativa no governo do ensino superior europeu, assente na convergência normativa, competitividade, empregabilidade e utilitarismo. Contudo, coexistem orientações que aparentam contrariar esse enquadramento, evocando valores como coesão, inclusão e cidadania, que funcionam como dispositivos discursivos de legitimação. Conclui-se que, sob a retórica da qualidade, inovação e internacionalização, o EEES reforça dinâmicas de mercantilização, regulação à distância e subordinação a lógicas de mercado, mantendo, porém, um discurso conciliador que procura compatibilizar racionalidades económicas e compromissos sociais.

Palavras-chave: economia do conhecimento e competitividade; Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES); garantia da qualidade e *accountability*; governação do ensino superior; Processo de Bolonha

The Bologna Process and the construction of the European Higher Education Area: More than two decades later [1998–2024]

Abstract: More than two decades after the launch of the Bologna political process, it is important to understand how higher education is currently configured and the dominant conception of the university consolidated in Europe within the framework of the European Higher Education Area (EHEA). A qualitative and interpretive approach was adopted, based on thematic categorical content analysis (Bardin, 2016), applied to 13 official ministerial declarations and communiqués of the Bologna Process issued between 1998 and 2024. These documents serve as key references for policy orientations in the field of European higher education and as instruments of transnational regulation that legitimise the circulation and institutionalisation of specific values and discourses in the daily life of institutions. The analysis made it possible to identify discursive regularities that reveal the consolidation of a managerialist and performative framework in the governance of European higher education, grounded in normative convergence, competitiveness, employability, and utilitarianism. However, there also coexist orientations that appear to counter this framework, evoking values such as cohesion, inclusion, and citizenship, which function as discursive devices of legitimation. It is concluded that, under the rhetoric of quality, innovation, and internationalisation, the EHEA reinforces dynamics of marketisation, distance regulation, and subordination to market logics, while maintaining a conciliatory discourse that seeks to reconcile economic rationalities with social commitments.

Keywords: knowledge economy and competitiveness; European Higher Education Area (EHEA); quality assurance and accountability; higher education governance; Bologna Process

El Proceso de Bolonia y la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior: Más de dos décadas después [1998–2024]

Resumen: Transcurridas más de dos décadas desde el inicio del proceso político de Bolonia, es importante comprender cómo se configura actualmente la educación superior y la concepción dominante de universidad consolidada en Europa, en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Se adoptó un enfoque cualitativo de carácter interpretativo, sustentado en el análisis de contenido categorial temático (Bardin, 2016), aplicado a trece declaraciones y comunicados ministeriales oficiales del Proceso de Bolonia, emitidos entre 1998 y 2024. Estos documentos constituyen referencias de las orientaciones políticas en el ámbito de la educación superior europea e instrumentos de regulación transnacional que legitiman la circulación e institucionalización de determinados valores y discursos en la vida cotidiana de las instituciones. El análisis permitió identificar regularidades discursivas que evidencian la consolidación de una matriz

gerencialista y performativa en el gobierno de la educación superior europea, basada en la convergencia normativa, la competitividad, la empleabilidad y el utilitarismo. No obstante, coexisten orientaciones que parecen contradecir este marco, evocando valores como la cohesión, la inclusión y la ciudadanía, que funcionan como dispositivos discursivos de legitimación. Se concluye que, bajo la retórica de la calidad, la innovación y la internacionalización, el EEES refuerza dinámicas de mercantilización, regulación a distancia y subordinación a las lógicas del mercado, manteniendo, sin embargo, un discurso conciliador que busca compatibilizar racionalidades económicas y compromisos sociales.

Palabras-clave: economía del conocimiento y competitividad; Espacio Europeo de Educación Superior (EEES); garantía de la calidad y *accountability*; gobernanza de la educación superior; Proceso de Bolonia

A Globalização, as Ideologias da Modernização e a Universidade

A globalização neoliberal e a economia baseada no conhecimento têm contribuído para a consolidação da Universidade corporativa e empreendedora. De acordo com diversos autores, este fenómeno inaugurou um período de *escuridão institucional* organizacional, pedagógica e didática (Barnett, 2010, 2013; Bengtsen & Barnett, 2017), caracterizado pela preponderância da *legitimidade mercantil* (Afonso, 2013a), pelo ataque ao conhecimento humanístico, e pela ênfase na utilidade e no valor de mercado do conhecimento. Em tempos de globalização neoliberal, consolida-se a valorização do chamado conhecimento produtivo e a relação de proximidade lucrativa entre as instituições de ensino superior e o tecido empresarial, bem como estratégias orientadas para a redução da importância e da autonomia das ciências sociais e humanas, com particular incidência nas ciências da educação (Afonso, 2015; Duru-Bellat, 2010; Ridolfi et al., 2014; Torres, 2010).

A Universidade enquanto *bem público* tem progressivamente cedido lugar a uma organização com comportamentos de mercado na gestão, no ensino e na investigação, e que coloca a liberdade académica em risco, num ambiente de autocensura motivada pela necessidade de sobrevivência profissional (Aronowitz, 2009; Rhoades & Slaughter, 2009). De acordo com Nóvoa (2014), um conjunto de conceitos *tóxicos* tem vindo a assolar o ensino superior, com a condescendência e a cumplicidade de muitos dos seus profissionais, por motivos de *sobrevivência na selva académica*. Um desses conceitos é o *Empreendedorismo*, que aprofunda a divisão entre académicos e gestores e “impõe” que o desempenho dos docentes seja pautado pela inovação, por ritmos de trabalho cada vez mais exagerados e por mecanismos de avaliação que negligenciam outras dimensões do trabalho académico (Nóvoa, 2014).

A nível global, é notório o progressivo afastamento das instituições de ensino superior de preocupações sociais (Bauman, 2017), e o recentrar de atenções para a captação de estudantes segundo uma lógica de mercado. Esta deslocação, caracterizada por um menor acesso e maior acessibilidade, afasta-se do que é melhor para os estudantes em termos de aprendizagem e da qualidade dos conteúdos, privilegiando aqueles que dispõem de capacidade financeira em detrimento dos que não possuem essa capacidade. Diversos exemplos ilustram esta abordagem mercantil, tais como: a abertura e o alargamento de cursos de verão, a focalização na captação de estudantes internacionais, aos quais estão associadas propinas mais elevadas, e a expansão do ensino a distância e *online*, em nome de uma gestão mais eficiente (Rhoades & Slaughter, 2009).

Tendo a União Europeia como pano de fundo, Magalhães (2010) argumenta que a difusão do conhecimento como motor de crescimento económico e competitividade assume uma dimensão significativa na Agenda de Lisboa 2000, refletida em diversos planos e relatórios, bem como no Quadro Europeu de Qualificações (QEQ), ambos centrais na definição da *Área Europeia de Ensino*

Superior (AEES). Esta área está focada na mobilização de competências como forma de intervenção (técnica e social) no mercado de trabalho, em detrimento do papel formativo do conhecimento, o que pode conduzir a uma educação superior incompleta, esvaziada do seu sentido transformador dos indivíduos (Magalhães, 2010).

A criação do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES), através do processo político de Bolonha, e a ênfase atribuída à avaliação da qualidade neste nível de ensino são discutidas por Lima et al. (2008), que referem que a construção de todo este processo tem início, fundamentalmente, a partir da década de 1980, com a introdução de um novo modelo institucional de base anglo-americana, resultado das reconfigurações liberais do Estado-providência em alguns países. Ridolfi et al. (2014), ao abordarem os dilemas atuais que afetam o ensino superior na Europa, exemplificam, com o caso de Itália, que tais dilemas decorrem de um novo modelo de universidade europeia criado a partir do Processo de Bolonha, que implementa uma nova estrutura de governo nas instituições de ensino superior, baseada na alegada necessidade de racionalização económica e financeira. Trata-se de um modelo importado pela União Europeia dos Estados Unidos da América, numa fase em que já eram conhecidos os resultados insatisfatórios do modelo americano, e que, segundo Ferreira e Oliveira (2011), tem implicado, desde finais do século XX, a substituição do modelo de universidade até então dominante, o modelo Humboldtiano, pelo modelo norte-americano, assente na inovação, especialização e mercado.

Lima et al. (2008) reiteram que a disseminação e consolidação do EEES ocorre através de dois movimentos centrais: um de cariz estrutural e sistémico, baseado na convergência normativa (normas, regras, critérios comuns), e outro, preparado por este primeiro, de pendor divergente, promotor da competitividade e da mercantilização interna e externa entre instituições de ensino superior. De acordo com os autores, “[c]onvergir para divergir, ou integrar para diferenciar, seriam os lemas mais adequados, no sentido de estabelecer uma dinâmica onde a rivalidade se torna imediatamente visível e comparável, traduzida na capacidade de atração de mais alunos e de certos tipos de alunos” (Lima et al., 2008, p. 51). Lima et al. (2008) reforçam que a captação de estudantes estrangeiros, aos quais estão associadas propinas mais elevadas, a atração dos melhores talentos, e a captação de estudantes no âmbito da aprendizagem ao longo da vida enquadram-se na lógica empresarial aplicada à universidade e à educação superior, fruto de um modelo institucional gerencialista. Este modelo traduz-se em aspetos como: universidades configuradas como fundações de direito privado; a criação de agências externas de heteroavaliação e acreditação, que exercem uma função de intermediação entre o Estado e as instituições de ensino superior, na lógica do Estado-supervisor; a produção de *rankings* internacionais, entre outros. Na abordagem de Lima et al. (2008), a avaliação da educação superior ditada, pelo processo de Bolonha, é fundamentalmente uma meta-regulação, baseada na meta-acreditação e na meta-avaliação, através de recomendações, orientações, *standards*, estabelecidos pela *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA)², cuja implementação é assegurada pelas agências nacionais aderentes, no caso português, pela A3ES³,

² À data de 19 de novembro de 2018 é possível observar na página da ENQA, um total de 27 países membros (o Kosovo e a Sérvia, são membros sob revisão, e caso sejam bem-sucedidos, o número aumenta para 29) da Associação Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior, não exclusivamente membros da União Europeia, mas todos signatários de Bolonha, com alguns países associados por intermédio de mais do que uma agência nacional, são os casos da Bélgica (2), França (2), Alemanha (7), Cazaquistão, (2) Holanda (3), Rússia (3), Espanha (8), Reino Unido (3). Um total de 51 agências integram a ENQA. Mais informações em <https://enqa.eu/> ENQA. (2018). *Portal da ENQA. The European Association for Quality Assurance in Higher Education*. <https://enqa.eu/>.

³ Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.

que, por sua vez, intermedeiam a ação do Estado sobre as instituições de ensino superior nacionais (Lima et al., 2008).

A internacionalização da educação superior na Europa tem sido moldada por diferentes trajetórias políticas, e Susan Robertson (2010) identifica três. Duas delas [1955-1992; 1993-2002] inserem-se na lógica de uma estratégia de regionalização, enquanto a terceira, a atual [a partir de 2003], segue uma estratégia de globalização. De acordo com a autora, a primeira estratégia visa “construir um conjunto coerente de estruturas que capacitem o sistema europeu de Educação Superior, e a Europa” (Robertson, 2010, p. 133). Esta trajetória inicia-se em 1955, no contexto da então Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, com a intenção de criar uma universidade europeia, algo que se concretizaria, em forma de convenção em 1972 pelos seis Estados-membros (Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Holanda), culminando na criação do Instituto Universitário Europeu em Florença, que abriu portas em 1976.

O discurso da educação superior como instrumento de integração europeia ganha relevância com a nomeação de Jacques Delors como presidente da Comissão [1985-1995], dada a atenção que manifestou ao potencial da educação, em particular da educação superior, como coadjuvante da instauração do mercado único e da cidadania europeia. Neste contexto, surge o lançamento do programa Erasmus em 1987, com o apoio dos reitores e da comunidade académica em geral, o qual, segundo Robertson (2010), “permitiu à Comissão promover uma agenda europeia para a Educação Superior sem acusações de debilitar a soberania nacional” (p. 121). No entanto, Vieira (2015) interpreta o programa Erasmus como um exemplo de uma oportunidade de internacionalização fruto de acordos supranacionais entre os diferentes Estados da União Europeia, cuja adesão por parte dos estudantes, inclusive em Portugal, tem vindo a aumentar significativamente. Vieira (2015) considera que “[e]sta evolução permite afirmar que as disposições cosmopolitas, outrora apanágio de uma elite social, são hoje um atributo bastante mais disseminado e consta da experiência socializadora de muitos mais jovens dado, nomeadamente, a diversidade de oportunidades institucionais de internacionalização hoje oferecidas” (p. 32). As razões que levam os estudantes a escolher o programa Erasmus e a concretizar a mobilidade relacionam-se menos com a empregabilidade futura e a construção de um projeto profissional, e mais com o desenvolvimento de competências linguísticas em contexto de novas experiências. Vieira (2015) reforça que o que está em causa é “o exercício prático de um conjunto de saberes-fazer — de competências práticas — que hoje são investidos de significados positivos nos contextos profissionais” (p. 38). Assim, “[n]este caso, a experiência prática do cosmopolitismo pressupõe o sucesso da mobilidade como competência” (Vieira, 2015, p. 36).

A partir de 1992, inicia-se a segunda trajetória política da internacionalização da educação superior na Europa, ainda no âmbito de uma estratégia de regionalização, no contexto mais amplo da assinatura do Tratado de Maastricht. Este período caracteriza-se por um cenário recessivo, marcado pelo desemprego, pela transformação profunda da economia global e pela proliferação da ideologia neoliberal como teoria política, na qual a educação superior passa a ser vista mais como um bem privado do que público, sendo encarada como um setor de serviços ao serviço do crescimento económico e do desenvolvimento do capital humano. Robertson (2010) argumenta que “[e]stes aspectos reflectiram-se nas políticas e instrumentos ao nível europeu – como a Europa do Conhecimento, a Economia Europeia baseada no Conhecimento, a política tecnológica, a investigação e o desenvolvimento, entre outros” (p. 122). A ênfase no sistema europeu de educação superior é envolta numa dinâmica discursiva centrada numa economia do conhecimento. Para Robertson (2010), “a Agenda de Lisboa tinha um mecanismo apropriado à mudança das universidades: o Processo de Bolonha” (p. 123). Este processo foi alvo de atualizações significativas, incluindo o aumento do número de signatários de 29 para 48, a inclusão de países não-membros da União Europeia, a incorporação de projetos como o *Tuning Educational Structures in Europe*, e a

inserção do 3.º ciclo de estudos, entre outras medidas. Essas atualizações resultaram na criação do Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) em 2005 e do *Europass*.

A terceira trajetória política da internacionalização da educação superior europeia desenvolve-se a partir de 2003, como uma estratégia de globalização da educação superior, resultante de um contexto marcadamente competitivo na atração de estudantes internacionais. Esta estratégia, dinamizada pela Comissão Europeia (CE), deu origem a programas centrados na competitividade global e no crescimento de um mercado europeu de educação superior. Entre eles, destaca-se o *Erasmus Mundus*, cujo objetivo é atrair os estudantes mais talentosos do mundo, bem como programas destinados à promoção dos objetivos de Bolonha em outras regiões, com especial ênfase na Ásia, através do programa *Asia-Link*, que visa o estabelecimento de parcerias entre universidades europeias e asiáticas; e na América Latina, através do *Tuning América Latina*, com os mesmos propósitos (Robertson, 2010). Segundo a autora, a estratégia de globalização da educação superior europeia, “legitima a CE [Comissão Europeia] como um actor ao nível global e fornece um trampolim para a competição discursiva e material da Europa com os EUA pelos corações, mentes e bolsos dos indivíduos em diferentes esferas de várias partes do mundo” (Robertson, 2010, p. 133).

A Europeização das Políticas Educativas no Espaço Europeu da Educação

O processo de *europização* e implementação de um *referencial global europeu* para as políticas educativas e de formação dos Estados-membros tem sofrido transformações sucessivas, especialmente desde o final da década de 1990 do século XX, com destaque para o *programa de objetivos comuns para 2010*⁴ (1999/2000) e o *processo de Bolonha* (1999) (Antunes, 2005). Ambas as iniciativas caracterizam-se por uma dimensão de governação supranacional, não apenas no espaço comunitário da União Europeia, com a elaboração de uma *matriz de políticas* por objetivos e resultados mensuráveis, consolidada pelo *método aberto de coordenação*, mas também no denominado *espaço europeu*, através de acordos firmados em várias plataformas intergovernamentais voluntárias. Estas plataformas, na sua essência, apresentam uma reduzida institucionalização organizacional, procedimental e de compromisso, mas exercem uma influência significativa, na medida em que os Estados as adotam como politicamente vinculativas e *neutrais*, integrando-as nos sistemas educativos nacionais, sem a necessária discussão ou escrutínio nas instâncias nacionais, o que constitui um défice democrático preocupante na formulação das políticas educativas internas (Antunes, 2005). Assim, existem duas vias complementares através das quais a Comunidade/União Europeia tem vindo a modelar progressivamente as políticas educativas nacionais, no contexto de uma *cooperação reforçada* no recém-criado *espaço europeu*: i) a via da intervenção formal e declarada, com a criação de programas de objetivos comuns mensuráveis e controláveis pelas instituições comunitárias, que devem ser implementados nos sistemas educativos e de formação de cada Estado-membro; e ii) a intervenção através de entendimentos em plataformas supranacionais entre um conjunto alargado de Estados europeus, que se comprometem a aplicar nos seus sistemas educativos e de formação determinadas medidas consideradas de interesse geral e aparentemente inócuas (Antunes, 2004).

Em suma, como afirma Antunes (2004), por um lado, assiste-se à “institucionalização e consolidação da educação como área de cooperação e acção e, posteriormente, de intervenção política comunitária; por outro lado, emerge e intensifica-se a construção de entendimentos, orientações e normas de acção comuns para as políticas educativas nacionais dos Estados-membros” (Antunes, 2004, p. 7).

⁴ Posteriormente designado de Educação & Formação 2010.

A construção faseada do *Espaço Europeu de Educação* por parte da União Europeia, em resposta a mudanças globais externas e a transformações internas resultantes das estratégias adotadas, constitui a tese defendida por Dale (2008). O autor é explícito ao afirmar que a criação do *Espaço Europeu de Educação* e a sua edificação derivam, em parte, das consequências de quatro transformações globais, a saber: i) mudanças no contexto político-económico mais amplo, nomeadamente a redefinição do papel do Estado em relação à economia; ii) modificações na arquitetura dos sistemas educativos, ou seja, nas relações entre a educação e a modernidade, a educação e o capitalismo, a educação e as práticas organizacionais instituídas, e entre a educação e a identidade nacional; iii) alterações na conceção do mandato e da capacidade dos sistemas educativos; e iv) transformações no valor atribuído à contribuição dos sistemas educativos (Dale, 2008). Neste contexto de profundas transformações externas, a União Europeia, segundo o autor, acaba “por moldar as possibilidades de construção de um [Espaço Europeu de Educação]. [O] alicerce fundamental destas tentativas é o seu estatuto de Tratado da Educação” (Dale, 2008, p. 20).

Dale (2008) explicita que o Tratado de Lisboa, assinado a 13 de dezembro de 2007 pelos Estados-membros da União Europeia, no que respeita à educação, mantém a clareza de que a organização dos sistemas educativos e os conteúdos programáticos são da responsabilidade dos Estados-membros, em conformidade com o princípio da subsidiariedade. Contudo, o Artigo 149, de acordo com Dale (2008), “tem servido de veículo à Comissão para uma significativa ampliação da agenda no domínio da Educação” (p. 20). Em nome de uma maior *qualidade* dos sistemas educativos nacionais, inicia-se a intervenção da União Europeia com o intuito de construir um *Espaço Europeu de Educação*. É sob o argumento da qualidade que este processo começa, um conceito que poucos ousariam contestar. Que país, e que população, não desejaria que os seus sistemas de ensino e formação alcançassem níveis mais elevados de qualidade?

Como alvitra Charlot (2007), é um equívoco supor que as lógicas de eficácia, eficiência e qualidade, possam estar ausentes da escola na sociedade contemporânea; a questão essencial reside nos critérios que sustentam e definem esses conceitos no contexto escolar. O autor problematiza diretamente ao afirmar que “[o] assunto é definir aquela eficácia, essa qualidade e determinar quais são os problemas a serem resolvidos. Qual o critério da qualidade? Ter boas notas? Passar de ano? Decorar conteúdos que foram memorizados sem terem sido compreendidos? Entender a vida, o seu relacionamento com os outros e consigo mesmo?” (Charlot, 2007, p. 132). O alcance das questões levantadas por Charlot (2007) pode ser melhor entendido à luz da análise de Antunes (2005), quando a autora sugere que o processo de *europização das políticas educativas* se traduz na promoção de uma agenda supranacional para a educação e formação que, para além de representar de *per si* um processo de globalização política, também comporta uma base ideológica de carácter economicista, “inspirada, e mesmo colonizadora, por orientações vistas como imperativas, que decorrem das prioridades ou *necessidades* percepcionadas com origem na Economia” (Antunes, 2005, p. 127, itálico da autora).

A União Europeia tem vindo progressivamente a consolidar o *Espaço Europeu de Educação*. Dale (2008) identifica três fases nesse processo, centradas em torno da Declaração de Lisboa de 2000, que emanou do Conselho Europeu Extraordinário realizado a 23 e 24 de março sob a presidência portuguesa.

A primeira fase precede a Cimeira de Lisboa. Durante este período, com o intuito de apoiar os Estados-membros na avaliação dos seus sistemas educativos, foram constituídos grupos de trabalho responsáveis pela produção de indicadores de eficiência, especialmente no que diz respeito aos resultados escolares esperados, com o objetivo de promover uma conceção partilhada de Educação. O que sobressai desta etapa é o papel coordenador da Europa, respeitando as especificidades dos sistemas educativos nacionais, ao passo que cada Estado-membro mantinha a responsabilidade de definir a *qualidade* do seu sistema educativo (Dale, 2008).

Com a Declaração de Lisboa de 2000, inicia-se a segunda fase (2000-2005) do desenvolvimento do *Espaço Europeu de Educação*. Esta etapa, segundo Dale (2008), trouxe mudanças profundas no tipo e no grau de interferência da União Europeia nas políticas educativas dos Estados-membros. Primeiramente, observou-se a emergência de um renovado princípio de subsidiariedade na educação, centrado na definição de orientações e metas de referência para os sistemas educativos nacionais, a nível da União. Paralelamente, verificou-se a constituição de um novo enquadramento de governação da educação, que, na perspetiva de Dale (2008), “cria as condições e afirma a necessidade de uma divisão funcional e de escala do trabalho de governação educacional, ao mesmo que fornece o mecanismo crucial que o viabiliza, na forma de Método Aberto de Coordenação (MAC)” (p. 21). Dale (2008) é claro ao afirmar que, nesta segunda fase de desenvolvimento do Espaço Europeu de Educação, o *Método Aberto de Coordenação* (MAC) desempenha um papel central ao deslocar o processo decisório do foro político para a esfera técnica. O propósito torna-se agora identificar e alcançar objetivos a longo prazo, num sistema de cooperação mútua entre os Estados-membros, baseado em indicadores elaborados por *peritos*. Estes especialistas estabelecem um conjunto de *boas práticas* e de *níveis de referência* ao nível da União Europeia, que, por sua vez, servem de base e orientação para a decisão política em áreas consideradas cruciais para as metas modernização (Dale, 2008). É nesta fase que se implementa o programa de *Educação e Formação na Europa 2010*, no qual são definidas metas para os sistemas de educação e formação nacionais. Contudo, a concretização desses objetivos depende da ação específica de cada Estado-membro e das particularidades dos respetivos sistemas educativos.

Segundo a revisão de médio prazo da *Estratégia de Lisboa*, os resultados obtidos após cinco anos foram insatisfatórios, o que levou, a partir de 2005, ao início da terceira fase de desenvolvimento do *Espaço Europeu de Educação* (Dale, 2008). Nesta fase, assume-se que o êxito do programa requer uma via comum para alcançar metas mais concretas, com foco no investimento em educação e formação. Assim, foi criado um programa único e integrado no domínio da aprendizagem ao longo da vida, coordenado por um grupo interministerial de Coordenação da Educação e Formação. Esse quadro de referência único para a aprendizagem ao longo da vida acaba por contornar o princípio da subsidiariedade, ao dar prioridade ao desenvolvimento de competências em detrimento dos saberes. Dale (2008) sublinha este ponto, ao elucidar que um modo de contornar este problema [subsidiariedade] tem sido evitar a mínima suspeita de ameaça às competências nacionais, centrando-se em áreas exteriores ao sector obrigatório, como a aprendizagem ao longo da vida e actividades que não sejam intrínsecas ou não constituem ‘direito de propriedade’ de qualquer sistema educativo: um exemplo lapidar é o conceito de ‘competências’ que, por serem transversais ao currículo, se considera não oferecerem ameaça à autoridade nacional, uma vez que são passíveis de se adaptar a qualquer política educativa. (p. 21, aspas do autor)

A *Aprendizagem ao longo da vida* é posicionada numa sobreposição estratégica em relação a outras dimensões da educação. Esta abordagem não só redefine o conceito de educação como uma *política de conhecimento* transversal a diversos setores, mas também subverte os fundamentos tradicionais dos sistemas educativos, ao focar-se no desenvolvimento das aprendizagens em detrimento de saberes. A intenção de remover os princípios espaciotemporais que moldam a escola convencional desafia as práticas organizacionais que sustentaram o modelo de escola de massas. Dale (2008) é incisivo ao afirmar que essa transição, “ao distanciar-se da ‘Educação’ como é convencionalmente entendida, passa a não ser considerada ameaçadora, o que cria as condições para o desenvolvimento de sectores e políticas de nível europeu” (Dale, 2008, p. 28, aspas do autor). Um exemplo paradigmático da utilização do conceito de competências como forma de contornar o princípio da subsidiariedade é o

Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), cujo impacto nos sistemas educativos nacionais, particularmente nos Estados-membros da União Europeia, é notório e significativo. Os efeitos do PISA vão além de uma simples reestruturação da *governança da educação*. O programa, ao focar-se na avaliação de competências-chave em detrimento de conteúdos específicos, transfere a atenção das políticas educativas para áreas de desempenho mensuráveis, frequentemente usadas como referência para reformas sistêmicas nos Estados participantes (Dale, 2005).

Afonso (2013a) examina a crescente relevância das avaliações internacionais comparadas no campo da educação, ao sugerir que essas avaliações exibem traços ideológicos associados à *teoria da modernização*, a qual tem sido alvo de críticas severas. O autor identifica três fases do *Estado-avaliador* e argumenta que atual foco no *comparativismo avaliador*, como o PISA, marca a segunda fase desse processo. Esta fase caracteriza-se pela intervenção reforçada de organizações internacionais como a OCDE nas políticas educativas nacionais, fundamentada em indicadores estandardizados e de avaliação em série.

Para Afonso (2013a), a expansão de mecanismos internacionais de avaliação comparada está fortemente vinculada aos anseios de *modernização* de países situados na periferia e semiperiferia do sistema mundial, que almejam alcançar os padrões educativos dos países capitalistas centrais. Estes padrões são apresentados como neutros e cientificamente fundamentados, despojados de qualquer concepção político-ideológica, promovendo a ideia de que a adoção de políticas educativas de ajustamento resultantes dessas avaliações pode levar a uma melhoria da qualidade de vida das populações. Contudo, Afonso (2013b) critica essa narrativa, qualificando-a como a *falácia da ideologia da modernização* no campo da educação, ao argumentar que ela obscurece os fundamentos capitalistas subjacentes ao processo de acumulação resultante da desigualdade e da exploração.

Além disso, o autor levanta a hipótese de uma terceira fase emergente, denominada *pós-Estado avaliador*. Nesta fase, a avaliação, particularmente no ensino superior, afasta-se ainda mais do controle dos Estados nacionais, ao passar a ser dominada por lógicas globais de privatização e mercadorização da educação. Segundo ao autor, esta fase reflete a “continuidade da expansão global capitalista das políticas de privatização e mercadorização da educação (e da avaliação)” (Afonso, 2013b, p. 268).

A Lógica Comparativista e as suas Implicações para/na Gestão Universitária

As políticas do sucesso quantificável há muito que ganhavam terreno no contexto nacional e internacional quando, a partir do início deste século, a lógica da *numerologia* em educação atingiu aquele que é considerado o expoente máximo do sucesso medido por notas: a publicação dos primeiros *rankings*. O uso de *rankings* na administração pública teve a sua origem por volta da década de 80, no Reino Unido, com base em motivações económicas e preocupações com a eficácia e eficiência na gestão das regiões e unidades de saúde (Pereira et al., 2011). Mais tarde, esta lógica acabaria por atingir outros setores públicos, como foi o caso do setor da educação, motivado pela preocupação com a *qualidade* da educação. A avaliação das instituições escolares é um tema atual e pertinente, pois “a crescente autonomia das organizações escolares, a existência de alternativas e os maiores graus de exigência por parte dos alunos, de pais e da sociedade em geral, têm vindo a contribuir decisivamente para a emergência do ensino enquanto sector prioritário para aplicação dos instrumentos, metodologias e práticas que visam a qualidade” (Coelho et al., 2008, p. 58). Assistimos, pois, nas últimas décadas, à ênfase colocada nos processos avaliativos como forma privilegiada de prestação de contas (*accountability*) pelas políticas educativas. De acordo com Afonso (2014), esta pressão para que a *educação contábil* (Lima, 1997), através de provas externas e testes padronizados, seja crucial na forma de avaliar o funcionamento do próprio sistema educativo e das

políticas educativas nacionais, ocorre sobretudo devido às fortes pressões realizadas por fortes organizações capitalistas internacionais, com o principal intuito de serem atingidos rapidamente vários objetivos:

- i) a governação pelos números e pelas evidências (Grek, Ozga, 2008; Borer, Lawn, 2013); ii) o controlo hiperburocrático (Lima, 2011) sobre as escolas e o trabalho dos professores, seguindo a lógica da produtividade neotaylorista; iii) a indução de efeitos de comparação baseados em rankings escolares; iv) a imposição de lógicas de *accountability* baseadas em resultados mensuráveis, cujos destinatários preferenciais são o mercado e a comunidade (Afonso, 2009); v) e ainda a descentração/desresponsabilização em relação a problemas diretamente imputáveis aos governos, mas que são transferidos para a responsabilidade dos atores, dos gestores escolares e das organizações educativas. (Afonso, 2014, pp. 491-492)

Num contexto marcado pela *competitividade*, evidencia-se a obsessão por valorizar apenas o que poderá ser mensurável ou contábil. Vivemos, assim, numa época de *comparativismo globalizador* (Cussó & D’Amico, 2005), “caraterizada pela centralidade do papel dos peritos e pela produção de indicadores voltados para mensurar resultados dos sistemas educativos de diferentes países (com particular incidência nos resultados académicos dos estudantes)” (Afonso, 2009, p. 24). Os resultados académicos dos alunos, são utilizados como indicadores muitas vezes utilizados como “pretexto para justificar decisões políticas e influenciar as agendas para a educação” (idem).

Na chamada *agenda globalmente estruturada para a educação* (Dale, 2004, p. 441), os processos que determinam o conteúdo da educação resultam da atuação das políticas educativas, sobretudo na determinação das funções a desempenhar e dos recursos a utilizar. Porém, este sistema educativo é parte integrante de um quadro nacional regulador mais amplo, e delimitado por forças supranacionais, assim como por forças político-económicas nacionais. Dale (2008) defende que “a construção da “Europa” como entidade é um objetivo dos esforços levados a cabo para a construção de uma política de educação europeia especialmente importante pelos seus feitos nas políticas educativas dos Estados Membros” (p. 13). Daí que os *benchmarks* de desempenho (ou “boas práticas”) possam ser “usados internacionalmente para estabelecer limites prescritivos/exclusivos para a acção dos Estados Membros e que os *benchmarks*, enquanto ferramentas políticas, podem ser usados para alinhar supranacionalmente as suas políticas” (Dale, 2008, p. 26).

Também no Ensino Superior os *rankings* têm gerado preocupações, verificando-se que as agências de fomento à investigação e à pós-graduação começam a estabelecer estratégias de apoio financeiro vinculadas à avaliação de padrões internacionais, nos moldes dos *rankings*, o que tem produzido implicações na gestão universitária, no trabalho académico e na investigação. No que se reporta aos *rankings* considerados mais relevantes para as instituições, de acordo com Hazelkorn et al. (2014) no estudo *Rankings in Institutional Strategies and Processes*, estes são: o *QS World University Ranking*; o *Times Higher Education World University Ranking* (THE); e o *Academic Ranking of World Universities* (ARWU). Estes estudos elegem três principais domínios relativamente ao papel mais específico dos *rankings* na governança universitária, sendo estes: i) a orientação focada nos estudantes nacionais e internacionais; ii) a formulação de políticas públicas por parte dos governos; iii) a avaliação comparativa da estrutura de governança interna das universidades que utiliza os *rankings* na elaboração dos planos estratégicos e na atividade de *benchmarking*. Neste caso, as instituições universitárias procuram analisar as vantagens competitivas na concorrência pelos melhores estudantes e pelos avultados financiamentos, constituindo os *rankings* um dos critérios que mais influenciam a governança e o respetivo processo decisório.

Alguns investigadores analisaram as implicações dos *rankings* na gestão universitária (García de Fanelli & Pita Carranza, 2018; Hazelkorn, 2019), sendo as principais conclusões que os *rankings*: i)

contribuem de forma decisiva para a disseminação de elevado capital simbólico gerado pelos/para as universidades, professores, estudantes, bem como para as localidades onde estas se localizam; ii) as universidades com melhor nível de desempenho nos *rankings* contribuem para a expansão de modelos de internacionalização; iii) a utilização dos *rankings* em políticas públicas de estímulo ao desenvolvimento de novas universidades de classe mundial; iv) o incentivo às publicações científicas em periódicos internacionais, valorizadas pelos *rankings*; v) o surgimento de condicionantes de financiamento público e privado relacionado com o posicionamento nessas classificações; vi) a utilização dos *rankings* pelos estudantes internacionais, especialmente por aqueles com maior capital económico e cultural; vii) a sua utilização por muitos governos para atribuir fundos e bolsas de estudo na escolha de instituições, consolidando-as como “universidades de classe mundial”.

No entanto, muitos são aqueles que se insurgem em relação à utilização deste instrumento de avaliação, sendo uma das principais críticas evocadas o facto de os *rankings* medirem em especial a produtividade da investigação e particularmente a das ciências duras ou naturais (Marginson, 2014) em detrimento das artes, humanidades e ciências sociais, bem como da engenharia, economia e educação (Hazelkorn, 2019). Nesta aceção mais crítica, considera-se que os *rankings* são instrumentos que exercem a sua regulação via governança baseada em *benchmarking*, promovendo a competitividade entre as universidades e difundindo o chamado modelo de “Universidade de Classe Mundial”, (Thiengo et al., 2018).

Pelo lado positivo, os *rankings* são vistos como favorecendo a modernização da educação superior e as carreiras universitárias e como importantes contributos para a melhoria dos serviços prestados à gestão institucional e à comunidade (Marginson, 2014). A sua disseminação é também encarada como potenciadora da produção de informação e atualização de dados (Durand, 2012) que dizem respeito à qualidade do serviço prestado pelas instituições do ensino superior.

Design Metodológico

O presente estudo assenta numa abordagem qualitativa de carácter interpretativo, sustentada na análise de conteúdo categorial temática, conforme sistematizada por Bardin (2016). Esta opção metodológica revela-se adequada ao objetivo de analisar a configuração atual do ensino superior e a conceção dominante de universidade que se consolidou na Europa, tomando como referência o processo político de Bolonha e a construção do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES). A adoção desta técnica de análise permite identificar os significados subjacentes aos enunciados programáticos e compreender as tensões, ruturas e continuidades discursivas que dificilmente seriam captadas por metodologias de natureza quantitativa ou meramente descritiva.

O corpus do estudo resulta da seleção das treze declarações e comunicados ministeriais oficiais do Processo de Bolonha, publicados entre 1998 (Sorbonne Joint Declaration, 1998) e 2024 (Comunicado de Tirana) (ver Tabela 1). As Conferências Ministeriais reúnem, a cada dois ou três anos, os ministros responsáveis pelo ensino superior dos países participantes, com o propósito de avaliar os progressos alcançados no EEES e de definir as prioridades estratégicas para os ciclos seguintes.

A constituição do corpus obedeceu a três critérios de inclusão: (i) estatuto oficial e vinculativo; (ii) natureza programática e política; e (iii) cobertura temporal integral do processo até à atualidade. Foram excluídos documentos de carácter técnico, como os elaborados pelo *Bologna Follow-Up Group* (BFUG), uma vez que este organismo tem como função desenvolver, adotar e executar o programa de trabalho do EEES, em conformidade com as prioridades definidas pelos ministros.

As declarações e comunicados ministeriais oficiais do Processo de Bolonha, constituem o corpus deste artigo uma vez que constituem o principal referencial das orientações políticas no

domínio do ensino superior europeu, no quadro do Processo de Bolonha e da consolidação do EEES. Os documentos analisados constituem-se como instrumentos de regulação transnacional que legitimam a circulação e a institucionalização de determinados valores, princípios e discursos nas políticas públicas, produzindo efeitos de convergência e de reconfiguração institucional no quotidiano das universidades europeias.

Tabela 1

Declarações e comunicados ministeriais do processo de Bolonha (1998–2024)

Declaração/conferência	Local	Data de assinatura/realização	Documento aprovado
Declaração da Sorbonne	Paris	25 de maio de 1998	Declaração da Sorbonne
Declaração de Bolonha	Bolonha	19 de junho de 1999	Declaração de Bolonha
Conferência de Berlim	Berlim	18-19 de setembro de 2003	Comunicado de Berlim
Conferência de Bergen	Bergen	19-20 de maio de 2005	Comunicado de Bergen
Conferência de Londres	Londres	17-18 de maio de 2007	Comunicado de Londres
Conferência de Lovaina / Louvain-la-Neuve	Lovaina / Louvain-la-Neuve	28-29 de abril de 2009	Comunicado de Lovaina
Conferência de Budapeste-Viena	Budapeste e Viena	10-12 de março de 2010	Declaração de Budapeste-Viena
Conferência de Bucareste	Bucareste	26-27 de abril de 2012	Comunicado de Bucareste
Conferência de Erevã	Erevã	14-15 de maio de 2015	Comunicado de Erevã
Conferência de Paris	Paris	24-25 de maio de 2018	Comunicado de Paris
Conferência de Roma	Roma (formato virtual)	19 de novembro de 2020	Comunicado de Roma
Conferência de Tirana	Tirana	29-30 de maio de 2024	Comunicado de Tirana

Nota: <https://chea.info/page-ministerial-declarations-and-communicues> (acesso em 3 de outubro de 2025).

Análise de Conteúdo Categorical

A análise de conteúdo categorial baseou-se na identificação de unidades de registo correspondentes a enunciados programáticos explícitos, nomeadamente objetivos, medidas, princípios e orientações. As unidades de contexto foram delimitadas a cada declaração ou comunicado ministerial. O processo de codificação seguiu uma lógica mista, integrando categorias dedutivas, formuladas a partir do enquadramento teórico, e categorias indutivas, emergentes do corpus. Cada categoria incluiu definições operacionais, exemplos de enunciados e referências teóricas de suporte, de modo a assegurar consistência conceptual e validade interpretativa.

A análise desenvolveu-se em três etapas: i) seleção do corpus; ii) definição das unidades de registo e de contexto; iii) aplicação sistemática da grelha de análise em leituras sucessivas e comparativas, orientadas para a identificação e consolidação das categorias.

Assim, o processo seguiu uma lógica em que cada ciclo de leitura permitiu refinar as categorias e aprofundar a compreensão dos significados expressos nos textos. A consistência teórica e interpretativa foi reforçada por triangulação com a literatura, assegurando validade interna e coerência do quadro analítico.

Tabela 2

Categorias de análise das declarações e comunicados do EEES (1998–2024)

Categoria analítica	Definição	Exemplos de unidades de registo e contexto (1998–2024)	Referências teóricas
Convergência normativa e legibilidade	Processo de harmonização de graus, ciclos de estudo e sistemas de créditos, visando comparabilidade e transparência no EEES.	“Adoção de um sistema de graus facilmente legíveis e comparáveis” (The Bologna Declaration, 1999, p. 3, tradução nossa). “Implementar um sistema de programas e graus estruturado em três ciclos” (Ministerial Conference Tirana, 2024, p. 3, tradução nossa).	Dale (2008); Lima et al. (2008)
Competitividade e mercantilização	Conceção do ensino superior como mercado competitivo global, orientado para <i>rankings</i> , atração de estudantes e recursos financeiros.	“Aumentar a competitividade internacional do sistema europeu de ensino superior” (The Bologna Declaration, 1999, p. 2).	Afonso (2013a, 2014); Robertson (2010); Marginson (2014)
Empregabilidade e utilitarismo	Centralidade da empregabilidade e das competências transferíveis e utilidade prática.	“Programas que combinem qualidade académica com relevância para uma empregabilidade duradoura” (Prague Communiqué, 2001, p. 3, tradução nossa). “Trabalhar para reforçar a empregabilidade” (Ministerial Conference Bucharest, 2012, p. 5, tradução nossa).	Afonso (2015); Magalhães (2010); Torres (2010)
Inclusão, coesão social e bem público	Ensino superior entendido como bem público e instrumento de equidade, cidadania e coesão social.	“O ensino superior deve desempenhar um papel importante na promoção da coesão social” (Ministerial Conference London, 2007, p. 5, tradução nossa). “Inclusivo, porque cada estudante terá acesso equitativo ao ensino superior e será plenamente apoiado na	Lima et al. (2008); Vieira (2015)

Categoria analítica	Definição	Exemplos de unidades de registo e contexto (1998–2024)	Referências teóricas
		conclusão dos seus estudos e formação” (Ministerial Conference Rome, 2020, p. 4, tradução nossa).	
Digitalização, inovação e pedagogia	Integração da digitalização e inovação pedagógica nos processos de ensino, aprendizagem e avaliação.	“Preparar os seus estudantes e apoiar os seus docentes para atuarem de forma criativa num ambiente digitalizado” (Ministerial Conference Paris, 2018, p. 3, tradução nossa).	Barnett (2010, 2013); Bengtsen e Barnett (2017)
Governança, <i>accountability</i> e qualidade	Expansão da regulação, meta-regulação e sistemas de qualidade.	“Implementação dos padrões e orientações para a garantia da qualidade, conforme proposto no relatório da ENQA” (Ministerial Conference Bergen, 2005, p. 5, tradução nossa). “Garantia da qualidade robusta e transparente da educação transnacional” (Ministerial Conference Tirana, 2024, pp. 3-4, tradução nossa).	Afonso (2009, 2013b, 2014); Coelho et al. (2008)
Cidadania europeia e internacionalização	Promoção da mobilidade, da identidade europeia e da cooperação internacional.	“Criar um espaço europeu de ensino superior [...] em benefício da Europa, dos seus estudantes e dos seus cidadãos” (Sorbonne Joint Declaration, 1998, p. 3, tradução nossa). “Reconhecimento automático das qualificações académicas e dos períodos de estudo no âmbito do EEES” (Ministerial Conference Rome, 2020, p. 7, tradução nossa). “Reafirmamos o nosso compromisso em assegurar o reconhecimento automático das qualificações e dos períodos de aprendizagem” (Ministerial Conference Tirana, 2024, p. 9, tradução nossa).	Dale (2008); Vieira (2015); Antunes (2004, 2005)
Empreendedorismo e universidade corporativa	Transformação da universidade em ator de inovação, empreendedorismo e proximidade às empresas.	“Apoio às capacidades empreendedoras e de inovação das instituições de ensino superior” (Ministerial Conference Tirana, 2024, p. 5, tradução nossa).	Magalhães (2010); Lima (1997); Rhoades e Slaughter (2009)

Categoria analítica	Definição	Exemplos de unidades de registo e contexto (1998–2024)	Referências teóricas
Sustentabilidade e transição verde	Inserção da missão do ensino superior na agenda ambiental, climática e dos ODS da ONU.	“O ensino superior será um ator fundamental no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas até 2030” (Ministerial Conference Rome, 2020, p. 4, tradução nossa).	Lima et al. (2008); Ridolfi et al. (2014)
Ética académica, integridade e valores fundamentais	Defesa da liberdade académica, integridade científica e proteção contra fraudes académicas.	“Nós, os Ministros, reafirmamos o nosso compromisso com a liberdade académica, bem como com a autonomia e a responsabilidade das instituições de ensino superior” (Ministerial Conference Budapest-Vienna, 2010, p. 2, tradução nossa). “Comprometemo-nos a apoiar uma utilização ética, fiável, responsável e baseada nos direitos humanos da inteligência artificial (IA)” (Ministerial Conference Tirana, 2024, p. 8, tradução nossa).	Nóvoa (2014); Barnett (2010); Afonso (2015)
Aprendizagem ao longo da vida e microcredenciais	Estruturação de percursos flexíveis, reconhecimento de aprendizagens prévias e novas formas de certificação (microcredenciais).	“O alargamento da participação deverá também ser alcançado através da aprendizagem ao longo da vida, enquanto parte integrante dos nossos sistemas educativos” (Ministerial Conference Leuven/Louvain-la-Neuve, 2009, p. 3, tradução nossa). “Isto inclui novas modalidades de oferta educativa, como as microcredenciais” (Ministerial Conference Tirana, 2024, p. 5, tradução nossa).	Magalhães (2010); Torres (2010)
Mobilidade e reconhecimento automático	Garantia de mobilidade académica e reconhecimento automático de qualificações.	“Maior mobilidade de estudantes e pessoal académico” (Ministerial Conference Yerevan, 2015, p. 1, tradução nossa). “Reconhecimento automático das qualificações académicas e dos períodos de estudo no âmbito do EEES” (Ministerial	Dale (2008); Vieira (2015)

Categoria analítica	Definição	Exemplos de unidades de registo e contexto (1998–2024)	Referências teóricas
		Conference Rome, 2020, p. 7, tradução nossa).	
Resiliência e resposta a crises	Papel do ensino superior na resposta a crises.	“As nossas sociedades enfrentam desafios sem precedentes relacionados com a disseminação mundial da COVID-19 e as suas consequências [...]. Apreciamos e reconhecemos profundamente os esforços da comunidade do ensino superior em responder a estes desafios” (Ministerial Conference Rome, 2020, p. 3, tradução nossa). “Em particular, na nossa região, o ataque armado contra a Ucrânia pela Federação Russa, com o apoio da Bielorrússia, em violação do direito internacional, tornou evidente a necessidade de apoio internacional ao ensino superior ucraniano e demonstrou a importância de manter e defender continuamente os valores do EEES” (Ministerial Conference Tírana, 2024, p. 2, tradução nossa).	Torres (2010); Barnett (2013); Bengtsen e Barnett (2017)

Nota: elaboração própria.

Resultados

A análise de conteúdo das declarações e comunicados ministeriais do Processo de Bolonha (1998-2024) permitiu identificar um conjunto de categorias temáticas que estruturam a evolução discursiva das políticas europeias de ensino superior com base num quadro teórico interpretativo. Cada uma dessas dimensões foi analisada em termos da sua presença, frequência e evolução ao longo dos diferentes comunicados, permitindo delinear os principais eixos discursivos e prioridades políticas que marcaram o desenvolvimento do Processo de Bolonha entre 1998 e 2024. A apresentação dos resultados não segue exatamente a ordem das categorias analíticas definidas no desenho metodológico, uma vez que se procurou, de forma intencional, destacar aquelas que se revelaram mais significativas na análise.

Convergência Normativa e Legibilidade: Da Harmonização Técnica à Legitimação Política da Integração Europeia

A análise das declarações ministeriais evidencia a progressiva consolidação de uma agenda europeia de convergência normativa e de legibilidade, assumida como eixo estruturante do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES). Desde a Declaração da Sorbonne (1998), os ministros

reconheceram a necessidade de criar “um referencial comum, visando melhorar o reconhecimento externo e facilitar a mobilidade estudantil, bem como a empregabilidade” (Sorbonne Joint Declaration, 1998, p. 3, tradução nossa). Este compromisso inaugural traduziu-se, um ano depois, na Declaração de Bolonha (1999), na adoção explícita de “um sistema de graus facilmente legíveis e comparáveis [...]” (The Bologna Declaration, 1999, p. 3, tradução nossa).

A criação de instrumentos comuns foi considerada indispensável para garantir a comparabilidade e a legibilidade entre sistemas nacionais. Assim, a Declaração de Praga (2001) enfatizou a necessidade de “reforçar a legibilidade e comparabilidade dos graus do ensino superior europeu à escala mundial [...] mediante o desenvolvimento de um quadro comum de qualificações, mecanismos coerentes de garantia da qualidade e acreditação/certificação” (Prague Communiqué, 2001, p. 3, tradução nossa). Com esta formulação, a legibilidade passou a representar uma dimensão operacional da convergência normativa europeia, centrada na compatibilização dos critérios de qualidade e na equivalência dos graus acadêmicos.

Em Berlim (2003), o discurso político acentuou a importância da comparabilidade e compatibilidade entre os sistemas, salientando que a confiança mútua eram condições necessárias para a consolidação do EEES. A dimensão normativa assumiu, assim, uma expressão sistêmica, ao associar a legibilidade à credibilidade dos diplomas e à criação de um espaço de reconhecimento recíproco.

A convergência consolidou-se, de modo decisivo, na Conferência de Bergen (2005), com a adoção formal do Quadro Geral de Qualificações do EEES, estruturado em três ciclos e baseado em resultados de aprendizagem e competências. Como afirmado, “adotamos o quadro geral de qualificações do EEES, composto por três ciclos [...], descritores genéricos para cada ciclo baseados em resultados de aprendizagem e competências, e intervalos de créditos nos primeiros e segundos ciclos” (Ministerial Conference Bergen, 2005, p. 2, tradução nossa). A normalização europeia passou, deste modo, a assentar em instrumentos técnicos: ECTS, Suplemento ao Diploma, quadros de qualificações e padrões de garantia da qualidade; que reforçaram a coerência e a legibilidade do espaço.

A reunião ministerial de Londres (2007) reiterou este compromisso, afirmando a necessidade de “aumentar a compatibilidade e comparabilidade dos sistemas de ensino superior, respeitando simultaneamente a sua diversidade” (Ministerial Conference London, 2007, p. 1, tradução nossa). Os ministros sublinharam ainda que “os quadros de qualificações são instrumentos importantes para alcançar a comparabilidade e a transparência dentro do EEES e facilitar a mobilidade dos aprendentes” (Ministerial Conference London, 2007, p. 3, tradução nossa), consolidando a lógica de um espaço regulado por instrumentos normativos partilhados.

Durante a década seguinte, a convergência normativa foi acompanhada pela institucionalização de mecanismos de monitorização e de transparência pública. A Declaração de Leuven e Louvain-la-Neuve (2009) destacou que a “melhoria e o reforço da recolha de dados ajudarão a monitorizar o progresso na concretização dos objetivos definidos nas agendas da dimensão social, empregabilidade e mobilidade” (Ministerial Conference Leuven/Louvain-la-Neuve, 2009, p. 5, tradução nossa), introduzindo a ideia de *accountability* como componente da legibilidade europeia.

Com o lançamento formal do EEES em Budapeste e Viena (2010), concretizou-se a transição do plano normativo para o plano político-institucional, tal como expresso na decisão “de lançar o Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES), conforme previsto na Declaração de Bolonha de 1999” (Ministerial Conference Budapest-Vienna, 2010, p. 1, tradução nossa). A partir deste momento, a convergência normativa tornou-se o referencial operativo das políticas de harmonização, sustentando a circulação de estudantes, docentes e diplomas.

Valorização do Conhecimento Produtivo: Entre o Capital Humano e a Economia da Empregabilidade

A valorização do conhecimento produtivo constitui uma das dimensões mais persistentes e estruturantes da construção do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES). Desde a sua génese, o discurso tem vindo a enfatizar a articulação entre educação, economia e mercado de trabalho, atribuindo ao ensino superior a missão de promover o crescimento, a competitividade e a inovação, através da formação de capital humano altamente qualificado. Logo na Declaração de Bolonha (1999), estabelece-se que “o grau atribuído após o primeiro ciclo deverá também ser relevante para o mercado de trabalho europeu [...]” (The Bologna Declaration, 1999, p. 3, tradução nossa). Este excerto inaugura a conceção do ensino superior como um instrumento de empregabilidade e desenvolvimento económico, ao sublinhar que a legitimidade dos graus passa pela sua utilidade profissional. A Declaração de Praga (2001) reforçou esta mesma orientação, ao afirmar que:

os Ministros salientaram também que a qualidade é a condição subjacente básica para a confiança, relevância, mobilidade, compatibilidade e atratividade no Espaço Europeu do Ensino Superior. [...] Manifestaram o seu apreço pelas contribuições para o desenvolvimento de programas de estudo que combinem qualidade académica com relevância para uma empregabilidade duradoura [...]. (Prague Communiqué, 2001, p. 3, tradução nossa)

A centralidade atribuída à empregabilidade expressa o modo como o conhecimento é concebido como investimento, projetado para a eficiência e sustentabilidade económica. Na Declaração de Berlim (2003), esta valorização do conhecimento produtivo é explicitamente associada à ligação entre ensino superior e investigação:

os Ministros concordam que devem ser envidados esforços para assegurar ligações mais estreitas entre os sistemas de ensino superior e de investigação nos respetivos países. O EEES emergente beneficiará de sinergias com o Espaço Europeu da Investigação, reforçando assim a base da Europa do Conhecimento. (Ministerial Conference Berlin, 2003, p. 2, tradução nossa)

A relação entre ensino e investigação é aqui apresentada como motor de uma “Europa do Conhecimento” orientada para a inovação científica e tecnológica. Os mesmos princípios são reiterados quando se afirma que “sublinham a importância da investigação e da formação em investigação, bem como da promoção da interdisciplinaridade, para manter e melhorar a qualidade do ensino superior e reforçar a competitividade do ensino superior europeu em geral” (Ministerial Conference Berlin, 2003, p. 7, tradução nossa).

A competitividade surge, assim, como valor estruturante e finalidade última do conhecimento, agora entendido em função da sua rentabilidade e impacto socioeconómico.

Esta valorização do conhecimento produtivo, acentua-se em contexto de crise económica, a partir da Declaração de Bucareste (2012) que reafirma o valor estratégico da educação superior para a recuperação económica, ao reconhecer que “os diplomados de hoje necessitam de combinar competências transversais, multidisciplinares e de inovação com conhecimentos atualizados nas suas áreas específicas, de modo a contribuírem para as necessidades mais amplas da sociedade e do mercado de trabalho” (Ministerial Conference Bucharest, 2012, p. 2, tradução nossa). Esta perspetiva é reforçada em Erevan (2015), onde a dimensão económica do conhecimento é apresentada como um dos objetivos centrais do EEES: “promover a empregabilidade dos diplomados ao longo de toda a sua vida profissional, em mercados de trabalho em rápida transformação — caracterizados por avanços tecnológicos, novos perfis profissionais e maiores

oportunidades de emprego e autoemprego — constitui um objetivo central do EEES” (Ministerial Conference Yerevan, 2015, p. 2, tradução nossa). O conhecimento é, assim, valorizado na medida em que garante flexibilidade e adaptação a mercados de trabalho em mutação constante.

Na Declaração de Tirana (2024), esta racionalidade produtiva assume novas formas no contexto da digitalização e das microcredenciais. Os ministros reconhecem que:

para cumprir a sua missão e responder adequadamente, é necessário garantir um financiamento sustentável do ensino superior [...]. Isto inclui novas modalidades de oferta educativa, como as microcredenciais, [...] e o apoio às capacidades empreendedoras e de inovação das instituições de ensino superior. (Ministerial Conference Tirana, 2024, p. 5, tradução nossa)

A educação superior é, assim, chamada a reinventar-se como ecossistema de inovação, empreendedorismo e aprendizagem contínua.

Racionalização Económica e Financeira: A Eficiência como Princípio de Governação Universitária

A necessidade de racionalização económica e financeira consolidou-se como um eixo transversal das políticas europeias de ensino superior. Esta racionalidade desenvolveu-se em estreita articulação com o contexto económico europeu, caracterizado pela globalização, pela competitividade internacional e, posteriormente, pela crise financeira, traduzindo-se na criação de mecanismos de gestão, financiamento e eficiência que reconfiguraram o papel do Estado e das instituições de ensino superior no âmbito do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES).

Embora os primeiros textos fundadores, como a Declaração de Bolonha (1999), enfatizassem a comparabilidade e a competitividade internacional, a dimensão económica foi-se tornando mais explícita à medida que o processo se consolidava. A partir de meados da década de 2000, a sustentabilidade financeira e a eficiência na utilização de recursos começaram a ser assumidas como condições estruturais do desenvolvimento do EEES.

Este movimento torna-se particularmente visível na Declaração de Leuven e Louvain-la-Neuve (2009), onde se afirma que deve “ser dada maior atenção à procura de fontes e métodos de financiamento novos e diversificados” (Ministerial Conference Leuven/Louvain-la-Neuve, 2009, p. 5, tradução nossa).

Esta passagem é paradigmática da racionalização financeira introduzida pelo Processo de Bolonha: as instituições devem ser autónomas, mas essa autonomia é acompanhada de exigências de responsabilização, diversificação de fontes de receita e adequação às dinâmicas de mercado. O ensino superior é, assim, convocado a gerir os seus recursos de forma eficiente, combinando financiamento público com estratégias complementares de natureza privada ou competitiva.

A Declaração de Bucareste (2012), reforça, uma preocupação com ajustamentos nos modelos de governação e gestão institucional das universidades ao querer: “abrir um diálogo sobre o financiamento e a governação do ensino superior e [...] a necessidade de estruturas de governação e gestão mais eficientes” (Ministerial Conference Bucharest, 2012, p. 1, tradução nossa).

A Meta-Regulação: Do Consenso Técnico à Regulação à Distância

A emergência e consolidação de uma governação por standards e recomendações, foi produzindo uma teia regulatória densa, ancorada em padrões partilhados, diretrizes comuns e instrumentos técnicos de avaliação. A Declaração de Bolonha (1999) já antecipava este movimento, ao propor a “promoção da cooperação europeia em garantia da qualidade” (The Bologna Declaration, 1999, p. 4, tradução nossa). Esta formulação inaugura a dimensão técnica da

meta-regulação: os Estados comprometem-se a harmonizar procedimentos e critérios, transferindo a coordenação para mecanismos de cooperação e convergência voluntária.

Em Praga (2001), esta lógica foi reforçada com a ênfase na criação de estruturas comuns e coerentes de regulação:

A legibilidade e comparabilidade dos graus do ensino superior europeu à escala mundial devem ser reforçadas mediante o desenvolvimento de um quadro comum de qualificações, bem como por mecanismos coerentes de garantia da qualidade e de acreditação/certificação e por maiores esforços de informação. (Prague Communiqué, 2001, p. 3, tradução nossa)

O *common framework* e os mecanismos de acreditação são, neste contexto, instrumentos de alinhamento normativo. Ou seja, um tipo de regulação “à distância” que orienta a ação dos Estados e das instituições, promovendo a interoperabilidade dos sistemas. A dimensão normativa da meta-regulação foi formalmente institucionalizada em Bergen (2005), com a adoção dos *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG). No texto lê-se:

Adotamos o quadro geral de qualificações do EEES, composto por três ciclos [...], descritores genéricos para cada ciclo baseados em resultados de aprendizagem e competências, e intervalos de créditos nos primeiros e segundos ciclos.

Comprometemo-nos a elaborar quadros nacionais de qualificações compatíveis com o quadro geral do EEES até 2010, e a iniciar esse trabalho até 2007. Solicitamos ao Grupo de Acompanhamento que apresente um relatório sobre a implementação e o desenvolvimento do quadro geral. (Ministerial Conference Bergen, 2005, p. 2, tradução nossa)

Saudamos o princípio de um registo europeu de agências de garantia da qualidade, baseado em avaliações nacionais (Ministerial Conference Bergen, 2005, p. 3, tradução nossa).

A criação deste quadro representa um passo decisivo na regulação transnacional do ensino superior europeu, pois define um conjunto comum de descritores, resultados de aprendizagem e critérios de créditos, os quais funcionam como parâmetros de comparação e orientação para todos os sistemas nacionais.

O mesmo documento enfatiza a importância de uma avaliação sistemática e contínua dos progressos realizados, ao declarar que “esperamos que a avaliação intermédia (stocktaking) se baseie numa metodologia adequada e prossiga nos domínios do sistema de graus, da garantia da qualidade e do reconhecimento de graus e períodos de estudo” (Ministerial Conference Bergen, 2005, p. 5, tradução nossa).

O *stocktaking* institui uma forma de monitorização reflexiva que é típica da meta-regulação, através da qual os Estados são convidados a autoavaliar-se e a reportar o cumprimento das metas acordadas, sem imposição direta, mas sob vigilância recíproca. Na Declaração de Londres (2007), esta arquitetura de regulação indireta é consolidada com a referência explícita ao papel das redes e agências: “Reconhecemos os progressos realizados quanto ao reconhecimento mútuo das decisões de acreditação e de garantia da qualidade, e incentivamos a cooperação internacional contínua entre agências de garantia da qualidade” (Ministerial Conference London, 2007, p. 4, tradução nossa). “Agradecemos ao Grupo E4 por responder ao nosso pedido de aprofundar os aspetos práticos da criação de um Registo Europeu de Agências de Garantia da Qualidade do Ensino Superior” (Ministerial Conference London, 2007, p. 4, tradução nossa).

A governação do EEES passa, assim, a ser mediada por um sistema de agências credenciadas e interligadas, as quais regulam a qualidade através de padrões partilhados, num modelo em rede.

A lógica da meta-regulação foi evoluindo para um formato de *soft governance* baseada em dados, relatórios, indicadores e partilha de boas práticas, substituindo a imposição normativa direta por um sistema de coordenação e influência mútua. A Declaração de Tirana (2024) reafirma esta racionalidade de governação reflexiva e regulada por standards, ao estabelecer o compromisso de “promover uma cultura de qualidade no ensino superior, sustentada por processos de garantia da qualidade adequados aos fins, em conformidade com os Padrões e Orientações para a Garantia da Qualidade no Espaço Europeu do Ensino Superior (ESG)” (Ministerial Conference Tirana, 2024, p. 3, tradução nossa).

A consolidação dos ESG como referência central traduz a maturidade do sistema de meta-regulação europeu: a regulação é indireta, mas fortemente vinculante, pois estabelece critérios que, embora formalmente voluntários, se tornaram de aplicação generalizada e referência obrigatória para a legitimação internacional das instituições.

A Qualidade como Dever Institucional: Autonomia Condicionada e Responsabilização

Desde a Declaração de Bolonha (1999), a qualidade é apresentada como um dos pilares centrais da construção do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES). Ao longo de mais de duas décadas, a qualidade é assumida como instrumento de regulação e legitimação política. A qualidade, invocada de forma recorrente em nome da transparência, da confiança e da empregabilidade, tornou-se o vocabulário de consenso que permitiu articular reformas de grande alcance sem questionar abertamente a soberania nacional dos Estados-membros.

Logo na Declaração de Bolonha (1999), os ministros comprometeram-se com a “promoção da cooperação europeia em garantia da qualidade” (The Bologna Declaration, 1999, p. 4, tradução nossa). A Declaração de Praga (2001) reforça o papel da qualidade como condição de legitimidade e atratividade, ao afirmar que “Os ministros salientaram também que a qualidade é a condição subjacente básica para a confiança, relevância, mobilidade, compatibilidade e atratividade no Espaço Europeu do Ensino Superior” (Prague Communiqué, 2001, p. 3, tradução nossa). A qualidade passa, assim, a ser vista como elemento transversal e pré-requisito da própria existência do EEES.

Em Londres (2007), o discurso “em nome da qualidade” assume plena maturidade. O documento reconhece que “a responsabilidade principal pela qualidade recai sobre as instituições de ensino superior, estas devem continuar a desenvolver os seus sistemas de garantia da qualidade” (Ministerial Conference London, 2007, p. 4, tradução nossa). Os Ministros reconhecem “os progressos realizados quanto ao reconhecimento mútuo das decisões de acreditação e de garantia da qualidade, e [incentivam] a cooperação internacional contínua entre agências de garantia da qualidade” (Ministerial Conference London, 2007, p. 4, tradução nossa).

A qualidade é aqui enquadrada como um dever institucional, associando autonomia a responsabilidade e situando as universidades num contexto de vigilância mútua através das agências nacionais e europeias.

Da Política à Técnica: A Despolitização das Decisões no Espaço Europeu de Ensino Superior

A análise demonstra uma transformação gradual do modo de governação do ensino superior europeu: de uma coordenação política entre Estados soberanos para um modelo tecnocrático e procedimental, baseado em instrumentos técnicos, métricas e mecanismos de avaliação. Esta deslocação do foro político para o foro técnico traduz uma nova racionalidade de governação europeia, na qual as decisões são legitimadas menos pelo debate político ou pela deliberação democrática, e mais pelo consenso técnico e pela aplicação de normas, standards e metodologias. A

Declaração de Praga (2001) reforça esta dinâmica, ao propor “o desenvolvimento de um quadro comum de qualificações, bem como de mecanismos coerentes de garantia da qualidade e de acreditação/certificação” (Prague Communiqué, 2001, p. 3, tradução nossa).

Os conceitos de *framework*, acreditação e certificação introduzem uma gramática técnico-burocrática na política educativa europeia. As decisões deixam, assim, de se materializar em compromissos políticos abertos e passam a ser operacionalizadas através de dispositivos técnicos, concebidos e geridos por peritos, com reduzida participação pública. Tal tendência é observável no Comunicado de Londres (2007), em que os ministros acordaram “em criar uma rede de peritos nacionais para partilhar informação e ajudar a identificar e ultrapassar obstáculos à portabilidade de bolsas e empréstimos” (Ministerial Conference London, 2007, p. 6, tradução nossa). Essa lógica é reiterada no Comunicado de Tirana (2024), ao prever que “tal poderá incluir também o estabelecimento de redes de peritos internacionais e nacionais, que apoiem a implementação das políticas e a cooperação transfronteiriça com o BFUG” (Ministerial Conference Tirana, 2024, p. 6, tradução nossa).

O Ensino Superior como Projeto Civilizacional: Cidadania Europeia, Internacionalização e Sustentabilidade Global

Desde as primeiras declarações do Processo de Bolonha, o ensino superior foi convocado a desempenhar um papel essencial na formação de cidadãos europeus, na promoção da paz e na resposta aos desafios globais da humanidade. Ao longo de mais de duas décadas, esta orientação expandiu-se progressivamente, culminando na integração explícita da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas como referencial ético e político para a ação educativa europeia. O EEES passou, assim, a ser concebido não apenas como uma estrutura de convergência académica e técnica, mas como um projeto civilizacional e cosmopolita, destinado a reforçar a cidadania democrática, a solidariedade internacional e a sustentabilidade planetária.

Na Declaração de Berlim (2003), os ministros já sublinhavam a importância de uma educação voltada para a identidade e a cidadania europeias:

a necessidade de garantir um período substancial de estudos no estrangeiro em programas de grau conjunto, bem como a devida provisão para a diversidade linguística e a aprendizagem de línguas, de modo que os estudantes possam atingir plenamente o seu potencial de identidade europeia, cidadania e empregabilidade. (Ministerial Conference Berlin, 2003, p. 6, tradução nossa)

A mobilidade académica e o plurilinguismo são aqui apresentados como meios de formação de uma consciência europeia, promovendo a compreensão intercultural e a coesão social através da educação. O comunicado de Londres (2007) ampliou esta visão ao afirmar que “num mundo em mudança, será necessário continuar a adaptar os sistemas de ensino superior, de modo a garantir que o EEES se mantenha competitivo e capaz de responder eficazmente aos desafios da globalização” (Ministerial Conference London, 2007, p. 1, tradução nossa). Também em Roma (2020) e em Tirana (2024), assume-se o ensino superior como uma das respostas às ameaças existentes, num posicionamento político, que conjuga diplomacia académica e solidariedade internacional.

Estamos determinados em capacitar as nossas instituições de ensino superior para se envolverem com as nossas sociedades, de modo a enfrentarem as múltiplas ameaças à paz global, aos valores democráticos, à liberdade de informação, à saúde e ao bem-estar — nomeadamente aquelas criadas ou agravadas pela pandemia. (Ministerial Conference Rome, 2020, p. 3, tradução nossa)

Mantemo-nos firmes ao lado da Ucrânia e da sua comunidade do ensino superior, e decidimos manter a suspensão dos direitos de participação da Federação Russa e da Bielorrússia em todas as estruturas e atividades do EEES. (Ministerial Conference Tirana, 2024, p. 2 tradução nossa)

O comunicado de Paris (2018) marca uma viragem discursiva decisiva, ao integrar de forma explícita a agenda global de sustentabilidade:

Comprometemo-nos a desenvolver o papel do ensino superior na construção de um futuro sustentável para o nosso planeta e as nossas sociedades, e a encontrar formas de contribuir, enquanto ministros do EEES, para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, a nível global, europeu e nacional. (Ministerial Conference Paris, 2018, p. 4 tradução nossa)

Com esta formulação, o ensino superior europeu é formalmente inscrito na Agenda 2030 das Nações Unidas, assumindo responsabilidades globais em matéria de sustentabilidade ambiental, justiça social e desenvolvimento inclusivo. O discurso da empregabilidade e da competitividade parece ceder lugar, em parte, a uma narrativa de responsabilidade ética e planetária, em que a educação superior é instrumento de transformação global. O ensino superior é, assim, apresentado como um ator capaz de responder aos desafios civilizacionais contemporâneos, que vão das pandemias às crises políticas e ambientais, assumindo uma missão que articula conhecimento científico e compromisso ético.

A Dimensão Social: Inclusão sob Condicionalidade Competitiva

A análise revela que a dimensão social foi introduzida de forma gradual e ambivalente: embora frequentemente invocada como princípio de justiça e coesão, a sua formulação é quase sempre subordinada ao objetivo de reforçar a competitividade e a atratividade do ensino superior europeu.

Entre 1999 e 2024, a inclusão no acesso e a coesão social surgem como *condições instrumentais* para a eficiência e o desenvolvimento económico, mais do que como fins políticos em si mesmos. Na Declaração de Berlim (2003), este duplo registo é evidente:

Os ministros reafirmam a importância da dimensão social do Processo de Bolonha. A necessidade de aumentar a competitividade deve ser equilibrada com o objetivo de melhorar as características sociais do Espaço Europeu do Ensino Superior, visando reforçar a coesão social e reduzir as desigualdades sociais e de género, tanto a nível nacional como europeu. (Ministerial Conference Berlin, 2002, p. 1, tradução nossa)

O mesmo padrão discursivo é reforçado em Bergen (2005), onde se afirma que: “A dimensão social do Processo de Bolonha é uma parte constitutiva do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES) e uma condição necessária para a sua atratividade e competitividade” (Ministerial Conference Bergen, 2005, p. 4 tradução nossa). Mais recentemente, Tirana (2024) avança na instrumentação e monitorização da dimensão social ao apoiar um quadro comum de indicadores e a melhoria da recolha de dados:

Apoiamos igualmente o documento Indicadores e Descritores dos Princípios da Dimensão Social do Ensino Superior no EEES, enquanto primeiro quadro abrangente e consolidado da dimensão social no EEES. Paralelamente, promovemos a melhoria da recolha de dados, através da participação em iniciativas relacionadas, como o Eurostudent. (Ministerial Conference Tirana, 2024, p. 4, tradução nossa)

Aprendizagem ao Longo da Vida e Microcredenciais: A Flexibilidade Formativa na Economia do Conhecimento

O conceito de aprendizagem ao longo da vida (lifelong learning) assume um lugar de destaque crescente nas declarações ministeriais do Processo de Bolonha, sendo progressivamente associado à empregabilidade, à competitividade económica e à adaptação contínua dos trabalhadores às exigências dos mercados globais.

A sua introdução explícita ocorre no Comunicado de Berlim (2003), onde se sublinha “o importante contributo do ensino superior para tornar a aprendizagem ao longo da vida uma realidade” (Ministerial Conference Berlin, 2003, p. 6, tradução nossa). Esta formulação marca o início da construção de uma racionalidade utilitária da aprendizagem, em que a formação contínua é concebida como instrumento de eficiência económica e de atualização profissional.

No Comunicado de Leuven/Louvain-la-Neuve (2009), esta perspetiva é aprofundada e sistematizada. Os ministros destacam que “a implementação de políticas de aprendizagem ao longo da vida requer parcerias sólidas entre autoridades públicas, instituições de ensino superior, estudantes, empregadores e trabalhadores” (Ministerial Conference Leuven/Louvain-la-Neuve, 2009, p. 3, tradução nossa), reforçando a ligação estrutural entre educação e mercado de trabalho. O mesmo documento define que “políticas bem-sucedidas de aprendizagem ao longo da vida devem incluir princípios e procedimentos básicos para o reconhecimento das aprendizagens prévias com base em resultados de aprendizagem, independentemente de os conhecimentos, aptidões e competências terem sido adquiridos por vias formais, não formais ou informais” (Ministerial Conference Leuven/Louvain-la-Neuve, 2009, p. 3, tradução nossa). Além disso, a aprendizagem ao longo da vida deve ser “apoiada por estruturas organizacionais e financiamento adequados” e “informar as práticas das instituições de ensino superior” (Ministerial Conference Leuven/Louvain-la-Neuve, 2009, p. 3, tradução nossa).

No mesmo comunicado, a aprendizagem contínua é diretamente associada à produtividade e ao capital humano:

com os mercados de trabalho a dependerem cada vez mais de níveis elevados de competências e de competências transversais, o ensino superior deve dotar os estudantes de conhecimentos, aptidões e competências avançadas, de que necessitarão ao longo da sua vida profissional. (Ministerial Conference Leuven/Louvain-la-Neuve, 2009, p. 3, tradução nossa)

A educação superior é, assim, convocada a formar sujeitos adaptáveis, tecnologicamente competentes e disponíveis para a requalificação permanente.

Em Bucareste (2012), o enquadramento utilitário da aprendizagem ao longo da vida é reforçado:

a aprendizagem ao longo da vida é um fator essencial para responder às necessidades de um mercado de trabalho em mudança, e as instituições de ensino superior desempenham um papel central na transferência de conhecimento e no reforço do desenvolvimento regional, nomeadamente através do aperfeiçoamento contínuo de competências e do fortalecimento das alianças de conhecimento. (Ministerial Conference Bucharest, 2012, p. 2, tradução nossa)

A educação é aqui concebida como mecanismo de resiliência económica e de ajustamento estrutural às transformações do mercado.

O comunicado de Paris (2018) atualiza esta lógica no contexto da digitalização, ao reconhecer “o potencial [das tecnologias digitais] para transformar a forma como o ensino superior é ministrado e como as pessoas aprendem ao longo da vida” (Ministerial Conference Paris, 2018, p. 3,

tradução nossa). O texto apela às instituições para que preparem os estudantes e apoiem os docentes “a agir de forma criativa num ambiente digitalizado”, promovendo “a aprendizagem ao longo da vida e a aprendizagem flexível”, bem como a “requalificação e atualização de competências” num quadro de economia digital e inovação permanente (p. 3, tradução nossa).

Em Roma (2020), a aprendizagem ao longo da vida é inserida na agenda da transição ecológica e tecnológica:

avançar rumo à neutralidade climática é essencial para todos nós, e os estudantes devem ser preparados para novos empregos e atividades “verdes”. Devem ser-lhes oferecidas oportunidades de requalificação e atualização de competências numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida, bem como a possibilidade de desenvolver e aplicar novas tecnologias e abordagens. (Ministerial Conference Rome, 2020, p. 4, tradução nossa)

Assim, o discurso da aprendizagem ao longo da vida no âmbito do EEES traduz uma racionalidade instrumental e adaptativa, onde a formação contínua é menos concebida como direito humano ou emancipatório e mais como exigência de empregabilidade, inovação tecnológica e ajustamento produtivo num mercado de trabalho em transformação permanente.

Discussão e Reflexões Finais

A trajetória do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES), entre 1998 e 2024 tem vindo a consolidar-se por etapas: (i) uma primeira etapa de harmonização normativa e legibilidade (1998–2005), centrada na criação de instrumentos técnicos comuns; (ii) um período de enfatização da economia do conhecimento e consolidação da meta-regulação (2005–2015), onde a qualidade e a versão neoliberal de *accountability* se tornam linguagens de governação; e (iii) uma etapa de incorporação instrumental de digitalização, sustentabilidade e inclusão (2015–2024), sem rutura com a lógica de competitividade e desempenho que estrutura o EEES desde a sua génese.

Entre 1998 e 2002 (Sorbonne, Bolonha e Praga), a agenda fundacional definiu o léxico da compatibilidade, comparabilidade e legibilidade (ECTS, Suplemento ao Diploma, quadros de qualificações), instaurando aquilo que Lima et al. (2008) designam como *convergir para divergir*, isto é, alinhar regras e formatos para, posteriormente, tornar visível e mensurável a diversidade entre sistemas e instituições. A partir de 2003 (Berlim e Bergen), a gramática da qualidade e dos padrões europeus (ESG) adquiriu centralidade, configurando o que Afonso (2014) descreve como *governação pelos números*, um sistema de vigilância mútua sustentado em *stocktaking*, *benchmarks* e avaliações externas. A qualidade, apresentada como tecnicamente neutra, converteu-se em dispositivo de legitimação política das reformas, deslocando a deliberação democrática para o foro técnico de peritos, indicadores e metodologias.

No período 2009–2014 (Leuven/Louvain-la-Neuve–Londres–Bucareste), o discurso político-normativo consolidou a centralidade da empregabilidade, da inovação e das competências transferíveis, traduzindo a economia do conhecimento e a emergência de uma universidade empreendedora e corporativa. A literatura crítica reconhece aqui um duplo movimento: de um lado, a mobilização do ensino superior como instrumento de competitividade global; de outro, o enfraquecimento do ideal humanista e a intensificação da pressão métrico-produtivista sobre o trabalho académico (Barnett, 2010, 2013; Bengtson & Barnett, 2017; Rhoades & Slaughter, 2009; Nóvoa, 2014).

A europeização das políticas educativas, segundo Antunes (2004, 2005), operou pela conjugação entre programas com metas mensuráveis e plataformas intergovernamentais voluntárias,

caracterizadas por um fraco escrutínio democrático, mas por uma forte difusão normativa. Dale (2008) demonstra que, a partir da Estratégia de Lisboa (2000), o Método Aberto de Coordenação (MAC) institucionalizou a divisão funcional entre decisão política e execução técnica, consolidando a tecnocratização da governação. É neste quadro que a aprendizagem ao longo da vida (ALV) se afirma como ferramenta transversal de adaptação (requalificação, reconhecimento de aprendizagens prévias, mensurabilidade de resultados), contornando o princípio da subsidiariedade através de uma ênfase em competências transversais em detrimento de conteúdos curriculares substantivos.

Entre 2015 e 2020 (Paris e Roma), a digitalização e a inovação pedagógica foram apresentadas como bandeiras de modernização, embora frequentemente associadas à retórica da eficiência e da flexibilidade, mantendo-se a centralidade da mensuração e da empregabilidade. Charlot (2007) recorda que a qualidade e a eficácia dependem de critérios substantivos, isto é, do que se entende por boa educação, e que os indicadores, por si sós, não são capazes de o determinar.

No mesmo período, a internacionalização completou a transição de uma lógica de regionalização para uma estratégia de globalização competitiva (Robertson, 2010), na qual a União Europeia se posiciona como ator no mercado global do conhecimento. No terreno, a mobilidade estudantil, como observa Vieira (2015), fomenta disposições cosmopolitas e competências práticas valorizadas profissionalmente, mais do que experiências emancipadoras.

Este pano de fundo ajuda a compreender o papel dos *rankings* globais (QS, THE, ARWU) como dispositivos de governação e legitimação: orientam a captação de estudantes, influenciam políticas públicas e moldam a gestão interna das universidades, com implicações sobre financiamento, publicação e reputação (Hazelkorn et al., 2014; Hazelkorn, 2019; García de Fanelli & Pita Carranza, 2018; Durand, 2012). As leituras críticas sublinham o viés para a produtividade científica nas *hard sciences* e a desvalorização das humanidades (Marginson, 2014), ao passo que outras reconhecem ganhos de transparência e eficiência institucional.

No ciclo recente (2021–2024, culminando em Tirana), consolidam-se três traços dominantes: (i) a infraestrutura de convergência (ECTS, QF-EHEA, ESG) funciona como coluna vertebral de confiança e reconhecimento mútuo; (ii) a governação por indicadores estabiliza uma cultura de desempenho e *benchmarking* (Afonso, 2013a, 2013b, 2014); e (iii) a economia do conhecimento articula-se com novas agendas de sustentabilidade, transição verde e digitalização, alargando a retórica cívica e global do ensino superior, mas sem romper com a racionalidade utilitarista que caracterizou as fases anteriores (Bauman, 2017).

O EEES tem vindo a afirmar-se como um modelo pós-nacional de regulação que combina convergência normativa, legibilidade e tecnocratização. A sua força reside na criação de referenciais comuns que tornam a diversidade europeia interoperável e comparável; a sua fragilidade, na tendência para subordinar os fins da educação a métricas e a desvalorizar culturas organizacionais singulares.

A análise revela um espaço governado por instrumentos, em que a qualidade e a aprendizagem ao longo da vida operam como linguagens regulatórias, e onde a dimensão social e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são reconhecidos, mas subordinados à eficiência, à empregabilidade e à inovação. Esta configuração confirma, no plano empírico, a leitura de uma governação pós-nacional e tecnocratizada (Dale, 2008; Lima et al., 2008; Afonso, 2014), e reforça a necessidade de repensar a universidade empreendedora à luz de um novo humanismo universitário: um que reequilibre legibilidade e pluralidade, performance e responsabilidade pública, inovação e democracia.

Referências

- Afonso, A. J. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13, 13-29.
- Afonso, A. J. (2013a). Ensaio sobre a *accountability* no ensino superior em Portugal (1976-2013). Discursos, formas parcelares e modelo atual. In J. V. d. Sousa (Eds.), *Educação superior: cenários, impasses e propostas* (pp. 13-59). Autores Associados.
- Afonso, A. J. (2013b). Mudanças no Estado-avaliador: Comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, 18(53), 267-284.
- Afonso, A. J. (2014). Questões, objetos e perspectivas em avaliação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 19(2), 487-507. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000200013>
- Afonso, A. J. (2015). A educação superior na economia do conhecimento, a subalternização das ciências sociais e humanas e a formação de professores em questão. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 20(2), 269-291.
- Antunes, F. (2004). A europeização das políticas educativas: A nova arquitectura e o novo elenco no campo da educação. *A Página da Educação*(130), 7.
- Antunes, F. (2005). Globalização e europeização das políticas educativas: Percursos, processos e metamorfose. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (47), 125-143.
- Aronowitz, S. (2009). O ensino superior e vida quotidiana. In J. M. Paraskeva (Ed.), *Capitalismo académico* (pp. 59-79). Edições Pedagogo.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Barnett, R. (2010). *Being a university*. Routledge.
- Barnett, R. (2013). *Imagining the university*. Routledge.
- Bauman, Z. (2017). *Sobre la educación en un mundo líquido. Conversaciones con Riccardo Mazzeo*. PAIDÓS.
- Bengtsen, S., & Barnett, R. (2017). Confronting the dark side of higher education. *Journal of Philosophy of Education*, 51(1), 114-131. <https://doi.org/10.1111/1467-9752.12190>
- Coelho, I., Sarrico, C. & Rosa, M. J. (2008). Avaliação de escolas em Portugal: Que futuro? *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 7(2), 56-67.
- Cussó, R., & D'Amico, S. (2005). From development comparatism to globalization comparativism: Towards more normative international education statistics. *Comparative Education*, 41(2), 199–216. <https://doi.org/10.1080/03050060500037012>
- Charlot, B. (2007). Educação e globalização: Uma tentativa de colocar ordem no debate. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*(4), 129-136.
- Dale, R. (2004). Globalização e educação: Demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? *Educação & Sociedade*, 25(87), 423-460.
- Dale, R. (2005). A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica. In A. Teodoro & C. A. Torres (Eds.), *Educação crítica e utopia. Perspectivas para o século XXI* (pp. 53-69). Edições Afrontamento.
- Dale, R. (2008). Construir a Europa através de um espaço europeu de educação. *Revista Lusófona de Educação*, 11(11), 13-30.
- Durand, J. C. (2012). Rankings. El irresistible encanto de lo simple. *Desde la Austral*, 1(1), 6-8.
- Duru-Bellat, M. (2010). L'école et les ambivalences du mérite. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, (30 anos), 25-32. https://doi.org/10.14195/1647-8614_30anos_2

- ENQA. (2018). *Portal da ENQA. The European Association for Quality Assurance in Higher Education*. <https://enqa.eu/>
- García de Fanelli, A., & Pita Carranza, M. (2018). Los rankings y sus usos en la gobernanza universitaria. *Revista Iberoamericana De Ciencia, Tecnología Y Sociedad - CTS*, 13(37), 95-112.
- Ferreira, S., & Oliveira, J. F. (2011). As influências da reforma da educação superior no Brasil e na União Europeia nos papéis sociais das universidades. In J. F. de Oliveira (Ed.), *O campo universitário no Brasil: Políticas, ações e processos de reconfiguração* (pp. 236-250). Mercado de Letras.
- Hazelkorn, E., Loukkola, T. & Zhang, T. (2014). *Rankings in institutional strategies and processes: Impact or illusion*. European Universities Association.
- Hazelkorn, E. (2019). Como os rankings estão remodelando o ensino superior. In A. I. Calderón, M. Wandercil, & E. C. Martins (Eds.), *Rankings académicos e governança universitária no espaço do ensino superior de língua portuguesa: Angola, Cabo Verde, Macau, Moçambique, Portugal e Brasil* (pp. 22–32). ANPAE.
- Lima, L. C. (1997). O paradigma da educação contábil: Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 4, 43-59.
- Lima, L. C., Azevedo, M. L. N. d., & Catani, A. M. (2008). O processo de bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a universidade nova. In J. D. Sobrinho, D. Ristoff, & P. Goergen (Eds.), *Universidade e sociedade: Perspectivas internacionais* (pp. 45-72). EDUNISO/RAIES.
- Magalhães, A. M. (2010). Os modelos emergentes de regulação política e a governação do ensino superior na Europa. In A. Teodoro (Ed.), *A educação superior na Iberoamérica. Do elitismo à transnacionalização* (pp. 37-68). Edições Universitárias Lusófonas.
- Marginson, S. (2014). University rankings and social science. *European Journal of Education*, 49(1), 45-59. <https://doi.org/10.1111/ejed.12061>
- Ministerial Conference Bergen. (2005). *The European Higher Education Area - Achieving the goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education*. http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2005_Bergen/52/0/2005_Bergen_Communique_e_english_580520.pdf
- Ministerial Conference Berlin. (2003). 'Realising the European Higher Education Area'. *Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003*. http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2003_Berlin/28/4/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf
- Ministerial Conference Bucharest. (2012). *Making the most of our potential: Consolidating the European Higher Education Area. Bucharest Communiqué. Final Version*. http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2012_Bucharest/67/3/Bucharest_Communique_e_2012_610673.pdf
- Ministerial Conference Budapest-Vienna. (2010). *Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area. March 12, 2010*. http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2010_Budapest_Vienna/64/0/Budapest-Vienna_Declaration_598640.pdf
- Ministerial Conference Leuven / Louvain-la-Neuve. (2009). *The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009*. http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2009_Leuven_Louvain-la-Neuve/06/1/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf
- Ministerial Conference London. (2007). *London Communiqué. Towards the European Higher Education Area: Responding to challenges in a globalised world*.

- http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2007_London/69/7/2007_London_Communique_English_588697.pdf
- Ministerial Conference Paris. (2018). *Paris Communiqué. Paris, May 25th 2018.*
http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf
- Ministerial Conference Prague. (2001). *Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001.*
http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2001_Prague/44/2/2001_Prague_Communique_English_553442.pdf
- Ministerial Conference Roma. (2020). *Rome Ministerial Communiqué. 19 November 2020.*
<https://ehea.info/page-ministerial-conference-rome-2020>
- Ministerial Conference Tirana. (2024). *Tirana Ministerial Communiqué. 30 May 2024.*
<https://ehea.info/Download/Tirana-Communique.pdf>
- Ministerial Conference Yerevan. (2015). *Yerevan Communiqué..*
http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2015_Yerevan/70/7/YerevanCommuniqueFinal_613707.pdf
- Nóvoa, A. (2014). Em busca da liberdade nas universidades: Para que serve a investigação em educação? *Revista Lusófona de Educação*, 28(28), 11-21.
- Pereira, M. J., Neves, T., Nata, G., & Teixeira, P. (2011). Rankings escolares e desigualdades. In *Libro de Actas do XI Congreso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagogia* (pp. 3293-3302). A Coruña/Universidade da Coruña.
- Rhoades, G., & Slaughter, S. (2009). O capitalismo académico na nova economia: Escolhas e desafios. In J. M. Paraskeva (Ed.), *Capitalismo académico* (pp. 7-36). Edições Pedagogo.
- Ridolfi, M., Santamaría, Á., Rodríguez, C., & Rojas, P. (2014). Miradas cruzadas sobre educación superior: América Latina y Europa. In A. Teodoro & J. Beltrán (Eds.), *Sumando voces: Ensayos sobre educación superior en términos de igualdad e inclusión social* (pp. 63-76). Miño y Dávila editores.
- Robertson, S. (2010). Europa, competitividade e educação superior. Um projecto em evolução. In A. Teodoro (Ed.), *A educação superior na Iberoamérica. Do elitismo à transnacionalização* (pp. 117-135). Edições Universitárias Lusófonas.
- Sorbonne Joint Declaration. (1998). *Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system. By the four Ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom.* Paris. <http://www.ehea.info/cid100203/sorbonne-declaration-1998.html>
- The Bologna Declaration. (1999). *The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education.* Bologna.
http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/02/8/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf
- Thiengo, L. C., Bianchetti, L., & Mari, C. L. D. (2018). Rankings académicos e universidades de classe mundial: relações, desdobramentos e tendências. *Educação & Sociedade*, 39(145), 1041-1058. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018193956>
- Torres, C. A. (2010). La educación superior en tiempos de la globalización neoliberal. In A. Teodoro (Ed.), *A educação superior na Iberoamérica. Do elitismo à transnacionalização* (pp. 11-33). Edições Universitárias Lusófonas.
- Vieira, M. M. (2015). Das disposições cosmopolitas à mobilidade como competência? Ensino superior, programa Erasmus e mobilidade estudantil. *Educação em Foco*, 18(26), 15-42.

Sobre os Autores

Germano Borges

Universidade do Minho, Instituto de Educação, Centro de Investigação em Educação (CIEd/UM),
Braga, Portugal

germanopinto@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5033-7996>

Doutor em Educação, na área de conhecimento em Sociologia da Educação e Política Educativa, Professor Convidado equiparado a Professor Auxiliar, no Departamento de Ciências Sociais e Humanas da Educação do Instituto de Educação da Universidade do Minho (IE-UM) e investigador integrado do Centro de Investigação em Educação (CIEd) da mesma Universidade.

Andreia Gouveia

Universidade de Aveiro, Departamento de Educação e Psicologia, Aveiro, Portugal

andreia.gouveia@ua.pt

<https://orcid.org/0000-0003-1853-9453>

Doutora em Educação, na especialidade de Administração e Políticas Educacionais, Professora Auxiliar Convidada no Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 34 Número 16

17 de fevereiro de 2026

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído, e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton College for Teaching and Learning Innovation, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brasil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu
