

SPECIAL ISSUE | 2020

ISSN 2183-0940

REVISTA TMQ

TECHNIQUES, METHODOLOGIES AND QUALITY

NÚMERO ESPECIAL
Processo de Bolonha

EDITORA CONVIDADA:
ALBERTINA PALMA
Instituto Politécnico de Setúbal

EDITORES:
ANTÓNIO RAMOS PIRES
Instituto Politécnico de Setúbal

MARGARIDA SARAIVA
Universidade de Évora

ÁLVARO ROSA
ISCTE-IUL

A **REVISTA TMQ - TECHNIQUES METHODOLOGIES AND QUALITY** é uma marca registada no INPI com o Nº 614089 e sujeita os artigos publicados a dupla revisão por pares, estando disponível online em: <https://publicacoes.rigual.org>

A TMQ está indexada à Latindex - Sistema regional de informações on-line para revistas de investigação científica nos países da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal.

Responsabilidade: A RIQUAL ou seus representantes e os Editores não são responsáveis por qualquer erro(s), validade de dados / conclusões ou violação de direitos autorais em qualquer artigo publicado nesta revista. Os Autores são os únicos responsáveis por todo o conteúdo dos artigos publicados na revista.

The **JOURNAL TMQ - TECHNIQUES METHODOLOGIES AND QUALITY** is a registered trademark with INPI under Nº 614089 and is a peer-reviewed and publicly available journal, being available online at: <https://publicacoes.rigual.org>

TMQ is indexed at Latindex - Regional system of online information for scientific research journals in the countries of Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal.

Disclaimer: RIQUAL or its representatives and the Editors are not responsible for any error(s), validity of data/conclusions or copyright infringements in any article published in this journal. Authors are solely responsible for the entire contents of the paper published in the journal.

FICHA TÉCNICA:

Título: Número Especial – Processo de Bolonha | 2020

ISSN: 2183-0940

Editora: RIQUAL - Rede de Investigadores da Qualidade

Paginação e produção gráfica: RIQUAL

e-mail: info@riqual.org

TECHNICAL DATA SHEET:

Title: Special Issue – Bologna Process | 2020

ISSN: 2183-0940

Publisher: RIQUAL - Network of Quality Researchers

Pagination and graphic production: RIQUAL

e-mail: info@riqual.org

EDITORES:

António Ramos Pires, Instituto Politécnico de Setúbal, Portugal (Coordenador)

Margarida Saraiva, Universidade de Évora, Portugal

Álvaro Rosa, ISCTE-IUL, Portugal

Albertina Palma, Instituto Politécnico de Setúbal, Portugal (Editora Convidada)

REVISORES:

Albertina Palma, Instituto Politécnico de Setúbal, Portugal

Álvaro Rosa, ISCTE-IUL, Portugal

António Ramos Pires, Instituto Politécnico de Setúbal, Portugal

Luís Lourenço, Universidade da Beira Interior, Instituto Politécnico de Setúbal, Portugal

Margarida Saraiva, Universidade de Évora, Portugal

Patrícia Moura e Sá, Universidade de Coimbra, Instituto Politécnico de Setúbal, Portugal

Rodrigo Lourenço, Instituto Politécnico de Setúbal, Portugal

CONSELHO EDITORIAL:

Albano Ferreira, Universidade Katyavala Bwila, Angola

Álvaro Rosa, ISCTE-IUL, Portugal

António Andrade, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

António Ramos Pires, Instituto Politécnico de Setúbal, Portugal

Artur Santana, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Dênis Cunha, Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Elsa Simões, Universidade de Cabo Verde, Cabo Verde

Gerson Tontini, Universidade do Oeste de Santa Catarina, Brasil

José Álvarez-García, Universidad da Extremadura, Espanha

José Sarsfield Cabral, Universidade do Porto, Portugal

Julio Macedo, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Keylor Villalobos, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica

Luís Lourenço, Universidade da Beira Interior, Portugal

Manuel Suarez-Barraza, Instituto Tecnológico e de Estudios Superiores de Monterrey, México

Margarida Saraiva, Universidade de Évora, Portugal

Maria da Conceição Barbosa Mendes, Universidade Katyavala Bwila, Angola

Maria de la Cruz del Rio-Rama, Universidad de Vigo, Espanha

Martí Casadesús, Universitat de Girona, Espanha

Nelson António, ISCTE-IUL, Portugal

Patrícia Moura e Sá, Universidade de Coimbra, Portugal

Pedro Saraiva, NOVA IMS, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Virgílio Cruz Machado, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

AUTORES:

Albertina Palma – Instituto Politécnico de Setúbal

Ana Vaz Ferreira – Instituto Politécnico de Castelo Branco

Anna Prades Nebot - AQU Catalunya

António Ramos Pires - Instituto Politécnico de Setúbal /UNIDEMI, FCTUNL

Carlinda Leite - CIE–FPCEUP

Estela Costa - UIDEF, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Fátima Sousa-Pereira - ESE-IPVC/CIE–FPCEUP

George Ramos - Instituto Politécnico de Castelo Branco / CITOR

Mariana Gaio Alves - UIDEF, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Marta Mateus de Almeida - UIDEF, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Martí Casadesús Fa - AQU Catalunya

Rodrigo Teixeira Lourenço - Instituto Politécnico de Setúbal

ÍNDICE

PREFÁCIO.....	7
EDITORIAL.....	9
TEMA 1 - O PROCESSO DE BOLONHA EM PORTUGAL: UMA NOVA VISÃO E ORGANIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR.....	15
A arquitetura de uma política transnacional de Ensino Superior para a Europa: o Processo de Bolonha	17
<i>Marta Mateus de Almeida</i>	
<i>Estela Costa</i>	
1 Introdução.....	18
2 A regulação transnacional na génese da configuração de uma política europeia para o ES	19
3 Opções metodológicas e processuais	21
4 Apresentação e discussão dos Traços Salientes	22
5 Considerações finais	30
6 Referências.....	34
Lifelong learning: The référentiel of the Bologna Process in Portugal	39
<i>Albertina Palma</i>	
1 Introduction.....	40
2 Key concepts of the research.....	42
3 Methodology	43
4 Findings	45
5 Interpretative synthesis	51
6 Conclusion	53
7 References.....	54
A (in)visibilidade do trabalho docente dos académicos	57
<i>Mariana Gaio Alves</i>	
1 Nota introdutória.....	58
2 Sobre a invisibilidade do trabalho docente no ensino superior	59
3 Sobre a visibilidade crescente do trabalho docente no ensino superior	61
4 Nota conclusiva.....	65
5 Referências.....	67
A Governação das Instituições de Ensino Superior pós Bolonha	69
<i>Rodrigo Teixeira Lourenço</i>	
1 Introdução	70
2 A governação no âmbito do ensino superior.....	72
3 Estruturas de Governação Interna no Ensino Superior.....	78
4 Conclusões	83
5 Referências.....	84
TEMA 2 - GARANTIA DA QUALIDADE: AS AGÊNCIAS DE ACREDITAÇÃO E OS IMPACTOS INSTITUCIONAIS.....	89
El proceso Bolonia: ¿Quo vadis, agencias de calidad?.....	91
<i>Anna Prades Nebot</i>	
<i>Martí Casadesús Fa</i>	

1.	Bolonia y el despliegue del Espacio Europeo de Educación superior.....	92
2.	El rol de las agencias de calidad en el proceso de Bolonia	94
3.	Algunos ejemplos de tensiones	96
4.	El rol de las agencias de calidad en la actualidad.....	98
5.	Conclusiones	100
6.	Referencias.....	101
Sistemas de Gestão da Qualidade: Retrospectiva Crítica do Processo de Bolonha		105
<i>António Ramos Pires</i>		
1	Introdução	106
2	Metodologia	107
3	Enquadramento teórico	108
4	Análise da investigação realizada	117
5	Análise crítica das experiências de sistemas da qualidade em IES de Portugal	123
6	Conclusões, limitações e trabalho futuro	125
7	Referências.....	133
O Processo de Bolonha na sua relação com a agenda da qualidade – uma análise focada no perfil dos docentes que asseguram os cursos de educação básica		135
<i>Fátima Sousa-Pereira</i>		
<i>Carlinda Leite</i>		
1	Introdução	136
2	O processo de Bolonha e a agenda da qualidade.....	137
3	Procedimentos metodológicos	140
4	Qualidade do perfil docente nos cursos de EB: um balanço do processo de Bolonha pela lente da avaliação externa.....	141
5	Considerações finais	145
6	Referências.....	148
TEMA 3.....		151
IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DO PROCESSO DE BOLONHA		151
Facing the Challenges of Bologna: The Implementation Process in IPCB		153
<i>Ana Vaz Ferreira</i>		
<i>George Ramos</i>		
1	Introduction.....	154
2	The Bologna Process and its general purposes	155
3	Implementing the New Courses Structure	156
4	The Adoption of a Centralized Structure to Accomplish Bologna Process Objectives.....	158
5	Next Steps after the Bologna Process	165
6	Conclusions.....	166
7	References.....	167

PREFÁCIO

A Declaração de Bolonha constitui um marco fundamental para compreender o ensino superior Português e Europeu ao longo das últimas duas décadas. Ainda que as mudanças tenham sido mais lentas ou menos profundas do que seria desejável (ou até mesmo expectável), os desenvolvimentos políticos a que deu origem, nomeadamente através das áreas europeias de ensino superior e de investigação, alteraram de modo fundamental o ensino superior ao nível sistémico e institucional.

Uma das mudanças mais importante consistiu na revalorização do ensino, enquanto missão primeira do ensino superior. Embora a relevância e a qualidade dessa missão dependam das outras missões, nomeadamente da intensidade e qualidade da investigação, a reafirmação da centralidade do ensino para as instituições de ensino superior é mais significativa e menos óbvia do que possa parecer. Esta centralidade tem levado muitas instituições e muitos académicos a repensarem aspectos fundamentais do ensino, nomeadamente as escolhas que são feitas quanto ao que se ensina, como é concretizado e o porquê de fazê-lo de determinado modo.

Esta preocupação com a qualidade do ensino no ensino superior teve também um estímulo adicional com a criação ou fortalecimento de mecanismos de avaliação da qualidade do ensino superior. Mais do que uma intromissão externa, esses desenvolvimentos foram importantes pelo estímulo que deram às instituições de ensino superior, aos responsáveis pelas formações ou aos docentes, no sentido de procurarem escolhas mais adequadas e mais bem justificadas e para uma maior atenção a aspectos pouco valorizados no processo de ensino e aprendizagem. No entanto, depois duma primeira fase de regulação do sistema, as agências de avaliação e qualidade no ensino superior precisam avançar decisivamente para fortalecer a componente de melhoria da qualidade face a perspectivas mais centradas no controlo e na avaliação.

Estas mudanças foram também acompanhadas de alterações importantes ao nível da gestão e governação no ensino superior. Aliás, várias análises destacaram a frequência e importância das reformas nessa área ao longo das últimas décadas, salientando a interdependência entre mudanças na governação e alterações nos sistemas de qualidade e de avaliação do desempenho institucional e individual.¹ Deste modo, é importante reflectir em que medida as mudanças na

¹ Sobre este tema, recomenda-se, entre outros, os seguintes volumes:

- Teixeira, P.; Sarrico, C.; Magalhães, A.; Carvalho, T.; Rosa, M. J. e Veiga, A. (2016) *Global Challenges, National Initiatives, and Institutional Responses*; Sense Publishers: Rotterdam;

- Teixeira, Pedro; Veiga, Amélia, Rosa, Maria João, Magalhães, António (Eds) (2019) *Under Pressure? Higher Education Institutions Coping with Multiple Challenges*. Leiden: Brill Publishers.

governança e na cultura de gestão das instituições de ensino superior contribuíram para maior ou menor eficácia na promoção de maior atenção e mais qualidade na prossecução das missões fundamentais do ensino superior, nomeadamente no que se refere à missão de ensino, e quais os ajustamentos necessários para que as estruturas de governança e de gestão suportem a prossecução da missão (e não o contrário).

Os trabalhos apresentados neste número especial exploram vários destes aspectos, transmitindo um retrato que poderíamos caracterizar sumariamente de avanços incompletos. Embora haja uma maior atenção às questões da qualidade do desempenho institucional, essa análise continua a ser parcelar e pouco integrada com os processos de decisão e gestão. Além disso, observa-se, em muitos casos, uma integração deficiente entre instrumentos macro e micro de monitorização e de avaliação da qualidade e do desempenho. Existem também problemas relativamente à sequencialidade e comparabilidade de muitos desses esforços. Assim sendo, vários dos autores salientam desafios importantes para os diferentes actores individuais e institucionais, com particular relevância para as lideranças institucionais e para as entidades reguladoras.

Em suma, os trabalhos incluídos ajudam-nos ainda a pensar em que medida as oportunidades abertas pelo processo de Bolonha constituem um momento para melhorar e consolidar a missão das instituições de ensino superior. Deste modo, elencam vários aspectos a considerar para que os efeitos de Bolonha não constituam apenas um exercício retórico, em que académicos e instituições se vão adaptando e aprendendo a utilizar um determinado jargão, que preencha determinadas expectativas ou obrigações. Pelo contrário, os textos apresentados apontam vários caminhos para que Bolonha corresponda a uma efectiva melhoria na qualidade e relevância do ensino superior, e, de modo particular, do seu papel no ensino e na formação.

Pedro Teixeira

Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior
Faculdade de Economia da Universidade do Porto

EDITORIAL

A Declaração de Bolonha completou vinte anos em junho de 2019. A data foi devidamente celebrada através da organização de um grande evento na Universidade de Bolonha, subordinado ao tema: *Bologna Process beyond 2020: fundamental values of the EHEA*. É esperado um outro momento de balanço dos vinte anos do Processo de Bolonha na próxima Conferência Ministerial, a ter lugar em Roma, onde se irá também definir o conjunto de metas para o Espaço Europeu do Ensino Superior (EHEA) pós 2020. Inicialmente agendada para abril, a Conferência foi adiada para novembro (www.ehea.info/page-ehea-ministerial-conference-rome-2020).

A Revista TMQ decidiu assinalar os vinte anos do Processo de Bolonha com a publicação de um número especial incluindo artigos originais especialmente focados no tema. O propósito é analisar e pôr em perspetiva a nova realidade do ensino superior que se tem vindo a construir em razão deste Processo inédito e que atravessa hoje todas as dimensões e áreas de intervenção do ensino superior nos países aderentes.

A Declaração de Bolonha surge num contexto muito diferente do atual, em que a crise migratória, o ressurgimento de movimentos políticos de cariz autoritário, a emergência climática e a pandemia do novo coronavírus estão a pôr sob tensão realidades que tínhamos dado como adquiridas e que constituem valores subjacentes ao Processo de Bolonha, como a mobilidade e a internacionalização, e até mesmo a unidade europeia. Quando a Declaração foi assinada em 1999, o planeta encontrava-se no auge da competição económica global, com a Europa a ambicionar tornar-se a maior potência económica do mundo baseada no conhecimento. Assim é que a Estratégia de Lisboa, delineada no Conselho Europeu de 2000, coopta o ensino superior para a batalha do conhecimento enquanto elemento chave do desenvolvimento económico e da promoção da competitividade europeia.

É neste contexto e numa dinâmica de multirregulação apoiada em instrumentos *soft* que o Processo de Bolonha tem vindo a desenvolver as linhas de ação delineadas desde o seu início tendo em vista a criação e consolidação do EHEA. O EHEA consubstancia-se atualmente na existência de quatro instrumentos de uso transversal: o Quadro de Qualificações da Área Europeia de Ensino Superior (QF-EHEA) assente nos *learning outcomes* standardizados, por nível, atualizado em 2018; o *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS), revisto em 2018; o Suplemento ao Diploma, revisto em 2018; os Padrões e Orientações para a Garantia da Qualidade na Área Europeia do Ensino Superior (ESG), revistos em 2015. Por

impulso do Processo de Bolonha foi ainda criado o Registo Europeu para a Garantia de Qualidade no Ensino Superior (EQAR), em 2007.

O EHEA foi proclamado em junho de 2010, através da Declaração de Viena-Budapeste. Conscientes, porém, de que nem todos os objetivos de convergência estavam atingidos, os Ministros decidiram dar continuidade ao Processo, com novas metas até 2020. Entre 2010 e 2020 os Comunicados das Conferências Ministeriais foram salientando objetivos e estratégias, entre os quais se incluem o desenvolvimento de metodologias de ensino-aprendizagem centradas no estudante, a aprendizagem ao longo da vida, a empregabilidade, a dimensão social, a participação dos estudantes na gestão do sistema, o reforço do reconhecimento académico em linha com a Convenção de Lisboa e, ainda, a promoção da garantia da qualidade alinhada com os ESG. Outro desenvolvimento foi a revisão do QF-EHEA que passou a integrar os ciclos de estudos curtos de nível 5, como é o caso, por exemplo, dos cursos técnicos superiores profissionais em Portugal (CTeSP), como nível autónomo.

Neste número especial da Revista TMQ reuniu-se um conjunto de artigos de autores que se têm debruçado sobre a génese, o desenvolvimento e os impactos do Processo de Bolonha nas políticas e na gestão do ensino superior, ao longo destes 20 anos. Os contributos recebidos foram organizados em três temáticas que cobrem não só áreas transversais ao Processo e ao EHEA, mas também áreas e contextos específicos em que os seus impactos têm sido evidentes.

O Tema 1. O Processo de Bolonha em Portugal: uma nova visão e organização do ensino superior inclui quatro artigos. O artigo de M. Almeida e E. Costa insere o Processo de Bolonha no contexto da transnacionalização de políticas no ensino superior. As autoras apoiam a sua argumentação numa análise de documentos publicados no âmbito do Processo quer ao nível europeu quer nacional. Assinalam os processos de governação do Processo de Bolonha onde prevalecem a multirregulação e o uso de novos instrumentos *soft*, bem como as grandes transformações trazidas pelo Processo de Bolonha em termos da missão, da organização e dos papéis dos diferentes atores do ensino superior. O artigo termina apontando o muito que há por fazer para cumprimento das propostas de Bolonha, nomeadamente, no que respeita ao processo de ensino-aprendizagem. Neste aspeto, embora se identifique a presença, quer no discurso oficial quer na legislação portuguesa, da apologia do ensino-aprendizagem centrado no estudante, tardam em aparecer medidas concretas, nomeadamente para a promoção do necessário desenvolvimento profissional dos docentes do ensino superior. O artigo de A. Palma mobiliza os conceitos de *referencial* e de *edição* numa análise de conteúdo de documentos da autoria dos mediadores nacionais, no período 1999-2010, concluindo que o referencial do Processo de Bolonha foi editado em Portugal à luz da análise que os mediadores fizeram da

situação socioeconómica portuguesa e dos seus próprios valores e ideais para a sociedade portuguesa para o século XXI. Os mediadores apresentaram a adesão ao Processo de Bolonha como inevitável, sobretudo através da proposta do novo “paradigma” educacional de formação ao longo da vida. Este “paradigma” comporta os valores do direito universal à educação e à igualdade de oportunidades, um novo conceito de conhecimento e um novo conceito de educação que leva à diversificação das formas de acesso e a novas abordagens pedagógicas centradas no estudante. Estes princípios e práticas são vistos como a chave para a qualificação dos portugueses e simultaneamente a promoção da competitividade das empresas, o que permitirá acertar o passo com a Europa tendo em vista a plena integração europeia. M. G. Alves centra o seu artigo na prática pedagógica dos docentes do ensino superior. Tradicionalmente invisível, por comparação com as atividades de produção científica e de investigação, a pedagogia no ensino superior ganhou relevo no discurso legislativo português relacionado com o Processo de Bolonha, mas tem tardado a ser reconhecida como uma componente essencial do trabalho dos académicos e sobretudo em ganhar visibilidade através da investigação sobre o tema, contrariamente ao que acontece em outras regiões do mundo, como o Reino Unido, a Austrália e os Estados Unidos. Não obstante, a autora dá conta da existência em Portugal de programas, projetos e iniciativas orientados para o desenvolvimento profissional de docentes e para a inovação de práticas pedagógicas no ensino superior que estão em linha com orientações e ações internacionais. A autora termina considerando que é no “reequilíbrio entre ensino e investigação” que as instituições de ensino superior conseguirão desempenhar as suas funções de forma adequada. O artigo de R. Lourenço aborda o tema da governação das instituições do ensino superior público no contexto atual pós Bolonha, influenciado por políticas neoliberais e pelas propostas do *New Public Management*, onde a abertura ao exterior, a participação dos *stakeholders*, a transparência e a prestação de contas são dominantes. O autor propõe um novo esquema de análise da coordenação do ensino superior em que pontuam as entidades reguladoras, em vez do Estado, em interação com a sociedade e as estruturas internas de governação. Analisando a situação portuguesa enquadrada pelo RJIES, de 2007, o autor destaca a introdução do Conselho Geral, enquanto órgão estratégico de participação dos *stakeholders* internos e externos, questionando, no entanto, o seu papel e as condições de desempenho do mesmo, na governação atual.

O Tema 2. Garantia da Qualidade: as agências de acreditação e os impactos institucionais inclui três artigos. A. Prades Nebot e M. Casadesús Fa abordam a temática da qualidade e da garantia da qualidade enquanto objetivo e instrumento crucial no processo de construção do EHEA, centrando a sua análise nas Agências de Qualidade (AQ). Conhecendo um novo fôlego

no âmbito do Processo de Bolonha, por influência da Comissão Europeia, as AQ contaram com o apoio imprescindível das universidades e dos académicos, que aceitaram os desafios de Bolonha no sentido de aumentarem o seu próprio prestígio e reconhecimento internacional. O artigo traça a trajetória da garantia da qualidade, através da ENQA, que passou de lugar de debate entre pares para “ator político influente” que impõe metodologias, critérios e padrões em todo o espaço europeu. Os autores questionam, no entanto, se a avaliação externa realizada pelas agências de acreditação, servindo embora o propósito do reconhecimento académico, está efetivamente a promover a qualidade das instituições. Em reforço deste questionamento, referenciam autores que não encontram evidência de que estes processos de garantia da qualidade estejam de facto a melhorar a aprendizagem dos estudantes, objetivo primordial das políticas de qualidade. O artigo de A. Ramos Pires faz uma revisão e análise crítica do desenvolvimento dos sistemas da qualidade de algumas IES portuguesas, na sequência da implementação do Processo de Bolonha, a partir dos documentos publicados e da investigação produzida. O autor identifica limitações e debilidades nos SQ analisados. Entre outros, destaca a ênfase que se verifica no macroprocesso de ensino-aprendizagem, recorrendo exclusivamente a inquéritos aos estudantes, sem produzir evidências suficientes e sem usar dados de comparação com outras IES. Verifica-se, ainda, que se descaram outros macroprocessos e não se integram as perspetivas do mercado e das partes interessadas. Os dados parecem remeter para uma desvalorização dos SQ, que são encarados nas instituições como “os parentes pobres da gestão geral” e algo marginal de carácter administrativo. F. Sousa-Pereira e C. Leite analisam a situação portuguesa no que respeita à agenda europeia para a qualidade do ensino decorrente do Processo de Bolonha. As autoras assinalam como positivo os processos de avaliação dos ciclos de estudos por parte da A3ES, que incluem uma autoavaliação institucional, e apresentam resultados de um estudo sobre os impactos dessa avaliação. O estudo incidiu sobre as melhorias verificadas no perfil dos docentes da Licenciatura em Educação Básica, entre a primeira e a segunda avaliação da A3ES. Os resultados permitem assinalar um melhor cumprimento dos critérios usados para avaliação do perfil na segunda avaliação em relação à primeira. Persistem, no entanto, lacunas no perfil dos docentes incompatíveis com a agenda da qualidade do Processo de Bolonha, no que se refere à alocação dos docentes às unidades curriculares, bem como à investigação e à produção científica.

Por fim, o **Tema 3. Implementação local do Processo de Bolonha**, inclui o caso do Politécnico de Castelo Branco, analisado por A. Ferreira e G. Ramos. Os autores dão conta das alterações, dos processos e das metodologias que foram seguidos em ordem à adaptação dos ciclos de estudos das escolas superiores do Politécnico ao modelo de Bolonha, bem como dos

resultados alcançados. Um traço comum aos processos desenvolvidos foi a participação generalizada da comunidade académica, incluindo os órgãos de gestão, os docentes e os estudantes. Todos foram envolvidos em atividades e projetos, com uma coordenação central que foi monitorizando, adaptando e fornecendo formação de acordo com as necessidades emergentes. A mesma equipa de coordenação desenvolveu, a partir de 2012, o *Sistema de Garantia da Qualidade do Processo de Aprendizagem* do IPCB. Em conclusão, o processo é considerado bem-sucedido e é valorizada a contribuição do Processo de Bolonha para a “partilha de conhecimento, cultura e especialização”.

Albertina Palma (Editora Convidada)

Intituto Politécnico de Setúbal

Tema 1

O Processo de Bolonha em Portugal: uma nova visão e organização do ensino superior

A arquitetura de uma política transnacional de Ensino Superior para a Europa: o Processo de Bolonha

Marta Mateus de Almeida

mialmeida@ie.ulisboa.pt

UIDEF, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Estela Costa

ecosta@ie.ulisboa.pt

UIDEF, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Resumo:

O artigo tem como propósito observar a arquitetura do Espaço Europeu de Ensino Superior na primeira década do séc. XXI. Com efeito, 20 anos volvidos desde o início deste ambicioso empreendimento, importa analisar os processos de construção das políticas para o Ensino Superior na Europa, processo emblemático de regulação transnacional das políticas para o sector. Com o intuito de compreender os métodos de coordenação dos atores adotados, os mecanismos de tomada de decisão privilegiados, os atores convocados a participar nesses processos, bem como sinalizar os princípios e orientações a incorporar nas políticas nacionais, recorre-se primordialmente à análise de fontes secundárias, como as declarações produzidas pela plataforma interministerial responsável pelo desenvolvimento do Processo de Bolonha, a que acrescem outros documentos produzidos - sobre ou para apoio a este processo - por diversas organizações internacionais e a alguns normativos nacionais. O estudo revela a configuração de uma plataforma interministerial, regida pelo método aberto de coordenação, onde são alcançados consensos e assumidas prioridades de ação. Assinala-se também o alargamento à participação de diferentes *stakeholders* em fóruns de discussão formais. Por fim, salienta-se a emergência do paradigma da aprendizagem enquanto objeto discursivo, que se depreende vir a ser o grande objetivo a alcançar nos anos seguintes.

Palavras chave: Ensino Superior; Políticas para o Ensino Superior; Processo de Bolonha; Regulação transnacional

Abstract:

The article aims to observe the architecture of the European Higher Education Area in the first decade of the century. XXI. Indeed, 20 years after the start of this ambitious project, it is important to analyze the processes of construction of policies for Higher Education in Europe, an emblematic process of transnational governance of policies for the sector. In order to understand the methods of coordination adopted, the decision-making mechanisms, the actors invited to participate in these processes, as well as signaling the principles and guidelines to be incorporated in national policies, we analyze documental sources, such as the statements produced by the inter-ministerial platform responsible for the development of the Bologna

Process, to which are added other documents produced - about or to support this process - by several international organizations and also some national regulations. The study reveals the configuration of an inter-ministerial platform, governed by the open method of coordination, where consensus is reached, and action priorities are assumed. It is also worth noting the extension to the participation of different stakeholders in formal discussion forums. Finally, it is notorious the emergence of the learning paradigm as a discursive object, which appears to be the major objective to be achieved in the following years.

Keywords: Bologna Process; Higher Education; Higher Education Policies; Transnational Governance

1 Introdução

Os fenómenos de rápida transformação social e dos mercados de trabalho, no séc. XXI, a que se associa a aceleração na produção, circulação e acesso ao conhecimento e também novos modos de relação com o conhecimento, a massificação do ensino superior (ES) e o acentuar das lógicas de formação ao longo da vida geram uma profunda pressão política e social para que a universidade se empenhe na sua própria transformação (Morgado, 2001).

Com efeito, vem-se assistindo a um movimento de europeização ou até de mundialização do ES, como nos referem Bourdoncle e Lessard (2002), no quadro de uma intensificação dos processos de regulação transnacional das políticas do sector, em que linhas de atuação comuns são erigidas com o intuito de orientar as políticas nacionais. Uma clara expressão destes movimentos, foi a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES), na primeira década do séc. XXI, uma iniciativa da União Europeia, à qual aderiram voluntariamente 29 países, entre os quais Portugal¹, e que, desde então, vem ganhando aderentes, abrangendo atualmente 48 países. Como marco histórico deste movimento de convergência das políticas para o ES, na Europa, assinala-se a assinatura da Declaração de Bolonha, em 1999, a qual compromete os países signatários a encetarem mudanças nas suas políticas internas, tendo então como meta a criação do EEES até 2010.

O Processo de Bolonha, e a efetivação do EEES, representam um lugar privilegiado para analisar os processos de regulação transnacional, enquanto espaço de construção de linhas de atuação comuns, com reflexos nas políticas nacionais (Ozga; Lingard, 2007; Djelic; Sahlin-

¹ Portugal foi representado pelo então Ministro da Educação Eduardo Marçal Grilo.

Anderson, 2006). O referido processo permite também observar, numa lógica de multirregulação (Barroso, 2005), a intervenção de diferentes atores, em diferentes escalas, nestes processos de definição das políticas públicas para o ES. Além disso, possibilita analisar as orientações emanadas durante a criação do EEES e a receção destas orientações, no contexto nacional, nomeadamente através da sua expressão nos normativos que regem o sector.

Para análise dos três eixos acima sinalizados, optou-se pela compilação de um acervo documental e respetiva análise de conteúdo comportando (i) produções emanadas pelo grupo interministerial, nesta temporalidade em que desponta o EEES (até 2010, data apontada para a sua plena implementação); (ii) documentos da UNESCO e da Eurydice divulgados durante os anos que conduziram à criação do EEES e (iii) normativos nacionais de implementação das orientações europeias.

O artigo estrutura-se em quatro secções, para além da introdução. Num primeiro momento, procura-se discutir a construção do EEES à luz dos processos de regulação transnacional das políticas públicas. Segue-se a clarificação das opções metodológicas que orientaram o estudo. Num terceiro momento, apresentam-se e discutem-se os traços mais salientes decorrentes da análise efetuada, organizados em torno (i) dos processos e atores envolvidos na construção do EEES; e (ii) dos propósitos e orientações para a Criação do EEES. Encerra-se o texto com a apresentação de algumas linhas interpretativas e conclusivas.

2 A regulação transnacional na génese da configuração de uma política europeia para o ES

As mudanças civilizacionais que caracterizam a era da pós-modernidade (Hargreaves, 1998), decorrentes de alterações económicas, políticas e sociais configuradas na crescente globalização dos mercados e na aceleração da descoberta e difusão do conhecimento (e.g. Altbach, 2003; Imbernóm, 2000; Milliken, 2004; Ramsden, 2004; Santos, 2010; Zabalza, 2004), traduzem-se na alteração da relação conhecimento-sociedade-universidade (Lessard, 2006; Light & Cox, 2001), onde a esfera pública, privada e académica cada vez mais trabalham em conjunto (Etzkowitz, 2001, OCDE, 2011).

Para além dos desafios emergentes do cenário global acima traçado, a criação do EEES desponta igualmente num contexto de afirmação de um projeto de integração europeia, concorrendo para o reforço de três grandes ideias. A primeira, orientada para a conceção de um projeto cultural potenciador da afirmação de uma identidade europeia; a segunda, visando a

conceção de projeto de âmbito económico, em que pretende reforçar a competitividade europeia face ao resto do mundo; a terceira, orientada para a configuração de um projeto político (Robertson, 2009) ou geopolítico, visando o estabelecimento de mecanismos de governação e poder supranacionais (Dale, 2009).

Para Castells (cit. Dale, 2009), a integração europeia resulta de uma reação ao processo de globalização e torna-se, simultaneamente, a sua mais avançada expressão, ao estabelecer um sistema de relação não hierárquica entre os seus membros.

Com efeito, a criação do EEES, foi conseguida através do estabelecimento de uma plataforma intergovernamental em que vigorou o método aberto de coordenação, sendo as deliberações adotadas com base em processos de negociação e concertação. Trata-se de uma expressão de um processo de regulação transnacional das políticas para o sector do ES, em que se pretende gerar uma reforma à escala europeia, com consequentes implicações nas políticas nacionais.

O processo de construção do EEES inicia-se com subscrição da Declaração de Bolonha (1999), a que aderiram inicialmente 29 países europeus, declaração que colhe dividendos da *Magna Charta Universitatum* (1988) e da Declaração de Sorbonne (1998), e na qual se traçará, como meta, a construção e plena implementação desse espaço europeu até 2010.

Após a celebração do pacto configurado na Declaração de Bolonha, os países subscritores iniciaram um processo de agendamento e definição das orientações a adotar para as políticas do ES à escala europeia, sendo assumido, pelos países subscritores, um conjunto de compromissos de aproximação das políticas nacionais às linhas de atuação comuns. O apelidado Processo de Bolonha contemplou seis reuniões intergovernamentais, após a assinatura da declaração inicial, até 2010, que tiveram lugar em diferentes cidades europeias e das quais emanaram diversas declarações que foram introduzindo novos compromissos na agenda da reconfiguração do setor do ES. Essas reuniões, realizadas com o intuito de avaliar os progressos alcançados e definir prioridades para o biénio seguinte, simbolizam e dão conta da história do cenário de mudança que marcou a vida das instituições de ES ao longo da primeira década deste século.

Como aponta Estrela (2010) “as directivas para as universidades europeias expressas nesta declaração surgem como uma das respostas políticas para a construção de uma sociedade europeia do conhecimento, altamente competitiva, num mundo globalizado e tecnologicamente avançado” (p.11), sendo o culminar de “pressões de organismos internacionais para uma mudança das funções éticas da universidade enquanto bem público e fator de progresso e justiça social” (idem, p.17).

Assinala-se uma forte homogeneização das políticas educativas, decorrente do ajustamento às referidas exigências económicas e sociais, assim como a disseminação de discursos comuns em torno da qualidade e da acreditação (Alarcão & Gil, 2004; Mérida, 2006; Nóvoa, 2010) com a consequente uniformização de ciclos de estudo e a criação de organismos de acreditação e avaliação. Segundo Nóvoa (2010), a “Europa funciona como um regulador ideal que tende a influenciar, se não a organizar as políticas nacionais. É óbvio que a homogeneização vai ocorrer” (Nóvoa, p.271).

Contudo, como refere Antunes (2007), importa também observar o modo como se dá a inscrição estratégica das políticas nacionais neste quadro europeu, sublinhando a necessidade de atender à contextualização e não-linearidade na adequação das orientações ao cenário português e à intervenção de outros atores (nacionais e internacionais). Para a autora, há que atender a que muitas decisões têm lugar em fóruns supranacionais, mas não se pode ignorar os movimentos e ações de outros atores, dos mais diversos sectores, que intervêm nos processos de recontextualização das referidas orientações internacionais.

3 Opções metodológicas e processuais

O estudo teve o intuito de proceder, por um lado, à caracterização dos processos e atores envolvidos no designado Processo de Bolonha e, por outro lado, compreender as orientações emanadas durante o referido Processo, com vista à criação do EEES, tendo como cenário quer as orientações internacionais, quer a sua adequação e efeitos produzidos no contexto português.

Para o efeito, optou-se por constituir um acervo documental (ver anexo 2), sujeito a análise documental, desenvolvida através de um processo indutivo-dedutivo. O acervo é constituído pelos (i) principais documentos produzidos pela plataforma intergovernamental responsável pela implementação do EEES, de 1999 a 2010, bem como pelos relatórios produzidos pelo *Bologna Follow-Up Group* (BFUG); (ii) documentos da Eurydice, dado tratar-se de uma rede europeia com a missão de coligir e difundir informação comparada sobre as políticas e os sistemas educativos europeus; (iii) documentos da UNESCO, enquanto agência especializada na área da educação das Nações Unidas; (iv) normativos nacionais produzidos ao abrigo da aproximação ao referencial orientador da criação do EEES.

4 Apresentação e discussão dos Traços Salientes

4.1 A construção do Espaço Europeu de Ensino Superior: processos e atores

A criação da plataforma intergovernamental e o alargamento à participação de outros atores estatais e não estatais

A análise efetuada aos documentos emanados pela plataforma intergovernamental criada para a criação do EEES permite perceber que, para além da participação dos responsáveis nacionais pelas políticas públicas de ES, desde o início são chamados outros atores a participar na discussão das linhas de atuação comuns a adotar. Esta vontade expressa de envolvimento de outras organizações e atores na definição das linhas orientadoras das políticas de ES vai sendo sublinhada e enaltecida ao longo dos encontros interministeriais.

Inicialmente, é visível a convocação à participação no desenho das políticas europeias de peritos e académicos. Na Declaração de Bolonha (1999), a referência à “participação de peritos e académicos de diferentes países que contribuem com sugestões muito úteis sobre as iniciativas a desenvolver” (D. Bolonha, 1999.p. 2). Mais ainda, na mesma declaração, pode-se ler a intenção de promover “formas de cooperação intergovernamental em simultâneo com organizações não governamentais com competências no ensino superior” (D. Bolonha, 1999, p. 4).

A participação dos estudantes começa a ser destacada dois anos após o início do PB. Na declaração emitida após a reunião que teve lugar em Praga pode-se ler:

Os ministros tiveram em conta a convenção das Instituições de Ensino Superior realizada em Salamanca e as recomendações da Convenção Europeia de Estudantes realizada em Göteborg e apreciaram o envolvimento ativo da European University Association (EUA) e da National Unions of Students in Europe (EUA) no processo de Bolonha. (D. Praga, 2001, p.1).

Ainda no mesmo ano é sinalizada a intenção de alargar a participação a outros atores, sendo feita referência ao apelo lançado a organizações e redes como o National Academic Recognition Information Centre (NARIC) e a European Network of Information Centres in the European Region (ENIC) para aderirem à discussão, considerando que a sua presença facilitará os processos de reconhecimento das qualificações.

A participação de diversos outros atores vai sendo continuamente alargada ao longo do PB, sendo também expressivo o aumento de fóruns internacionais organizados sob a égide de

diversos organismos e organizações internacionais. Por exemplo, na Declaração de Berlim (2003) é feita a referência ao contributo de encontros como os Conselhos Europeus decorridos em Lisboa (2000) e Barcelona (2002).

A participação de representantes do mercado de trabalho vem a acontecer posteriormente, sendo enaltecida na reunião de Bergen (2005) a participação da Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) que passa a integrar na qualidade de membro consultivo o BFUG (D. Bergen, 2005). Dois anos depois, a importância do estreitamento desta relação entre os responsáveis pelo PB e o sector laboral é fortemente sublinhada. Com efeito, na declaração emitida após a reunião de Londres é referido que “os governos e as instituições de ensino superior precisarão de comunicar melhor com os empregadores e outros *stakeholders* na definição do racional orientador das reformas a encetar” (D. Londres, 2007, p.6). Vão, ainda, mais longe ao assumir o compromisso de assegurar que o emprego e as estruturas de carreira dentro do serviço público serão ajustados por forma a serem compatíveis com o novo sistema de graus e diplomas.

Já em 2010, ano-meta para a plena concretização do EESS, a Declaração de Budapeste-Viena sinaliza a “parceria única entre autoridades públicas, instituições de ensino superior, estudantes e docentes, juntamente com empregadores, agências de garantia da qualidade, organizações internacionais e europeias” (D. Budapeste-Viena, 2010, p.1).

A criação de estruturas de monitorização e o discurso em torno da garantia da qualidade

Dois anos após o início do PB, é reconhecida pela plataforma intergovernamental a necessidade de criar um mecanismo de acompanhamento dos progressos alcançados na edificação do EEES, averiguando, nomeadamente, o grau de concretização que as medidas traçadas vão tendo em cada país signatário. Esta decisão é tomada na reunião que teve lugar em Praga. Na declaração após o encontro, é salientada “a necessidade de uma estrutura de acompanhamento” (D. Praga, 2001), estrutura essa que se pretende que não só monitorize a implementação das medidas a nível nacional, como participe na preparação das reuniões interministeriais. O BFUG corporiza a necessidade, declarada em Praga, apresentando o primeiro relatório de progresso, em Berlim, no ano de 2003.

É também no encontro de 2003, em Berlim, que se refere a necessidade de se criar um sistema de garantia de qualidade da oferta formativa organizada à luz de Bolonha, sendo solicitada a intervenção da European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), para que, conjuntamente com outras organizações ligadas ao ES na Europa, desenvolva os *standards*, procedimentos e linhas orientadoras para a criação de um sistema de

garantia de qualidade e de acreditação da formação. Como se pode ler na Declaração de Berlim, a ENQA “deverá explorar formas para assegurar um adequado sistema de revisão por pares para a garantia da qualidade e/ou criação de agências ou organismos de acreditação” (D. Berlim, 2003, p.3).

A importância da criação destas agências nacionais de acreditação e avaliação da qualidade vai sendo reforçada ao longo de todos os encontros, funcionando sob a alçada da ENQA, particularmente em reunião decorrida, em Londres, em 2007, onde se refere e elogia a realização do primeiro European Quality Assurance Forum em 2006, organizado conjuntamente pelo EUA, ENQA, European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE) e European Student Information Bureau (ESIB). No referido encontro foram discutidos os desenvolvimentos alcançados no estabelecimento de um sistema de garantia da qualidade a nível europeu. Este tipo de iniciativas é fortemente encorajado pelos responsáveis pelo PB, sendo incentivada a organização anual destes encontros com vista a “facilitar a partilha de boas práticas e assegurar que a garantia da qualidade no EEES continua a ser melhorada” (D. Londres, 2007, p.4). Decorrente destas orientações, foram sendo criadas agências nacionais independentes nacionais – no caso português, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), sendo transpostas na legislação nacional as diretrizes europeias, nomeadamente no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) (Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro) e do Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior (RJA) (Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto).

4.2 Propósitos e orientações para a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior

O EEES como espaço de afirmação político-económica da Europa

Na Declaração de Bolonha está patente o desejo da criação do EEES até 2010, enquanto espaço promotor da consolidação da Europa, capaz de atrair estudantes de todo o mundo e facilitador da mobilidade dos cidadãos europeus. Espera-se que o EEES seja coerente, compatível, competitivo e atrativo para estudantes europeus e de países terceiros, e um Espaço que promova a coesão Europeia através do conhecimento, da mobilidade e da empregabilidade dos diplomados, forma de assegurar um melhor desempenho afirmativo da Europa no Mundo (D. Bolonha, 1999).

Os objetivos da declaração inicial são reforçados, em 2000, na reunião interministerial que teve lugar em Lisboa. Mais uma vez, é expressa como finalidade última da criação do EEES o ajustamento do sector de ES às exigências da sociedade dita do conhecimento, respondendo à necessidade de aproximar e homologar os processos formativos com o fim de facilitar a livre circulação e a competitividade no mercado europeu (D. Lisboa, 2000).

Em termos de missão e finalidades, de uma forma genérica, os documentos nacionais e internacionais analisados referem o papel das instituições de ES na produção e difusão do saber; no ensino e na formação científica, cultural e técnica; na formação para o mercado de trabalho, para a promoção da cidadania e na vertente da formação ao longo da vida. Nos documentos da Unesco (2009), encontramos referência à missão de promoção da cooperação internacional, sendo no caso específico do Processo de Bolonha sublinhada a intenção de promoção dessa cooperação, potenciando a dimensão europeia, embora com clara abertura à cooperação à escala mundial.

Enquanto princípios orientadores do sector do ES e, por inerência, das instituições que o integram, encontramos ideias como o reconhecimento do ES como um bem público e de responsabilidade social quer em documentos nacionais, quer em documentos internacionais. Por exemplo, na Declaração de Praga (2001) lê-se que os “Ministros reafirmam a sua posição de que o ensino superior é um bem público, bem como uma responsabilidade publica” (p.1)

Outros princípios que deverão orientar as instituições de ES, e que parecem acolher um consenso alargado, prendem-se com a convergência a princípios democráticos de responsabilidade e participação dos atores; de igualdade e da não discriminação; de autonomia nas mais diversas vertentes da atividade (estatutária, financeira, patrimonial, disciplinar), com especial atenção aos primados da autonomia e liberdade de expressão, pedagógica e científica, dos docentes.

Subscrevendo os princípios orientadores para o ES acima mencionados, a criação do EEES tem subjacentes um conjunto de propósitos que vão sendo firmados através de consensos gerados nas diversas reuniões intergovernamentais que terão lugar ao longo dos 10 primeiros anos de trabalho após a assinatura da DB. Também, gradualmente, os processos de operacionalização desses desígnios vão sendo discutidos e aprovados. Uma sistematização dos mesmos está patente no anexo 1.

Como se pode verificar através da leitura do Quadro 1 (ver anexo 1), entre 1999 e 2010, as prioridades e progressos alcançados na criação do EEES prendem-se, essencialmente, com os propósitos de criação de sistemas compatíveis que permitam a mobilidade entre países e o reconhecimento de graus e diplomas. Os comunicados provenientes das reuniões realizadas ao

longo da implementação do Processo de Bolonha, assim como os relatórios da Eurydice e do BFUG vão dando conta das medidas de concretização e suporte aos objetivos delineados, concretizadas também na legislação nacional. Como consequências mais visíveis, traduzidas na criação de diplomas próprios, em cada país, podemos referir a (re)configuração dos graus académicos, organizados em três ciclos (licenciatura, mestrado e doutoramento), com durações equivalentes e organizados segundo os princípios orientadores inscritos nos descritores de Dublin (2000); a criação do Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos - European Credits Transference System (ECTS) com vista à facilitação da mobilidade entre países e instituições e à flexibilização dos percursos formativos, possibilitando ainda o reconhecimento de aprendizagens adquiridas através de percursos não formais; o reconhecimento e a valorização de competências e de atividades desenvolvidas paralelamente à formação académica permitindo detalhar o curriculum e perfil formativo do estudante através da introdução da figura do suplemento ao diploma; a implementação plena do conceito de avaliação da qualidade e acreditação, com a criação de agências nacionais tendo por base referenciais comuns de atuação, contribuindo para o estabelecimento de uma cultura de avaliação da qualidade que se vinha já a afirmar nas últimas décadas.

O EEES como espaço de mudança e inovação pedagógica e a aproximação aos mercados de trabalho

Alcançadas, ou pelos menos tendo obtido avanços significativos no estabelecimento das medidas estruturais necessárias à plena implementação do EEES, as questões curriculares e pedagógicas começam a ganhar maior protagonismo na agenda do grupo interministerial. Essas preocupações foram timidamente referenciadas ao longo dos primeiros anos do PB, sendo em 2003 indicada a necessidade de criar oferta formativa de natureza interinstitucional, ideia reforçada em 2005 e 2009. Também o aprofundamento da articulação entre ensino e investigação surge, desde logo, enunciada na DB, em linha com as recomendações difundidas pela Unesco (1997). Essa ideia é retomada ao longo do desenvolvimento dos trabalhos do PB, ganhando maior destaque nas declarações emitidas em Londres (2007) e Leuven (2009) (veja-se quadro 1).

Em 2009, a necessidade de uma maior articulação entre as Instituições de Ensino Superior (IES) e o mercado de trabalho é enfatizada, referindo que:

As instituições deverão responder às necessidades dos empregadores e os empregadores deverão também entender melhor a perspetiva educacional. As Instituições de Ensino Superior, juntamente com os governos, agências

governamentais e empregadores, devem melhorar a provisão, acessibilidade e qualidade das carreiras e dos serviços de apoio aos estudantes e alumni. Encorajamos estágios curriculares, assim como formação em serviço. (D. Leuven, 2009, p.3)

O discurso em torno da urgência de mudanças profundas nos processos de ensino-aprendizagem aparece de forma explícita, embora ainda sem grande aprofundamento, somente em 2007, sendo referida “a necessidade de promover a consciencialização de que um produto significativo do Processo será a mudança para um ensino centrado no aluno, afastando-se do ensino transmissivo: continuaremos a apoiar este importante desenvolvimento” (D. Londres, 2007, p.2).

A ideia da necessidade de mudança de paradigma de ensino-aprendizagem é retomada e reforçada no encontro de 2009, a um ano apenas do prazo definido para a plena implementação do EEES. É identificada como uma prioridade à escala europeia a rutura com um ensino tradicional, magistral, dominante, centrado no professor e na transmissão de conteúdos, para um paradigma centrado no aluno e na aprendizagem.

Apesar de esta menção surgir, de forma mais explícita, apenas em 2007, nas declarações produzidas pelo grupo responsável pelo PB, a ideia da necessidade de mudança de paradigma pedagógico foi circulando, surgindo como objeto discursivo nos mais diversos fóruns. Ilustra claramente este cenário o facto de ser já visível esta preocupação no Decreto-lei nº 42/2005, de 22 de setembro, normativo que estabelece os princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior e sua implementação em Portugal. Neste documento lê-se: “No plano do ensino superior preconiza-se uma importante mudança nos paradigmas de formação, centrando-a na globalidade da actividade e nas competências que os jovens devem adquirir, e projectando-a para várias etapas da vida de adulto, em necessária ligação com a evolução do conhecimento e dos interesses individuais e colectivos” (p.1494).

No decreto-lei 74/2006, de 24 de março, que efetiva a aplicação das diretrizes de Bolonha ao contexto nacional, aponta-se já para a “transição de um sistema de ensino baseado na ideia da transmissão de conhecimentos para um sistema baseado no desenvolvimento de competências” (p.2242). De salientar, no mesmo diploma, a referência à necessidade de envolver docentes e alunos em todo o processo: “Em todo este processo prevê-se expressamente o envolvimento activo de estudantes e professores através da participação dos órgãos de gestão onde se encontram representados, designadamente os conselhos científicos e pedagógicos, e de outras formas de consulta” (P. 2244). Estas ideias são posteriormente desenvolvidas no preâmbulo do Decreto-lei 107/2008, 25 de junho onde, para além do foco nas competências, se

sublinha a importância do trabalho de projeto ou experimental para o desenvolvimento de competências transversais, como se pode constatar no seguinte excerto: “transição de um sistema de ensino baseado na transmissão de conhecimentos para um sistema baseado no desenvolvimento das competências dos estudantes, em que as componentes de trabalho experimental ou de projecto, entre outras, e a aquisição de competências transversais devem desempenhar um papel decisivo” (p.3835).

A mudança de paradigma dominante no ES ganha um lugar destacado na reunião de 2010. Na declaração de Budapeste-Viena (2010) pode ler-se:

Apelamos a todos os atores envolvidos a facilitar e a inspirar um ambiente de trabalho e aprendizagem, e para prosseguir na implementação do ensino-aprendizagem centrado no estudante como forma de empoderar o aprendente em todas as formas de educação, e providenciando as melhores soluções percursos flexíveis. Isto requer também a cooperação entre professores e investigadores através de redes internacionais. (p.2)

Esta ideia de mudança na cultura pedagógica das IES e dos seus docentes é, então, apontada como o grande desafio a prosseguir no desenvolvimento do EEES.

Atenção à dimensão pedagógica e o apoio ao desenvolvimento profissional docente

A construção de uma política europeia de ES, vertendo para a definição de políticas públicas à escala nacional, veio trazer consequências para o exercício profissional docente. Em termos de deveres e funções, a generalidade dos textos analisados refere a função de ensino, produção e difusão do saber, as atividades de extensão e as funções ao nível da governação e gestão das instituições.

As Recomendações da Unesco (1997) fazem referência à necessidade de se considerar um período probatório para os professores que ingressam na carreira, com vista, entre outros aspetos, ao estabelecimento e manutenção de standards profissionais adequados, bem como para o desenvolvimento individual da proficiência do professor em termos de ensino e investigação. Encontramos, também, pela primeira vez, neste documento, referência ao dever de formação e desenvolvimento profissional para os docentes das IES, ideia que é retomada pela mesma organização no relatório publicado em 2009, enquanto mecanismo para o desenvolvimento das competências nas diversas vertentes da sua atividade profissional, nomeadamente ao nível das competências pedagógicas, ideia que vamos encontrar também nos estatutos da carreira que regulamenta a profissão em Portugal. Como se pode ler, no Decreto-Lei n.º 205/2009 de 31 de Agosto, onde se apresenta a revisão do estatuto estatutos das carreiras

docente do ensino universitário, de investigação, e docente do ensino superior politécnico é dever do professor “melhorar a sua formação e desempenho pedagógico” (ECDU, p. 5735).

Mais concretamente, a menção às medidas de apoio nos documentos supracitados prende-se apenas com o estímulo à criação de condições favoráveis, nomeadamente garantindo o acesso a recursos e à informação, de tempo (ao nível da organização do trabalho e da concessão de dispensas), de apoio à divulgação e publicação e de apoio à mobilidade (este último aspeto amplamente focado nos documentos inerentes ao Processo de Bolonha). É também sublinhada a pertinência de promover sistemas de reconhecimento do trabalho dos docentes nas diversas vertentes da sua atuação profissional.

No caso português, em particular, o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) (Lei nº 62/2007, de 10 de setembro) intensifica a exigência de qualificação do corpo docente para as instituições de ES, sendo criada em 2009 a figura do professor especialista (Decreto lei nº 206/2009 de 31 de agosto) como percurso alternativo para todos aqueles que, detendo uma sólida experiência profissional e não tendo a qualificação académica requerida – o doutoramento – poderem permanecer em funções. São também estabelecidos nos documentos acima mencionados outros requisitos fundamentais para o exercício profissional, para além da detenção dos graus académicos apropriados, mormente, atributos e qualidades éticas, intelectuais, técnicas e pedagógicas.

Nos estatutos da carreira docente nacionais surge expressamente a indicação da necessidade de valorizar nos concursos integrados na carreira docente a valorização de todas as vertentes da atividade profissional, como se lê: “A valorização, nos concursos, de todas as componentes das funções dos docentes, com expressa consideração do desempenho científico, da capacidade pedagógica e de outras actividades relevantes para a missão da instituição de ensino superior” (ECDU, 2009, p.5729). Mais especificamente, no que respeita à avaliação de desempenho docente, no Regime jurídico da avaliação do ensino superior (Lei n.º 38/2007, 16 de agosto) é referida a necessidade de avaliar todas as vertentes da atividade profissional e, mais concretamente, no que diz respeito à componente de ensino, é salientada a necessidade de considerar “o ensino ministrado, nomeadamente o seu nível científico, as metodologias de ensino e de aprendizagem e os processos de avaliação dos estudantes” (p.1).

5 Considerações finais

A arquitetura do EEES, na primeira década do séc. XXI, é emblemática enquanto processo de regulação transnacional das políticas públicas para o sector. Com efeito, o processo descrito a partir da análise documental realizada, permite sinalizar, quer do ponto de vista dos processos acionados, quer do ponto de vista da participação e coordenação dos atores, alguns mecanismos singulares na fabricação das políticas de ensino superior no contexto europeu e nacional.

Começamos por destacar a organização de uma plataforma intergovernamental responsável pelo PB, reunindo delegações de representantes governamentais dos países aderentes, que gerem a sua atividade através do método aberto de coordenação, estabelecendo um sistema de relação não hierárquica entre os seus membros. Esta plataforma tem como missão gizar uma política europeia de ES, deliberando com base em processos de negociação e concertação entre os intervenientes. Sinaliza-se, assim, o recurso a processos de regulação *soft*, em que princípios de atuação são genericamente aceites por todos os intervenientes, através da construção de consensos, cabendo a cada país identificar o que precisa de fazer e o modo como se propõe aproximar dos padrões enunciados. Desta forma, fomenta-se a convergência das políticas nacionais para a prossecução de objetivos comuns erigidos nestes encontros do PB (Antunes, 2007), contribuindo como referem Lindblad e Popkewitz (2004) para a itinerância de políticas.

Apesar das inegáveis vantagens (políticas, económicas e sociais) percebidas pelos responsáveis pela implementação do EEES na convergência nas formas de pensar e de estruturar a formação no ES, é necessário também reconhecer que as instituições não são meramente desafiadas a encontrar novas formas de atuação, acabando por, como salienta Mérida (2006), ser reféns de um conjunto de imposições. Com efeito, as diretrizes emanadas a partir do PB têm também impacto nas conceções de liberdade e de autonomia tradicionalmente atribuída ao ES (OCDE, 2011). Os processos de convergência internacional que temos vindo a assinalar, e que passam pela acreditação e homologação dos diplomas, representam naturalmente uma renúncia a práticas tradicionais em favor de sistemas de aproximação a parâmetros comuns (Nóvoa, 2010; Zabalza, 2004).

Em Portugal, o Processo de Bolonha surge, por um lado, como uma oportunidade de mudança para as IES, marcadas pela manutenção de padrões de funcionamento mais tradicionais, quer ao nível da organização da oferta formativa, quer ao nível dos referenciais de ensino-aprendizagem comumente adotados (Simão, Santos & Costa, 2003). Por outro lado,

parece concorrer para uma relativa perda de identidade nacional, decorrente dos processos de homogeneização inerentes ao Processo de Bolonha (Nóvoa, 2010).

Outro aspeto a salientar prende-se com a constatação do incremento do número e diversidade de atores convocados a participar nos processos de discussão, cuja participação e contributos vai sendo enaltecida nas declarações emitidas após as reuniões interministeriais que vão tendo lugar ao longo dos anos. Assinala-se inicialmente a convocação de representantes das IES, de peritos e académicos, seguindo-se a participação de associações representativas de estudantes, alargada posteriormente a organizações representativas do mundo do trabalho.

Para alguns autores, a forte e crescente atenção dada aos representantes do mercado de trabalho e as orientações para que as IES aproximem a sua oferta formativa às necessidades dos empregadores é para alguns autores sinal de uma crescente pressão dos mercados sobre o ensino, podendo conduzir ao que Jamieson e Naidoo (2006) denominam por “erosão do capital académico” (p.878) e à valorização do capital económico com consequências na estrutura organizativa, nos sistemas de valores e nos modelos de funcionamento das instituições. Para estes autores trata-se de um processo de transformação do processo educacional para que este passe a ter um valor económico. Como afirmam, espera-se que “a educação seja reconceptualizada como uma transacção comercial, o docente como o produtor e o estudante como consumidor” (Jamieson & Naidoo, 2006, p.878). Na mesma linha, Santos (2010) e Zabalza (2004) assinalam a presença, cada vez mais notória, dos poderes económicos na *universidade* provocando uma reorientação das instituições para uma abordagem mais pragmática, quer ao nível da formação (oferta destinada para responder ao mercado de trabalho), quer ao nível da investigação (investigar nos assuntos mais rentáveis e fáceis de colocar no mercado) (Zabalza, 2004).

Como salienta McSherry (2006), o ES vive o que designa como uma segunda revolução académica, decorrente da emergência de uma economia global centrada no conhecimento. Com efeito, parece haver um novo contrato social a ser negociado entre a Universidade e a sociedade, assente na ideia que a transferência do conhecimento da academia para o mundo do trabalho deve ser conseguida de formas diretas em vez de indiretas, resultando numa capitalização do conhecimento (Etzkowitz, 2001; Etzkowitz & Leydesdorff, 2001) ou na “mercadorização da formação” (Esteves, 2010, p.46).

Etzkowitz (2001) aponta para uma mudança na relação entre o mundo académico e o conhecimento, apontando um *volte-face* em que de uma preocupação principal focada no avanço do conhecimento, se assiste ao que considera se uma capitalização do saber decorrente das demandas da indústria e setor produtivo (Etzkowitz, 2001). Esta situação vem provocando

a aproximação dos modelos de funcionamento das universidades a modelos corporativistas, onde o valor do conhecimento está diretamente ligado à sua utilidade económica, conduzindo, neste sentido, a novas estruturas de relação entre universidade-governo-indústria (modelo de tripla hélice) (Etzkowitz, 2001; Etzkowitz & Leydesdorff, 2001; Sutz, 2001).

O entendimento do papel do ES assume, assim, sentidos muito distintos do tradicionalmente associado a este nível educativo. O repto que é colocado ao ES é o de munir o aluno de habilidades exigidas pela sociedade de conhecimento, por um lado, e, por outro, dotá-lo de capacidades profissionais para se integrar no mercado de trabalho (Cunha, 2010; Salvat, 2007; Zabalza, 2004). Valoriza-se uma formação potenciadora do desenvolvimento de competências profissionais e transversais e, por conseguinte, polivalente e flexível, capaz de fomentar aptidões para a resolução de problemas e de adaptação às diversas situações (Zabalza, 2004). Acresce, ainda, uma orientação para uma formação global do aluno, promotora do desenvolvimento nas mais diversas dimensões que capacite o aluno para assumir um compromisso social e ético enquanto cidadão.

Observando outros efeitos do Processo Bolonha, observa-se um incremento da “preocupação social e institucional” (Alarcão & Tavares, 2001, p.2) relativamente à qualidade das IES, particularmente no que se refere à qualidade dos processos pedagógicos (Cid-Sabucedo, Pérez-Abellás & Zabalza, 2009). A preocupação com a qualidade do ensino-aprendizagem é sustentada por diversos fatores, nomeadamente por um acentuar das preocupações com esta matéria por parte do público em geral e dos empregadores, em particular (e.g., Almeida, 2020, 2015; Alarcão & Tavares, 2001). Esta preocupação com a garantia da qualidade, associada aos princípios da comparabilidade e compatibilidades entre os sistemas de ES, concorrem para o aumento do protagonismo da Agência Europeia (ENQA), estabelecendo referenciais de qualidade orientadores da ação a desenvolver por agências homólogas de âmbito nacional.

De sublinhar, também, a generalização do paradigma da aprendizagem como objeto discursivo. Embora não seja marcadamente visível nos primeiros anos do PB, é clara a discussão em torno desta matéria, alimentada em diversos fóruns internacionais, como sinalizam os relatórios da UNESCO (1997, 2009) e, para o caso português em particular o relatório de Guellec, Larrue, Roy e Weko (2018) para a OCDE.

Esta mudança preconizada encontra também forte apoio na literatura, onde se assiste a um discurso em prol da mudança de paradigma educacional (Flores & Viana, 2007), e em que se sustenta o abandono do ensino magistral como estratégia de ensino preferencial (Esteves, 2010; Flores & Viana, 2007; Simão *et al.*, 2003) e a aceitação do aluno gestor do seu processo de aprendizagem. O ES, e aqueles que nele atuam, vêm-se impelidos a abandonar as tradicionais

formas de encarar a relação professor-saber-aluno, maioritariamente enquadradas no modelo de ensino tradicional centrado no professor (Cid-Sabucedo et al., 2009), sendo chamados a adotar novas conceções de ensino-aprendizagem centradas no estudante e na aprendizagem.

Bolonha propõe, então, uma mudança de paradigma de universidade e de ensino, resultando em profundas alterações ao nível das políticas, da ética e da pedagogia na vida universitária (Estrela, 2010), com fortes reflexos no âmbito da missão e dos propósitos institucionais, que passam do instruir para a promoção da aprendizagem (Fear et al., 2003).

A denominada globalização cultural representa igualmente um novo desafio para as instituições, ao estabelecer um marco interdisciplinar mais amplo para compreender as realidades. Neste sentido, torna-se necessário conceber currículos flexíveis, superar uma conceção reducionista e a excessiva atomização do saber (Elton, 2009; Fernandes, 2010; Mérida, 2006; Zabalza, 2004), obrigando como salienta Fernandes (2010) a “...romper com um *habitus* profissional, sustentado no princípio da individualização e do conservadorismo numa lógica disciplinar...” (p. 101).

Ademais, advoga-se o reconhecimento e a valorização da dimensão pedagógica no ES (eg. Alarcão & Gil, 2004; Cunha, 2010; Elton, 2009; Esteves, 2010; Estrela, 2010; Flores, 2007; Fernandes, 2010; Masetto, 2003; Zabalza, 2004). Apesar de já se denotar um avanço significativo no reconhecimento e valorização da dimensão pedagógica no exercício profissional no ensino superior na Europa e um pouco por todo o mundo (veja-se Ó, Almeida, Viana; Sanches & Paz, 2019; Kuzhabekova, Hendel, & Chapman, 2015), para Leite (2010) é ao PB que se deve o aumento da relevância desta temática em Portugal.

Contudo, o apoio a esta mudança desejada e reafirmada nos documentos que enquadram o sector não atende a esta matéria, deixando-a como princípio a almejar, mas sem a necessária orientação ou estímulo para a operacionalização de estratégias de apoio ao docente nesta transição. Com efeito, sobressai, na análise documental efetuada, a ausência de referências a estratégias organizacionais de apoio aos docentes, para que possam acolher e incrementar as mudanças esperadas, particularmente no âmbito do alargamento ou generalização dos processos de ensino centrados no aluno e na aprendizagem. Dez anos depois da plena concretização do EEES muito há ainda por fazer nesta matéria. Quanto a nós, este será o desafio para as próximas décadas: a definição de políticas a nível nacional e a operacionalização de sistemas de desenvolvimento profissional e formação pedagógica no seio das IES em Portugal.

6 Referências

- Alarcão, I.; & Gil, V. (2004). Teaching and learning in higher education in Portugal: An overview of studies in ICHED. In V. il; I. Alarcão & H. Hooghoff (Eds.). Challenges in teaching & learning in higher education (pp.195-221). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Almeida, M. (2020). Formação pedagógica e desenvolvimento profissional no ensino superior: perspectivas de docentes. *Revista Brasileira de Educação*, 25, 1-22.
- Almeida, M. (2015). Desenvolvimento Profissional Docente no Ensino Superior: O Caso da Formação inicial de Professores. In A. Loss., A.P. Caetano, A.P., & J.P. Ponte (Org.), *Formação de Professores no Brasil e em Portugal. Pesquisas, Debates e Práticas* (pp.77-104). Curitiba: Appris.
- Antunes, F. (2008). A nova ordem educacional. Espaço europeu de educação e aprendizagem ao longo da vida. Coimbra: Almedina.
- Antunes, F. (2007a) “Das Políticas Europeias às Políticas Nacionais: Educação e Professores em transição – Dúvidas, incógnitas e Princípios Comuns”, In J.C. Morgado & I. Reis, (Org.). *Formação e desenvolvimento profissional docente: perspectivas europeias*. pp.14-27. Braga: CIED.
- Antunes, F. (2007b) “A nova ordem mundial e a União Europeia: a formação de professores dos Princípios Comuns ao ângulo português”, *Perspetiva*, 25 (2) 425-468.
- Altbach, P.G. (2003). Introduction to higher education theme issue on the academic profession in Central and Eastern Europe. *Higher Education*, 45, pp.389.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26, (92), 725-751.
- Bourdoncle, R. & Lessard, C. (2002). Qu’est-ce qu’une formation professionnelle universitaire? Conceptions de l’université et formation professionnelle. *Revue Française de Pédagogie*, 139, 131-154.
- Cid-Sabucedo, A., Pérez-Abellás, A. & Zabalza, M. A. (2009). Las prácticas de enseñanza declaradas de los “mejores profesores” de la Universidad de Vigo. *RELIEVE*, 15 (2), 1-29.
- Cunha, M. I. (2010). Impasses contemporâneos para a pedagogia universitária no Brasil. In C. Leite (Ed.). *Sentidos da pedagogia no ensino superior* (pp.63-74). Col. Ciências da Educação. Porto: CIIE/Livpsic.
- Dale, R. (2009). Contexts, constraints and resources in the development of European education space and European education policy. In R. Dale & S. Robertson (Eds.). *Globalisation & Europeanisation in Education* (pp. 23-44). United Kingdom: Symposium Books.
- Djelic, M.-L.; & Sahlin-Anderson, K. (2006). Institutional dynamics in a re-ordering world. In M.-L Djelic & K. Sahlin-Anderson (Eds.). *Transnational governance. Institutional dynamics of regulation* (p. 375-397). Cambridge: Cambridge University Press.
- Elton, L. (2009). Continuing professional development in higher education: The role of the scholarship of teaching and learning. *Arts and Humanities in Higher Education*. 8, pp. 247-258.
- Esteves, M. (2010). Sentidos da inovação pedagógica no ensino superior. In C. Leite (Ed.). *Sentidos da Pedagogia no Ensino Superior* (pp.45-62). Col. Ciências da Educação. Porto: CIIE/Livpsic.
- Estrela, M.T. (2010). Ética e pedagogia no ensino superior. In C. Leite (Ed.). *Sentidos da Pedagogia no Ensino Superior* (pp.11-27). Col. Ciências da Educação. Porto: CIIE/Livpsic.
- Etzkowitz, H. (2001). The entrepreneurial university and the emergence of democratic corporativism. In H. Etzkowitz & L. Leydesdorff (Eds.). *Universities and the global knowledge economy. A Triple helix of university-industry-government relations* (pp.141-152). London: Continuum.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (2001). Introduction: Universities in the global knowledge economy. In H. Etzkowitz & L. Leydesdorff (Eds.). *Universities and the global knowledge economy. A triple helix of university-industry-government Relations* (pp.1-5). London: Continuum.

- Fear, F. et al. (2003). Meaning making and “the learning paradigm”: A provocative idea in practice. *Innovative Higher Education*, 27 (3),151-168.
- Fernandes, P. (2010). A Avaliação da aprendizagem no ensino superior. Possibilidades e limites de uma prática formativa/avaliativa. In C. Leite (Ed.). *Sentidos da pedagogia no ensino superior*. Col. Ciências da Educação. Porto: CIIE/Livpsic.
- Flores, M.A. & Viana, I. (2007). Profissionalismo docente em transição: As identidades dos professores em tempos de mudança. *Cadernos CIED*. Braga: Universidade do Minho.
- Guelecc, D.; Larrue, P.; Roy, S.; Weko, T. (2018). *Review of the Tertiary Education. Research and Innovation System in Portugal*. Portugal: OECD.
- Hargreaves, A. (1998). *Os professores em tempos de mudança: O trabalho, e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. Lisboa: McGraw Hill.
- Imbernón, F. (2000). Un nuevo profesorado para una nueva universidad. *Conciencia o presión?*. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 38, 37-46.
- Jamieson, I. & Naidoo, R. (2006). Empowering participants or corroding learning? Towards a reasearch agenda on the impact of student consumerism in higher education. In H. Lauder; P. Brown; J-A. Dillabough; A.H. Halsey *Education, globalization and social change* (pp. 875-884). New York: Oxford University Press.
- Kuzhabekova, A., Hendel, D. D., & Chapman, D. W. (2015). Mapping global research on international higher education. *Research in Higher Education*, 56(8), 861-882.
- Leite, C. (2010). Apresentação. In C. Leite (Ed.). *Sentidos da pedagogia no ensino Superior* (pp.7-10). Col. Ciências da Educação. Porto: CIIE/Livpsic.
- Lessard, C. (2006). A Universidade e a formação profissional dos docentes: novos questionamentos. *Educação e Sociedade*, 94 (27), 223-250.
- Limbad, S.; & Popkewitz, T.S. (2004). Educational Restructuring: (Re) thinking the problematic of reform. In: LINDBLAD, S.; POPKEWITZ, T. S. (eds.), *Educational Restructuring: Perspectives on Traveling Policies*. IAP.
- Light, G.; & Cox, R. (2001). *Learning and teaching in higher education: The reflective professional*. Londres: Sage Publications.
- McSherry, C. (2006). Building an epistemic regime. In H. Lauder; P. Brown; J-A.; Dillabough & A. H. Halsey (Eds.). *Education, globalization and social change* (pp.866-874). New York: Oxford University Press.
- Mérida, R. (2006). Nueva percepción de la identidade profesional del docente universitario ante la convergência europea. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 8 (1).
- Milliken, J. (2004). Postmodernism versus professionalism in higher education. *Higher Education in Europe*, XXIX (1), 9-18.
- Morgado, J. (2001). Globalização e (re)organização do ensino superior: Perplexidades e desafios. Comunicação apresentada no Colóquio Questões Curriculares/III Colóquio Luso-Brasileiro. Braga: Univ. Minho. (Policopiado).
- Nóvoa, A. (2010). Governing without governing. The formation of a european educational space. In M. Apple; S. Ball, & L.A. Gandin (Eds.). *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education* (pp. 264-273). Oxon: Routledge.
- Ó, J. R., Almeida, M. Viana, J., Sanches, T., & Paz, A. (2019). Tendências recentes da investigação internacional sobre ensino superior: uma revisão da literatura. *Revista Lusófona de Educação*, 45 (45) 205-221.
- OCDE (2011) (Ed). *Tertiary Education for the Knowledge Society. Pointers for policy development*. OCDE, Directorate for Education, Education and Training Policy Division.
- Ozga, J.; & Lingard, B. (2007). Globalisation, education policy, and politics. In: B.lingard & J. Ozga. (eds.) *The Routlege/Falmer in Education Policy and Politics*. New York: Routledge.

- Ramsden, P. (2004). *Learning to lead in higher education*. London: Routledge.
- Robertson, S. (2009). Europe, competitiveness and higher education: An evolving project. In R. Dale & S. Robertson (Eds.). *Globalisation & europeanisation in education* (pp. 65-84). United Kingdom: Symposium Books.
- Salvat, B. (2007). Tendencias actuales de la investigación en docencia universitaria. *Edusfarm, Revista d'Educació Superior en Farmàcia*, 1.
- Simão, J.V.; Santos, S.M. & Costa, A. (2003). *Ensino superior: Uma visão para a próxima década*. Lisboa: Gradiva.
- Santos, Boa-ventura S. (2010). The university in the twenty-first century. Toward a democratic and emancipatory university reform. In M. Apple; S. Ball & L.A. Gandin (Eds.). *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education* (pp.274-282). Oxon: Routledge.
- Sutz, J. (2001). The new role of the university in the productive sector. In H. Etzkowitz & L. Leydesdorff, L. (Eds.). *Universities and the global knowledge economy. A triple helix of university-industry-government relations* (pp.11-20). London: Continuum.
- Zabalza, M. (2004). *La enseñanza universitária. El escenario e sus protagonistas* (2º ed.). Madrid: Narcea.

Authors Profiles:

Marta Almeida holds a PhD in Education from the Institute of Education, University of Lisbon (IE-Ulissboa), where she works as a teacher and researcher. She is a member of the Pedagogical Council of the same institution and a member of the R&D Unit 'Research and Development Unit in Education and Training' (UIDEF) in the area of Education and Training Policies. Her research focuses on educational policies, in particular policies for the teaching profession and policies for the Higher Education sector; school management and leadership, innovation and professional and organizational development, and organizational assessment.

<http://orcid.org/0000-0003-3108-4289>

Ciência IDE711-82FC-16EA

Estela Costa holds a PhD in Education, in the specialization area of Administration and Educational Policy, from the Institute of Education, University of Lisbon (IE-ULisboa), where she is an assistant professor and deputy director, and integrating the Scientific Council, and the R&D Unit 'Education and Training Research and Development Unit' (UIDEF). She coordinates the M.Ed. in School Management and Administration. Her research focuses on school management and leadership, innovation, and organizational development, education policy and school evaluation, and international large-scale assessments (ILSA).

<https://orcid.org/0000-0003-1525-3433>

Ciência ID: E911-6C30-E4F2

Anexo 1. Orientações emanadas das declarações do PB (1999-2010)

Propósitos	Operacionalização	Fonte documental
Criar um sistema de Compatibilidade e comparabilidade entre sistemas de ES	Adoção de um sistema de graus equivalente	D.Bolonha (1999); D. Praga (2001); D. Berlim (2007)
	Adoção de dois ciclos de estudos (dois ciclos principais: undergraduate (3 anos) graduate (mestrado e/ou doutoramento)	D. Bolonha (1999); D. Praga (2001) D.Berlim (2003)
	Adoção de um referencial para as qualificações no EEES com três ciclos.	D. Bergen (2005); D. Leuven (2009)
	Clarificação dos objetivos (outcomes) de cada nível de ensino. Cada ciclo de ensino deve permitir o acesso ao ciclo de estudos seguinte.	Berlim (2003) ; Bergen (2005) ; D. Londres (2007) ; D. Leuven (2009)
	Melhorar o sistema de informação disponível – criação de um website dobre o EEES	D. Londres (2007)
Promover a mobilidade e competitividade e atratividade do ES	Criação da figura ‘suplemento ao diploma’(diplomados)	D. Bolonha (1999); D. Praga (2001); D. Berlim (2003); D. Leuven (2009)
	Implementação do sistema de créditos (ECTS) (alunos)	D. Praga (2001); D. Berlim (2003); D. Londres (2007); D. Leuven (2009)
	Valorização da mobilidade dos docentes	D. Bolonha (1999); D. Praga (2001); D. Leuven (2009)
	Programas de apoio à mobilidade com financiamento da EU	D Berlim (2003); D. Bergen (2005); D. Londres (2007)
	Programas para países não aderentes	D. Bergen (2005) D. Leuven (2009)
	Desenvolver a investigação	D. Londres (2007)
Fortalecer a coesão social e reduzir as desigualdades	----	D.Praga (2001); D. Berlim (2003); D.Bergen (2005)
	Percursos flexíveis Igualdade na oportunidade de acesso	D. Lodres (2007)
	Garantir condições para frequência de estudos para grupos minoritários: isto envolve melhorar os ambientes de aprendizagem remover barreiras e criar condições económicas para grupos desfavorecidos	D. Leuven (2009)
Promover a cooperação europeia na garantia da qualidade	-Criar sistemas nacionais de garantia da qualidade até 2005 -Definir responsabilidades das agências de avaliação. - Estabelecer sistemas de avaliação externa e autoavaliação e o envolvimento dos diferentes atores - Criar um sistema de acreditação e certificação comum	D. Berlim (2003) D. Bergen (2005) D. Londres (2007)
Incrementar o desenvolvimento curricular e a articulação ensino- investigação	---	D. Bolonha (1999); D. Praga (2001)
	Criação de oferta formativa interinstitucional	D. Berlim (2003); D. Leuven (2009)
	Articulação com a investigação Criação de projetos de cooperação interinstitucional	D.Berlim (2003); D. Bergen (2005)
	Reformas curriculares que garantam qualificações mais ajustadas ao mercado de trabalho e ao prosseguimento de estudos.	D. London (2007) D. Leuven (2009)
	Promoção da inovação através da articulação ensino- investigação em todos os níveis Fortalecer o investimento público no ES e na Investigação deve ser prioritário	D. Leuven (2009)
Promover a aprendizagem ao longo da vida	---	D. Praga (2001); D. Leuven (2009)
	Reconhecimento de formação anterior	D. Berlim (2003); D. Bergen (2005)
	Reconhecimento (creditação) de aprendizagens em contextos não formais e informais	D. Londres (2007); D. Louven (2009)
Promover a mudança de paradigma pedagógico	Aumentar a consciência de que é necessário mudar para um ES centrado no estudante	D. Londres (2007)
	A aprendizagem centrada no estudante e a mobilidade são elementos chave para o desenvolvimento das competências necessárias para atuar num mercado de trabalho em mudança. Promover reformas curriculares centradas no estudante nos três ciclos de ensino	D. Leuven (2009)

	Promover reformas curriculares viradas para os 'learning outcomes', o que implica o emponderamento dos alunos, novas abordagens ao ensino-aprendizagem. Criar desenhos curriculares potenciadores de percursos académicos mais flexíveis.	
	Todos os atores devem promover e inspirar um ambiente de trabalho e aprendizagem com vista à generalização da aprendizagem centrada no estudante. Promoção de redes de cooperação entre docentes e investigadores em redes internacionais.	Budapeste-Viena (2010)

Anexo2. Corpus Documental

DOCUMENTOS ANALISADOS		DATA
UNIÃO EUROPEIA/ CONSELHO DE MINISTROS ES	Declaração de Sorbonne - Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system	1988
	Declaração de Bolonha	1999
	Comunicado de Praga – A caminho da área europeia de ensino superior	2001
	Comunicado de Berlim - <i>Educación Superior Europea</i>	2003
	Comunicado de Bergen - <i>The European Higher Education Area - Achieving the Goals</i>	2005
	Comunicado de Londres - <i>Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalized world</i>	2007
	Comunicado de Leuven and Louvain-la-Neuve <i>The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade</i>	2009
	Comunicado de Budapest-Vienna 2010 on the European Higher Education Area	2010
EURYDICE	Focus on the structure of higher education in Europe 2004/2005. National trends in the Bologna Process	2004/2005
	Organización de la estructura de la Educación Superior en Europa 2006/07. Tendencias Nacionales en el Marco del Proceso de Bolonia	2006/2007
	Higher Education in Europe 2009: Developments in the Bologna Process	2009
	Focus on Higher Education in Europe 2010: The Impact of the Bologna Process	2010
UNESCO	Recomendação 1997 -The UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher Education Teaching Personnel (1997)	1997
	Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente Informe	2009
NACIONAIS	lei nº46/86, de 14 de Outubro, com as alterações introduzidas pela lei nº 115/97 de 19 de Setembro e pela lei nº 49 /2005, de 30 de Agosto	1986/2005
	Decreto-lei nº 42/2005, de 22 de setembro	2005
	Lei nº 62/2007 de 10 de Setembro - Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)	2007
	Decreto-lei 107/2008, 25 de junho	
	Estatuto da Carreira do pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico - Decreto-Lei n.º 207/2009 de 31 de Agosto (ECDD)	2009
	Decreto-Lei n.º 205/2009 de 31 de Agosto - Estatuto da Carreira do pessoal Docente do Ensino Superior Universitário (ECDU)	2009
	DL nº 206/2009 – cria o título de especialista	2009
	Lei n.º 38/2007, 16 de agosto - Aprova o regime jurídico da avaliação do ensino superior	2007
BFUG	National Reports 2004 – 2005 - Towards the european higher education area bologna process	2005
	Bologna Process National Report from Portugal 2005-2007	2007
	Bologna Process National Report from Portugal 2007-2009	2009

Legenda:

UNESCO- *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization;*

EURYDICE – *Designação dada à 'Network on education systems and policies in Europe'*,

BFUG - *Bolonha Follow-Up Group*

Lifelong learning: The *référentiel* of the Bologna Process in Portugal

Albertina Palma

albertina.palma@ips.pt

Polytechnic Institute of Setubal

Abstract:

The article is focused on the cognitive and normative framework (*référentiel*) behind the Bologna Process and on how this European *référentiel* was edited and disseminated in Portugal by the Portuguese mediators. This is part of a broad study, which analyses the implementation of the Bologna Process in Portugal, in the first decade of the twenty first century. The study adopted the public action approach in the analysis of political decision, which helped focus attention on the multilevel multiple actors of the BP, as well as on their contexts and modes of interaction, and mobilized the concepts of *référentiel* and *edition*. An interpretative descriptive study was conducted, based on content analysis of documents mostly retrieved from the Internet, by using a mixed deductive and inductive method. The aim was to identify and learn about the cognitive and normative frameworks of the key actors, who functioned as mediators, and analyze how these influenced the interpretations and edition of the European *référentiel*, which those actors disseminated in the Portuguese context. Results suggest that the Portuguese mediators edited the European Bologna Process *référentiel* of knowledge-based competitive economy, around the Lifelong Learning “paradigm”. This *référentiel* of lifelong learning circulated through opinion documents and lies behind the legislation that frames the Bologna Process in Portugal.

Keywords: Bologna Process; educational policy; higher education; *référentiel*

1 Introduction

This article reports part of the findings of a research project, which supported a doctoral thesis (Palma, 2019), aimed at analyzing the implementation of the Bologna Process as a major endeavor and strategy for the creation of the European Higher Education Area (EHEA). The project focused on the Portuguese situation where a global reform of the higher education system took place as an ensuing process of the Bologna Process and covered the period between June 19, 1999 (the signing of the Bologna Declaration) and March 12, 2010 (the proclamation of EHEA). Among other aims, the project analyzed the Portuguese Bologna Process *référentiel*, as a result of *edition* processes of the European *référentiel*, by the Portuguese *mediators*.

The study adopted the public action approach to study public policies (Commaille, 2004; Delvaux, 2009). The approach fits well in the nature of the Bologna Process, since this is characterized by governance processes (Le Galès, 2004) based on soft law instruments, which do not exclusively lie on decisions of national governments or of European supranational bodies. Rather than that, a number of multilevel actors are involved. These interact in different contexts and come together in the big supranational forum of the Bologna Follow-UP Group, where the Bologna Process *référentiel* has been fabricated.

The conceptual framework of the study combined cognitive approaches of political analysis (Surel, 2000b; 2004), particularly the theoretical model of *référentiel* developed by Bruno Jobert and Pierre Muller (1987), and Scandinavian institutionalism in the study of translation as a social process (e.g. Czarniawska and Sevón, 1996, 2005; Sahlin-Andersson, 1996; Sahlin-Andersson & Sevón, 2003; Sahlin and Wedlin, 2008). Within these approaches, the complex notion of *référentiel* (Jobert & Muller, 1987) was used alongside the concept of *edition* (Sahlin-Andersson, 1996; Sahlin-Andersson & Sevón, 2003; Sahlin & Wedlin, 2008; Wedlin & Sahlin, 2017).

Literature about the topic suggests that the Bologna Process is part of the strategy for economic globalization (Robertson, 2009; Doh, 2008) and of the neoliberal stance that transfers the responsibility for jobs, education and training from the State to the individual (Amaral & Magalhães, 2004; Lima & Guimarães, 2011; Puhakka, Rautopuro & Tuominen, 2010; Moutsios, 2013). Furthermore, authors, such as Ravinet (2008), Muller & Ravinet (2008), Gornitzka (2010) or Moutsios (2013), highlight the new European *référentiel* of knowledge-based competitive economy and, consequently, the new utilitarian role of higher education. On the other hand,

literature highlights the importance of national contexts in the *edition* of the European referential and identifies such issues as:

- The existence of different objectives for the implementation of the Bologna Process in national contexts (Pusztai & Szabó, 2008; Sin & Saunders, 2014);
- The importance of different interpretations and objectives of the actors at different levels of implementation (Witte, 2006; Kehm, 2010);
- The various interpretations and the re-contextualization of the Bologna Process at the national level of the member States (Huisman & Wende, 2004; Ursin, Zamorski, Stiwne, Teelken & Wihlborg, 2010; Sin, 2012b, 2014b; Sin & Saunders, 2014; Karseth & Solbrenke, 2010).

Both the literature outlined above and the mobilized theoretical framework allowed us to hypothesize that the Bologna Process *référentiel*, which circulated in Portugal between 1999 and 2010, resulted from processes carried out by the Portuguese mediators who *edited* the European *référentiel* for higher education. These mediators interpreted the *référentiel*, which was being fabricated at supra-national level, in light of their own frames of mind and of their own analysis of the Portuguese context.

The study followed an interpretative research approach and was based on content analysis of documents, published in the period 1999-2009 by a number of Portuguese actors who were defined as *mediators* (Muller, 1995). The documents were collected mostly from the Internet and from other sources, either official or public (Afonso, 2005), using a *snowball* technique (Babbie, 2001). They were of different type and size and amounted to 122. The authors were 11 Portuguese academics who simultaneously held political positions, in the period under analysis, plus seven collective actors, including government bodies and stakeholders who produced legislation, normative texts, positions or opinion texts. The analysis of these documents is the focus of the present article.

The following three sections outline the key concepts, the methodology, and the research findings. In section four, the findings are summarised and interpreted. The article ends with a concluding section, which puts the findings and interpretations in the context of the broader research, which they are part of.

2 Key concepts of the research

The concepts of référentiel and edition were mobilized in a complementary way in order to develop insight on the processes developed by the Portuguese mediators when spreading information, ideas, regulations, and proposals for the implementation of the Bologna Process in the Portuguese society, during the decade under analysis.

Référentiel

Bruno Jobert e Pierre Muller (1987) developed the concept of *référentiel* when describing and explaining collective social reality. According to the authors, policies contain the conceptualization and construction of new relations between the world and people, i.e., social actions are rooted in a social definition of reality. Therefore, “when formulating a public action, we can identify a process of fabricating images, ideas, and values, which will constitute a vision of the world” (Muller, 1995: 157).

According to Muller (1995), the *référentiel* integrates four interconnected dimensions (*levels of world perception*): *values*, *norms*, *algorithms*, and *images*. *Values* are the fundamental principles of human action, which structure the notions of good and evil and of right and wrong. *Norms* correspond to a vision of the world, ideal and prospective, which derive from a perspective that the current world is unsatisfactory. *Algorithms* are action theories that lead to *norms* and include strategies and tools. Lastly, *images* convey the ideal to be attained in an immediate direct global way.

Besides a dimension of representation, the *référentiel* contains, thus, a dimension of action as well as of power, i.e. by giving meaning and fabricating a representation of reality, a representation of the distance between perceived reality and ideal reality is also fabricated, as well as the means to bridge that distance. In this way, principles and legitimacy of a *modus operandi* are provided, which redefine the roles of actors and of hierarchies in decision-making.

In disseminating a new referential, *mediators* perform a key role. *Mediators* are those who act and circulate in forums where the *référentiel* is fabricated. *Mediators* create “cognitive images that establish the way an issue is perceived ... and define the appropriate solution” (Muller, 1990: 50).

Edition

The concept of *edition* (Sahlin-Andersson, 1996; Sahlin-Andersson & Sevón, 2003; Sahlin & Wedlin, 2008; Wedlin & Sahlin, 2017) lies on the assumption that ideas circulate through their materialization in objects (texts, models or prototypes) that are recreated in light of the circumstances and representations of those who adopt them. This is a process defined as recontextualization of experiences and models. Hence, *edition* changes not only the formulation but also the meaning of experiences and models:

Ideas and practices travel across social levels, shifting from being abstract ideas to objects with real existence (ideas transformed into objects) or enacted practices (ideas transformed into action) (Waeraas & Nielsen, 2015: 21-22).

Through objects, whether documents or actions, continuous processes of edition occur, which formulate and reformulate policies, as well as their social control and legitimation. Ideas and practices are spread by *carriers* (Sahlin & Wedlin, 2008; Wedlin & Sahlin, 2017) or *editors*. *Editor* is, therefore, a concept similar to *mediator* in the sense that they both relate to disseminators of ideas as a function of their own values, ideals, perceptions, and experiences.

3 Methodology

A content analysis was carried out covering 122 documents authored by the key actors, previously identified and conceptualized as *mediators*. The analysis addressed three dimensions of the study – *référentiel*, interpretations, and implementation – and aimed to describe and analyze the following: the mediators’ *référentiel*; the interpretations of the Bologna Process, on the part of the mediators; how these interpretations were *edited* when outlining proposals or stating regulations to the Portuguese higher education system. The method was both deductive and inductive as explained in the next paragraph.

Firstly, an analysis grid was created for each author’s texts with two vertical columns for the three dimensions and the respective categories for each one. Both dimensions and categories, which follow, were previously defined and were drawn from the theory and the literature as outlined above: Dimension 1, *référentiel*: values, norms, algorithms, role of higher education; Dimension 2, interpretations of the Bologna Process: action lines, dynamics; Dimension 3, implementation in Portugal: constraints; aims, proposed changes. As the texts (coded by year, type, author, order) were read text units were semantically coded under the title “topical focus” and transcribed, in two columns, next to the corresponding dimension and category. An

example of the analysis grid used to the Council of Rectors of Portuguese Universities (CRUP), for the dimension *référentiel*, category values is provided below. As the table shows, one text unit from a 2003 opinion text by the CRUP (transcribed in the column on the right) was coded as “higher education is a public good and a public responsibility”.

Table 1 - Example of analysis grid- CRUP

Dimensi on	Category	Topical focus	Text Unit
1. <i>Référentiel</i>	1.1. Values	Higher education is a public good and a public responsibility ...	First, we reaffirm that it is a public responsibility to provide qualification opportunities for the Portuguese to attend and attain academic degrees in higher education, which is deemed a public good . 03/B1a/CRUP/1, p. 4 ...
	1.2. Norms
	1.3. Algorithms
	1.4. Role of higher education

Source: Palma, 2019

Secondly, a table was used to gather the topical focuses of all the authors by dimension and category in order to establish comprehensive topics. The aim of this process was to identify the dominant topics, thereby finding subcategories of each category. The process led to establishing a set of subcategories, which inductively emerged from the analysis.

As an example, after aggregating the topical focuses of all authors, the following subcategories emerged from the category values: 1) freedom and institutional autonomy; 2) higher education as a public good and responsibility; 3) higher education as a universal value; 4) knowledge, education and training.

Thirdly, an analysis was carried out by subcategory, category, and dimension, which aimed at finding common ground and divergent views among the different authors, thereby establishing the dominant *référentiel*, interpretations, and proposals for the Portuguese higher education system.

4 Findings

Texts of the different actors show a great amount of convergent statements in what concerns values, society views, norms, perceptions, opinions, and proposals for action. As a rule, neither opposite positions nor major criticism to one another could be identified.

The *corpus* under analysis apparently includes complementary texts, rather than opponent or questioning opinions of one another. This situation, together with the high level of agreement with Bologna proposals, suggests that the identified divergent positions towards the EHEA and the Bologna Process can be interpreted as highlights, doubts, and fears of risks related to the process of change rather than as true divergent views as far as aims and strategies are concerned.

The convergence found in the texts allows us to identify and describe a dominant *référentiel* and a common interpretative framework, on the part of the actors, in what concerns the Bologna Process and its implementation in Portugal, in the period under analysis. An interpretative synthesis related to the three dimensions - *référentiel*, Bologna Process interpretations, and Bologna Process implementation in Portugal - is outlined below, with the help of tables per dimension.

Référentiel

In the texts, it is possible to identify values and principles related to three interconnected distinct fields: knowledge, society, and education.

Table 2 - *Référentiel*

	Dominant perceptions	Other perceptions
Values/principles	<p>Magna Carta: University independent of all political authority. Institutional Autonomy Freedom to learn and to teach</p> <p>Bologna Process Higher education as a universal public good and public responsibility</p> <p>Lifelong Learning Practical and professional knowledge Recognition and validation of prior learning Interconnected education and training Learner-centered teaching approach</p>	<p>New Public Management Criticism of corporativism Responsibility and accountability Community compliance connection Emergence of <i>stakeholders</i> concept</p> <p>Neoliberal content of LLL: transfer of the responsibility for jobs from the State to the individual, who should keep their employable by investing in learning</p>

<p>Vision of society</p>	<p>Vision of Europe</p> <p>The most dynamic and competitive knowledge based economy, with more and better employment and social cohesion (Lisbon Summit)</p> <p>Statute of Portuguese HEIs Separate from the State</p> <p>Inclusion in the State autonomous administration</p> <p>HEIs Governance: principles of New Public Management</p> <p>Openness to community and <i>stakeholders</i> participation</p> <p>Accountability</p> <p>Management</p> <p>Leadership</p> <p>Competitiveness</p> <p>Transparency</p> <p>Quality</p>	<p>Knowledge</p> <p>New basis of sovereignty and of power relations</p> <p>Will Portugal be capable to affirm the competitiveness of its knowledge?</p> <p>Vision 2015: Portugal is one of the ten most developed and attractive countries in Europe</p> <p>European competitiveness</p> <p>European area cohesive vs costs for national sovereignty</p> <p>Imbalances in the development of the countries</p> <p>Hard to maintain social cohesion in face of the market globalization</p> <p>Hard to maintain higher education as a public good</p>
<p>Algorithms</p>	<p>Global algorithm: <i>Lisbon Strategy</i>: turn Europe into the most competitive dynamic knowledge based economy, with more jobs and social cohesion</p> <p>Partial algorithms</p> <p>1: Lifelong education and training strategy: achieve human resources suitable to the labour market and, simultaneously, more and better jobs, and social cohesion</p> <p>2: “Knowledge triangle” strategy: achieve international high level competitiveness of the knowledge based economy</p> <p>3: EHEA strategy: turn Europe into the most competitive knowledge region of the world</p> <p>Bologna Process: transversal tool of the algorithms</p> <p>Developing knowledge useful to economy</p> <p>Training to jobs</p> <p>Reinforcing social cohesion</p> <p>Developing system cohesion, by converging policies related to degrees, academic recognition and evaluation</p>	
<p>Role of higher education</p>	<p>Algorithm to fulfilling the vision of Europe</p>	<p>Promoting comprehensive education</p> <p>Boosting society development</p>

Source: Palma, 2019

As shown in Table 2, the humanistic values of the Magna Chart Universitatum are mostly stated. The university is defined as a place of scientific knowledge creation resulting from the freedom to teach and to learn. Independence, deemed inherent to knowledge creation, leads to

claim independence and autonomy of universities, which, totally separate from the State and economic power should hold the appropriate means to fulfil its mission: teach and research. From this perspective, knowledge as a culture manifestation of society does not only respond to present needs but has also a prospective function by creating new needs. This concept of university is, however, questioned by some actors who, in line with principles alike to New Public Management, criticize corporatism and claim that responsibility and accountability, as well openness and interaction with society, must be incorporated in the management of universities.

On the other hand, in texts by the same actors who stand up for the values of classical humanism, other values emerge more engaged with society, such as: higher education as public good and responsibility, the universal right to higher education, and the principle of equal opportunities. Therefore, the actors are in line with the Bologna Process philosophy, which, since the Prague Communiqué (2001) has repeatedly uphold higher education as a public good that should be kept as a public responsibility. Furthermore, most actors are in favour of the principles that they recognize in Lifelong Learning (LLL): a new conceptualization of knowledge, which integrates not only theoretical knowledge but also practical knowledge and professional competences; a new conceptualization of education, which runs interconnected with training all along life; new learner-centred methodological approaches.

The new values and the new educational principles behind LLL are perceived as positive and beneficial both for society and economy, and for individuals. The belief is that LLL can promote social cohesion by including new audiences, those who drop out of the school system early. LLL can upgrade qualifications and employability of these people and, simultaneously, provide companies with the human resources suitable for their needs, and the knowledge base necessary for them to be competitive.

Stating and disseminating this value system is, therefore, useful in delivering the vision of Europe as a major knowledge-based world power, competitive with social cohesion, (Table 2), and this is the dominant vision of society that emerges from the texts. Although some put it into question, this apparently constitutes a quest for all actors, and rests on three pillars – knowledge, European competitiveness, social cohesion. First, today, knowledge is regarded as the basis of sovereignty, in which case a relevant question is of whether or not it is possible to maintain national independence with the present knowledge basis in Portugal. Secondly, European competitiveness demands cohesion among countries in different and unbalanced levels of development, which penalizes the weakest. Thirdly, how would it be possible to maintain social

cohesion and higher education as a public good and responsibility, in the context of economic globalization facing market deregulation and the rising of private interests?

In spite of such fears on the part of some, all the actors welcome the Bologna Process and integrate it in the framework of the Lisbon Strategy and the creation of EHEA. Moreover, they stand up for this framework, which incorporates strategies deemed to reinforce and consolidate the competitiveness of European knowledge and higher education. Therefore, the Lisbon Strategy emerges in the texts as the global algorithm of the vision of Europe, from which three partial algorithms derive, which define and stress a key role for higher education: LLL strategy, “knowledge triangle” strategy, strategy for the construction of EHEA (Table 2).

Some actors still mention the traditional role of higher education, associated to classical humanism, to promote comprehensive education and leverage society development. Nevertheless, most of them regard higher education as central to the Lisbon Strategy, with an instrumental role, where the three algorithms for delivering the vision of Europe are embedded. All the algorithms, as mentioned above, clearly respond to the existence of the Bologna Process.

Interpretations of the Bologna Process

The above outlined vision leads to interpreting the Bologna Process as a fundamental transversal instrument of the algorithm *Lisbon Strategy* as well as an integrated part of the strategies for lifelong education and training, “the knowledge triangle”, and the creation of the EHEA as an attractive area of development and knowledge in Europe.

The action lines mentioned by the authors (See Table 3) are consistent with this interpretation: the six action lines of the Bologna Declaration and the three action lines added in Prague, in 2001, which aim at the creation of the EHEA¹.

Table 3 - Interpretations of the Bologna Process

	Dominant perceptions	Other perceptions
Action lines	The six action lines of the Bologna Declaration The three action lines added in Prague 2001 Action line perceived as an implication of ECTS and LLL: change of the educational “paradigm”	
Dynamics	Voluntary process, non-legally binding By establishing interim targets, the process turned into a set of political commitments	Coordination after OMC, through soft tools “Secret” attempt to create a “unitary” State EC leading role in result of universities’ inaction

Source: Palma, 2019

A further action line is still mentioned, which especially addresses Portuguese higher education related issues. A Bologna proposal for the change of the educational “paradigm” is clearly identified in the texts. Moreover, this is viewed as the major change carried by the Bologna Process, even though some actors fear that it might not be fulfilled in the next future. This change calls for changes in curricula and in learning and teaching methodologies. Proposals are, thus, oriented to flexible curricula that should be derived from learning outcomes and based on student workload, as the ECTS suggests, rather than on traditional class teaching hours. Furthermore, learner centred methodologies, valuing students’ background, whatever their history may be, implies recognition and validation of competencies, and the adoption of active methodologies, autonomous work, and experience based work.

Most actors refer that the Bologna Process is neither a treaty nor a directive that must be transposed into national law. It is rather just an agreement of indicative flexible norms. Nevertheless, in what concerns the process’s dynamics, the texts identify the transition from this voluntary boundless process into a set of political commitments and the growing leading role of the European Commission (Table 3). Some actors mention the presence of governance soft tools and stress the use of the Open Method of Coordination (OMC). On the other hand, universities’ inaction is also mentioned as they let the EC take the lead along the process.

Implementation of the Bologna Process in Portugal

Perceptions and attitudes in favour of the Bologna Process implementation are identified throughout the texts along the decade. On the other hand, existent problems and obstacles that can predictably constrain the process are also mentioned.

Table 4 – Implementation of the Bologna Process in Portugal

	Favourable perceptions and attitudes	Perceptions of problems
Constraints	<p>Bologna Process as an opportunity for the necessary reform of the Portuguese higher education and full integration into Europe</p> <p>Bologna Process as a national imperative</p>	<p>Loss of national cultural identity</p> <p>Probable loss of quality of the system, by opening higher education to new audiences</p> <p>Low qualifications of the Portuguese</p> <p>High early drop outs</p> <p>Non response of the Portuguese binary system as for differentiation of educational offer and educational profiles</p>

Aims	Implement the Bologna Process and achieve integration into the European area Qualify the Portuguese
Proposed changes	<p>Systemic</p> <p>Financing: need to increase the HEI's State budget; ensure that all the training needed to the enter the labor market is fully financed</p> <p>Diversification of the system and of the educational offer; maintenance and improvement of the binary system in order to ensure the necessary diversity of training, including post-secondary technological courses</p> <p>International external evaluation</p> <p>Specific problems</p> <p>Change of the course system, in line with Bologna in order to ensure recognition and European competitiveness</p> <p>Change of the pedagogical model, in view of LLL, flexibility, and competences development</p> <p>Participation of the key actors in change solutions</p>

Source: Palma, 2019

Portuguese economic underdevelopment as well as the low level of knowledge and low qualifications of people are shared perceptions, which call for profound systemic changes. In such a context, the ambition to construct a competitive cohesive Europe is regarded beneficial for Portugal as this aims at full integration in Europe and at reaching a leading position within the most developed member states (Table 4).

Therefore, the Bologna Process is mostly regarded as a major opportunity for a two-tier reform. At the system level, urgency of the reform emerges from perceptions of the lack of efficacy in qualifying the Portuguese, the insufficient diversification of the education and training system, considering the needs of various audiences and the knowledge economy, financing shortage, and of the need for international external evaluation. More than an opportunity, at the European level, the Bologna Process is regarded as an inevitability and an imperative for recovering from the national delay, for European integration, and for enhancing competitiveness.

In such a framework, the Bologna Process is not only well received by the actors, but it is also interpreted as the carrier of a new educational “paradigm”, as mentioned above. The issue of “paradigm” change that most actors, both individual and collective, address, is focused all along the decade, appears transversal to the three analytical dimensions of the present research, and emerges as the central issue of the Bologna Process in Portugal.

For the actors, the new “paradigm” is apparently incorporated in LLL, the new societal *référentiel* that embodies new values and a new vision of society, proposes new action principles, and suggests new practices. For them, LLL, a concept supposed to respond to the demands of the knowledge society, contains transforming principles for learning and higher education likely to generate knowledge to society and qualifications for individuals. Hence, the new “paradigm” is perceived as essential to qualifying the Portuguese, the deepest flaw of the Portuguese system in face of the need to affirm the country and to full integration in Europe. In a context like this, the aims that emerge for the reform are to implement the Bologna Project, according to the authors’ views, as outlined above, and the ensuing qualification of the Portuguese.

The aims for the reform emerge, thus, framed by the vision of Portugal fully integrated in Europe, with a modern higher education system likely to respond to the training of highly qualified human resources suitable for the knowledge society. In accomplishing this vision, the Bologna Process works as an algorithm and, inevitably, must be implemented with priority, as official documents repeatedly state.

5 Interpretative synthesis

The Bologna Process is clearly viewed as an opportunity by the Portuguese mediators. For them, the Bologna Process constitutes an opportunity to solve national problems related to the global delay of Portuguese society in keeping pace with Europe. This vision may take distinct approaches to the social change that the different actors advocate, but something in common is the adoption and implementation of the Bologna Process as an indisputable reality. The notion of *référentiel* (Jobert & Muller, 1987) can help explain the perceived absence of alternative to the Bologna Process. The Bologna Process *référentiel* incorporates something that has turned into a European “slogan”, *Lifelong Learning* and the *Europe of Knowledge*. In Muller’s model (1995), this “slogan” is the *image*, one of the four dimensions of the *référentiel*, the one that immediately and globally conveys a set of *values*, *norms* and *algorithms*, in this case, related to the importance of knowledge and social cohesion for the development of Europe as a competitive economy.

Most actors do stand for the principles of *Lifelong Learning*, not only because of the values they believe it embodies, but also because of the norms and action principles that it suggests. The actors’ support to the European *référentiel* is rooted in their perception of two inter-related

realities: serious shortcomings of Portuguese society at economic, social, and educational levels, i.e. an unsatisfactory national reality, on the one hand, and, on the other, the ideal representation of Portugal as a country fully integrated in Europe, equivalent to the most developed countries. Hence, in the world and European context, the Bologna Process is regarded as the *algorithm* that incorporates the potential for the desired progress to turn Portugal into a developed country: raise the qualifications of all Portuguese, including those who are away of the system, and simultaneously prepare the human resources suitable for the economic development, European integration, and international competitiveness.

Thus, the actors' ownership of the Bologna Process apparently stems from the interpretations and the meaning they ascribe to the process in the Portuguese socioeconomic context. The Bologna Process potential in achieving the aims of the Portuguese society development overlaps the perceived "negative" aspects, like the economic orientation, the neoliberal stance of universities, and the utilitarian role of higher education. This leads the actors to value the Bologna Process *social dimension*, so claimed in the official texts, but never actually translated into practice along the process, at European level. As ideas are no longer abstract when travel, they rather materialize into objects (Sahlin-Andersson, 1996, Waeraas & Nielsen, 2015, Wedlin & Sahlin, 2017), it appears that in this case the social dimension, neglected at European level, has become alive. When transposed into the Portuguese reality, it has acquired new meanings not only in the opinionated speech of the actors but also in the speech of the law that framed the Bologna Process.

In fact, in all national pieces of legislation of the Bologna Process, dominant issues are both the social dimension associated to employability and economic competitiveness and the central role of the student in learning and teaching. They both stem from the same principles of the universal right to higher education and of equal opportunities, and from the same conceptualization of knowledge that ascribes the same value to either theoretical and scientific knowledge or professional competencies rooted in practical knowledge. These were the bases for establishing innovative policies both at the system level and in HEIs' educational projects, aimed at including non-traditional audiences, which make raise the statistics of higher education attendance and press for new pedagogical approaches.

At the system level, law introduced a set of policies aimed to facilitate wide access and attendance, such as:

- The special regime for the access of people over 23 years of age who do not hold all the school requirements for regular candidates;
- Prior learning and competences recognition and validation;

- Delivering higher education diplomas to Technological Specialization Courses (CET), thereby counting for higher education statistics;
- Isolated curricular units available for everyone;
- Partial time student statute.

Law also introduced the obligation for HEIs publicly to account for policies for the implementation of the Bologna Process, including changes in the pedagogical model caused by ECTS adoption. At the HEIs, pressure to change the pedagogical model emerged both from the above-mentioned legal requirements and from educational needs on the part of new audiences, thereby giving rise to non-traditional concerns about higher education pedagogy.

In such a context, it is quite understandable that one of the defining features of the Bologna Process in Portugal is the “paradigm” shift. Research findings by other researchers (Veiga, 2010; Sin & Saunders, 2014) on the Portuguese situation confirm this. Respondents within these authors’ researches identified the pedagogical shift as the major change of the Bologna Process, which led to characterize the Portuguese process as “creative commitment” (Sin & Saunders, 2014).

6 Conclusion

The research findings outlined above, together with findings resulting from other parts of the broader research in which it is included, as mentioned before, help us understand why the implementation of the Bologna Process in Portugal occurred in such a fast and smooth way. Although the different pieces of legislation required to put the Bologna Reform into motion only had passed in the Parliament after 2005, just four years after, the legal basis of the Bologna Process was complete and, accordingly, the entire course offer at undergraduate level had changed. Furthermore, major changes such as special access, competencies recognition and validation, and flexibility of attendance were established, in addition to establishing the new Qualifications Framework.

In achieving this, a major role was played by the *mediators*, a highly reputed small group of academics and politicians who shared a set of values and visions for Portugal within the Europe of knowledge. Since 1999, the *mediators* had been disseminating information and views of the Bologna Process as a central dimension of the European *référentiel* that foresaw Europe as the most powerful knowledge based economy and of how important for Portugal was to keep in line with this intent. The personal characteristics and the expert status combined with their

capacity to circulate among European and national contexts of different type made the *mediators'* action extremely effective and powerful (Palma, 2019). This made it possible for them to disseminate an *edited* version of the European *référéntiel*, with particularly ascribed meanings, and suggest practices in line with *Lifelong Learning* perspectives, which resonated in the Portuguese society.

Acknowledgments

The author wishes to thank Professor Doctor Luis Miguel Carvalho at the Institute of Education, University of Lisbon, for supervising her doctoral thesis, which this article stems from.

Footnotes

¹ The action lines of the Bologna Declaration are: Adoption of a system of easily readable and comparable degrees; Adoption of a system essentially based on two main cycles, Establishment of a system of credits - such as in the ECTS system; Promotion of mobility by overcoming obstacles to the effective exercise of free movement; Promotion of European co-operation in quality assurance; Promotion of the necessary European dimensions in higher education. In Prague, 2001, the following action lines were added: LLL; involvement of institutions and students in HEIs; EHEA attraction.

7 References

- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação*. Porto: Edições ASA.
- Amaral, A. & Magalhães A. (2004). Epidemiology and the Bologna Saga. *Higher Education*, 48, 79–100.
- Babbie, E. (2001). *The practice of social research* (9th ed.). Belmont: Wadsworth/Thomson Learning.
- Barroso, J., Carvalho, L. M., Fontoura, L.M. & Afonso N. (2007). As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional. *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*, 4, 5-20.
- Commaille, J. (2004). Sociologie de l'action publique. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravient (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 413-21). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Czarniawska, B. & Joerges, B. (1996). Travels of ideas. In B. Czarniawska & G. Sévon, *Translating Organizational Change* (pp. 13-48). Berlin: Walter de Gruyter.
- Delvaux, B. (2009). Qual é o papel do conhecimento na acção pública? *Educ. Soc.*, 30(109), 959-985. Retrieved from [http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a03 .pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a03.pdf).
- Doh, P. S. (2008). Global Integration Policies Versus Institutional Dynamics of Higher Education. *European Education*, 40(1), 78–96.
- Gornitzka, A. (2010). Bologna in Context: a horizontal perspective on the dynamics of governance sites for a Europe of Knowledge. *European Journal of Education*, 45(4), 535-548.
- Huisman, J. & Wende, M. van der (2004). The EU and Bologna: are supra- and international initiatives threatening domestic agendas? *European Journal of Education*, 39(3), 349-357.
- Jobert, B. & Muller, P. (1987). *L' état en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France. Jobert, 1994, 2004
- Karseth, B. & Solbrekke, D. (2010). Qualifications Frameworks: the avenue towards the convergence of European higher education? *European Jour nal of Education*, 45(4), 563-576
- Kehm, B. (2010). The Future of the Bologna Process — The Bologna Process of the Future. *European*

- Journal of Education*, 45(4), 529–534.
- Le Galès, P. (2004). Gouvernance. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 242-250). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lima, L. & Guimarães, P. (2011). *European Strategies in Lifelong Learning: A Critical Introduction*. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.3224/86649444>.
- Moutsios, S. (2013). The de-Europeanization of the university under the Bologna Process. *Thesis Eleven*, 119(1), 22-46. doi:10.1177/0725513613512198.
- Muller, P. (1990). *Les Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Muller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In A. Faure, G. Pollet & P. Warin, (Eds.), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques* (pp. 153-179). Paris: L'Harmattan.
- Muller, P. & Ravinet, P. (2008). Construire l'Europe en résistant à l'UE ? Le cas du Processus de Bologne. *Revue internationale de politique comparée*, 15(4), 653-665.
- Palma, A. (2019). A reestruturação do ensino superior em Portugal no âmbito do processo de Bolonha (1999-2010): os mediadores, os fóruns e a edição de um referencial para o ensino superior (Doctoral thesis). Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Puhakka, A., Rautopuro, J. & Tuominen, V. (2010). Employability and Finnish University Graduates. *European Educational Research Journal*, 9(1), 45-55.
- Pusztai, G. & Szabó, P. C. (2008). The Bologna Process as a Trojan Horse Restructuring Higher Education in Hungary. *European Education*, 40(2), 85–103.
- Ravinet, P. (2008). From Voluntary Participation to Monitored Coordination: why European countries feel increasingly bound by their commitment to the Bologna Process. *European Journal of Education*, 43(3), 353-367.
- Robertson, S. L. (2009). O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado? *Revista Brasileira de Educação*, 14(42), 407-422.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). Imitating by editing success: The construction of organizational fields. In B. Czarniawska & G. Sevón (eds), *Translating organizational change* (pp. 69- 93). New York: Walter de Gruyter.
- Sahlin, K. & Wedlin, L. (2008). Circulating ideas: Imitation, Translation and editing. In R. Greenwood, C. Oliver & R. Suddaby (eds), *The Sage Handbook of organisational institutionalism* (pp. 218-242). London: Sage.
- Sahlin-Andersson, K. & Sévón, G. (2003). Imitation and Identification as Performatives. In B. Czarniawska & G. Sevón (eds). *The Norther Lights – Organization Theory in Scandinavia* (pp. 249-265). Malmo: Liber.
- Sin, C. (2012b). Academic Understandings of and Responses to Bologna: a three-country perspective. *European Journal of Education*, 47(3), 392-404.
- Sin, C. (2014b). Lost in translation: The meaning of learning outcomes across national and institutional policy contexts. *Studies in Higher Education*, 39(10), 1823-1837. doi:10.1080/03075079.2013.806463
- Sin, C. & Saunders, M. (2014). Selective acquiescence, creative commitment and strategic conformity: situated national policy responses to Bologna. *European Journal Of Education*, 49(4), 529-542. doi:10.1111/ejed.12072
- Surel, Y. (2000b). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, 7(4), 495-512.
- Surel, Y. (2004). Approches cognitives. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 78-86). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Ursin, J., Zamorski, B., Stiwne, E. E., Teelken, C. & Wihlborg, M. (2010). The Bologna Process: help or hindrance to the development of European higher education? *European Educational Research Journal*, 9(1), 29-31.
- Veiga, A. (2010). *Bologna and the institutionalisation of European Higher Education Area* (Doctoral thesis). Retrieved from: https://sigarra.up.pt/fpceup/en/pub_ge ral.pub_view?pi_pub_base_id=31111

- Waeraas, A. & Nielsen, J. A. (2015). Translation Theory “Translated”: Three Perspectives on Translation in Organizational Research. Norwegian University of Life Sciences, School of Economics and Business (Working Paper). Retrieved from: <https://doi.org/10.1111/ijmr.12092>
- Wedlin, L. & Sahlin, K. (2017). The imitation and translation of management ideas. In Greenwood, R., Oliver, C., Lawrence, T.B. & Meyer, R.E. (pp.102-127). The Sage Handbook of Organizational Institutionalism. London: SAGE Publications.
- Witte, J. (2006). *Change of degrees and degrees of change: comparing adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process* (Doctoral thesis). Retrieved from: <https://www.utwente.nl/en/bms/cheps/education/phd-page/cheps-alumni-and-their-theses/2006wittedissertation.pdf>.

Author Profile:

Albertina Palma has a PhD in Education – Administration and Educational Policy, from the Institute of Education/University of Lisbon and an MPhil in Education, from Chichester University, UK. She has been “Provedora do Estudante” (Students’ Ombuds) at Instituto Politécnico de Setúbal (IPS) since 2015. She was Vice-President of IPS (2006-2013) and President of the IPS Escola Superior de Educação (2003-2006). Her current research interests include administration and educational policy.

A (in)visibilidade do trabalho docente dos académicos

Mariana Gaio Alves

mga@ie.ulisboa.pt

UIDEF, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Resumo:

A ideia de que se verifica uma escassez de reflexão sobre pedagogia nas universidades e politécnicos, sobretudo por confronto com a valorização da produção científica e das atividades de investigação, tende a ser consensual e está associada a uma certa invisibilidade do trabalho docente dos professores de ensino superior. Não obstante, uma intensa produção legislativa sobre carreiras docentes e modelos organizacionais no ensino superior marcou a primeira década do século XXI em Portugal, gerando implicações significativas no exercício da atividade profissional dos professores deste nível de ensino. De entre esse acervo legislativo destaca-se a publicação dos normativos que apoiam a implementação do Processo de Bolonha, a qual se concretiza num contexto caracterizado por um conjunto alargado de desafios resultantes, designadamente, da expansão e diversificação quer dos perfis dos estudantes, quer das ofertas formativas. Assim sendo, a importância de valorizar e analisar o trabalho docente dos académicos tem vindo ser destacada por muitos destes profissionais, bem como por diferentes organismos nacionais e internacionais, implicando refletir sobre os contornos de iniciativas existentes (já visíveis) e desejáveis (ainda invisíveis) no apoio ao desenvolvimento profissional dos docentes de ensino superior. Aceitando que a pertinência de considerar a reflexão pedagógica e o trabalho docente dos académicos tende a ser consensual, torna-se crucial repensar as condições e desafios que subjazem à concretização desse desiderato.

Palavras-chave: Ensino Superior; Pedagogia; Professores; Processo de Bolonha.

Abstract:

The (in)visibility of the teaching work of academics arises from the idea that tends to be consensual about a lack of reflection concerning pedagogic issues within universities and polytechnics, especially when compared with the valorization of scientific production and research activities. Nevertheless, an intense legislative production on teaching careers and organizational models in higher education marked the first decade of the 21st century in Portugal, generating significant implications for the professional activity of academics. Among this set of legislative documents, the publication of norms that support the implementation of the Bologna Process stands out. Additionally, it takes place in a context characterized by a wide range of challenges resulting, in particular, from the expansion and diversification of both the students' profiles and the training offers. Thus, the importance of valuing and analyzing the teaching work of academics has been highlighted by many of these professionals, as well as by different national and international bodies, implying reflecting on the existing initiatives (already visible)

and desirable (still invisible) to support the professional development of higher education teachers. Accepting that it is relevant to consider pedagogical reflection and the teaching work of academics tends to be consensual, implies that it is crucial to rethink the conditions and challenges that underlie the realization of this goal.

Keywords: Bologna Process; Higher Education; Pedagogy; Teachers.

1 Nota introdutória

A implementação do Processo de Bolonha na primeira década do século XXI, tendo como desiderato a construção de um Espaço Europeu do Ensino Superior, enquadra-se num conjunto de mudanças observáveis em vários países em resultado de orientações políticas que concretizam um movimento de reestruturação transnacional. Em Portugal, um dos eixos principais das mudanças associadas ao Processo de Bolonha remete para a apologia de que importa assegurar aquilo que, no decreto-lei nº 74/2006 que aprovou o novo regime jurídico dos graus e diplomas, se designou de uma mudança de paradigma no ensino-aprendizagem.

Neste âmbito, preconiza-se o abandono de um modelo passivo baseado na aquisição de conhecimentos, em prol de um modelo centrado no desenvolvimento de competências, tanto de natureza genérica (instrumentais, interpessoais e sistémicas) quanto específica (associadas à área de formação), com componentes de trabalho experimental e de projeto. Esta preocupação com o desenvolvimento de competências dos alunos, argumentando-se que estes têm de ocupar o centro do processo de ensino-aprendizagem, gera a necessidade de repensar métodos de organização do ensino, inovando materiais e tarefas para o trabalho dos alunos e respetiva avaliação das aprendizagens (Fernandes, Melo & Vieira, 2015). Trata-se de uma mudança de paradigma indissociável de outras transformações em curso no ensino superior no século XXI, impulsionadas pela expansão e diversificação dos estudantes e das ofertas formativas, bem como pela reestruturação dos modos de funcionamento e organização das instituições de ensino superior (Alves, 2015).

Neste texto, por um lado, considera-se este conjunto de transformações por forma a esclarecer as condições em que é implementado o Processo de Bolonha e, por outro lado, discute-se as implicações desse contexto na (in)visibilidade do trabalho docente dos

académicos¹. Com efeito, duas décadas após a assinatura da Declaração de Bolonha, esta é uma temática cuja análise é fulcral na compreensão das mudanças entretanto ocorridas no ensino superior.

2 Sobre a invisibilidade do trabalho docente no ensino superior

Apesar da relativa invisibilidade do seu trabalho docente, os académicos têm sempre exercido atividades de ensino ao longo dos tempos. Numa pesquisa sobre académicos concretizada há mais de trinta anos, o autor (Becher, 1989) revela que as entrevistas que realizou com académicos centraram-se em vários aspetos da respetiva profissão e não especificamente no seu papel enquanto professores, sendo que apenas um número limitado de entrevistados explorou as questões relativas aos estudantes e ao ensino.

Se na contemporaneidade essa relativa invisibilidade permanece, acentua-se a pertinência social e científica de desenvolver pesquisas sobre o modo como os académicos articulam as suas várias funções e atividades profissionais (Tigh, 2019). É que, para além da docência e da investigação, o trabalho dos académicos em Portugal abarca ainda atividades de gestão e de extensão à comunidade, tal como estabelecido nos respetivos estatutos das carreiras de docente universitário e de docente do ensino superior politécnico publicados no ano de 2009².

Concomitante com a relevância dos estudos sobre académicos, a pesquisa sobre ensino e aprendizagem é também pertinente e constitui uma parte importante da investigação sobre ensino superior (Tigh, 2019), ainda que a pedagogia deste nível de ensino possa registar um decréscimo desde 2014, em termos quantitativos, enquanto tema de artigos científicos publicados em revistas internacionais (Ó et al., 2019). A publicação de uma grande parte destes artigos no Reino Unido, Austrália e Estados Unidos da América (Ó et al., 2019) explica-se, pelo menos em parte, por ser também nestas regiões que existem em maior número, e de forma mais consistente, programas e atividades no domínio do desenvolvimento profissional docente desde a década de 1960. Neste sentido, é possível antever que a invisibilidade do trabalho docente possa assumir intensidades diferenciadas consoante as regiões, colocando-se a hipótese de que seja nos países em que a pedagogia é mais valorizada, enquanto domínio de formação de

¹ Neste texto utiliza-se a expressão “académicos” para designar os “professores do ensino superior”, uma vez que estes profissionais desenvolvem atividades de docência e de investigação. Note-se, porém, que o trabalho docente no ensino superior pode também ser desempenhado por “investigadores” igualmente abrangidos pela designação de “académicos”.

² O Decreto-Lei nº 205/2009 corresponde ao novo Estatuto da Carreira Docente Universitária e revoga o anterior que datava de 1979; com o Decreto-Lei n.º 207/2009 aprova-se a revisão do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico cuja versão original datava de 1981

professores, que se observa um investimento mais significativo na investigação sobre estas temáticas.

Não obstante, a sobrevalorização das atividades de investigação e produção científica, por contraste com as de ensino, é um elemento crucial na avaliação do trabalho dos académicos e no prestígio conferido às instituições de ensino superior. É através da investigação que os académicos acedem à profissão académica, ainda que posteriormente afirmem frequentemente dispor apenas de um tempo reduzido e descontínuo para esse tipo de atividade (Santos, Pereira & Lopes, 2015). É igualmente através da investigação que as instituições de ensino superior afirmam o respetivo prestígio e qualidade, cada vez mais tendo por base métricas e quantidades de publicações, projetos e montantes de financiamento para pesquisa (Nóvoa, 2018).

Ora, se uma importante especificidade do ensino superior remete para que o saber aí ensinado seja produzido no próprio ensino superior, importa reconhecer que “o desequilíbrio entre ensino e investigação é a principal doença das universidades do princípio do século XXI, desviando-as da sua missão nuclear, a educação superior das novas gerações” (Nóvoa, 2019, p. 60). Este desequilíbrio enquadra-se numa lógica de funcionamento das instituições na contemporaneidade que se caracteriza por uma forte competitividade alicerçada em ideias de eficiência, produtivismo, avaliação e qualidade. Trata-se de algo a que Nóvoa (2018) se refere como a *agenda da modernização* que tem vindo a ser concretizada no século XXI e que, no caso português, se operacionaliza através de documentos legislativos que alteram o modo de funcionamento das instituições de ensino superior (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior publicado em 2007), concretizam um determinado modelo de avaliação dos cursos e instituições (Regime Jurídico de Avaliação do Ensino Superior publicado também em 2007) e reformulam os princípios e regras subjacentes às carreiras docentes (os já mencionados Estatuto da Carreira Docente Universitária e Estatuto do Docente do Ensino Superior Politécnico, ambos publicados em 2009).

Assim, a reformulação das carreiras de docentes do ensino superior é realizada num contexto em transformação no sentido de se conferir cada vez mais importância à avaliação da qualidade e em que se valoriza fortemente o produtivismo dos académicos, numa lógica de eficiência e competitividade. Aliás, note-se que “através de uma série de tendências de regulação da profissão académica, o ensino tem sido sistematicamente relegado para segundo plano, mesmo quando os discursos oficiais insistem na sua importância” (Nóvoa & Amante, 2015, p. 25).

Em síntese, a concretização da designada agenda da modernização é contemporânea da implementação do Processo de Bolonha, sendo que ambas remetem para uma profunda transformação do ensino superior sob a égide da excelência, da empresarialização, do

empreendedorismo e da empregabilidade que requer, em simultâneo, uma transformação das vidas e modos de trabalho dos académicos. Neste sentido, a mudança de paradigma de ensino e aprendizagem preconizada está indelevelmente marcada pela afirmação de um modelo de ensino superior assente numa conceção urgente de tempo que requer resultados rápidos, o qual não se coaduna satisfatoriamente com o tempo exigido para o estudo e formação pessoal, para a leitura, conhecimento e desenvolvimento do ensino e da investigação. Ora, como alerta Nóvoa (2019, p.24), “sem tempo, as universidades ficarão iguais a todas as outras instituições sociais, económicas ou políticas.”

3 Sobre a visibilidade crescente do trabalho docente no ensino superior

O trabalho docente dos académicos, se bem que possa ser pouco valorizado face à importância atribuída às atividades de investigação, tem vindo a ser objeto de uma crescente visibilidade. No plano internacional, os países anglo-saxónicos destacam-se por terem, desde os anos 1960, desenvolvido centros, programas e ações de formação de professores, tendo surgido no século XXI recomendações de organismos internacionais sobre esta matéria. Designadamente, a Comissão Europeia recomendou, em 2013, que o ensino deve ter tanta importância quanto a investigação nas instituições de ensino superior europeias, defendendo que a formação pedagógica dos docentes é uma prioridade que deve ser apoiada, promovida e recompensada³. Nesse âmbito defende-se que, tal como sucede com os professores do ensino básico e secundário, os docentes do ensino superior devem ter formação pedagógica e reconhece-se que é um paradoxo que seja obrigatório para os primeiros frequentar cursos que os habilitem para o exercício da profissão, sendo esses cursos lecionados por docentes do ensino superior que ensinam sem terem tido, necessariamente, formação pedagógica prévia.

Mais recentemente, com base na premissa de que a existência de práticas de desenvolvimento profissional adequadas e inovadoras favorece a capacidade dos académicos para utilizarem novos modelos pedagógicos no ensino e progredirem nas suas carreiras, a Comissão Europeia promoveu a realização de estudos de caso em vários países europeus (Inamorato dos Santos et al. 2019). Nesse âmbito, através do mapeamento e análise de

³ Pode consultar-se, a propósito, o relatório “Improving the quality of teaching and learning in Europe’s higher education institutions” produzido pelo “High Level Group on the Modernisation of Education” acessível em: <https://www.voced.edu.au/content/ngv%3A61043> (acesso em 29 de fevereiro de 2020).

concretizações, práticas, barreiras e fatores promotores de desenvolvimento profissional dos professores, conclui-se pela importância de as instituições de ensino superior criarem unidades especificamente vocacionadas para a formação pedagógica e valorizarem as atividades de ensino nos mecanismos de acesso e progressão na carreira dos académicos. Em paralelo, assinala-se que “higher education systems with the best developed professional development schemes are the ones with the most customer-oriented goals. Such higher education systems include not only commercialised systems in the UK, Ireland and the Netherlands, but also Scandinavian models whose student-centrism derives from their strong perception of education as a driver for economic and societal development, rather than from the commercialisation of higher education” (Inamorato dos Santos et al., 2019, p.17), sugerindo que existem uma diversidade de situações quando confrontamos os sistemas e instituições de ensino superior em diferentes regiões e países no espaço europeu.

Em Portugal, a retórica que acompanha o Processo de Bolonha e advoga a rutura com o paradigma baseado na transmissão de saberes, por forma a valorizar a ação dos estudantes na construção do seu conhecimento, terá sido um elemento importante na crescente visibilidade do trabalho docente no ensino superior que se traduz na concretização de várias iniciativas. A título ilustrativo refira-se que se realiza anualmente, desde 2014, o CNaPPes (Congresso Nacional de Práticas Pedagógicas no Ensino Superior) com o objetivo central de partilhar e disseminar práticas pedagógicas em curso nas instituições de ensino superior portuguesas. Tendo surgido por incentivo do então Secretário de Estado do Ensino Superior e Ciência, o CNaPPes é dinamizado por um grupo de trabalho constituído por professores de universidades e politécnicos, tendo registado um aumento progressivo de participantes, bem como a constituição de grupos de interesses pedagógicos comuns⁴.

Para além destes eventos nacionais, é possível observar a existência de uma diversidade de outras iniciativas nas instituições de ensino superior nacionais. A este propósito, note-se que num estudo recente analisaram-se planos estratégicos e de ação de setores responsáveis pela formação pedagógica de docentes, através da recolha de dados nas páginas eletrónicas de 13 das 14 universidades públicas portuguesas, com o objetivo geral de esclarecer que atenção conferem estas instituições a essa formação (Xavier & Leite, 2019). As autoras concluem que é notória a institucionalização de setores que se ocupam da formação pedagógica docente em algumas destas universidades públicas nos últimos anos e que a “não criação de um serviço específico que dialoga institucionalmente com os docentes e que cria uma cultura de formação

⁴ Informação disponível em:
<https://cnappes.org/organizacao/> (acesso em 29 de fevereiro de 2020).

pedagógica interfere na atenção e no reconhecimento que lhe deve ser dada por toda a comunidade académica” (Xavier & Leite, 2019, p. 121), limitando as possibilidades de construção de saberes coletivos sobre a docência num clima de troca e partilha de práticas.

Para melhor conhecer e ilustrar a diversidade de modalidades vocacionadas para a formação pedagógica de docentes emergentes no ensino superior após Bolonha, identificamos em seguida, sem pretensões de exaustividade, algumas iniciativas que têm origem no trabalho desenvolvido por académicos em algumas universidades portuguesas.

O Instituto de Educação da Universidade do Minho criou, em 2013, o Núcleo de Estudos e Inovação da Pedagogia⁵, na continuidade de um conjunto de projetos centrados na pedagogia universitária que vinham sendo desenvolvidos desde o ano 2000 e que terão envolvido grupos de “docentes de diversas áreas disciplinares na realização e avaliação de experiências em contextos de graduação e pós-graduação, em disciplinas dos campos da Educação, Formação de Professores, Biologia, Química, Economia, Engenharia e Enfermagem” (Vieira, 2009, p. 10). Não obstante, atualmente os objetivos deste Núcleo parecem centrar a intervenção no próprio Instituto de Educação, visando valorizar, renovar e dar visibilidade à pedagogia, por forma a contribuir para a afirmação desta unidade orgânica face aos desafios e exigências do ensino superior na atualidade.

O Gabinete de Desenvolvimento Profissional dos Docentes da Universidade NOVA de Lisboa⁶ foi criado em 2016 e visa contribuir para a qualidade das experiências de aprendizagem dos alunos. Esta estrutura está sediada na Reitoria e promove cursos de formação com a duração de 12 horas, dirigidos a qualquer professor de ensino superior, mas com prioridade para os da NOVA, que visam habilitar os docentes a: situar o seu papel no sistema onde desenvolvem a sua atividade; desenhar e planear a sua atividade pedagógica; selecionar o formato pedagógico mais adequado ao público-alvo e aos objetivos a atingir; avaliar processos pedagógicos e produtos de aprendizagem. Adicionalmente, o mesmo gabinete organiza cursos dirigidos aos professores das unidades orgânicas da NOVA, desenhados a pedido destas e sobre temas que identificam como necessidades de formação, como, por exemplo, o trabalho tutorial, a formação pedagógica de assistentes, as competências de coordenação pedagógica, entre outros.

⁵ Informação disponível em:

<https://www.ie.uminho.pt/pt/Instituto/nucleosie/Paginas/NucleodeEstudosInovacaoPedagogiadoIE.aspx> (acesso em 29 de fevereiro de 2020).

⁶ Informação disponível em:

<https://www.unl.pt/ensino/desenvolvimento-profissional-de-docentes/desenvolvimento-profissional-de-docentes> (acesso em 29 de fevereiro de 2020).

Na Universidade do Porto, o programa de observação de aulas em parceria designado “De Par em Par” começou por envolver docentes das Faculdades de Engenharia e de Psicologia e Ciências de Educação em 2008/09 e 2009/10, tendo abrangido 60 docentes de 11 unidades orgânicas em 2010/11. Num relatório sobre este programa sublinhou-se que, para além dos efeitos diretos sobre as práticas pedagógicas dos docentes, muitos depoimentos dos participantes sublinham a relevância de oportunidades para “partilhar experiências, debater assuntos pedagógicos com outros colegas e contribuir para a discussão do que são os novos desafios da profissão de professor do ensino superior” (Pêgo e Mouraz, 2011, p. 51-52). Desde aí, o programa manteve-se em funcionamento através do envolvimento de docentes de todas as unidades orgânicas desta universidade e sendo entendido como uma ação de formação multidisciplinar e voluntária que salvaguarda a confidencialidade⁷.

Na Universidade de Lisboa, o programa “Observar & Aprender” assenta igualmente na observação de aulas, com o envolvimento de todas as unidades orgânicas que assim o entendam, e tem por base a participação em regime de voluntariado com garantias de anonimato e confidencialidade dos participantes. Este programa teve início no 2º semestre de 2013/14 e vem sendo realizado todos os semestres desde então, através de um modelo de observação de aulas em quartetos constituído por dois pares de docentes, oriundos de diferentes unidades orgânicas, que constituem grupos de trabalho nos quais todos os intervenientes observam e são observados⁸. A formação de docentes é também promovida pela Reitoria desta Universidade⁹ que, com a intenção de proporcionar oportunidades de discussão e formação pedagógica para os seus professores, tem promovido nos últimos anos um conjunto de ações de formação, geralmente de curta duração (entre 6h e 12 h), sobre temas diversificados que inclui formulação de objetivos de aprendizagem, técnicas de comunicação, técnicas de voz e oralidade, etc.

De notar ainda que, no plano da oferta formativa institucional desta universidade, funcionou no ano letivo de 2005/06 um Mestrado em Pedagogia do Ensino Superior na então Faculdade de Psicologia e Ciências de Educação. Mais recentemente, no ano letivo 2019/20, teve início a Pós-Graduação em Pedagogia de Ensino Superior do Instituto de Educação que é frequentada por docentes quer de várias das escolas da Universidade de Lisboa, quer de outras universidades e politécnicos em Portugal. Trata-se de um curso pós-graduado que, destacando a

⁷ Informação disponível em:

<https://paginas.fe.up.pt/~lea/projeto-de-par-em-par/> (acesso em 29 de fevereiro de 2020).

⁸ Informação disponível em:

<https://sites.google.com/site/observareaprender/home> (acesso em 29 de fevereiro de 2020).

⁹ Informação disponível em:

<https://www.ulisboa.pt/info/formacao-pedagogica-para-docentes> (acesso em 29 de fevereiro de 2020).

multiplicidade e complexidade de desafios que hoje se colocam ao ensino superior, tem como objetivo central contribuir para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, apoiando o desenvolvimento profissional dos docentes¹⁰.

A consideração destas iniciativas desenvolvidas após Bolonha em apenas quatro instituições de ensino superior portuguesas, permite colocar a hipótese de que um mapeamento exaustivo nas universidades e politécnicos poderá revelar uma multiplicidade de outras ações com características nem sempre semelhantes. De facto, se os programas “De Par em Par” e “Observar & Aprender” apostam, essencialmente, em dinâmicas de observação de aulas, observa-se que o Núcleo de Estudos e Inovação Pedagógica (e os projetos que estão na sua origem) parece valorizar, sobretudo, a constituição de comunidades académicas vocacionadas para o questionamento das culturas pedagógicas e para a problematização das questões de qualidade no ensino-aprendizagem. Já as iniciativas sedeadas nas reitorias das Universidades de Lisboa e NOVA de Lisboa correspondem à organização de ações de formação de curta duração. A existência de planos de estudos de maior duração direcionados para o estudo de questões pedagógicas específicas do ensino superior é assinalada, apenas, no caso da Universidade de Lisboa. Em qualquer uma das iniciativas descritas se verifica, de alguma forma, a abertura à participação de professores de diversas áreas disciplinares, assumindo a pedagogia como uma área de estudo e formação transversal às unidades orgânicas que integram uma dada instituição de ensino superior.

4 Nota conclusiva

A invisibilidade do trabalho docente dos académicos é um traço tradicionalmente característico desta profissão que parece reforçado na contemporaneidade, mormente quando se considera a relevância atribuída às atividades de investigação nos percursos individuais e no nível de prestígio das instituições de ensino superior. Apesar disso, constatamos a existência de indícios de uma crescente visibilidade do trabalho docente no quadro do ensino superior após Bolonha, evidenciada pela constatação de que as questões pedagógicas são objeto de recomendações, estudos e ações de formação por parte de organismos internacionais e de

¹⁰ Informação disponível em:

<http://www.ie.ulisboa.pt/ensino/cursos-pos-graduados-especializacao/pedagogia-ensino-superior> (acesso em 29 de fevereiro de 2020).

estruturas nacionais e institucionais que mobilizam, no seu conjunto, um número alargado de professores.

Mesmo que esteja em crescendo, é notório que a atenção à reflexão, estudo e formação na área da pedagogia é por muitos considerada ainda insuficiente para fazer face, de modo adequado, aos desafios que se colocam ao ensino superior na contemporaneidade. Estes desafios decorrem das mudanças que se vêm registando no século XXI em que a concretização do Processo de Bolonha se articula com mudanças profundas nos modos de organização e lógicas de funcionamento quer das instituições de ensino superior, quer das carreiras docentes neste setor, bem como com a expansão e diversificação dos alunos e das ofertas formativas. Por isso, alguns argumentam que é “Como se tudo tivesse mudado nas universidades, menos a pedagogia. A afirmação é excessiva, mas destina-se a chamar a atenção para a necessidade de uma transformação profunda das conceções e das práticas pedagógicas” (Nóvoa & Amante, 2015, p. 23), convergindo com a ideia de que “apesar dos esforços empreendidos e das iniciativas de valorização da pedagogia que temos vindo a observar nalgumas instituições, não podemos dizer que se tenha instalado uma cultura de inovação, muito menos o reconhecimento da pedagogia como campo de investigação” (Vieira, 2016, p. 9).

Não obstante, importa sublinhar que a breve identificação e descrição de iniciativas de apoio ao desenvolvimento profissional docente que se apresenta neste texto revela uma significativa heterogeneidade em termos de modalidades de formação e reflexão pedagógica (cursos de durações variáveis, programas de observação de aulas, congressos,...) e também no facto de algumas serem promovidas por grupos de académicos num registo de indagação sobre as suas próprias práticas, enquanto outras se enquadram em planos de ação estabelecidos por responsáveis das instituições e por organismos nacionais e internacionais.

Esta heterogeneidade pode ser associada, por um lado, ao reconhecimento de que a inovação pedagógica não segue um referencial único e padronizado, podendo assentar em pressupostos diversos e visar finalidades também elas diversas (Vieira, 2016), numa lógica de flexibilidade dos modelos de formação e reflexão dos docentes do ensino superior que permita o ajustamento aos vários contextos institucionais. Por outro lado, esta mesma heterogeneidade reflete a impossibilidade de definir qualidade do trabalho docente no ensino superior sem a participação dos próprios professores, na medida em que a capacidade de reflexão destes sobre a sua própria prática pedagógica é crucial para a renovação dos saberes (Nóvoa & Amante, 2015). Trata-se, afinal, de valorizar e reforçar espaços e tempos de reflexão individual e coletiva dos docentes do ensino superior numa lógica de melhoria da qualidade do trabalho pedagógico, e não com base em princípios de performatividade, avaliação, excelência e eficiência.

Por fim, nos interstícios da (in)visibilidade do trabalho docente dos académicos, é fundamental consagrar um princípio que remete para o reconhecimento e incentivo da função de docência no trabalho dos académicos. Desse modo, pode favorecer-se o reequilíbrio entre ensino e investigação, contribuindo para que as instituições de ensino superior preencham de forma adequada as suas funções de construção, preservação, transmissão, aplicação e disseminação do conhecimento na contemporaneidade.

5 Referências

- Alves, M. G. (2015). O emprego de diplomados e a regulação do ensino superior português: tendências evolutivas e paradoxos atuais, In M. L. Rodrigues e M. Heitor (orgs.), 40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior (pp. 883-898), Coimbra: Almedina.
- Becher, T. (1989). *Academic Tribes and Territories - intellectual enquiry and the cultures of disciplines*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Fernandes, D., Melo, B. P., & Vieira, M. M. (2015). Autonomia Estudantil e Práticas Pedagógicas no Ensino Superior. In M. L. Rodrigues, & M. Heitor, 40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior (pp. 695-734). Coimbra: Almedina.
- Inamorato dos Santos, A., Gausas, A., Mackeviciute, R., Jotaytyte, A., & Martinaitis, Z. (2019). *Innovating Professional Development in Higher Education: an analysis of practices*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Nóvoa, A. (2018). A modernização das universidades: memórias contra o tempo. *Revista Portuguesa de Educação*, 31, 10-25.
- Nóvoa, A. (2019). O futuro da universidade: o maior risco é não arriscar. *Revista Contemporânea de Educação*, v. 14 n. 29, 54-70.
- Nóvoa, A., & Amante, L. (2015). Em Busca da Liberdade. A pedagogia universitária do nosso tempo. *REDU: Revista de Docencia Universitaria*, 13(1), 21-34.
- Ó, J. R., Almeida, M., Viana, J., Sanches, T., & Paz, A. (2019). Tendências recentes da investigação internacional sobre pedagogia do ensino superior: uma revisão de literatura. *Revista Lusófona de Educação*, 45, 201-217.
- Pêgo, J. P., & Mouraz, A. (2011). *De Par em Par na U.Porto - Relatório Final*. Porto: Laboratório de Ensino e Aprendizagem.
- Santos, C. S., Pereira, F., & Lopea, A. (2016). Efeitos da intensificação do trabalho no ensino superior: da fragmentação à articulação entre investigação, ensino, gestão académica e transferência de conhecimento. *Revista Portuguesa de Educação*, 29(1), 295-321.
- Tigh, M. (2019). *Higher Education Research - the developing field*. London & New York: Bloomsbury Academic.
- Vieira, F. (. (2009). *Transformar a pedagogia na unievrsidade - narrativas da prática*. Santo Tirso: De Facto Editores.
- Vieira, F. (2016). Prefácio. Em F. Vieira, J. L. Silva, M. A. Flores, C. C. Oliveira, F. I. Ferreira, S. Caires, & T. Sarmento, *Inovação Pedagógica no Ensino Superior - ideias (e) práticas*. Santo Tirso: De Facto Editores.
- Xavier, A., & Leite, C. (2019). Mapeamento da Formação Pedagógica de docentes universitários nas Universidades Públicas Portuguesas. *Revista Lusófona de Educação*, 45, 109-123.

Author Profile

Mariana Gaio Alves has a PhD in Education (2004) and the academic title of Aggregation in Education since 2015 from Universidade Nova de Lisboa. She is currently an Assistant Professor at Instituto de Educação, Universidade de Lisboa and an integrated member of the research center UIDEF. Her main research interests are Higher Education, Lifelong Education, the relationship between Education, Work and Employment and the Sociology of Education.

A Governação das Instituições de Ensino Superior pós Bolonha

Rodrigo Teixeira Lourenço
rodrigo.lourenco@estsetubal.ips.pt
Instituto Politécnico de Setúbal

Resumo:

O Processo de Bolonha veio trazer um conjunto de transformações importantes às Instituições de Ensino Superior (IES), num compromisso transversal que minimize diferenças entre instituições. No âmbito da governação, é de salientar uma consolidação de uma nova abordagem ao papel das IES nas Sociedades e um repensar do papel do Estado. A ideia central é as IES deixarem de ser vistas como entidades fechadas, passando a sua atividade a ser diretamente valorizada pela Sociedade, mantendo níveis de autonomia e prestação de contas que lhes permita abordagens competitivas. Uma perspetiva que tem tido impacto nas novas abordagens às estruturas internas de governação, que para além de assumirem maiores responsabilidades nos destinos das IES, têm de assegurar maior partilha dessas responsabilidades, numa lógica de gestão baseada na abordagem dos *stakeholders*. Em Portugal, essa perspetiva consubstanciou-se na criação do Conselho Geral, órgão de topo das IES Públicas Portuguesas, que integra membros internos, externos e estudantes. O presente artigo procura contribuir para a problemática da governação nas IES pós Declaração de Bolonha, desenvolvendo um quadro conceptual e analisando a experiência portuguesa no que se refere à integração de elementos externos nos processos de tomada de decisão das IES.

Palavras-chave: Governação, Ensino Superior.

Abstract:

The Bologna Process has brought a set of important changes to Higher Education Institutions (HEIs), in a transversal commitment that minimizes differences between institutions. In terms of governance, it is worth highlighting the consolidation of a new approach to the role of HEIs in Societies and a rethinking of the role of the State. The central idea is HEIs no longer seen as closed entities, becoming their activity directly valued by Society, maintaining levels of autonomy and accountability that allow them to have competitive approaches. A perspective that has had an impact on new approaches to internal governance structures, which, in addition to having to assume greater responsibilities in the destinations of HEIs, have to ensure a greater sharing of these responsibilities, in a management logic based on the stakeholders approach. In Portugal, this perspective was embodied in the creation of the General Council, a top body of Portuguese Public HEIs that includes internal, external members and students. This article seeks to contribute to the issue of governance in HEIs after the Bologna Declaration, developing a conceptual framework and analyzing the Portuguese experience regarding the integration of external elements in the decision-making processes of HEIs.

Keywords: Governance, Higher Education

1 Introdução

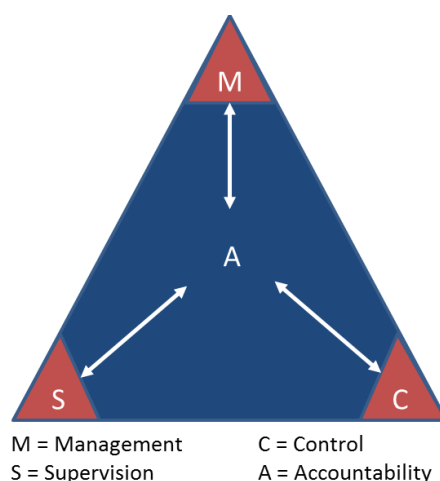
O Processo de Bolonha, formalmente iniciado em 1999 por 29 países, tem-se vindo a traduzir no movimento europeu de modernização do Ensino Superior (ES), com impactos significativos nos vários domínios onde os países subscritores se comprometeram a trabalhar (Crosier & Parveva, 2013). Deste processo tem resultado um extenso conjunto de reformas das Instituições de Ensino Superior (IES), com profundos impactos nas suas atividades (Barnabè & Riccaboni, 2007) e uma crescente preocupação com o posicionamento estratégico, com a melhoria do desempenho organizacional (Chen & Chen, 2010) e recomendações para a adoção de mecanismos que permitam um melhor alinhamento entre as atividades desempenhadas e a missão definida, onde os sistemas de gestão da qualidade estejam associados a processos efetivos de tomada de decisão ao nível científico, pedagógico, administrativo e financeiro (ENQA, 2006) (EUA, 2013). De entre o conjunto de mudanças, é de salientar a valorização da transparência e da prestação de contas à Sociedade, com incentivo a novas abordagens à governação das IES, com maior partilha de responsabilidades entre atores internos e atores externos (Cardoso, 2009).

A governação é vista como o conjunto de mecanismos e práticas institucionais que legitimam as funções exercidas pelos gestores de topo das organizações (Gomez, 2001), por via da delegação de competências das diferentes entidades que nelas investem recursos, nomeadamente os investidores de capital próprio (proprietários ou acionistas), os investidores de capital alheio (credores financeiros), os investidores de capital humano (empregados e gestores) e outros investidores de outros recursos (Oman, Fries, & Buitter, 2003). Atualmente, o conceito de governação tem estado muito associado à terminologia *Corporate Governance* (que na tradução portuguesa tem assumido diversas nomenclaturas - Governabilidade Empresarial, Governança das Empresas, Governo das Sociedades, Governança Corporativa, entre outras), entendida como sendo o sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas, e onde o Conselho de Administração, órgão representante dos acionistas, assume a responsabilidade máxima, cabendo-lhe a nomeação dos diretores e auditores e a certificação da adequabilidade da estrutura de governação (Comité Cadbury, 1992). Para além de abordar as questões resultantes das inter-relações dentro dos Conselhos de Administração, a *Corporate Governance* aborda igualmente as questões resultantes das interações desses conselhos com a gestão de topo, com os proprietários e com os outros *stakeholders*, incluindo reguladores, auditores, credores, financiadores e analistas (Standards Australia International, 2003).

No âmbito do setor público, a problemática associada à governação tem ganho uma crescente importância ao longo das últimas décadas, sendo hoje apresentada como um novo paradigma no âmbito da regulação social, onde o papel privilegiado do Estado deixa de estar baseado no comando ou na coercividade (Santos B. S., 2005). Contudo, no setor público impera um conjunto muito diversificado de decisores, uma sobreposição de *stakeholders* e um contexto muito diferenciado de elementos da *Corporate Governance* (política, serviço, regulação e diferendo entre disponibilização de serviço/concorrência de mercado) (Horrihan, 2006), onde se incluem, necessariamente, os sistemas de *accountability* (Marques, 2007). Estando relacionado, antes de mais, com as formas e com os meios disponibilizados para que as escolhas dos cidadãos se traduzam em opções políticas efetivas, articuladas com instituições, enquadrados por normas e dependentes da autoridade (Kohler-Koch, 1998), o debate sobre a governação no setor público tem sido alargado a áreas da prestação de serviços por parte do Estado, como seja hospitais, escolas e outros organismos públicos sujeitos a padrões de aceitação social fundamentais para a sua sobrevivência (Filho, 2003).

O grupo de trabalho criado em 1996 pelo Ministério das Finanças holandês, introduziria pela primeira vez a terminologia de *Government Governance*, que se viria a tornar bastante popular, na ótica da salvaguarda da inter-relação entre a gestão, o controle e a supervisão (efetuada por organizações governamentais e/ou por organizações criadas por autoridades governamentais), à prestação de contas perante as partes interessadas dos benefícios criados (Government Audit Policy Directorate, 2000) (Figura 1).

Figura 1 - A Governação no Setor Público



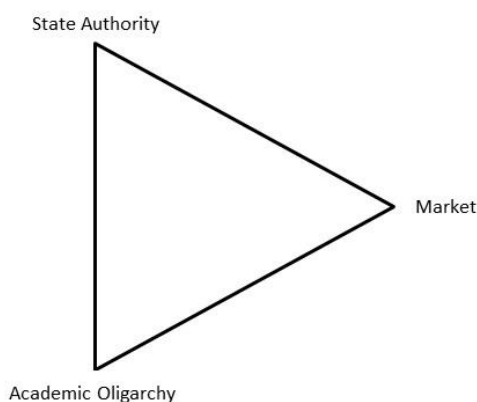
Fonte: (Government Audit Policy Directorate, 2000)

2 A governação no âmbito do ensino superior

2.1 Enquadramento

As questões da governação no ES têm assumido particular relevância nas últimas décadas, sendo por alguns autores consideradas como as mais relevantes, mesmo quando comparadas com outros fatores como seja o financiamento público (Kwiek, 2008). Falar de governação no ES compreende uma teia complexa que inclui o quadro legislativo, as características das instituições e a forma como se relacionam com o sistema, a forma de afetação dos recursos financeiros e respetiva responsabilização pela sua utilização, as estruturas e as relações menos formais que orientam e influenciam os comportamento (OCDE, 2003). Burton Clark (1983), um dos mais referenciados autores nesta área, caracteriza a coordenação do ES por via da comparação de três sistemas nacionais de governação: o sistema estatal (Ex-União Soviética); o sistema de mercado (Estados Unidos da América); e o sistema profissional (Itália), numa triangulação entre a autoridade do estado, o mercado e a oligarquia académica (Figura 2).

Figura 2 - Triângulo de Clark da Coordenação do Ensino Superior

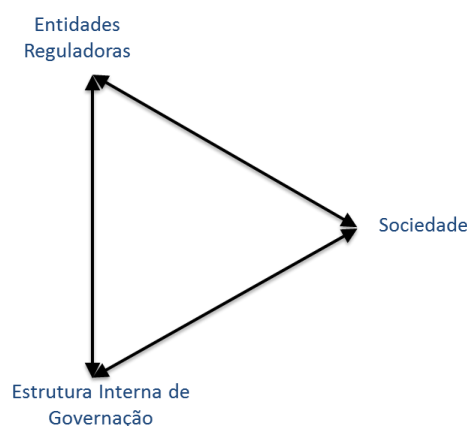


Fonte: (Clark, 1983, p. 143)

O triângulo de Clark representou um dos maiores avanços no pensamento sobre governação no ES (Braun, 1999). Todavia, derivado de um conjunto de mudanças que têm levado à redefinição do papel de cada ator (De Boer, Huismanb, & Meister-Scheyttc, 2010), o triângulo de coordenação de Clark tem vindo a evoluir (McDaniel, 1996) (Dobbins, Knill, & Vogtle, 2011) (Figura 3). A perspetiva da autoridade do Estado tem evoluído para uma perspetiva de regulação, efetuada pelas **Entidades Reguladoras** nacionais e supranacionais, com a autonomia e a prestação de contas a estarem no centro das políticas nas últimas décadas

(Magalhães A. , Veiga, Amaral, Sousa, & Ribeiro, 2013). No âmbito da União Europeia verificou-se uma crescente ênfase na implementação de sistemas formais de coordenação e de controlo, onde os governos nacionais assumem um papel essencialmente de reguladores (Martin & Talpaert, 1992) (King, 2007), ao qual se têm juntado as políticas de governação de âmbito comunitário, numa lógica de meta-regulação e de harmonização (Dobbins & Knill, 2014). Por sua vez, a perspetiva de mercado tem evoluído para uma perspetiva de partilha de responsabilidades com a **Sociedade** (Charlot, 1989). Segundo Seixas (2001), a grande questão está na despolitização das políticas, transferindo a responsabilidade pelos resultados educativos para as instituições e para as comunidades. Trata-se de uma retirada do Estado como entidade financiadora exclusiva e uma crescente focalização na utilidade económica e social do ensino e da investigação (Dobbins & Knill, 2014), que tem originado novos modelos de governação que reflitam a maior preocupação com os interesses da Sociedade (Pedrosa, Santos, Mano, & Gaspar, 2012). Por fim, a perspetiva dos poderes internos tem evoluído para uma perspetiva de diversificação das **Estruturas Internas de Governação** com diferenciação de poderes, em que a gestão organizacional é mais centrada na liderança executiva central (De Boer, 2002). Segundo o estudo da Eurydice (2008), o equilíbrio de competências passa a ser repartido entre Órgãos Executivos, Académicos, de Decisão e de Supervisão, numa ótica de *Corporate Governance*, com a existência de um responsável institucional de topo (Costa, 2004) e a representação formal dos interesses da Sociedade e meio envolvente (Amaral, 2007).

Figura 3 – Enquadramento atual do Triângulo da Coordenação do ES de Clark



Fonte: (Lourenço, 2017)

Esta é uma abordagem, não apenas assente na reconfiguração dos vértices, mas também nas relações que se criam entre esses vértices e que acabam por ser os elos que sustentam todo o funcionamento do Ensino Superior.

2.2 Relação entre Entidades Reguladoras e Estrutura Interna de Governação

Autonomia

Num ambiente cada vez mais complexo, a OCDE defendeu que a gestão direta do ES por parte dos governos deixou de ser apropriada, uma vez que estes não conseguem assegurar nem a sua independência nem o seu dinamismo (OCDE, 2003). Segundo Pedrosa e Queiró a autonomia das IES é uma necessidade, pois as IES “*funcionarão melhor, cumprirão melhor a sua missão, nomeadamente a parte da missão que se pode classificar como estritamente de interesse público, se praticarem em algum grau o autogoverno*” (Pedrosa & Queiró, 2005, p. 61). Segundo Estermann e Nokkala (2009), quer a Comissão Europeia, quer um número significativo de governos europeus, têm reconhecido a necessidade da autonomia como resposta às expectativas sobre o contributo das IES para a Sociedade do conhecimento.

Prestação de Contas

As questões associadas à autonomia do ES têm sido complementadas com as questões associadas à prestação de contas, vista como forma de permitir uma harmonização e uma padronização *a posteriori* por via dos mecanismos de avaliação e acreditação (Neave G. , 2009). Trata-se de um conceito relativamente recente, muito associado à *New Public Management*, que pretende introduzir novos meios não hierárquicos para controlo da atividade das entidades públicas (Erkkilä & Piironen, 2014). Trow (1996), olha para a prestação de contas como sendo a obrigação de reportar aos outros explicações e justificações, assim como das respostas sobre a forma como os recursos estão a ser utilizados.

Financiamento

A sustentabilidade financeira é um desafio particularmente crítico para as IES europeias, numa tensão entre equidade e excelência (Hicks & Katz, 2011). O sistema de financiamento é visto como o principal fator de influência das estratégias institucionais, pelo que tem existido uma tendência internacional para a definição de políticas de financiamento que tenham por base a partilha de custos (Cerdeira, 2008). O relatório *Financially Sustainable Universities II - European universities diversifying income streams* (Estermann & Pruvot, 2011), aponta a diversificação das fontes de financiamento como fator essencial, decorrente do complexo contexto que globalmente as IES enfrentam em termos financeiros, com o crescimento do

número de estudantes, a redução do financiamento, o repensar do papel do estado e a tendência de declínio dos orçamentos das instituições (Teixeira & Koryakina, 2013).

Garantia da Qualidade

Sendo uma área onde o contributo do Processo de Bolonha foi mais evidente, a garantia de qualidade tem dominado as políticas de governação no ES, assumindo as Agências de Garantia da Qualidade um papel central (Salter & Tapper, 2000), com o objetivo de implementar um ES de qualidade, ligado à investigação e à aprendizagem ao longo da vida, promovendo a empregabilidade (Rauhvargers, Deane, & Pauwels, 2009). No relatório de implementação do processo de Bolonha (Eurydice, 2012) é reconhecido que os sistemas nacionais no âmbito da garantia da qualidade, apesar de terem seguido orientações diversificadas, na sua maioria têm vindo a concentrar-se nas instituições e nas suas formações.

2.3 Relação entre Estruturas Internas de Governação e Sociedade

Prestação do serviço educativo

Nas últimas décadas tem-se assistido ao fim do ES visto como um indiscutível bem público que compete ao Estado assegurar, convertendo-se *“num bem que, sendo público, não tem de ser exclusivamente assegurado pelo Estado”* (Santos B. S., 2004, p. 16). Segundo Brown (2011), esta conversão requer que as IES sejam entidades jurídicas distintas do Estado, centradas na prestação do serviço de educação, com alto nível de autonomia, baixas barreiras à entrada de concorrentes, financiamento público ao ensino separado do financiamento público à investigação, parte do financiamento por via das propinas ou de um sistema de vales, atribuição de fundos para a investigação numa base seletiva e maior quantidade de informação que permita aos financiadores escolher a Instituição a que se querem associar.

Adaptação à mudança

Os modelos de burocracia profissional que tradicionalmente caracterizaram as IES, onde os académicos estão no topo e as estruturas administrativas estão na parte inferior (Mano, 2007), começaram a ser considerados obsoletos e inadequados para ambientes em rápida mudança (De Boer, 2003). O alargamento e aprofundamento da perspectiva concorrencial no ES, tem colocado uma ênfase cada vez maior na capacidade de as IES se centrarem e de

tornarem clara a sua missão e o seu significado para a Sociedade, pois essa missão é cada vez mais redesenhada um função das escolhas e dos caminhos institucionais (Kissel, 2011).

Estratégia institucional

Uma das doze mudanças que a Comissão Europeia apontou necessárias às IES está relacionada com a necessidade de assegurar uma verdadeira autonomia e responsabilização, que lhes permita aceitar “*a plena responsabilidade institucional pelos seus resultados ante a Sociedade em sentido lato*” (Comissão Europeia, 2006, p. 6), sugerindo-se a implementação de novos sistemas internos de governação, baseados em prioridades estratégicas e na gestão profissional dos recursos humanos, dos investimento e dos processos administrativos. Segundo Hunt *et al* (1997), a implementação de processos de planeamento estratégico nas IES são um contributo importante para uma melhoria da capacidade institucional, pela criação de estabilidade académica, aumento dos níveis de eficiência, clarificação do caminho futuro e otimização da cooperação entre elementos da comunidade académica.

Partilha de responsabilidades

As últimas décadas da governação institucional das IES têm sido marcadas pela participação democrática (Mano, 2007), onde questões como a escolha do Reitor, o grau de participação dos *stakeholders* externos, a liderança institucional, o tamanho e composição dos conselhos de administração, a eficácia e a transparência dos processos de decisão, são algumas das questões mais frequentemente referidas (Melo, Sarrico, & Radnor, 2008). De Boer, Huismanb e Meister-Scheyttc (2010) chamaram-lhe a supervisão na “*moderna*” governação das IES com órgãos de gestão partilhados entre atores internos e externos que supervisionam as direções executivas, aumentando a responsabilidade destes últimos na governação das IES.

2.4 Relação entre Sociedade e Entidades Reguladoras

Desenvolvimento Sustentável

O ES tem um importante papel no desenvolvimento sustentável, fundamentalmente como disseminador do conhecimento e como entidade responsável pela necessária mudança de mentalidades e de atitudes na preparação dos futuros responsáveis (Essex Report, 1995). Segundo Calder e Clugston (2002), apesar de as abordagens das IES à sustentabilidade serem muito diferenciadas, só é possível alcançar o desafio de transformar as formações num ensino

de pensamento integrado para a sustentabilidade, se se aumentar a preocupação dos *stakeholders* mais influentes nessa mesma transformação (Calder & Clugston, 2003).

Sociedade do conhecimento

Na reunião extraordinária do Conselho Europeu, realizada em Lisboa em 2000, foi definido um novo enquadramento estratégico para a União Europeia, tendo em vista uma economia baseada no conhecimento que permita reforçar o emprego, a reforma económica e a coesão social (Conselho Europeu, 2000), naquela que ficaria conhecida como a Estratégia de Lisboa. Um dos desideratos foi a criação de um espaço europeu de investigação e de inovação, através de uma melhor integração e coordenação das atividades de investigação de modo a torná-las mais eficazes e inovadoras. Assumiu também especial relevância a educação para a vida, com oferta de formações “*concebidas para grupos-alvo em diferentes fases das suas vidas: jovens, adultos desempregados e as pessoas empregadas que correm o risco de ver as suas competências ultrapassadas pela rapidez da mudança*” (Conselho Europeu, 2000, p. 10).

Desenvolvimento Regional

Para além de serem os atores centrais na condução do ensino e da investigação, as IES estão também associadas ao desenvolvimento económico, social e cultural de suas regiões (OCDE, 2007). Atualmente existe um consenso generalizado de que as IES têm efeitos notáveis no ambiente da região onde estão inseridas, não só no que se refere aos efeitos financeiros, mas também aos efeitos sociais (Schubert & Kroll, 2014). A definição da rede de IES surge como fator decisivo no desenvolvimento e crescimento económico das regiões e a diversificação espacial, tendo em conta a forma como as instituições servem as regiões onde se inserem (Teixeira, Rocha, Biscaia, & Cardoso, 2013).

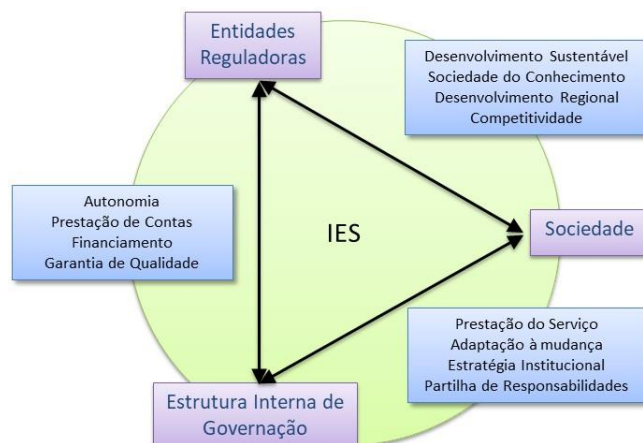
Competitividade

Entende-se que quanto maior a diversidade melhor é a capacidade de os sistemas atenderem às necessidades do mercado de trabalho, melhor e maior é a oferta e melhor é capacidade de permitir a especialização das instituições, aumentando a eficácia do sistema de ensino como um todo, em particular no contexto do desenvolvimento da Sociedade do conhecimento (Vught, 2007). Segundo Bleiklie (2004), trata-se de uma diferenciação complexa, associada às diferentes formas como as diferentes tipologias de instituições se relacionam com o Estado, mas também uma diferenciação associada à importância do conhecimento na Sociedade atual, ao qual as IES têm de se adaptar por meio de estratégias diferentes.

2.5 Novo enquadramento da Governação no Ensino Superior

No atual enquadramento Europeu, o modelo de Clark apresenta um novo quadro analítico, em que as IES passaram a estar no centro de uma dinâmica que combina as Entidades Reguladoras (proporcionam mecanismo de autonomia e financiamento, aos quais se associam políticas de prestação de contas e garantia da qualidade), a Sociedade (procura um desenvolvimento sustentável, baseado no conhecimento, no desenvolvimento regional e em padrões de competitividade) e as Estruturas Internas de Governação (garantem que as IES prestam um serviço educativo que se adapta às necessidades da Sociedade, por via de estratégias consistentes e partilha de responsabilidades com os seus *stakeholders*) (Figura 4).

Figura 4 - Modelo Governação no Ensino Superior



Fonte: (Lourenço, 2017) adaptado de (Clark, The higher education system: Academic organization in cross-national perspective, 1983)

Nesta nova triangulação, as Estruturas Internas de Governação, assumem um papel vital como elo em todo o processo, sem os quais a lógica de governação global perde eficiência.

3 Estruturas de Governação Interna no Ensino Superior

3.1 Contexto Internacional

Segundo Pedrosa, Santos, Mano e Gaspar (2012), a grande alteração que se tem verificado nas estruturas internas de governação das IES a nível europeu, particularmente após o Processo de Bolonha, tem sido o crescente nível de participação de elementos externos na sua governação, em algumas situações de forma maioritária. Uma realidade que, segundo os

autores, traz às direções das IES uma elevada exigência no exercício das funções, tendo de ser capazes de aliar os interesses académicos, aos contributos dos elementos externos e com uma eficiente gestão de recursos. O já referenciado estudo da Eurydice (2008), que comparou 30 países europeus, identificou a existência generalizada de quatro tipos de órgãos: Direção Executiva, Órgão Académico, Órgão de Decisão e Órgão Consultivo/Supervisor.

A Direção Executiva é, regra geral, um órgão alargado, composto pelo Reitor/Presidente e Reitores/Presidentes adjuntos ou Vice-Reitores/Presidentes, sendo o principal responsável pelo desenvolvimento, organização, gestão e monitorização do planeamento estratégico. A crescente autonomia das IES tem levado a um crescente reforço das competências deste órgão, assumindo poderes mais diversificados e com maior capacidade de tomada de decisão. O Órgão Académico assume responsabilidades nas matérias referentes ao ensino e à investigação, sendo composto, essencialmente, por académicos, embora, de uma forma generalizada, incluam representantes dos estudantes e, em algumas situações, do pessoal não-docente. Apesar de, na maior parte dos países estudados, ser um órgão com poderes relativamente limitados em termos de decisão e sem responsabilidade diretas no desenvolvimento estratégico da instituição, de um modo geral, a Direção Executiva, necessita de obter a sua aprovação para questões relacionadas com programas académicos. O Órgão de Decisão assume especiais responsabilidades no que se refere ao planeamento estratégico, às políticas globais de ensino e investigação e ao desenvolvimento da instituição, detendo de uma forma genérica a competência de aprovar e modificar os estatutos e de aprovar um conjunto alargado de decisões da Direção Executiva.

De um modo geral, verifica-se a existência de um Órgão de Supervisão, composto essencialmente ou exclusivamente por elementos externos à instituição, com responsabilidades associadas à salvaguarda dos interesses da instituição e à garantia de cumprimento da legislação do país. A sua área de atuação diverge de acordo com as tradições e as estruturas de cada país, sendo normalmente responsável pela aprovação de toda a informação que deve ser submetida ao Ministério e pela supervisão da auditoria financeira, sendo, de um modo geral, o órgão que nomeia e demite a Direção Executiva.

3.2 Contexto Português

A importância do Processo de Bolonha para a reforma do ES em Portugal é patente no período fértil que se seguiu, no que se refere à publicação de legislação específica para o ES. Em 2003 seriam publicados o Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino

Superior¹ e a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior². Em 2005 os Princípios Reguladores dos Instrumentos para a Criação do Espaço Europeu de Ensino Superior³ e a Alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo⁴. Em 2006 é publicado o diploma dos Graus Académicos e Diplomas do Ensino Superior⁵. E, por fim, no ano de 2007, é publicado o Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior⁶ e o Regime Jurídico de Garantia de Qualidade no Ensino Superior⁷. Também em 2007, é publicado o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)⁸, que, entre muitos outros aspetos, trouxe uma regulamentação e uma estrutura interna de governação comuns para universidades e politécnicos, consubstanciando uma visão integrada do ES em Portugal (Miranda J. , 2012) e dando resposta a um conjunto de propostas que ao longo da vigência do anterior regime jurídico reforçaram a necessidade de *“unificar e simplificar a numerosa legislação que se foi acumulando”* (CNE, 2007).

Autonomia das Instituições

No campo da autonomia das IES, verificou-se um aprofundamento significativo relativamente às leis anteriores, com o surgimento de quatro novas tipologias de autonomias: a de definição da missão, a académica, a cultural e a de diversidade de organização. A autonomia relativa às estruturas internas de governação já constava nas Leis da Autonomia de 88 e de 90, tendo o RJIES aprofundado e clarificado. Para além dos órgãos obrigatórios, o Conselho Geral, o Reitor/Presidente e o Conselho de Gestão, o artigo 12º prevê que *“as instituições de ensino superior organizam-se livremente e da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão”*. Em média, após a publicação do RJIES, as IES Públicas Portuguesas (IESPuP) criaram dois órgãos para além dos legalmente obrigatórios, com maior incidência e diversidade nas Universidades (2,33 órgãos/IES) face aos Politécnicos (1,93/IES). Nas Universidades destaca-se a manutenção quase generalizada dos Senados, da criação dos Conselhos Disciplinares e de um conjunto diversificado de outros Conselhos, ao passo que nos Politécnicos destaca-se a criação generalizada dos Conselhos Académicos e dos Conselhos para a Avaliação e Qualidade.

¹ Lei nº 01, 06/01/2003, Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior

² Lei nº 37, 22/8/2003, Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior

³ Decreto-Lei nº 42, 22/2/2005, Princípios Reguladores de Instrumentos para a Criação do Espaço Europeu de Ensino Superior

⁴ Lei nº 49, 30/08/2005, Alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo

⁵ Decreto-Lei nº 74, 24/3/2006, Regime Jurídico dos Graus Académicos e Diplomas do Ensino Superior

⁶ Lei nº 38, 16/8/2007, Regime Jurídico Avaliação do Ensino Superior

⁷ Decreto-Lei nº 369, 05/11/2007, Regime Jurídico de Garantia de Qualidade no Ensino Superior

⁸ Lei nº 62, 10/9/2007, Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

Competências dos órgãos

O RJIES introduz transformações profundas no que diz respeito às competências dos órgãos, numa passagem de um modelo com múltiplas sedes de governação, para um modelo em que o Conselho Geral assume as responsabilidades máximas pela governação das IES (Bettencourt, 2013). Com o seu campo de atuação alargado de forma substancial, destacam-se as três competências que são verdadeiramente novas - a eleição do seu Presidente, a aprovação do seu regimento e a apreciação dos atos do Reitor/Presidente - que apresentam um significado muito relevante. A eleição do seu Presidente e a aprovação do seu regimento representam a independência do órgão relativamente ao Reitor/Presidente, uma vez que nos modelos anteriores era este que, por inerência do cargo, presidia os restantes órgãos de governação das IES. A apreciação dos atos do Reitor/Presidente representa o papel de supervisão do Conselho Geral no âmbito da governação das IES. Tendo por base o estudo da Eurydice, poder-se-á dizer que o Conselho Geral se trata de um Órgão de Decisão, responsável, entre outros, pelo planeamento estratégico e pela política geral de ensino e de investigação e, simultaneamente, um Órgão de Supervisão, responsável pela supervisão da Direcção Executiva da instituição. No que diz respeito às competências dos Reitores/Presidentes, são cinco o número de competências verdadeiramente novas, todas elas com reforço dos seus poderes e das suas responsabilidades (Mano & Marques, 2012), assumindo a tipologia de Direcção Executiva, responsáveis pela programação, desenvolvimento, organização, gestão e monitorização do plano estratégico. Relativamente ao Conselho de Gestão, este é um órgão com competências pouco evidentes, cabendo-lhe conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira, adicionada da gestão dos recursos humanos e da fixação de taxas e emolumentos, não existindo órgãos semelhantes nos países analisados.

O Conselho Geral

Uma das questões mais relevantes no que se refere ao Conselho Geral é a sua composição, que, segundo artigo 81 n.º 2 do RJIES, é constituída por três tipologias de membros, os representantes dos professores e investigadores, os representantes dos estudantes e as personalidades externas, num total de membros que deverá estar compreendido entre os 15 e os 35. Ainda no mesmo artigo prevê que os representantes dos estudantes devem representar pelo menos 15% do total e o número 5 prevê que as personalidades externas devem representar pelo menos 30% do total. Não se tratando de uma constituição verdadeiramente nova, nomeadamente no que se refere à participação de elementos externos, a combinação dessa

participação com as competências do órgão, transforma esta solução como uma das mais relevantes no atual modelo de governação das IES Públicas Portuguesas, que advém da tendência europeia para a existência de órgão com características semelhantes (Hasan, 2007). As soluções encontradas pelas IES foram diversas, das quais se destaca os seguintes aspetos: (a) uma dimensão média de 26,3 membros, superior no caso dos Politécnicos (27,7), face às Universidades (24,9); (b) apenas uma instituição optou pela dimensão mais reduzida (15 membros), ao passo que quatro instituições optaram pela dimensão máxima (35 membros); (c) os Docentes/Investigadores têm a maioria de membros em todos os Conselhos Gerais; (d) os membros Externos, em termos médios, têm um peso inferior ao limite mínimo previsto no RJIES, situação ligeiramente mais evidente nas Universidades (28%) do que nos Politécnicos (29%); (e) os membros Estudantes, em termos médios, têm um peso idêntico ao limite mínimo previsto no RJIES, tanto nas Universidades como nos Politécnicos, apesar de 13 instituições apresentarem valores inferiores; (f) das 30 instituições estudadas, 27 optaram por incluir os Não Docentes/Não Investigadores como corpo do Conselho Geral (Tabela 1).

Tabela 1 - Composição dos Conselhos Gerais das IESPuP*

	Docentes				NãoDocentes				
	Total	Investigadores	%	Externos	%	Estudantes	%	NãoInvestigadores	%
Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE	33	17	52%	10	30%	5	15%	1	3%
Universidade Aberta	22	12	55%	6	27%	3	14%	1	5%
Universidade Beira Interior	29	15	52%	8	28%	5	17%	1	3%
Universidade da Madeira	20	11	55%	6	30%	3	15%	0	0%
Universidade Aveiro	19	10	53%	5	26%	3	16%	1	5%
Universidade Coimbra	35	18	51%	10	29%	5	14%	2	6%
Universidade Évora	25	13	52%	7	28%	3	12%	2	8%
Universidade Lisboa	23	12	52%	6	26%	4	17%	1	4%
Universidade Trás-os Montes e Alto Douro	23	13	57%	6	26%	3	13%	1	4%
Universidade Algarve	35	18	51%	10	29%	6	17%	1	3%
Universidade Minho	23	12	52%	6	26%	4	17%	1	4%
Universidade Açores	15	8	53%	4	27%	2	13%	1	7%
Universidade Porto	23	12	52%	6	26%	4	17%	1	4%
Universidade Nova Lisboa	21	11	52%	7	33%	3	14%	0	0%
Universidade Técnica Lisboa	27	14	52%	8	30%	4	15%	1	4%
Média Universidades	24,9	13,1	53%	7,0	28%	3,8	15%	1,0	4%
Politécnico de Beja	21	11	52%	6	29%	3	14%	1	5%
Politecnico Guarda	33	17	52%	10	30%	5	15%	1	3%
Politecnico Bragança	25	14	56%	7	28%	3	12%	1	4%
Politécnico Castelo-Branco	25	13	52%	7	28%	4	16%	1	4%
Politecnico Coimbra	35	18	51%	10	29%	6	17%	1	3%
Politécnico Leiria	33	17	52%	10	30%	5	15%	1	3%
Politécnico Lisboa	33	17	52%	10	30%	5	15%	1	3%
Politécnico Portalegre	22	12	55%	6	27%	3	14%	1	5%
Politecnico Santarém	21	11	52%	6	29%	3	14%	1	5%
Politécnico Setúbal	29	15	52%	8	28%	4	14%	2	7%
Politécnico Tomar	21	11	52%	6	29%	3	14%	1	5%
Politécnico Viana do Castelo	29	15	52%	8	28%	5	17%	1	3%
Politecnico Viseu	30	16	53%	9	30%	5	17%	0	0%
Politecnico do Cávado e do Ave	23	12	52%	7	30%	3	13%	1	4%
Politecnico Porto	35	18	51%	10	29%	6	17%	1	3%
Média Politécnicos	27,7	14,5	52%	8,0	29%	4,2	15%	1,0	4%
Média IESPuP	26,3	13,8	52%	7,5	29%	4,0	15%	1,0	4%

* Estudo Efetuado antes da fusão que deu origem à Universidade de Lisboa
Fonte: (Pedrosa, Santos, Mano, & Gaspar, 2012)

Existe uma preocupação elevada das IESPuP com a Sociedade e com a envolvente externa, que se manifesta no facto de as ligações ao exterior surgirem como uma das variáveis de desempenho organizacional mais relevantes em ambas as tipologias de instituições, assim como no facto de se registar uma aceitação generalizada da participação de membros externos no Conselho Geral (Lourenço, 2017). Contudo, a existência de número significativo de IES em que o peso das personalidades externas no CG não atinge os 30%, revela algum conservadorismo nas opções das IES (Pedrosa, Santos, Mano, & Gaspar, 2012). Segundo o estudo elaborado por Oliveira, Peixoto e Silva (2014), para além de se verificar a existência de uma divisão de opiniões entre os membros dos Conselhos Gerais sobre os atuais pesos, verifica-se uma tendência para que cada um dos corpos se sentir sub-representado, levantando a problemática relativa ao processo de escolha dos elementos externos, uma vez que o facto de serem escolhidos pelos membros internos eleitos cria *“um efeito perverso de continuidade e reprodução ideológica”* (p. 74). Sendo o Conselho Geral claramente visto como um dos principais órgãos de supervisão do desempenho organizacional das IESPuP, tem estado longe de exercer na plenitude essa função (Lourenço, 2017). Reveste-se, por isso, de importância acrescida a clarificação desta função, quer no âmbito dos próprios Conselhos Gerais quer no âmbito do ES no seu todo, permitindo que seja exercida de forma natural sem constrangimentos formais. O desenvolvimento de atividade de supervisão de forma mais intensa por parte dos Conselhos Gerais, recorrendo a mecanismos formais de mediação e avaliação desse desempenho, tendo em vista um contributo mais ativo para a transparência e para prestação de contas e, por conseguinte, para a autonomia das IES, pode igualmente revelar-se como um importante contributo para o desenvolvimento institucional das IES.

4 Conclusões

A governação das IES no quadro Europeu, tem registado uma tendência para a valorização de órgãos coletivos com representação de membros externos, que assumem a responsabilidade central pela definição estratégica da instituição, pelo acompanhamento e supervisão do sucesso da mesma e pelo seu reporte à Sociedade. Neste âmbito, tem saído reforçada a necessidade de as IES definirem estratégias que introduzam não apenas uma visão de longo prazo associado a um projeto institucional diferenciador, mas que introduza também os pilares essenciais da sua sustentabilidade. A existência de órgãos internos que assumem o papel de definição estratégica e de supervisão do seu cumprimento, contribui de forma direta para esta problemática. Para

além de permitirem a existência de mecanismos de definição estratégica mais robustos e mais diversificados, com melhor capacidade de responder em simultâneo aos interesses da comunidade académica e da Sociedade, permitem igualmente assegurar a existência de mecanismos de regulação interna e de supervisão do desempenho organizacional, que, por via da integração de membros Externos, introduz uma ótica externa.

Em Portugal, na sequência do Processo de Bolonha, o RJIES criou o Conselho Geral, órgão de governação das IES Públicas Portuguesas que simultaneamente assume as funções de órgão decisor e de órgão supervisor, com competências, entre outras, de eleição do Reitor/Presidente e de apreciação dos seus atos, assim como de aprovação da estratégia e do orçamento, e constituído por três corpos principais, os Docentes/Investigadores, os Externos e os Estudantes. Um órgão que apresenta uma lógica de representação de *stakeholders*, em certa medida, equiparados a proprietários, com um papel altamente relevante na interligação entre as perspetivas internas e externas das IES, numa lógica de prestação de contas perante os atores externos, em particular os oriundos Sociedade. Contudo, o seu papel efetivo na governação as IES não é consensual e em alguns aspetos foge muito àquilo que era espectável, nomeadamente no que se refere à sua função de supervisão interna. Reveste, assim, de particular relevância a clarificação e a atuação em conformidade dos Conselhos Gerais na supervisão do funcionamento das IESPuP, uma das questões essenciais que estão na base da sua criação.

5 Referências

- Amaral, A. (2007). A Reforma do Ensino Superior Português. *Políticas de Ensino Superior - Quatro Temas em Debate* (pp. 17-38). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Barnabè, F., & Riccaboni, A. (2007). Which role for performance measurement systems in higher education? Focus on quality assurance in Italy. *Studies in Educational Evaluation*, 33, 302-319.
- Bettencourt, A. M. (2013). *Autonomia e Governança das Instituições Públicas de Ensino Superior*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Bleiklie, I. (2004). Diversification of higher education systems. Em UNESCO, *Diversification of Higher Education and the Changing Role of Knowledge and Research* (pp. 16-39). Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Braun, D. (1999). Changing Governance Models in Higher Education: The Case of the New Managerialism. *Swiss Political Science Review*, 1-24.
- Brown, R. (2011). Looking back, looking forward: the changing structure of UK higher education, 1980-2012. Em J. B. Shah, *Higher Education and Society in Changing Times: looking back and looking forward* (pp. 13-22). Center for Higher Education Research and Information.
- Cardoso, S. C. (2009). *Representações Estudantis da Avaliação das Instituições de Ensino Superior Público*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais: Universidade de Aveiro.
- Cerdeira, M. L. (2008). *O Financiamento do Ensino Superior Português*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação da Universidade de Lisboa.

- Charlot, B. (1989). 1959-1989: Les mutation du discours éducatif. *Éducation Permanente*, 98, 133-149.
- Chen, J.-K., & Chen, I.-S. (2010). A Pro-performance appraisal system for the university. *Expert Systems with Applications*, 2108-2116.
- Clark, B. R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- CNE. (28 de Setembro de 2007). *Parecer nº6*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Comissão Europeia. (2006). *Realizar a Agenda da Modernização das Universidades: Ensino, investigação e inovação*. Bruxelas.
- Comité Cadbury. (1992). *The financial aspects of Corporate Governance*. London: The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.
- Conselho Europeu. (2000). *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa*. Lisboa.
- Costa, J. V. (2004). *A autonomia universitária*. Obtido de <http://jvcosta.net/artigos.html>
- Crosier, D., & Parveva, T. (2013). *The Bologna Process: Its impact on higher education development in Europe and beyond*. Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- De Boer, H. (2002). Trust, The Essence of Governance. Em A. Amaral, G. A. Jones, & B. Karseth, *Governing Higher Education: National Perspective on Institutional Governance* (pp. 43-61). Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- De Boer, H. (2003). Who's afraid of Red, Yellow and Blue: The colourful world of management reforms. Em A. Amaral, V. L. Meek, & I. M. Larsen, *The Higher Education Managerial Revolution* (pp. 89-108). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- De Boer, H., Huisman, J., & Meister-Scheytt, C. (2010). Supervision in 'modern' university governance: boards under scrutiny. *Studies in Higher Education*, 317–333.
- Dobbins, M., & Knill, C. (2014). *Higher Education Governance and Policy Change in Western Europe: International challenge for historical institutions*. Nova York: Palgrave Macmillan.
- Dobbins, M., Knill, C., & Vogtle, E. M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher Education*, 665–683.
- ENQA. (2006). *Quality Assurance of Higher Education in Portugal*. Helsinki: European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- Erkkilä, T., & Piironen, O. (2014). Shifting fundamentals of European higher education governance: Competition, ranking, autonomy and accountability. *Comparative Education*, 177–191.
- Essex Report. (1995). *Workshop on the Principles of Sustainability in Higher Education*. Massachusetts: Center for Environmental Management.
- Estermann, T., & Nokkala, T. (2009). *University Autonomy in Europe I*. Brussels: European University Association.
- Estermann, T., & Pruvot, E. B. (2011). *Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams*. Brussels: European University Association.
- EUA. (2013). *Portuguese Higher Education: A view from the outside*. Brussels: European University Association.
- Eurydice. (2008). *A Governança do Ensino Superior na Europa*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Eurydice. (2012). *The European Higher Education Area in 2012 - Bologna Process Implementation Report*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Filho, J. R. (2003). Governança organizacional aplicada ao setor público. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pp. 28-31). Panamá.
- Gomez, P.-Y. (2001). *La république des actionnaires - Le Gouvernement des entreprises, entre démocratie et démagogie*. Paris: Syros.
- Government Audit Policy Directorate. (2000). *Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?* Hague: Netherlands Ministry of Finance.
- Hasan, A. (2007). *Independent Legal Status and Universities as Foundations*. Paris: UNESCO.

- Hicks, D., & Katz, J. S. (2011). Equity and Excellence in Research Funding. *Minerva*, 137-151.
- Horrigan, B. (2006). Governance in the Public Sector: Lessons from the Research. *Corporate Governance ARC Research Project*. Sydney.
- Hunt, C. M., Oosting, K. W., Stevens, R., Loudon, D., & Migliore, R. H. (1997). *Strategic planning for private higher education*. Nova Iorque: Haworth Press.
- King, R. P. (2007). Governance and accountability in the higher education regulatory state. *Higher Education*, 411-430.
- Kissel, A. (2011). Will Universities Rediscover Their Core Mission as They Shrink? *Academic Questions*, 429-437.
- Kohler-Koch, B. (1998). A evolução e transformação da governação europeia. *Análise Social*, 659-684.
- Kwiek, M. (2008). Academic Entrepreneurship vs. Changing Governance and Institutional Management Structures at European Universities. *Policy Futures in Education*, 757-770.
- Lourenço, R. T. (2017). *Governança e Desempenho Organizacional nas IES Públicas Portuguesas - O Papel dos Conselhos Gerais*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Magalhães, A., Veiga, A., Amaral, A., Sousa, S., & Ribeiro, F. (2013). Governance of Governance in Higher Education: Practices and lessons drawn from the Portuguese case. *Higher Education Quarterly*, 295-311.
- Mano, M. (2007). *Proposal for a Governance Decision-Making Model in a Portuguese Public University (PPU)*. Southampton: University of Southampton.
- Mano, M., & Marques, M. C. (2012). Novos Modelos de Governo na Universidade Pública em Portugal. *Revista de Administração Pública*, 721-36.
- Marques, M. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11-26.
- Martin, M., & Talpaert, R. (1992). Coordination: continental Europe. Em B. C. Neave, *The encyclopedia of higher education* (Vol. 2, pp. 1347-1352). Nova York: Pergamon Press.
- McDaniel, O. C. (1996). The paradigms of governance in higher education systems. *Higher Education Policy*, 137-158.
- Melo, A. I., Sarrico, C. S., & Radnor, Z. (2008). The effects of New Public Management on the measurement, reporting and management of performance in higher education: A comparative study between Portuguese and British universities. *European Consortium for Political Research*. Rennes.
- Miranda, J. (2012). Sobre o Governo das Universidades Públicas. *Conferencia na Universidade do*
- Neave, G. (2009). Institutional Autonomy 2010-2020. A Tale of Elan - Two steps back to make one very Large Leap Forward. Em J. H. B. M. Kehm, *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target* (pp. 3-22). Rotterdam: Sense Publishers.
- OCDE. (2003). Changing Patterns of Governance in Higher Education. Em *Education Policy Analysis* (pp. 59-78). Paris: Organisation de Coopération et de Développement Economiques.
- OCDE. (2007). *Understanding the Regional Contribution of Higher Education Institutions*. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Economiques.
- Oliveira, A. C., Peixoto, P., & Silva, S. (2014). *O Papel dos Conselhos Gerais no Governo das Universidades Públicas Portuguesas*. Braga: NEDAL e IUC.
- Oman, C., Fries, S., & Buitter, W. (2003). *La gouvernance d'entreprise dans les pays en développement, en transition et les économies émergentes*. Paris: OCDE, Center de Développement.
- Pedrosa, J., & Queiró, J. F. (2005). *Governar a Universidade Portuguesa*. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa.

- Pedrosa, J., Santos, H. C., Mano, M., & Gaspar, T. (2012). *Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal - Análise dos usos do Modelo em Instituições Públicas*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Rauhvargers, A., Deane, C., & Pauwels, W. (2009). *Bologna Process Stocktaking Report 2009*. Brussels: Bologna Follow-up Group.
- Salter, B., & Tapper, T. (2000). The Politics of Governance in Higher Education: the Case of Quality Assurance. *Political Studies*, 66–87.
- Santos, B. S. (2004). *A Universidade no Século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*. São Paulo: Cortez.
- Santos, B. S. (2005). A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 7-44.
- Schubert, T., & Kroll, H. (2014). Universities' effects on regional GDP and unemployment: The case of Germany. *Papers in Regional Science*, 1-23.
- Seixas, A. M. (2001). Políticas educativas para o ensino superior: A globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. Em L. C. Stephen R. Stoer, *Transnacionalização da educação: da crise da educação à "educação da crise"* (Vol. VI, pp. 209-239). Porto: Afrontamento.
- Standards Australia International . (2003). *Australian Standard: Good governance principles (AS8000-2003)*. Sydney: Standards Australia International .
- Teixeira, P., & Koryakina, T. (2013). Funding reforms and revenue diversification: patterns, challenges and rhetoric. *Studies in Higher Education*, 174–191.
- Teixeira, P., Rocha, V., Biscaia, R., & Cardoso, M. F. (2013). Concorrência e Diversificação Espacial no Ensino Superior Europeu: Uma comparação do Contributo dos Setores Público e Privado. Em A. C. Conceição Rego, *Redes de Ensino Superior* (pp. 47-69). Évora: Universidade de Évora.
- Trow, M. (1996). Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective . *Higher Education Policy*, 309-324.
- Vught, F. v. (2007). Diversity and Differentiation in Higher Education Systems. *CHET anniversary conference* . Cape Town.

Author Profile

Rodrigo Teixeira Lourenço, has a PhD in the area of Governance and Organizational Performance from HEIs, from Faculty of Economics of the University of Coimbra. He is Pro-President for Quality and Promotion of Academic Success at the Polytechnic Institute of Setúbal. He was a founding member of the Quality Researchers Network (RIQUAL) and the Higher Education Management Forum in Portuguese-Speaking Countries and Regions (FORGES).

.

Tema 2

Garantia da Qualidade: as agências de acreditação e os impactos institucionais

El proceso Bolonia: ¿Quo vadis, agencias de calidad?

Anna Prades Nebot

aprades@aqu.cat

AQU Catalunya

Martí Casadesús Fa

mcasadesus@aqu.cat

AQU Catalunya

Resumen:

La educación superior no es una competencia de la Unión europea; no obstante, ha sido uno de los ámbitos en los que la Comisión ha ejercido mayor influencia incluso más allá de los países de la unión europea. Esto no habría sido posible sin el apoyo de las propias universidades y sus académicos, que han visto en este proceso una oportunidad para su posicionamiento nacional e internacional. Las agencias de calidad han sido un instrumento clave en el proceso de Bolonia mediante la implantación de las reformas necesarias (marcos de cualificaciones, estándares de calidad armonizados, etc.). No obstante, su rol está siendo puesto en duda, en especial por parte de las instituciones educativas y la crisis de la Unión europea añade aún más confusión en cuál ha de ser su rol. ¿A quién han de servir las agencias de calidad? ¿A la estrategia europea? ¿A las estrategias nacionales? ¿A las instituciones de educación superior? ¿a la salvaguarda de los derechos sociales? Sea cual sea esta respuesta, es obvio que un sistema que ha estado casi sin tocarse desde los años 90, necesita de reinventarse.

Palabras clave: Agencias de aseguramiento calidad universitaria, Procesos de Bolonia, EEES

Abstract:

Higher education is not a competence of the European Union. However, it has been one of the areas in which the Commission has exerted the most influence even beyond the countries of the European Union. This would not have been possible without the support of the universities themselves and their academics, who have seen in this process an opportunity for their national and international positioning. Quality assurance agencies have been a key instrument in the Bologna process by implementing the necessary reforms (qualification frameworks, harmonized quality standards, etc.). However, its role is being questioned, especially by educational institutions. Additionally, the crisis in the European Union adds even more confusion about what its role should be. Who are quality agencies to serve? To the European strategy? To national strategies? To higher education institutions? To the safeguarding of social rights? Whatever this answer is, it is obvious that a system that has been largely untouched since the 1990s needs to be reinvented.

Keywords: HEI quality assurance agencies, Bologna process, EEES

1. Bolonia y el despliegue del Espacio Europeo de Educación superior

El interés de la Unión Europea en la educación superior se remonta a los años 70, décadas en las que aparece el programa Erasmus y Sócrates. Inicialmente, estas iniciativas se justificaban como esenciales para asegurar el libre movimiento de trabajadores en el mercado interno, y, posteriormente, con el cambio de milenio, bajo la narrativa de alcanzar el objetivo, establecido en la Estrategia de Lisboa, de ser «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo» (Consejo Europeo, 2000). Bajo esta narrativa, las universidades, con sus funciones docentes y de generación de conocimiento, son el elemento clave para la “Europa del conocimiento”.

Es interesante señalar que el ámbito de la educación está ausente de los tratados fundacionales de la UE; de hecho, en el Tratado de Maastrich 1991 es la primera vez en la que se menciona el rol de la UE en relación con el ámbito de la educación, como promotora de desarrollar la “calidad” en la educación, confirmando la soberanía de los estados (Corbett, 2006). Por ello, el proceso de Bologna es un ejemplo, claramente exitoso de actuación en escala europea manteniendo el control nacional de los sistemas de educación superior.

Esta influencia se ha ejercido mediante dos grandes proyectos a nivel europeo: el Proceso Bolonia, formalmente lanzado el 1999, y que lleva a la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), y la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea, adoptada el 2000, que incluye el proyecto del Espacio Europeo de Investigación (European Research Area) (Liviu, 2015).

El proceso de Bolonia se basa en un acuerdo intergubernamental que tomó la forma de una Declaración de los ministros responsables de educación superior, y se extiende más allá de los miembros de la Unión Europea. Firmando esta declaración, se comprometía a los gobiernos de apoyar los valores de libertad académica, autonomía y responsabilidad social, así como a introducir seis medidas en sus sistemas de educación superior (entre ellas, la estructuración en 2 ciclos, un sistema de créditos comparable, etc.). Esta declaración fue firmada por 29 países, y actualmente consta con un total de 48.

La agenda de reforma se implementa de manera descentralizada a nivel nacional, pero es fuertemente monitorizada a través de informes, conferencias, comunicados y declaraciones políticas que se estructuran en encuentros bianuales ministeriales (Keeling, 2006). Las declaraciones políticas presentan al sector de la educación superior como elemento clave para

el progreso económico y social de la Unión europea, articulando una visión de una economía europea potente, internacionalmente significativa, con una población bien educada, e innovadora tecnológicamente.

La narrativa de la “Europa del conocimiento” ha sido clave en la aceptación del proceso, de naturaleza recordemos totalmente voluntaria, entre los gobiernos nacionales, las instituciones de educación superior y los propios académicos. Así, los gobiernos nacionales adoptaron el relato para contextualizar sus reformas nacionales, cediendo parte de su control y pasando de tener un control directo a incentivar el acercamiento a las directivas europeas. Por su parte, las instituciones de educación superior fortalecen su posición en tanto que “universidades europeas”, ven enfatizada la relevancia de su investigación en la esfera nacional y europea, y les ayuda a proyectar su perfil internacional mundo. Las universidades pueden presentar su adaptación a Bolonia como una imagen dinámica, orientada al exterior. Finalmente, el discurso beneficia también los académicos, que pese tener que aceptar los cambios en sus tareas docentes, les permite activar su identidad como “investigadores europeos”, y sugiere una inherente calidad e la actividad académica. (Keeling, 2006).

La construcción del EEEs se sustenta en un proceso de armonización en 4 puntos esenciales (AQU, 2003):

- 1) El establecimiento de un sistema común para contabilizar las horas que el estudiante tiene que emplear para conseguir este título: European Credit Transfer System (ECTS), que se convierte en la “moneda” de intercambio entre estudios e instituciones.
- 2) La adopción de una estructura comparable en cuanto a duración de estudios y a la expedición de títulos: Bachelor, Máster y doctorado (el Doctorado se añade en el Comunicado de Berlín, 2003).
- 3) La adopción de un sistema fácilmente legible y comparable de titulaciones, mediante el suplemento europeo al título y los Marcos de calificaciones. El encargo del European Qualification Framework se produce en la Declaración de Berlín (2003) y culmina en un marco adoptado por los ministros en Mayo de 2005, que es revisado en la Conferencia de Ministros en Paris en mayo de 2018. Actualmente es válido para los 48 miembros el EEES, sean miembros o no de la Unión europea (AQU 2019).
- 4) El establecimiento de mecanismos que garanticen unos estándares transnacionales de calidad de los estudios. Estos mecanismos han pasado de una cooperación voluntaria (Declaración de Bolonia 1999), a la adopción de los Directrices y Estándares de Aseguramiento de la Calidad (European Standards and Guidelines o ESG) elaborados

por el E4 (ENQA, EUA, EURASHE, ESU) en la Declaración de Bergen (2005) y su posterior renovación en el Comunicado de Yerevan (2015).

La consecución de los tres primeros objetivos ha pasado por reformas estructurales: una nueva arquitectura de titulaciones, basada en el European Qualification Framework, la adopción del European Credit Transfer System (ECTS), y la adopción del Suplemento al Diploma. Sin embargo, no basta con esto; para que dichas reformas estructurales no queden reducidas a simples operaciones superficiales, deberán poder ser sometidas a sistemas de evaluación fiables y contrastables que conduzcan a procesos de acreditación de los distintos estudios que organicen las universidades europeas.

2. El rol de las agencias de calidad en el proceso de Bolonia

El énfasis en la calidad de la formación, y la cooperación europea en la evaluación de la calidad es anterior al proceso Bolonia. A inicios de los años 90 solo 4 países europeos tenían incipientes agencias externas de calidad (ECAs): Dinamarca, Francia, Holanda y el Reino Unido (ENQA, 2010). Durante el bienio 94-95 se llevó a término el Proyecto piloto europeo de evaluación de la calidad de la enseñanza superior, auspiciado por la U.E. y en él participaron una cincuentena de universidades y titulaciones de todos los Estados (Rodríguez, 1997). Fruto de estos proyectos, en septiembre de 1998 el Consejo europeo recomendó la creación de cooperación europea en aseguramiento de la calidad (Ala-Vähälää & Saarinen, 2009), y se sentaron los principios procedimentales de todas las agencias: independencia tanto del gobierno como de las IES, autoevaluación, evaluación externa por grupo de pares y publicación del informe de evaluación; principios aún presentes en los ESG (ENQA, 2010).

Ya dentro del Proceso de Bolonia, entre los seis acuerdos de la Declaración de Bolonia (1999) consta la “Promoción de la cooperación del aseguramiento de la calidad en el ámbito europeo”. En el Comunicado de Berlín (2003), se señala la “necesidad de desarrollar criterios y metodologías de evaluación comunes”, así como que los sistemas nacionales incluyan un sistema de acreditación. Los desarrollos posteriores en materia de armonización de los sistemas de aseguramiento de calidad europeos vienen fuertemente ligados a la aparición de la European Network of Quality Assurance Agencies (ENQA) y el posterior European Quality Assurance Register (EQAR).

Ala-Vähälä & Saarinen (2009) reconstruyen en su artículo como ENQA, que había empezado con encuentros no oficiales entre agencias de calidad a mediados de los 90 para “intercambiar información y conocerse entre ellas”, fundada en marzo de 2000 por el programa Sócrates de la Unión Europea, pasó a ser de un lugar de encuentro entre agencias europeas para discutir temas de interés mutuo (*policy arena*) a un influyente *policy actor* en el aseguramiento de la calidad:

- El comunicado de Praga (2001) señala como una de las medidas políticas claves del EEES el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad comparables y transparentes, el mismo comunicado menciona a ENQA como un potencial contribuidor en el desarrollo de este sistema.
- El comunicado de Berlín (2003) da a ENQA la tarea de coordinar *European Standards and Guidelines for Quality Assurance* (ESGs) en cooperación con las otras 3 Es: la European University Association (EUA), la European Association of Institutions in Higher Education y la European Student Information Bureau (actualmente conocida como European Student's Union (ESU))¹.
- Más tarde, en el Comunicado de Bergen (2005), da a ENQA y a los otros miembros del E4 el mandato de implantar European Register of Quality Assurance agencies (EQAR), registro que se crea en el Comunicado de Londres (2007) después de equilibrios considerables entre los distintos grupos de interés². El Comunicado de Bucarest (2012) permite que todas las agencias registradas en EQAR lleven a cabo sus actividades en cualquier país del EEES.
- En el Comunicado de Yerevan (2015), además de aprobar la revisión de los ESG, se aprueba una metodología de Evaluación para los joint programs (European approach). Esta metodología se hará extensiva en los sistemas nacionales, de acuerdo con el Comunicado de París.

¹ En la reunión de Praga de 2001 aparecieron tensiones entre los diferentes grupos de discusión. El aseguramiento de la calidad ya no parecía tomarse como auto-evidente, y la presencia de distintos grupos de interés se explicita en mayor medida que en anteriores reuniones en la preparación de la reunión. Estas tensiones disminuyeron con la introducción de nuevos partners en el proceso (Ala-Vähälä, T., & Saarinen, T., 2009: 6). Entre los comunicados de Praga (2001) y de Berlín (2003), se consolida el E4 group: ENQA, EUA, EURASHE y ESU.

² La aprobación del EQAR fue un proceso tumultuoso que enfrentó a ENQA con los otros E3 (EUA, EURASHE y ESU). Peter Williams da cuenta de ello en el libro del décimo aniversario de ENQA y concluye: “I found myself in the ironic position of having to sign into existence, and welcome, an organisation whose value I was not convinced of and whose cost I considered wasteful.” (ENQA, 2010: 17).

En suma, el amalgama de declaraciones han ido tejiendo acuerdos que configuran un panorama de aseguramiento de calidad cada vez más homogéneo por lo que se refiere a metodologías y a criterios de evaluación dado que todas las agencias para operar en el territorio europeo deben demostrar el cumplimiento de los estándares adoptados.

En estas declaraciones ha habido tensiones entre los intereses de unos y otros en diferentes momentos, tanto sobre el quién (EUA vs ENQA en el marco de la evaluaciones de calidad, ENQA vs EQAR por lo que se refiere al registro), sino sobre el qué evaluar: debates sobre el enfoque a los procesos de enseñanza vs los resultados de aprendizaje o la empleabilidad, o si deben ser objeto de evaluación externa los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Naciones Unidas (ODSs). Y es que no se debe olvidar que la calidad de la enseñanza superior es un “concepto multidimensional, multinivel y dinámico”, por lo que lo máximo a conseguir es definir tan claramente como sea posible los criterios de calidad que cada grupo de interés utiliza, o, dicho de otra manera *quality is in the eye of the beholder*, de manera que, en última instancia, la calidad es aquello que es objeto de evaluación en un determinado proceso evaluativo (Rodríguez, 2013), es decir la operativización de la calidad se produce en las guías de evaluación.

3. Algunos ejemplos de tensiones

Entre 2005 y 2015 ha habido dos crisis importantes entre gobiernos y ENQA. La primera fue en 2012 cuando ENQA emite un informe de "non compliant" a la agencia de Suecia. El gobierno sueco había introducido, en contra la voluntad de la propia agencia y de las universidades, un proceso de evaluación centrado en los resultados finales de aprendizaje, por el que se enviaba a expertos una muestra de Trabajos finales de Grado o de Máster y se valoraba si se habían alcanzado las principales competencias de los perfiles de formación. De este modo, se argumentaba, el hecho de el “cómo formar” se dejaba las universidades, y se validaba que el nivel de formación (marco de calificaciones) era el adecuado y los resultados de aprendizaje pretendidos (*intended learning outcomes* o ILO) se alcanzaban (*achieved learning outcomes* o ALO). ENQA justifica el “non compliant” argumentando que los informes no se basan en una evaluación interna y no se incluyen recomendaciones de mejora; Suecia cambiará su sistema evaluativo.

Una segunda crisis se produjo en la aprobación de la revisión de los estándares de evaluación de calidad. En el año 2012, en el Comunicado de Bucarest, se invita al grupo E4 (ENQA,

EE.UU., ESU, EURASHE) en la revisión de los estándares europeos de aseguramiento de calidad (ESG), la primera versión de los cuales era de 2005. En el mismo comunicado, los ministros enfatizan la importancia de la empleabilidad, se hace referencia a los *learning outcomes*, se felicita por los Qualification frameworks y se enfatiza la importancia de fortalecer la movilidad. La primera revisión de los ESG, sin embargo, no incorpora ninguna mención a la empleabilidad de los graduados, ni tampoco a los learning outcomes. La revisión de los ESG se debía aprobar en Atenas en 2014, pero para consternación del E4, no fueron aprobados por los ministros; la aprobación sería un año más tarde, en Yerevan, donde se incorpora referencia a la empleabilidad y los learning outcomes; queda lejos, pero, del espíritu del Comunicado de Bucarest, al incorporar un estándar orientado a procesos: el *Student Centred Learning, teaching and Assessment*, que es una apuesta hacia que la evaluación de la calidad tenga impacto en aquello que, bajo la perspectiva académica, es lo más relevante de la educación: lo que sucede en las aulas. Es decir, estudiantes y universidades tuvieron más peso en la redefinición de los ESGs que los gobiernos.

Estas crisis muestran las diferencias existentes entre grupos de interés. En la última revisión de los estándares, las universidades y estudiantes se han impuesto a la lógica pragmática y estratégica de los gobiernos. Esto hace que las agencias, instrumentos de los gobiernos en las políticas de internacionalización, se convierten en instrumentos para las universidades que, al mismo tiempo, se opondrán, por su autonomía, a ser supervisadas en sus procesos de aseguramiento de la calidad.

Un ejemplo del choque entre agencias y universidades lo encontramos en la redefinición de los procesos de acreditación ex-ante de las universidades alemanas. En 2016, el German Federal Constitutional Court se pronuncia a favor de las universidades y declara que el proceso de acreditación ex ante atenta contra la autonomía universitaria (Herrmann & Michalk, 2018). Esto hace que la agencia, que había demostrado tener un impacto interesante en el desarrollo de las propuestas formativas (ver Suchanek et al, 2012) vea delimitada su actividad a tareas de carácter administrativo y de inspección.

Otro ejemplo de estas dinámicas entre grupos de interés se encuentra en la QAA en el Reino Unido, una de las agencias con mayor capacidad técnica (elaboración de benchmarks, codes of good practice, subjects review, evolución hacia las institutional reviews, participación de estudiantes, etc.). El gobierno puso en marcha un proceso de evaluación, solo aplicable si hay un “acreditado” de la QAA: el *Teaching Excellence Framework*. Esta evaluación está orientada exclusivamente a resultados, como la encuesta de satisfacción y la de inserción laboral (si bien

tiene en cuenta medidas de Value added es decir, el contexto sobre la tipología de estudiantes del centro), sin participación directa de la QAA. La independencia de los gobiernos se paga.

Así pues, el proceso de Bolonia es un proceso en el que la Comisión europea ha logrado ejercer una influencia considerable en los sistemas de educación superior. En este proceso, han perdido autonomía los gobiernos nacionales y las agencias nacionales, y han ganado visibilidad las universidades y sus académicos pese a ver visto su actividad afectada y reestructurada. Los estudiantes son, probablemente, el colectivo más favorecido en tanto que la enseñanza ha pasado a ser durante más de dos décadas el centro de los procesos evaluativos. En este marco, ¿cuál es el rol de las agencias de calidad?

4. El rol de las agencias de calidad en la actualidad

Las agencias de calidad europeas son el fruto, pues, del proceso Bolonia, siendo un elemento clave para garantizar la confianza y por lo tanto la movilidad de los graduados (Declaración de Berlín, 2003; AQU, 2003). Son fruto, por tanto, de una política de internacionalización que tiene por objetivo favorecer la movilidad de los profesionales titulados con educación superior.

¿Continúan siendo necesarias, las agencias de calidad? Pese a la crisis de la narrativa europea de “más Europa”, este objetivo político-continúa en las agendas internacionales como lo demuestra la cumbre de UNESCO con el objetivo de aprobar la Global Recognition Convention. Igual que en el tratado de Bolonia, el objetivo es que se asuma la igualdad del título y que el país de destino sea el que tenga el peso de la prueba que el título no es igual. Para que esto ocurra, el país de origen debe disponer de una serie de mecanismos, entre los que es nuclear el aseguramiento de la calidad de sus títulos. El *block chain* para verificar titulaciones, el registro de EQAR, todo son acciones que tienen el mismo objetivo.

La relevancia de las agencias de calidad está, según la presidenta de INQAAHE, claramente vinculada al reconocimiento de las titulaciones por parte de los grupos de interés claves: empleadores, gobiernos, estudiantes y sociedad en general (Karakhanyan, 2018). Desde esta perspectiva la calidad es el reconocimiento de los resultados de la educación superior por los grupos de interés (i.e, otras instituciones de educación superior, estudiantes, empleadores, gobiernos, etc.). La relevancia de las agencias externas de calidad (AEC) dependerá, según Karakhayan (2019), del grado en que su actividad se ajuste a las prioridades y políticas de su grupos de interés, que son el reconocimiento de los títulos internacionalmente, la mejora de la calidad de los resultados de aprendizaje, la promoción de la economía del conocimiento, y, más

recientemente la agenda de los ODSs (equidad en el acceso, aprendizaje a lo largo de la vida, etc.).

¿Hay evidencia de la asunción inherente a que, efectivamente, el aseguramiento externo de la calidad mejora la calidad de las instituciones y sus servicios? Esta es la pregunta que se hacían investigadores como Harvey (2006) o Newton (2012). ¿Son las AEC aún *fit for purpose*? En un artículo reciente del World University News, se tacha a las agencias de ser "too process-oriented and box-ticking" (Hazelkorn et al, 2018); y, en otro, por implicar todo un "market-based quality brouhaha" que no tiene beneficios tangibles ni por académicos ni por estudiantes (Torabian, 2019); o para fomentar el desarrollo de políticas internas de calidad que sólo benefician a los HEI ejecutivos y gestores de calidad (Bollaert, 2018). Achim Hopback, en un documento de discusión de ENQA (2019) reconoce que, efectivamente "the foundations of external quality assurance and the fundamental agreements as regards purpose, scope, methodologies and instruments haven't changed in the last 25 years".

Uno de los motivos de este cuestionamiento de la relevancia de las AEC ha sido la gran expansión de la evaluación de la calidad universitaria, que pasó de ser una actividad puntual en la década de los 90, a una actividad febril en la segunda década del 2000 (Rodríguez, 2013). Stensaker (2008) define este cambio de actitud en relación con el aseguramiento de la calidad como el paso de la "era del entusiasmo" a la "era del realismo". No obstante, evidencias sobre los resultados de las agencias de aseguramiento de la calidad no faltan (Berkens, 2018), siendo multitud los estudios que han analizado el impacto de diferentes procesos de evaluación externa. Por ejemplo, en Dill (2000) comparaba el impacto de las auditorías de calidad en 4 países, Wahlén (2004) analizaba el impacto en el sistema sueco entre 1995 y 2002; Shah (2012) el grado en que las visitas externas mejoraban la calidad en las universidades australianas, Suchanek et al (2012) analizaban el impacto del proceso de acreditación ex ante de 1380 estudios, etc. A nivel europeo, cabe destacar el proyecto IMPALA que pretendía elaborar una metodología para evaluar el impacto de las evaluaciones externas (Leiber, 2018). Pese a todo ello, no faltan estudios como el de Berkens (2018) en el que se afirma que el impacto de estos procesos en el aprendizaje de los estudiantes, que es uno de los primeros objetivos de las políticas de calidad, es en gran medida desconocido.

5. Conclusiones

Al inicio del milenio Europa parecía estar evolucionando hacia una nueva era: con un progreso de integración acelerándose a partir de la ampliación de la Unión Europea, y con unas perspectivas económicas más favorables que nunca. Veinte años más tarde del lanzamiento del EEES, el proceso de integración europea se encuentra en un estado de estancamiento si no de recesión. Así, la participación de los países no miembros en el Bologna Policy Forum, puesto en marcha a partir de la Comunicado de Lovaina (2009), ha ido disminuyendo desde el 2010 y es cuestionable si el diálogo en este foro será capaz de transformarse en nuevas iniciativas conjuntas (Klemencic, 2019). Se atisban cambios de nuevo de dimensiones épicas en economía, política, ideologías, geopolítica y demografía; cambios que incluyen una regresión de la democracia en muchos países, dificultades económicas, persistencia de los efectos de la crisis financiera del 2007-08, una crisis sin precedentes de refugiados, que han llevado a la corrosión de las narrativas políticas de integración europea de principios de milenio (Liviu, 2015).

Curaj et al (2018), defienden que ante la crisis de la narrativa del EEES hay que apostar en los valores iniciales del EEES, libertad académica, autonomía institucional, participación de los estudiantes en la gobernanza, responsabilidad pública de la educación superior, y también para aquellos valores fundamentales de nuestro tiempo, equidad en el acceso, integridad ética, así como en compromisos y objetivos conectados con otras agendas políticas internacionales (UE, OCDE, UNESCO, etc.). Hay que combatir el populismo y el anti intelectualismo mediante una mayor implicación en las comunidades locales, y hay, también, que retomar un enfoque a la internacionalización focalizado en la mejora de la educación y de la investigación.

Por lo que se refiere a las agencias de aseguramiento de la calidad, Berkens (2018) propone pasar de chequear si se cumplen ciertos estándares, a monitorizar si los centros tienen un enfoque proactivo a la hora de planificar y revisar sus programas formativos, citando como ejemplo la auditoría del Teacher Education Accreditation Council (TEAC). Ello implicaría dar evidencia de los resultados de aprendizaje, de una evaluación válida de este aprendizaje, y del uso de esta evidencia para la planificación académica y la mejora de la calidad del programa, incluyendo la revisión de si la evidencia es fiable y representativa del programa. Es decir, los procesos de aseguramiento de calidad fomentan una aproximación a la mejora basada en evidencias relativas al aprendizaje de los estudiantes.

Por su parte, Hopbach (2019) defiende que es el momento de diversificar y flexibilizar las metodologías de evaluación externas. Así, tanto Hopbach (2019) como Karakhanyan (2019) coinciden en que el aseguramiento de la calidad tiene que ser relevante o “value driven”.

Todo ello con el riesgo de que no haya un vínculo entre los problemas políticos y los modelos de aseguramiento de la calidad, por lo que las soluciones adoptadas no serán útiles para afrontar los retos (Westherijden et al, 2014), o sea que las evaluaciones se conviertan en un *catwalk*, lugar donde lucirnos las virtudes, o un *arms-race*, lugar donde protegernos del ataque. En ninguno de los dos casos habrá un diagnóstico sincero que permita llevar adelante acciones de mejora pertinentes, y, por tanto, una eficacia del trabajo desarrollado por la agencia.

6. Referencias

- Ala-Vähälä, T., & Saarinen, T. (2009). Building European-level quality assurance structures: Views from within ENQA. *Quality in Higher Education*, 15(2), 89–103.
- AQU (2003). *Marco general para la integración europea*. Barcelona: AQU Catalunya. Accesible en: http://www.aqu.cat/doc/doc_40225025_1.pdf
- AQU (2019). *Catalan Higher Education Qualifications Framework*. Barcelona: AQU Catalunya. Accesible en: http://www.aqu.cat/doc/doc_54247988_1.pdf
- Beerkens, M. (2018). Evidence-based policy and higher education quality assurance: progress, pitfalls and promise. *European Journal of Higher Education*, 8(3), 272–287
- Bollaert, Lucien (2018). Quality Assurance & Strategy. Presentación del 13th European Quality Assurance Forum, Viena, 16 noviembre. Disponible en: <https://eua.eu/component/attachments/attachments.html?task=attachment&id=1763>
- Comunicado de Berlín (2003). *Realising the European Higher Education Area*. Conferencia de Ministros responsables de la educación superior en 33 países europeos (septiembre), Berlín, Alemania.
- Comunicado de Bergen (2005) *The European Higher Education Area: Achieving the Goals*. Conferencia de ministros europeos responsables de educación superior en 45 países (mayo), Bergen, Noruega.
- Comunicado de Lovaina (2009). Conferencia de ministros europeos responsables de educación superior en 46 países (abril), Lovaina, Bélgica.
- Comunicado de Yerevan (2015). Conferencia de ministros europeos responsables de educación superior en 47 países (mayo), Yerevan, Armenia.
- Comunicado de París (2018). *Empowering Europe's Youth*. Conferencia de ministros europeos responsables de educación superior en 48 países (mayo), París, Francia.
- Consejo Europeo (2000). Conclusiones de la presidencia. Consejo europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. Accesible des de la página del [Consejo europeo](#).
- Corbett, A. (2006). *Higher Education as a Form of European Integration: How Novel is the Bologna Process?* Working Paper. Centre for European Studies. University of Oslo. Disponible en: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2006/wp06_15.pdf
- Curaj, Adrian; Deca, Ligia; Pricopie, Remus (2018). Twenty years of Bologna and a decade of EHEA: what's next? En: Curaj, Adran; Deca, Ligia (Eds). *European Higher Education Area: The impact of past and future policies*. Cham: Springer Open (1-11).

- Declaración Bolonia (1999). *Towards the European Higher Education Area*. Conferencia de Ministros responsables de educación superior en 29 países europeos (junio), Bolonia, Italia.
- Dill, D. D. (2000). Quality in Higher Education Designing Academic Audit: Lessons learned in Europe and Designing Academic Audit: lessons learned in Europe and Asia. *Quality*, 6(3), 187–207.
- ENQA. (2010). ENQA: 10 years (2000–2010). *A decade of European co-operation in quality assurance in higher education*. (F. Crozier, N. Costes, P. Ranne, & M. Stalter, Eds.). Helsinki: European Association for Quality Assurance in Higher Education. Retrieved from <https://enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ENQA-10th-Anniversary-publication.pdf>
- Harvey, L. (2006). Impact of quality assurance: Overview of a discussion between representatives of external quality assurance agencies. *Quality in Higher Education*, 12(3), 287–290.
- Hazelkorn, Ellen; Coates, Hamish; McCormick, Alexander (2018). No easy way to clarify higher education quality. *University World News*, 14 September 2018 <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20180911150857190>
- Herrmann, Doris; Michalk, Barbara (2018). *Changes in the German Accreditation System. A new equilibrium between universities, agencies, and the German Accreditation Council*. Presentación del 13th European Quality Assurance Forum, Viena, 16 de noviembre. Disponible en: <https://eua.eu/component/attachments/attachments.html?task=attachment&id=1783>
- Hopbach, A. (2019). *Higher Education: a rapidly changing world and a next step for the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. A discussion document presented in the ENQA General Assembly in Yerevan 2019. Accesible en: https://enqa.eu/wp-content/uploads/2019/10/External-QA_Future-Perspectives.pdf
- Karakhanyan, S. (2018). *Quality as Recognition: Are we still relevant to our stakeholders?* Presentación del INQAAHE 11th biennial forum, Mauritius, 2-4 mayo.
- Karakhanyan, S. (2019). *Global trends and challenges in HE internal and external quality assurance*. Presentación del European Quality Assurance Forum, Berlin, 22 noviembre.
- Keeling, R. (2006). The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse. *European Journal of Education*, 41 (2), 204-223.
- Klemenčič, M. (2019). 20 Years of the Bologna Process in a Global Setting: the external dimension of the Bologna Process revisited. *European Journal of Higher Education*, 9(1), 2–6.
- Leiber, T. (2018). Impact evaluation of quality management in higher education: a contribution to sustainable quality development in knowledge societies. *European Journal of Higher Education*, 8(3), 235–248.
- Liviu, M. (2015). Introduction. In: Curaj, A.; Matei, L.; Pricopie, R.; Salmi, J.; Scott, P. (Eds). *The European Higher Education Area. Between Critical Reflections and Future Policies*. Springer Open. ISBN 978-3-319-18767-9
- Newton, J. (2012). “Is quality assurance leading to enhancement?” In *How Does Quality Assurance Make a Difference?*, edited by Crozier, F.; Kelo, M.; Loukkola, T.; Michalk, B.; Päll, A.; Galán, F.M.; Ryan, N.; Stensaker, B. and van de Velde, L. 8-14. Brussels: European University Association.
- Rodríguez, S. (1997). La evaluación institucional universitaria. *Revista de Investigación Educativa, RIE*, 15(2), 179–214.
- Rodríguez Espinar, S. (2013). *La evaluación de la calidad en la educación superior*. Madrid: Editorial Síntesis. ISBN 9788499588032
- Shah, M. (2012). Ten years of external quality audit in Australia: evaluating its effectiveness and success. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 37(6), 761–772.
- Stensaker, B. (2008). Outcomes of quality assurance: A discussion of knowledge, methodology and validity. *Quality in Higher Education*, 14(1), 3–13.

- Suchanek, J., Manuel, P., Künzel, R. H. F., & Futterer, T. (2012). The Impact of Accreditation on the Reform of Study Programs in Germany – an Empirical Study. *Higher Education Management and Policy*, 27(7), 1–24.
- Torabian, Juliette (2019) Has marketization of higher education reached its limits? *University World News*, 22 February 2019
<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190218123554751>
- Wahlen, S. (2004). Does national quality monitoring make a difference? *Quality in Higher Education*, 10(2), 139–147.
- Westerheijden, D. F., Stensaker, B., Rosa, M. J., & Corbett, A. (2014). Next generations, catwalks, random walks and arms races: Conceptualising the development of quality assurance schemes. *European Journal of Education*, 49(3), 421–434. <https://doi.org/10.1111/ejed.12071>

Authors Profiles

Anna Prades has received a PhD from the University of Barcelona – Spain in 2005. She is currently Head of Internacionalization and Knowledge Generation of AQU Catalunya (Spain). Her research interests are in the areas of quality assurance, and transition to labor market.

Martí Casadesús is a Full Professor in the Management Department of the University of Girona. He is the currently the director of AQU Catalunya. His research interests are in the areas of quality and management.

Sistemas de Gestão da Qualidade: Retrospectiva Crítica do Processo de Bolonha

António Ramos Pires

antonio.pires@estsetubal.ips.pt

Instituto Politécnico de Setúbal

Resumo:

A educação, e em particular o ensino superior (ES), constitui o setor mais determinante para o futuro de uma sociedade. Pelo que se espera que funcione aos mais elevados níveis de desempenho. As experiências disponíveis de implementação de sistemas da qualidade (SQ) em instituições de ensino superior (IES) mostram grandes dificuldades de gestão do processo-chave do ensino-aprendizagem, ficando muitas vezes nas áreas administrativas. A evolução dos SQ mostra que grandes setores de atividade não se identificam com a norma ISO 9001 (baseada em requisitos), justificando a criação de modelos e referenciais baseados na autoavaliação (caso da A3ES). Alguns destes motivos derivam da história da qualidade, mas, por outro lado, a diversidade e natureza de alguns setores levaram a modelos setoriais assumidos como menos prescritivos e mais atrativos para organizações complexas e com qualificações elevadas. Neste artigo apresenta-se uma análise retrospectiva à investigação aplicada a SQ entre 2009 e 2019, no contexto do processo de Bolonha, em que o autor esteve envolvido. Entre as conclusões salienta-se que os SQ se centram na monitorização do macroprocesso de ensino-aprendizagem e usam largamente inquéritos aos estudantes. A eficácia destas abordagens é questionável, dado que os resultados não são evidenciados. Outros macroprocessos, tais como a investigação e desenvolvimento e a transferência de conhecimento, não são monitorizados ao mesmo nível. Do ponto de vista da melhoria, não se verificam práticas de comparação com o desempenho de outras IES similares e/ou de referência, nem de valorização das melhorias. A intervenção das partes interessadas é outra área pouco explorada. Face a estas conclusões torna-se importante investigar outras formas de intervenção dos sistemas da qualidade e as próprias formas de organização interna e externa das IES, de modo a melhorar a eficácia global no cumprimento da sua missão.

Palavras-chave: Bolonha, Investigação, Qualidade, Sistema.

Abstract:

Education, particularly higher education, is the most determining sector for the future of a society. Therefore, it is expected to operate at the highest levels of performance. The available experiences of implementing quality systems (QS) in higher education institutions (HEIs) show great difficulties in managing the key teaching-learning process, often remaining in the administrative areas. The evolution of QS shows that large sectors of activity do not adopt ISO 9001 (based on requirements), justifying the creation of models and references based on self-assessment approach (case of A3ES). Some of these reasons derive from the history of quality, but, on the other hand, the diversity and nature of some sectors have led

to assume less prescriptive sector models, which are more attractive to complex and highly skilled organizations. This paper presents a retrospective analysis to R&D, from 2009 to 2019, applied to QS in the context of The Bologna Process, where the author was involved. Among the conclusions, QS focus on monitoring the macro teaching-learning process and make extensive use of surveys to students. The efficacy of these approaches is questionable, since the results are not evidence based. Other macro processes, such as research and development, and knowledge transfer, are not monitored at the same level. From the point of view of improvement, there are few practices of comparison with the performance of other similar and reference HEIs and no quantification of the improvements. Stakeholder intervention is another unexplored area. In view of these conclusions, it is important to research other forms of intervention of the quality systems as well other organizational solutions (internal and external), aiming to improve overall efficiency in the fulfilment of their mission.

Keywords: Bologna, Quality, System, Research.

1 Introdução

O Processo de Bolonha, que se assume como o movimento europeu de modernização do Ensino Superior, é naturalmente um dos principais responsáveis por um novo contexto em que as IES se têm de mover, proporcionando novas perspetivas para as metodologias e práticas pedagógicas, e a desejada “transição de um sistema de ensino baseado na transmissão de conhecimentos para um sistema baseado no desenvolvimento das competências dos estudantes, em que as componentes de trabalho experimental ou de projeto, entre outras, e a aquisição de competências transversais devem desempenhar um papel decisivo” (Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de Junho). Contudo, a avaliação da eficácia deste processo contínua débil e não estruturada, não se podendo concluir pelo seu sucesso ou insucesso. A entrada no mercado de profissionais qualificados parece ter sido conseguida, essencialmente, pelo encurtamento dos ciclos de estudos. Ao nível dos métodos pedagógicos parece que poucas alterações foram efetuadas (UNQUA/IPS, 2012; Bernardo et al, 2018).

As abordagens das políticas públicas ao ensino superior oscilam entre o enunciado conceptual, “O Ensino Superior desempenha ou deve desempenhar um papel de especial relevo no desafio global de construção da nova sociedade baseada no conhecimento. Para isso deve dar-se particular atenção à consolidação dos pilares em que deve assentar a sua evolução, designadamente os pilares da cidadania, da cultura, da ciência e da inovação, integrando este último a qualidade e a competitividade, o que pressupõe modelos de gestão eficientes e

avaliação oportuna” (Simão et al, 2002), e a cedência ao imobilismo, quando se insiste na autonomia sem limites, nem responsabilidades, onde cada IES define os seus parâmetros da qualidade, e os seus indicadores de desempenho internos e externos associados à educação e à investigação (EUA, 2009). Este quadro é logicamente assumido pelos docentes que usam métodos pedagógicos de forma bastante intuitiva, realizam a investigação que entendem e tendem a não prestar serviços à comunidade.

As IES não têm estado muito recetivas a novas abordagens de gestão, como os Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ), identificados como provenientes do mundo empresarial (sinal suficiente de que elas não lhe são aplicáveis). A experiência tem mostrado que a sua resistência tem sido bem-sucedida, já que persistem no tabu da autonomia, sobrevivendo às ações dos estados, à interferência política, à introdução de indicadores de desempenho, à gestão por objetivos, à responsabilidade social e aos apelos públicos.

A implementação de um SGQ nesse ambiente enfrenta muitas dificuldades, que não podem ser superadas com abordagens lineares, nem com estruturas, sistemas e procedimentos antigos (Pires e Lourenço, 2010). Em Portugal, a situação fica pior, porque a autoridade e a responsabilidade para gerir uma IES estão distribuídas por vários os órgãos de gestão com fraca integração entre si (ex. Conselho Geral, Reitor/Presidente, Diretor, Conselho Científico, Conselho Pedagógico, Coordenador do Curso).

O SGQ precisa transmitir mensagens claras, amplamente aceitáveis e encontrar o equilíbrio entre a liberdade académica e a responsabilidade de prestar contas pelos métodos e conteúdos de ensino e áreas de investigação. Por outro lado, a gestão da qualidade em instituição de ensino superior precisa de encontrar compromissos entre a necessidade que os órgãos de gestão e outras pessoas responsáveis têm de informar e justificar as decisões tomadas e as exigências não razoáveis por parte dos professores que querem ser consultados sobre todas as decisões de gestão.

2 Metodologia

Este estudo teve por base a análise crítica e retrospectiva da investigação relativa ao desenvolvimento de sistemas da qualidade na sequência do processo de Bolonha, a que o autor esteve ligado entre 2009 e 2019. Os artigos publicados sobre a gestão das IES e dos seus sistemas da qualidade foram revisitados e analisados numa perspetiva de evolução temporal e concetual.

A investigação visou identificar as soluções adotadas para desenvolver sistemas da qualidade bem como os seus níveis de implementação, assumindo os princípios do Processo de Bolonha.

As conclusões dessas investigações foram integradas numa visão holística das práticas e das experiências vivenciadas por várias IES, no sentido de apontar caminhos para o futuro, quer ao nível da implementação de sistemas de gestão da qualidade, quer ao nível da investigação aplicada.

Em primeiro lugar, foram analisados os documentos publicados e em segundo lugar foram integradas as respetivas conclusões.

3 Enquadramento teórico

3.1 Qualidade no ensino Superior

A educação constitui o setor mais determinante para o futuro de uma sociedade, esperando-se que funcione aos mais elevados níveis de desempenho. Contudo, os sistemas de gestão das IES parecem não acompanhar o que de melhor se faz nas organizações de melhor desempenho na sociedade.

Os processos de ensino-aprendizagem são dos mais complexos de gerir, quer pelo tempo do ciclo/curso, quer pelas interligações dos conhecimentos, quer ainda pela fraca integração dos contributos dos diversos agentes educativos. A dificuldade começa na definição das necessidades (vastas e de natureza muito diferenciadas), passa pela debilidade das metodologias de conceção e desenvolvimento dos Currícula, encontra impasses oscilantes na formação profissional dos agentes educativos e termina na incapacidade de objetivação do que entender (e portanto avaliar) por qualidade das saídas.

Contudo, a investigação destes processos nas IES é marginal e está longe de fornecer um quadro teórico e prático capaz de orientar as aplicações de forma consensual (Pires et al, 2013).

Atualmente, as IES, nomeadamente as portuguesas, defrontam-se com um novo contexto de atuação, caracterizado por: (1) uma lógica de mercado onde é evidente a preocupação com a melhoria do desempenho, tendo em vista um cada vez melhor posicionamento estratégico e concorrencial; (2) um mercado alargado a nível europeu e mundial, onde as fronteiras físicas deixaram definitivamente de ser limites de atuação, assumindo-se a mobilidade nacional e internacional como um dos pilares do desenvolvimento; (3) novos modelos de gestão orientados para a eficiência e eficácia, onde a gestão de recursos e a qualidade assumem especial relevância; e (4) uma nova filosofia de regulação, onde os novos processos de acreditação, quer

ao nível dos cursos, quer ao nível das instituições, assumem um papel central (Heitor, 2009). Contudo, as respostas surgem limitadas: a lógica de mercado faz pouco sentido no setor público a nível de cada País, onde deveria prevalecer a coordenação, integração de ofertas e otimização de processos; a mobilidade (principalmente no espaço europeu) tem sido assumida e tem mostrado resultados. Contudo, as IES Portuguesas podiam e deviam ter estratégias mais consistentes, coerentes e persistentes nos PALOP, dado que são mercados potenciais de grande importância para a sustentabilidade; A gestão de recursos é mais imposta que prosseguida. As restrições orçamentais vieram evidenciar grandes fragilidades de gestão, porque não se têm traduzido em melhorias nos serviços e processos, mas na sua deterioração. Sobre a eficácia formativa e eficiência faltam dados e estudos que clarifiquem as evoluções; A regulação trouxe alterações positivas, das quais se destacam: a) a avaliação externa passou a ter consequências; b) as IES criaram hábitos de avaliação interna; c) os sistemas da qualidade ganharam novos argumentos e incrementos significativos. Contudo, a transferência de conhecimentos e de experiência obtidas noutros setores não tem sido suficientemente aproveitada.

3.2 Garantia e gestão da qualidade: conceitos diferentes e questões de terminologia

A garantia da qualidade significa que não é apenas o produto/serviço (e os processos de transformação/prestação do serviço) a serem objeto de intervenção, mas também as atividades da organização mais relacionadas com a obtenção da qualidade pretendida. Historicamente, a garantia da qualidade no contexto empresarial surge como imposição dos grandes compradores aos seus fornecedores (estes têm de demonstrar as suas capacidades técnicas e organizativas, de modo a transmitir confiança adequada ao cliente).

A gestão da qualidade associa à garantia dada ao cliente a confiança transmitida à Gestão da entidade, de que os seus procedimentos organizacionais são capazes de obter a qualidade pretendida de forma otimizada. A gestão pela qualidade total amplia os conceitos anteriores a todas as atividades, a todos os produtos e processos e a todos os colaboradores.

A terminologia mais recente (ISO 9000) considera que a gestão da qualidade diz respeito à coordenação das atividades de dirigir e controlar uma organização, com vista a obter a qualidade, o que inclui o estabelecimento da política da qualidade e dos objetivos da qualidade, planeamento da qualidade, a garantia da qualidade e a melhoria da qualidade. Ainda segundo a

referida norma, o controlo da qualidade é a parte da gestão da qualidade especificamente dirigida a alcançar os requisitos da qualidade.

A terminologia mais utilizada por entidades do espaço europeu e português ligadas às IES não coincide com a utilizada na comunidade técnica e científica que trabalha na área da qualidade. Pretende-se anotar algumas diferenças, no sentido de ajudar à compreensão do texto, tais como: avaliação, autoavaliação e avaliação externa.

A Avaliação pode incluir ou referir-se a:

- Avaliar a conformidade com especificações, objetivos, compromissos, requisitos externos. Por exemplo, das agências de avaliação e ordens profissionais;
- Melhorar os produtos/cursos, serviços e processos;
- Instituições em relação à coerência das práticas e produtos/serviços com a missão e os resultados desejados;
- Comparação, por exemplo, com padrões ou níveis de desempenho.

Para se realizar alguma atividade de avaliação usam-se basicamente duas abordagens:

1) A baseada em critérios, em que se avalia como um critério é entendido e posto em prática. Por exemplo: como os líderes motivam as pessoas através do exemplo; 2) A baseada em requisitos em que se avalia o grau de cumprimento. Por exemplo, a gestão de topo deve atribuir a responsabilidade e a autoridade pela elaboração de relatórios sobre o desempenho do sistema de gestão da qualidade.

Contudo, no âmbito das auditorias (forma específica de avaliar a eficácia dos sistemas de gestão) também se usa a expressão critérios da auditoria, como conjunto de políticas, procedimentos ou requisitos (e.g. ISO 9000). Os critérios da auditoria constituem a referência de acordo com a qual as evidências de auditoria são comparadas (ISO 19011).

A autoavaliação: a autoavaliação refere-se a abordagens e metodologias, em que a entidade desenvolve exercícios de avaliação interna e análise. Normalmente estes exercícios seguem um conjunto de critérios (ex. EFQM, ISO 9004, A3ES), cuja avaliação quantitativa/qualitativa se traduz em níveis/ graus de maturidade /desenvolvimento /desdobramento /resultados. A autoavaliação é particularmente útil quando os objetivos visam, essencialmente, a melhoria. Estas abordagens têm vantagens e desvantagens. Como vantagem, pode-se salientar o exercício de autorreflexão e autoanálise, o conhecimento de pontos fortes e pontos fracos e a identificação de áreas e ações de melhoria. Como desvantagem, pode-se indicar a debilidade das análises, dado que envolvem os próprios e tendem a traduzir-se em meras descrições sem análise, através de uma atitude de transmitir uma boa imagem, e confundindo-se assim com meros exercícios

de “relações públicas”. Estas desvantagens podem ser minimizadas se se tiver um referencial e se existir envolvimento e discussão alargada (e não trabalho de um gabinete) e, em algum momento, existir avaliação externa como complemento da autoavaliação interna.

A avaliação externa: Este tipo de avaliação visa uma demonstração e/ou reconhecimento externo, sendo necessária a sua realização por uma entidade competente e independente. Estas atividades usam os termos de Acreditação e Certificação. As atividades de Acreditação (no mercado da acreditação-certificação) consistem na avaliação e reconhecimento da competência técnica de entidades para efetuar atividades específicas de avaliação da conformidade (e.g.: ensaios, calibrações, certificações e inspeções). Envolvem um Organismo de Acreditação (OA) independente, com um sistema da qualidade, de acordo com requisitos internacionais. Este OA realiza auditorias periódicas aos sistemas da qualidade dos Organismos de Avaliação de Conformidade (OAC). Os OAC acreditados podem desenvolver atividades de certificação (sistemas, processos e produtos).

Nas IES, as atividades de acreditação podem referir-se à instituição ou a cursos e visam avaliar o cumprimento de requisitos mínimos. Estas atividades envolvem autoavaliação por parte do auditado, avaliação externa por agência independente e avaliação por pares, bem como o uso de indicadores de desempenho.

A avaliação (no mercado da acreditação-certificação), na maior parte dos casos, entende-se como avaliação de conformidade. As atividades de avaliação da conformidade visam normalmente demonstrar que um dado bem, produto, processo ou serviço cumpre com os requisitos que lhe são aplicáveis. No caso de sistemas de gestão envolvem a realização de auditorias internas (requisitos dos sistemas de gestão) e auditorias externas pelos organismos de avaliação de conformidade (OAC).

Em relação às IES, a avaliação pode ter âmbito mais alargado que a acreditação e não compara com critérios externos, mas sim com a própria missão da IES, e pode envolver juízos sobre a qualidade de processos específicos (e.g. ensino-aprendizagem; investigação e desenvolvimento).

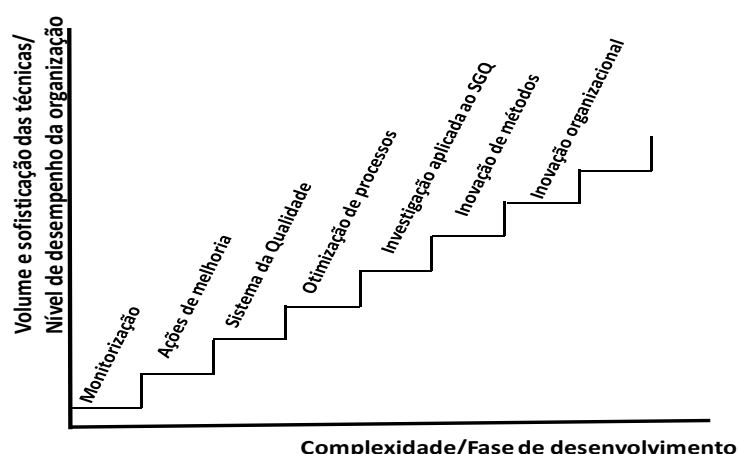
3.3 Técnicas, metodologias e sistemas da qualidade

A introdução de técnicas e metodologias (número e sofisticação) tem sido relacionada com o nível de desempenho e da competitividade das organizações e dos seus produtos e serviços. Estes conceitos não são muito utilizados pelas IES, mas as práticas de atrair estudantes, obter

recursos, para além das preocupações com a imagem são claras e têm vindo a ser incrementadas. Assim, a competitividade dos cursos pode identificar-se com a capacidade de atrair estudantes, através de fatores de diferenciação, imagem, ambientes de aprendizagem, acesso a tecnologia, potencial de emprego e ascensão social. A competitividade a nível da investigação & desenvolvimento (I&D) pode identificar-se com a captação de financiamento e pelos resultados (ex. produção, notoriedade, aplicações).

De um modo geral, a competitividade, ou a falta dela, não advém já essencialmente da indisponibilidade tecnológica, nem da qualidade dos cursos/serviços finais, mas de outros fatores que continuam pouco controlados pelas organizações, embora estas, numa forma geral, tenham vindo a evoluir para níveis mais elevados de implementação de técnicas e metodologias da qualidade, em ligação direta com as necessidades competitivas (Ver Figura 1).

Figura 1 -Evolução da introdução de técnicas e metodologias



Os sistemas da qualidade, como pode ser visto na Figura 1, surgem numa linha de evolução, não sendo, nem o princípio nem o fim do desempenho das instituições.

A norma ISO 9001:2015, de carácter universal, pode também ser aplicada a instituições de educação, com as necessárias interpretações e adequações. Embora já datado, os documentos IWA 2: 2007 (Quality Management System – Guidelines for the application of ISO 9001: 2000 to education) e a recente norma ISO 21000:2018 (Educational Organizations-Management systems for educational organizations-Requirements with guidance for use) podem ainda ajudar (Pires, 2016).

O ensino superior encontra uma versão diferente, mas insuficiente (como visão sistémica), nos chamadas *European Standards and Guidelines* (ESQ, 2015). Este documento foi elaborado pela *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), a pedido dos

ministros signatários do processo de Bolonha, com vista a desenvolver um conjunto de normas e procedimentos de garantia da qualidade, procurando caminhos para um sistema de avaliação inter pares a utilizar pelas agências de acreditação.

A nível nacional, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) criou também os seus referenciais para o que chama de “Sistema Interno de Garantia da Qualidade”.

3.4 Grandes setores de atividade não se identificam com a norma ISO 9001

A norma ISO 9001 pretende ser de aplicação universal. A implementação e consequente certificação de sistemas de gestão da qualidade (SGQ), com base nesta norma, constitui o fenómeno mais relevante do movimento da qualidade a nível global. A evolução é caracterizada na Figura 2.

Figura 2- Evolução por setores (Pires, 2016, pp. 44)



Contudo, largos setores de atividade nunca aderiram ao movimento. Em 1999 e 2000, duas experiências piloto foram financiadas pelo “Programa Específico para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa” (PEDIP) num hospital e numa IES, com resultados bem diferentes. Enquanto na saúde se verificou uma significativa adoção de sistemas da qualidade em hospitais, no ensino superior tal não aconteceu. Apenas com as atividades da Agência A3ES é que o movimento foi retomado.

Pimentel e Pires (2017) analisaram a totalidade da população de entidades, em Portugal, que tinham obtido o reconhecimento da *European Foundation for Quality Management* (EFQM) entre 2005 e 2015. Das 35 entidades, 19 eram do setor público. Das restantes, 3 eram grandes empresas industriais e 13 eram dos serviços, tendo sugerido que o modelo EFQM (modelo de autoavaliação) interessa a grandes organizações complexas e com elevadas qualificações.

A nível europeu, o EIPA (*European Institute for Public Administration*) adaptou o modelo EFQM para a administração pública (AP), na percepção de que a ISO 9001 não era o melhor referencial para a AP. O modelo de autoavaliação denominada de *Common Assessment Framework* (CAF), destina-se apenas a ser usado a nível interno com objetivos de melhoria. Na área da saúde, em Portugal, foram sendo adotados vários modelos que coexistem: modelo *Health Quality System* (HQS), modelo *Joint Commission International* (JCI) e, desde 2009, o Modelo *Agencia de Calidad Sanitaria* de Andaluzia (ACSA), a par de sistemas ISO 9001, em alguns serviços mais normalizados como os serviços de sangue. Aqueles modelos estão desenhados, essencialmente, para avaliação interpares e incluem prescrições de carácter técnico, a par de requisitos de gestão da qualidade e da segurança dos doentes, grande detalhe e especificidade dos requisitos e ênfase nos cuidados clínicos e nos serviços prestados.

Pode-se concluir que existem razões que justificam a criação de modelos e referenciais baseados na autoavaliação, que se afastam dos sistemas baseados em requisitos. Alguns destes motivos derivam dos princípios históricos da qualidade (partindo da indústria pesada), e da imagem pública construída sobre esses sistemas, mas, por outro lado, a diversidade, natureza e história de alguns serviços levaram a modelos setoriais menos prescritivos, que parecem ser mais atrativos para organizações complexos e com qualificações elevadas. Contudo, também existem boas razões para que os sistemas ISO 9001 continuem a fornecer orientações úteis, quer a nível interno, quer externo. A experiência de algumas IES, que antes da A3ES já tinham sistemas ISO 9001, não os abandonaram, apesar de algumas posições da A3ES, e integraram esses sistemas com os referenciais da Agência (ou vice-versa). Porém, falta acompanhar a evolução para concluir da bondade desta abordagem, quando comparada com as outras, apenas baseadas nos referenciais da A3ES.

3.5 Comparação ISO 9001 e Referenciais da A3ES

A Tabela 1 mostra uma comparação sumária entre os requisitos da ISO 9001 e os referenciais da A3ES.

Tabela 1– Comparação Requisitos ISO 9001 – Referenciais da A3ES

Requisitos da Norma ISO 9001:2015	Referenciais A3ES
4.1 Compreender a organização e o seu contexto 4.2 Compreender as necessidades e expectativas das partes interessadas 4.3 Determinar o âmbito do Sistema 4.4 Implementar o sistema da qualidade 5.2 Política da Qualidade 5.3 Funções, responsabilidades e autoridades organizacionais 6.1 Ações para enfrentar riscos e oportunidades 6.2 Objetivos da qualidade e planeamento para os alcançar 8.2 Determinação de requisitos para produtos e serviços 9.3 Revisão pela gestão	<p>Referencial 1 – Adoção de política para a garantia da qualidade e prossecução de objetivos da qualidade: A instituição consolidou uma cultura da qualidade, apoiada numa política e em objetivos da qualidade formalmente definidos e publicamente disponíveis.</p>
7.5 Informação documentada 8.2 Determinação de requisitos para produtos e serviços 8.3 Conceção e desenvolvimento de produtos e serviços	<p>Referencial 2 – Conceção e aprovação da oferta formativa: A instituição dispõe de processos para a conceção e aprovação da sua oferta formativa, garantindo que os cursos ministrados são concebidos e estruturados de modo a que possam atingir os objetivos fixados, designadamente os objetivos de aprendizagem. A habilitação e a qualificação alcançadas em cada curso, bem como o correspondente nível nos quadros nacional e europeu de qualificações no ensino superior, são claramente especificados e publicitados.</p>
7.5 Informação documentada 8.1 Planeamento e controlo operacional 8.5.1 Controlo da produção e do fornecimento do serviço 8.5.5 Atividades posteriores à entrega 9.1 Monitorização, medição, análise e avaliação 9.1.2 Satisfação do cliente 10.2 Não conformidade e ação corretiva	<p>Referencial 3 – Ensino, aprendizagem e avaliação centrados no estudante: A instituição adota os procedimentos mais adequados a assegurar que o ensino é ministrado de modo a favorecer um papel ativo do estudante na criação do processo de aprendizagem, bem como processos de avaliação dos estudantes que sejam consonantes com essa abordagem</p>
7.5 Informação documentada 8.5.1 Controlo da produção e do fornecimento do serviço 9.1 Monitorização, medição, análise e avaliação	<p>Referencial 4 -Admissão de estudantes, progressão, reconhecimento e certificação: A instituição está dotada de regulamentos devidamente aprovados e publicitados cobrindo todas as fases do ciclo de estudos do estudante na instituição (e.g. a admissão do estudante, a progressão, o reconhecimento e a certificação), que aplica de forma consistente.</p>
7.5 Informação documentada 8.3 Conceção e desenvolvimento de produtos e serviços 8.5.5 Atividades posteriores à entrega 9.1 Monitorização, medição, análise e avaliação 9.1.2 Satisfação do cliente	<p>Referencial 5 – Monitorização contínua e revisão periódica dos cursos: A instituição promove a monitorização e a revisão periódica dos seus cursos, de modo a assegurar que alcançam os objetivos para eles fixados e dão resposta às necessidades dos estudantes e da sociedade. As revisões efetuadas conduzem à melhoria contínua do curso e as ações planeadas ou executadas em resultado desse processo são comunicadas a todos os interessados.</p>
4.1 Compreender a organização e o seu contexto 7.1.6 Conhecimento Organizacional 7.5 Informação documentada 8.1 Planeamento e controlo operacional 8.3 Conceção e desenvolvimento	<p>Referencial 6 – Investigação e desenvolvimento / Investigação orientada e desenvolvimento profissional de alto nível: A instituição está dotada de mecanismos para promover, avaliar e melhorar a atividade científica, tecnológica, artística e de desenvolvimento profissional de alto nível adequada à sua missão institucional.</p>

<p>7.5 Informação documentada 8.5 Produção e fornecimento do serviço 7.4 Comunicação 9.1 Monitorização, medição, análise e avaliação</p>	<p>Referencial 7 – Colaboração interinstitucional e com a comunidade: A instituição está dotada de mecanismos para promover, avaliar e melhorar a colaboração interinstitucional e com a comunidade, nomeadamente quanto ao seu contributo para o desenvolvimento regional e nacional.</p>
<p>7.5 Informação documentada 8.5 Produção e fornecimento do serviço 9.1 Monitorização, medição, análise e avaliação 9.1.2 Satisfação do cliente</p>	<p>Referencial 8 – Internacionalização: A instituição está dotada de mecanismos para promover, avaliar e melhorar as suas atividades de cooperação internacional.</p>
<p>5.3 Funções, responsabilidades e autoridades organizacionais 7.1.2 Pessoas 7.1.6 Conhecimento organizacional 7.2 Competências 7.5 Informação documentada</p>	<p>Referencial 9 – Recursos humanos: A instituição conta com mecanismos apropriados, aplicados de forma justa e transparente, para assegurar que o recrutamento, gestão e formação do seu pessoal docente e pessoal não-docente se efetua com as devidas garantias de qualificação e competência para que possam cumprir com eficácia as funções que lhes são próprias.</p>
<p>7.1.3 Infraestrutura 7.1.4 Ambiente para a operacionalização dos processos 7.1.5 Monitorização e medição dos recursos 7.5 Informação documentada 9.1.3 Satisfação do cliente</p>	<p>Referencial 10 – Recursos materiais e serviços: A instituição está dotada de mecanismos que lhe permitem planear, gerir e melhorar os serviços e recursos materiais com vista ao desenvolvimento adequado das aprendizagens dos estudantes e demais atividades científico- pedagógicas.</p>
<p>4.1 Contexto da organização 4.2 Compreender as necessidades e expectativas das partes interessadas 7.5 Informação documentada 8.2 Determinação de requisitos para produtos e serviços 8.5 Produção e fornecimento do serviço 8.5.5 Atividades posteriores à entrega 9.1 Monitorização, medição, análise e avaliação 9.1.2 Satisfação do cliente 10. Melhoria</p>	<p>Referencial 11 – Gestão da informação: A instituição está dotada de mecanismos que permitem garantir a recolha, análise e utilização dos resultados e de outra informação relevante para a gestão eficaz dos cursos e demais atividades.</p>
<p>4.1 Contexto da organização 4.2 Compreender as necessidades e expectativas das partes interessadas 8.2 Determinação de requisitos para produtos e serviços 7.4 Comunicação 7.5 Informação documentada 9.1 Monitorização, medição, análise e avaliação 9.1.3 Satisfação do cliente</p>	<p>Referencial 12 – Informação pública: A instituição está dotada de mecanismos que permitem a publicação de informação clara, precisa, objetiva, atualizada, imparcial e facilmente acessível acerca das atividades que desenvolve.</p>
<p>9.1 Monitorização, medição, análise e avaliação 9.2 Auditoria interna 9.3 Revisão pela Gestão 10. Melhoria</p>	<p>Referencial 13 – Caracter cíclico da garantia externa da qualidade: A instituição submete-se a processos de avaliação externa periódica, em linha com os Padrões e Orientações Europeus para o Ensino Superior (ESG).</p>

Fonte: Pires (2019)

A análise da tabela permite identificar grandes áreas de sobreposição e paralelismo. Em termos de requisitos, a ISO 9001 é mais detalhada e estruturada (como é típico de um referencial para avaliação da conformidade), enquanto a A3ES é mais orientativa, o que também se entende porque visa a autoavaliação (ver análise detalhada em Pires (2016)).

A abordagem da A3ES é algo incongruente ao querer avaliar a conformidade / certificação do SIGQ com base em critérios. Seria melhor se o resultado da avaliação externa (certificação, certificação condicional, não certificação) fosse expresso em termos de níveis de desempenho/desenvolvimento (aliás como é recomendado aos avaliadores fazerem para cada critério).

4 Análise da investigação realizada

A Tabela 2 resume as principais publicações que foram sendo realizadas ao longo do tempo, e as suas principais conclusões

Tabela 2 –Investigação aplicada a Sistemas de gestão da qualidade

Referências	Título e conteúdo dos Resumos	Principais Conclusões
Pires, A.M.R, Lourenço, R. (2010).	<i>Aplicabilidade do modelo de gestão por processos às instituições de ensino superior</i>	<p>Modelo de processos numa IES com um campo largo de atuação e de evolução.</p> <p>Modelo replicável com facilidade em outras instituições.</p> <p>Sistema de informação aparece como um dos fatores críticos de sucesso.</p>
	<p>.....A adoção de abordagens normalizadas, que olhem para estas instituições como um grupo de grupos incompletamente ligados e em que as áreas funcionais (ex: departamentos ou as áreas científicas) apareçam como grupos flexíveis e interligados de fluxos de informação, poderá contribuir simultaneamente para responder ao imperativo da implementação de sistemas da qualidade e à necessidade de uma gestão mais assertiva e eficiente dos recursos. A gestão por processos apresenta-se como uma das abordagens que melhor condição terá de adaptação a estas instituições, tendo em conta as suas características muito particulares. Desse modo, pretende-se apresentar um estudo exploratório centrado na aplicabilidade da gestão de processos às Instituições de Ensino Superior.</p>	
Pires, Lourenço (2011).	<i>Sistemas de gestão da qualidade em instituições de ensino superior – questões de implementação</i>	<p>A tarefa de implementação de um Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ), integrando os elementos essenciais, não é uma tarefa de curto prazo, apontando mais para um esforço persistente e continuado. Existem três campos de atuação fundamentais para o sucesso da implementação (disponibilização de informação relevante e atualizada; criação de uma visão comum e partilhada; criação de</p>
	<p>.....dificuldades na gestão dos processos chave de ensino e aprendizagem, ficando muitas vezes confinadas aos processos de suporte.na conceção e implementação de um SGQ. Para o efeito, foi seguida uma abordagem por processos (Pires e Lourenço, 2010).Por último, são</p>	

	apresentadas algumas conclusões sobre o percurso, bem como adiantadas recomendações.	mecanismos para ultrapassar as barreiras à mudança).
Pires, (2011)	<p><i>How Applied Research Can Improve Quality of Teaching Processes and Management Systems</i></p> <p>This article describes an initial approach to the implementation of QMS, based on information and applied research, aiming to promote management by facts, and it has been considered an unblocking element against intuitive and vague discussions, many times prevalent. So, the focus was not on establishing procedures, but on providing information and knowledge about teaching-learning processes.</p> <p>This approach is justified based on theoretical contributions. The main phases are described, and some main projects, undertaken so far, related to school failure, to dropout rates, and to socio demography of incoming students are presented. Future developments are put in perspective.</p>	<p>Insufficient knowledge of the relevant variables and their interactions is a huge difficulty for controlling and managing teaching-learning processes. So, applied research has shown to be decisive for convincing and motivating the teaching staff. All the launched initiatives have tried to be based on the best available technical and/or scientific knowledge.</p> <p>The focus in a customary monitoring system based on IT infrastructures showed to be very adequate.</p> <p>The management bodies can look for help in the quality structure and not for more demand.</p> <p>The principle of management by facts is a reality with great potential for increasing and for leading to continuous improvements.</p> <p>It is possible to trade off the academic interest with the QMS operations.</p> <p>Organisational Design issue can be a critical success factor in the near future.</p>
Pires, Gonçalves e Duarte (2012)	<p><i>Evaluation of the Bologna Paradigm</i> <i>A case of a Portuguese Polytechnic Institute</i></p> <p>This paper identifies and characterize the implementation level of the Bologna Paradigm in a HEI that adopted the Bologna paradigm in the academic year of 2006/2007 in most of its courses (1st and 2nd cycles). In the academic year of 2008/2009 was designed a questionnaire aiming to evaluate the characteristics of the introduced changes in the contents and pedagogic methods, in the 1st cycle courses. The questionnaire was answered by 420 teachers, responsible for most curriculum units (800 curricular units).</p>	<p>The results have showed few changes, several limitations and constraints taking in account the expected principles.</p> <p>As a general conclusion, the most expected changes with the Paradigm of Bologna have had low levels of adoption.</p> <p>No significant differences were found between the two schools of technology, but visible differences were shown between the school of education and other schools.</p>
Duarte, Gonçalves, Pires (2013).	<p><i>Bologna paradigm in a Portuguese polytechnic institute. The case of the second cycle</i></p> <p>...characterize the major pedagogical changes (activities and assessment elements), following the implementation of the Bologna Paradigm in the 2nd cycle courses. In 2008/2009... questionnaire consisted of 17 questions (12 closed and 5 open) and</p>	<p>The results have showed that after Paradigm, continued to prevail expository methodologies,Changes arising from the Bologna Paradigm highlight the tutorials (although the approach to this activity is specific to each school) and communication with the teacher by e-mail within the school tasks. With regard to the relative importance of the modes of assessment, the modalities with</p>

	<p>was answered by 76 teachers responsible for Curricular Units of Masters in 3 of the 5 IPS schools: School of Technology of Setúbal (EST Setúbal), School of Education (ESE) and School of Business (ESCE).....</p>	<p>higher relative weight remained the activities developed independently by students.</p>
<p>Duarte, Gonçalves, Pires (2014)</p>	<p>This paper identifies and characterize the major pedagogical changes (activities and assessment elements), following the implementation of the Bologna Paradigm in the 2nd cycle courses.</p> <p>The questionnaire was answered by 76 teachers responsible for Curricular Units of Masters in 3 of the 5 IPS schools: School of Technology of Setúbal (EST Setúbal), School of Education (ESE) and School of Business (ESCE).</p>	<p>The results have showed that after Bologna Paradigm, continued to prevail expository methodologies, although evidencing greater participation and involvement by students. Changes arising from the Bologna Paradigm highlight the tutorials (although the approach to this activity is specific to each school) and communication with the teacher by e-mail within the school tasks. Regarding the relative importance of the modes of assessment, the modalities with higher relative weight remained the activities developed independently by students.</p> <p>This study did not questioned important aspects such as skills desired and achieved, the relationship between contents and skills, consistency between ECTS and the total workload, the relationship between indicators of success, pedagogical approaches and learning methods adopted by the students, so it is expected to be included in future studies.</p>
<p>Pires (2013)</p>	<p><i>Quality management system in a Portuguese higher polytechnic institute. Difficulties and potentialities</i></p> <p>This paper presenting the approach to QMS design and implementation in the Polytechnic Institute of Setúbal (IPS). A process approach was adopted, and it is being developed and several instruments are being designed for monitoring the main activities. A starting process model is presented. A systematic vision is supporting the QMS from inputs to outputs, as well as its main elements. The monitoring levels and instruments are described and justified. An innovative solution for supporting a quality management structure by compromising operational and research requirements and expectations of a group of teachers. The accumulated experience in the last year and a half project will be presented and discussed.</p>	<p>It is argued that:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Process management model 2) Innovative/no traditional quality management body 3) Organizational Design (OD), more than product design, will be critical to success and that information and communication technologies (ICT) must increasingly support provided services
<p>Pires, Saraiva e Gonçalves (2014)</p>	<p><i>Implementation of quality management systems in HEI's: The approach of the Polytechnic Institute of Setúbal (Portugal)</i></p>	<p>The main findings are presented, namely the reduction of the administrative and bureaucratic work, the increase of</p>

	<p>The work undertaken is the (ast five years is described and discussed critically. This work includes, among other activities and projects, the design of a Global Model Process, the design of the organizational structure of IPS's Integrated Management System (SIGIPS), and the definition of the institutional Quality Policy. In addition, and assuming QMS as multidisciplinary fields, it has also been stepping up the contribution of Research and Development (R&D) activities of some teachers, combined with the needs of scientific and technical support related to the implementation of the system itself. Examples of this are the (annual) reports of socio demographic characterization of students and the studies about the evaluation of the implementation of Bologna process in the context of the institution and about issues of academic success/failure and dropout.</p>	<p>management support and the availability of updated and relevant information, reinforcing the management style based on facts. The initiatives have always had technical and scientific support, gathering support and credibility to QMS.</p> <p>The top structure of the QMS is innovative, balancing academic knowledge and the application of quality techniques and methods to HEI, contributing to a structure of practical research.</p> <p>The questionnaires for assessing student perceptions were discussed and it was concluded that traditionally they are "too reactive" (applied in end of semesters), which means that other diagnostic instruments (proactive and dynamic) are necessary. This situation has, therefore, reinforce the need to use instruments nearer to the "problem situation" in regard to the teaching learning process, which would contribute to more effective process improvement and could even involve the participation of students or be managed by them.</p> <p>Finally, an adequate Information System</p>
<p>Pires, Gonçalves (2015)</p>	<p><i>Higher education dropout: exploratory study in the Polytechnic Institute of Setúbal</i></p> <p>This paper analyses situations related to school dropout. In 2008/2009, were identified students who had not renewed their enrolment following in 2009/2010 academic year except, of course, those who had graduated or situations, such as transfers or change of course. The data collection method used was an online survey questionnaire. Students were contacted via email, or SMS, to answer the survey, which was made available on the IPS' information systems. In order to achieve representative dimension of sampling, the survey was also administered by telephone (with direct computer data entry). Causes, prospects and reversing possibilities from dropout situation are identified.</p>	<p>Concerning the current situation, it appears that most of the sample is in a situation of temporary abandonment (57.6%), followed by 18.9% who report having changed their course and 11.4% who reported have abandoned the course permanently.</p> <p>Specifically, with regard to situations identified as dropouts (permanent and temporary), there is an evidence in both cases, that the majority of participants is of the 2nd cycle.</p> <p>Regarding the causes, the data highlight the professional and economic reasons, in situations of temporary dropout and professional reasons and lack of interest about the course, when the dropout is permanent</p>
<p>Duarte, Pires, Gonçalves (2014)</p>	<p><i>Identifying at-risk students in higher education</i></p> <p>This paper shows that despite the complex set of factors influencing student dropout, simple models for the identification of students at risk of dropping out can</p>	<p>A simple correlation using data available from the institutional information system enabled the identification of at-risk students and the prediction of the dropout outcome.</p> <p>Processes such as the identification of at-risk students contribute to the acceptance of</p>

	<p>be derived and used to support decision-making. The paper starts with an introduction to dropout models. Next, the difficulty in implementing quality management systems in higher education is addressed; details about a process for the identification of at-risk students are presented. A case study is used to show that it is possible to identify at-risk students using only academic data and administrative records. Finally, the advantage of including an at-risk student identification process within the framework of a higher education quality management system is discussed.</p>	<p>quality principles in the teaching and learning process of HEIs.</p> <p>The research work done so far can be continued along two main lines of action: (i) the alert mechanism presented in Figure 1 could gain visibility whenever at-risk students are identified</p> <p>and (ii) at-risk student identification can be extended to other courses and to different student populations.</p>
<p>Pires, Gonçalves e Duarte (2017)</p>	<p><i>Sistemas de Gestão da Qualidade em IES: Experiências, Resultados e Perspetivas</i></p> <p>O movimento da Qualidade tem registado desenvolvimentos profundos e tem vindo a alcançar resultados reconhecidos internacionalmente, verificando-se alguma tendência para que as experiências positivas (e características) do mundo empresarial sejam transpostas, adotadas ou adaptadas pelas IES.</p> <p>As experiências conhecidas de implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ) em IES, segundo os referenciais universais (ex. ISO:9001) evidenciam dificuldades significativas ao nível da gestão do processo-chave de ensino-aprendizagem, circunscrevendo-se, muitas vezes, a sua atuação, ao nível dos processos administrativos.</p> <p>Em Portugal, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) criou um referencial nacional para certificação dos Sistemas Internos de Garantia da Qualidade (SIGQ) em IES.</p> <p>O artigo analisa a implementação de SIGQ em algumas IES portuguesas, tendo por base as abordagens utilizadas, os resultados obtidos e as perspetivas de evolução.</p>	<p>Os SGQ necessitam de reforçar duas áreas principais de intervenção: 1) sistema de informação suportado, tanto quanto possível nas TI (tecnologias da informação), 2), suportarem a intervenção nos processos em conhecimento técnico e científico sobre as respetivas atividades.</p> <p>A experiência mostra à evidência que, nas IES, o conhecimento sobre os processos de ensino/aprendizagem, sobre a gestão da I&D e mesmo sobre a prestação de serviços é, com alguma frequência, amadora.</p> <p>Exemplos de intervenção: o marketing, as relações entre inovação e qualidade, a avaliação de desempenho (económico) das IES, os sistemas de informação e avaliação, as metodologias do ensino (ex: engenharia, matemática, física), a avaliação do processo de Bolonha, o benchmarking para análise comparativa dos currículos, os sistemas de prevenção do abandono escolar, entre outros.</p>
<p>Gonçalves, Ribeiro, Serrano (2018)</p>	<p><i>Implementação dos referenciais A3ES nos SIGQ certificados: o caso do Instituto Politécnico de Setúbal</i></p> <p>À semelhança do contexto Europeu, também em Portugal a Qualidade tem vindo a registar um desenvolvimento crescente, nas Instituições de Ensino Superior (IES). É nesse quadro, que a implementação de Sistemas Internos de Garantia da Qualidade</p> <p>(SIGQ) tem sido incentivada pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), através de um processo voluntário de</p>	<p>.....os dados analisados evidenciam não apenas a necessidade de consolidação do SIGQ/IPS em áreas coincidentes com uma parte significativa das demais IES, mas também a identificação de áreas em que o nível de implementação do SIGQ/IPS contraria a “tendência global”, quer pela positiva, quer pela negativa, consubstanciando, assim, alguns dos pontos fortes e fracos, identificados pela instituição durante o processo de autoavaliação.</p>

	<p>certificação, a funcionar desde 2012, que permite às IES a certificação dos seus SIGQ, em conformidade com um conjunto de referenciais próprios (A3ES, 2016), adaptados dos <i>Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area</i> (ENQA, 2015). Numa altura em que este processo evidencia já “alguns resultados” – em maio de 2018, são dezoito os SIGQ certificados – realiza-se o presente estudo com o objetivo de sistematizar o grau de implementação dos Referenciais A3ES nos SIGQ certificados até ao momento, analisando com maior detalhe o SIGQ do Instituto Politécnico de Setúbal, tendo por base a abordagem utilizada e as suas perspetivas de evolução. Seguindo uma metodologia assente na análise documental (Relatórios de Avaliação das Comissões de Avaliação Externa),</p>	<p>Em 2015 existiam 15 IES com SQ certificados ISO 9001 (das quais 5 também com certificados A3ES)</p> <p>Nota: Em 2019 existiam 18 IES com SQ certificados pela A3ES</p>
<p>Lourenço et al (2019)</p>	<p><i>A Investigação Aplicada a Sistemas de Gestão da Qualidade em IES – Caso do Instituto Politécnico de Setúbal</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - As motivações para SGQ têm estado muito centrados nas exigências externas, principalmente da A3ES - Os benefícios, ainda carecem de desenvolvimento (abordagens ao insucesso e abandono escolar). <p>Linhas de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Melhorar e aprofundar o conhecimento (técnico e científico) das causas associadas ao insucesso e ao abandono, - Apoiar e monitorizar todas as ações de melhoria, de forma a avaliar a sua eficácia e permitir a sua disseminação. - Melhorar instrumentos de diagnóstico - Monitorização sistemática dos resultados académicos dos estudantes; - Estudo comparativo com estratégias e dados de outras IES; - Diagnóstico externo; - Experimentação em casos piloto de soluções inovadoras e o uso intensivo das TIC. - Aprofundar o estudo sobre a eficácia dos inquéritos aos estudantes - Estudar o impacto real das formas de participação dos estudantes nos órgãos de gestão - O SGQ deve aprofundar as metodologias para a conceção dos cursos

		<ul style="list-style-type: none"> -Integrar o SGQ nas estratégias organizacionais - Qualidade da organização - Importa investigar outras formas de organização (aliança, colaboração, cooperação, cooptação). - Utilizarem de forma cada vez mais intensiva das TIC - Soluções e estruturas laterais mais inovadoras
--	--	--

5 Análise crítica das experiências de sistemas da qualidade em IES de Portugal

Um primeiro trabalho comparativo entre SQ de IES foi realizado em 2015, envolvendo 5 instituições (Pires, Helena, Duarte, 2015). Em 2018, aprofundou-se a análise envolvendo mais 6 IES (Pires e Saraiva, 2018). A Tabela 3 identifica as principais dificuldades e insuficiências. Uma análise do caso do IPS foi realizada em 2019 (Lourenço et al, 2019).

A análise da Tabela 3 mostra que os sistemas internos de garantia da qualidade (SIGQ) se centram na monitorização do macroprocesso de ensino-aprendizagem e que usam, essencialmente, inquéritos aos estudantes e relatórios de UC e ciclos de estudo, que são presentes aos conselhos pedagógicos para análise. Contudo, a eficácia destas abordagens é questionável, porque os resultados não são evidenciados. A debilidade está no deficiente conhecimento dos métodos pedagógicos e na adequabilidade dos instrumentos de acompanhamento. Por exemplo, em nenhum caso é referido o uso de novos métodos ou tecnologias. Igualmente é referida a aplicação de inquéritos por questionários à posteriori, em que apenas se identificam situações extremas, muitas delas já conhecidas, sem melhorias no decorrer do processo. Por outro lado, os macroprocessos de I&D e de transferência de conhecimento e prestação de serviços não eram monitorizados ao mesmo nível que os outros.

Do ponto de vista da melhoria, é significativo que não existam práticas de comparação com o desempenho de outras IES similares e/ou de referência, nem de valorização/quantificação das melhorias, nem do uso pela gestão de topo da informação disponibilizada pelos SQ.

Por último, os procedimentos de conceção de cursos são apenas baseados na perceção que os docentes têm das necessidades, não envolvem as partes interessadas e não se baseiam em nenhuma metodologia suportada.

A prioridade atribuída aos requisitos da A3ES tem justificação essencial na expectativa dos benefícios anunciados, relativamente à simplificação dos processos de acreditação de cursos, no caso das IES disporem dos seus próprios SQ, o que ainda não se verificou.

Tabela 3 – Principais dificuldades e insuficiências

Tema	Dificuldades comuns	Comentários
Plano estratégico (PE)	<ul style="list-style-type: none"> - A informação a utilizar não está definida, nem a metodologia para elaboração dos Planos estratégicos - A monitorização dos Planos é nula ou insuficiente - A contribuição dos Conselhos Gerais é irrelevante 	<ul style="list-style-type: none"> - PE elaborados pelo RIES, baseados nos seus objetivos de candidatura - Algumas orientações deveriam existir: Análise do contexto (Questões internas e externas)
Conceção dos Ciclos de Estudos (CE)	<ul style="list-style-type: none"> - Sem metodologias suportadas em conhecimento científico - Cargas letivas decididas através de “equilíbrio” /negociação entre Áreas científicas/Departamentos/Escolas - Sem validação das soluções 	<ul style="list-style-type: none"> - Existem metodologias com suporte teórico de apoio à conceção - Validação dos CE e das suas estruturas pode ser efetuado
Inquéritos aos estudantes	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação baseada apenas nas perceções dos estudantes - Representatividade dos inquéritos não assegurada - Instrumentos que analisam o “histórico” (ex. semestre passado) - Instrumentos que tendem a detetar apenas situações extremas muitas vezes já conhecidas 	<ul style="list-style-type: none"> - A definição dos inquéritos pode ser planeada e sujeita a validação e tratamento estatístico - Outros instrumentos em tempo real podem ter mais vantagens
Resultados das políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Os resultados não são objetivados e portanto não podem ser monitorizados - A sua eficácia não é avaliada 	<p>As políticas e orientações devem ser avaliadas a períodos definidos.</p>
Comparações com IES	<ul style="list-style-type: none"> - Não são realizadas comparações 	<ul style="list-style-type: none"> - A comparação a vários níveis (ex. curricula, métodos pedagógicos, resultados, indicadores) constitui uma metodologia capaz de minimizar as deficiências da conceção e operação dos ciclos de estudo.
Monitorização	<ul style="list-style-type: none"> - Centrada no processo de ensino-aprendizagem - Sem resultados quantificados em muitos casos - Eficácia das abordagens não avaliada - Variáveis dos processos não investigadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Os processos de ensino-aprendizagem podem ser objeto de investigação científica, bem com algumas das questões mais relevantes (ex. insucesso, abandono, empregabilidade) - As abordagens podem ser avaliadas

Conselhos Técnico-científicos (CTC)	<ul style="list-style-type: none"> - Os CTC estão “fora” dos sistemas da qualidade - Nem sequer orientam, ou monitorizam as atividades de I&D 	<ul style="list-style-type: none"> - Estes Conselhos remetem-se a atividades de caráter administrativo e de gestão (aprovação de júris, análise de pareceres...) - Em nenhum caso estes órgãos orientam a I&D e os seus resultados. - Não existem políticas e linhas de I&D definidas - Os docentes aderem a centros de I&D externos
Projeto Educativo	<ul style="list-style-type: none"> - A oferta formativa tende a não estar focada em áreas científicas diferenciadoras 	<ul style="list-style-type: none"> - O foco em poucas áreas poderia criar massa crítica para a I&D e contribuir para a afirmação dos ciclos de estudos. Esta situação resulta, quer das deficiências de orientação estratégica, quer da debilidade dos órgãos de gestão.
Sistemas informáticos e de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Sistemas insuficientes, quer do ponto de vista dos sistemas da qualidade, quer da gestão geral 	<ul style="list-style-type: none"> - Os níveis de desenvolvimento dos sistemas da qualidade estão condicionados fortemente pelas funcionalidades dos sistemas informáticos e de informação
Estrutura dos SIGQ	<ul style="list-style-type: none"> - Normalmente um Gabinete da qualidade com um técnico superior: Em alguns casos existem Comissões para fins específicos (ex. avaliação) 	<ul style="list-style-type: none"> - As estruturas de apoio são mínimas, o que condiciona o seu desenvolvimento - Os SQ ainda não são vistos como apoio aos órgãos de gestão (apenas trazem mais alguma tarefa)

Legenda: SIGQ – Sistemas internos de garantia da qualidade. Fonte: (Pires e Saraiva, 2018)

6 Conclusões, limitações e trabalho futuro

Em complemento aos comentários inscritos na tabela 3, salientamos neste ponto algumas das conclusões de outros trabalhos analisados.

6.1 Eficácia das abordagens

As abordagens são muito similares e assumem normalmente uma pequena estrutura essencialmente de apoio administrativo (com pouca componente técnica), um Manual da Qualidade, que descreve genericamente as práticas e procedimentos, e relatórios ao nível das UC e ciclos de estudos. A monitorização é complementada por inquéritos pedagógicos aos estudantes. A eficácia dos SQ é ainda reduzida, porque não se identificam melhorias nos indicadores (resultados e recursos).

Os benefícios dos SQ, em particular ao nível da eficácia dos processos internos, ainda são pouco significativos. Um dos exemplos mais contundentes centra-se na ineficácia das abordagens que visam minimizar os efeitos negativos do insucesso e abandono escolar. O

insucesso constitui, nalgumas Escolas, o maior problema que afeta a credibilidade da instituição (que não consegue controlar o problema) e tem importantes impactes económicos directos (na IES) e indirectos (alunos, famílias e sociedade). Os números do abandono chegam a aproximar-se dos números dos alunos que entram, evidenciando uma enorme perda de recursos. Daqui decorrem duas linhas de trabalho:

1. Obter conhecimento (científico) aprofundado das causas, e desse modo desenhar intervenções corajosas e inovadoras (UNIQUA/IPS, 2011a; UNIQUA/IPS, 2011b);

2. Apoiar e monitorizar as ações de melhoria.

Os sistemas da qualidade não conseguem intervir directamente no processo de ensino-aprendizagem (ex. ausência de instrumentos de diagnóstico e autoridade), dado que não se ousa colocar a questão de intervir na sala de aula, onde o serviço de educação é prestado. Assim, as intervenções têm de ser feitas por aproximação, por exemplo através de:

- Monitorização sistemática dos resultados académicos, dado que estes permitem prever o abandono (Duarte et al, 2014);
- Financiamento diferenciado (e.g. acesso a formação avançada; financiamento diferenciado das áreas científicas, identificando as mais eficazes e as menos ineficazes);
- Diagnóstico externo (e.g. EUA, A3ES, Outras);
- Estudo comparativo com as estratégias seguidas noutras IES;
- Criação de grupos de intervenção, com definição de objetivos e planos de ação (nunca podem implicar o aumento do número de docentes das áreas científicas ineficazes);
- Intervir em casos piloto, com a experimentação de soluções inovadoras e o uso intensivo das TIC.

6.2 Conceção dos ciclos de estudos

Os dados permitem verificar uma clara identificação da necessidade das IES implementarem SGQ. Verifica-se, no entanto, que as práticas e metodologias tipicamente adotadas pelas organizações de mercado não são assumidas com o mesmo nível de relevância. Por exemplo, a conceção, revisão e extinção de cursos seguem, genericamente, os requisitos formais estabelecidos na legislação, mas não evidenciam metodologias de transposição dos requisitos de mercado para características dos programas, usando por exemplo metodologias tipo QFD (Pereira e Simões, 2015).

Aliás, no âmbito do movimento da qualidade, a nível geral, é reconhecido que a qualidade dos serviços se desloca cada vez mais para montante, ou seja, para a proximidade com a sociedade, com o mercado e as suas necessidades. Como tal, os SGQ devem estabelecer práticas e/ou procedimentos para estudo que aprofundem essas necessidades, com base em metodologias estruturadas capazes de as transpor para as ofertas formativas.

Os exemplos das IES analisadas não evidenciaram nenhuma prática de estudo dessas necessidades, nem metodologias estruturadas para as transpor para as ofertas formativas.

6.3 Sistema (s) de gestão – ISO 9001 – A3ES

O referencial ISO 9001 parece revelar-se útil às organizações, pelo menos nas áreas administrativas e de gestão. As IES com SGQ com a certificação ISO 9001 revelam maior facilidade em integrar os requisitos da A3ES, num sistema único, embora esta tendência não esteja clara, nem seja transversal a todas as IES. Esta integração poderia ser um caminho com inequívocas mais-valias. Acreditamos que a existência de alguma pressão para a acreditação dos cursos pela A3ES tenha dado origem a atividades prioritárias, levando algumas IES a optar pela certificação dos seus SIGQ, de acordo com os respetivos requisitos, deixando para mais tarde, a implementação e integração com a ISO 9001.

Reconhecendo que a A3ES trouxe para o movimento da qualidade no ensino superior situações novas e promissoras, tais como a aceitação geral da necessidade de implementação de SGQ, a avaliação com consequências ao nível da melhoria contínua, o incentivo a relações com a comunidade, , verifica-se, por outro lado, que as IES podem estar a perder a oportunidade de se identificarem com a linguagem e as práticas gestionárias das organizações de mercado (destinatários dos seus serviços).

A prioridade atribuída aos requisitos da A3ES tem justificação essencial na expectativa dos benefícios anunciados relativamente à simplificação dos processos de acreditação de cursos, no caso das IES disporem dos seus próprios SIGQ (Sistemas Internos de Garantia da Qualidade).

6.4 Gestão por processos

Os ciclos de estudo são exemplos de processos, já que cruzam transversalmente as áreas científicas, usam os recursos destas e podem se geridos de forma autónoma.

As abordagens aos processos apresentam pontos comuns, mas também alguma variabilidade, uma situação que pode ser explicada pela experiência anterior, pelo âmbito dos SGQ e também pelos objetivos particulares de cada IES:

- As IES agrupam os processos em tipologias e, apesar de alguma diferença na terminologia, três macroprocessos surgem em todas elas: ensino/aprendizagem, I&D e prestação de serviços/transferência de conhecimento;

- As tipologias de processos operacionais e de suporte são também comuns;

A gestão dos macroprocessos apresenta também algumas características comuns, tais como o uso de indicadores de monitorização. Estes tendem a dar resposta (parcial ou total) aos requisitos dos relatórios de autoavaliação (acreditação dos cursos pela A3ES), mas com pouco impacto em ações de melhoria (área de intervenção muito centrada nos órgãos de gestão das IES).

Os três macroprocessos apresentam também situações diferenciadas no que se refere à forma como são geridos:

- O de ensino/aprendizagem é, maioritariamente, acompanhado pelos indicadores de desempenho pedagógico, sendo estes utilizados pelos responsáveis dos diversos níveis (ex: responsáveis de curso e conselhos pedagógicos), pelo que também dão origem a algumas medidas, ainda que de carácter mais reflexivo do que propriamente de ação.

Contudo, as dificuldades de gestão (planeamento, controlo e melhoria) são sempre evidentes, e derivam, essencialmente, do enquadramento legislativo e da cultura dominante.

- O de I&D é acompanhado, quase exclusivamente, ao nível da qualificação dos docentes e das publicações. Contudo, este acompanhamento deriva das necessidades de avaliação externa e do marketing das instituições e não dos órgãos de gestão estatutariamente responsáveis (CTC e CC).

- O de prestação de serviços/transferência de conhecimento, embora reconhecido consensualmente, carece de monitorização sistemática e segmentada.

Os próprios processos não são reequacionados e redesenhados.

6.5 Sistema de gestão – investigação aplicada - mensagem e suporte

Para que o movimento da qualidade nas IES obtenha mais resultados, e possa ser mais útil, será necessário enfatizar a mensagem, a toda a comunidade académica, de que os SGQ não

significam mais exigências, representando, pelo contrário, uma ajuda aos órgãos de gestão na tomada de decisões (mais) baseadas em factos e resultando, portanto, em melhores decisões.

Os SGQ necessitam de reforçar duas áreas principais de intervenção: em primeiro lugar, disporem de um sistema de informação suportado, tanto quanto possível nas TI (tecnologias da informação), tornando fácil e cómodo o acesso à informação relevante, nomeadamente aos indicadores de monitorização; em segundo lugar, suportarem a intervenção nos processos em conhecimento técnico e científico sobre as respetivas atividades (exemplos: características sociodemográficas dos estudantes, tipologias de abordagens pedagógicas, etc.) (IPS (2011; 2001b; Almeida, A.J. (2011; CIES-ISCTE., ISFLUP (2009).

Este último aspeto é decisivo, quer para a credibilidade dos SGQ, quer para a garantia dos seus resultados. A experiência mostra à evidência que, nas IES, o conhecimento sobre os processos de ensino/aprendizagem, sobre a gestão da I&D e mesmo sobre a prestação de serviços é, com alguma frequência, limitada. Seria importante desenvolver um outro tipo de abordagem que concilie as atividades de I&D de alguns docentes com as necessidades de intervenção do próprio SGQ, nomeadamente ao nível da investigação aplicada, contribuindo para que, de alguma forma, fossem utilizados dois caminhos paralelos, mas interligados e mutuamente enriquecedores. Ver figura 1 em (Pires, 2011).

A investigação científica relativa aos processos de ensino-aprendizagem é reduzida, no âmbito dos sistemas da qualidade. O conhecimento científico existente, ao nível pedagógico noutros níveis de ensino, não é suficientemente transposto para o ensino superior. Um exemplo elucidativo é a ausência de docentes especialistas, nestes temas, nas estruturas dos SQ, e na ausência de investigações em curso nas IES analisadas.

Contudo, a investigação sobre temas mais gerais da gestão das IES e dos sistemas da qualidade interessa aos investigadores portugueses (Saraiva et al, 2019).

Algumas áreas de trabalho podem ser identificadas nas IES, tendo em conta a característica interdisciplinar dos SGQ. Exemplos disso são: o marketing, as relações entre inovação e qualidade, a avaliação de desempenho (económico) das IES, os sistemas de informação e avaliação, as metodologias do ensino (ex: engenharia, matemática, física), a avaliação do processo de Bolonha, o benchmarking para análise comparativa dos currículos, os sistemas de prevenção do abandono escolar, entre outros.

Outros projetos de I&D podem ser relacionados com as necessidades e expectativas dos clientes/estudantes, nomeadamente a eficácia e adequabilidade dos métodos pedagógicos, a inovação (no que refere a cursos/produtos, processos e organização) e a avaliação da aprendizagem.

Para que a inovação possa acontecer, é necessário que haja I&D, podendo esta beneficiar se estiver enquadrada na visão sistêmica dos processos, desde as variáveis de entrada às de saída, bem como às atividades internas aos processos. Nesse sentido, também o conhecimento insuficiente das variáveis relevantes e das suas interações se constitui como uma enorme dificuldade para controlar e gerir os processos de ensino/aprendizagem, pelo que, também a esse nível, a investigação aplicada se tem mostrado decisiva para que o corpo docente reconheça a sua utilidade.

Finalmente, as IES deverão usar, de forma cada vez mais efetiva, as TIC. Para além de serem um aspeto crucial em todos os processos de apoio associados às atividades educativas (como seja as matrículas, o lançamento de notas, a informação ao estudante ou mesmo a comunicação), as TIC são essenciais para a monitorização, prestação de contas e processos de qualidade, tendo em conta a disponibilização de informação que lhes está associada. São igualmente um veículo crucial na modernização do processo ensino-aprendizagem, permitindo abordagens diferenciadas e inovadoras na realização das próprias formações. A forma titubeante como este desiderato tem sido tratado mostra como as estratégias das instituições são pouco diferenciadoras e inovadoras. Apesar de repetidamente enunciado, o uso das TIC continua a ser marginal. A crise do Covid-19 em 2020 veio demonstrar que não era tão difícil como a resistência à mudança insistia em afirmar.

6.6 Motivações

Nas IES, as motivações para a certificação ISO 9001 têm estado na procura de melhorias no funcionamento interno e na imagem da instituição. As motivações para a certificação A3ES estão praticamente focadas na expectativa de processos mais simplificados de acreditação dos cursos. Contudo, são ainda frágeis e hesitantes as apostas e a integração da qualidade organizacional nas estratégias das IES (Pires et al, 2015).

Se por um lado, as motivações para a certificação com base na norma ISO 9001 têm estado, essencialmente, na procura de melhorias no funcionamento interno e na imagem das IES, por outro lado, as motivações para a certificação com base nos referenciais A3ES têm estado, essencialmente, focadas na expectativa de processos mais simplificados de acreditação dos cursos. Contudo, a aposta mais decisivamente por parte das IES na integração da qualidade nas estratégias organizacionais, em que os próprios processos possam ser reequacionados e redesenhados com base da experiência e no conhecimento acumulados, traria vantagens

efetivas, uma vez que a qualidade dos produtos/serviços educativos não é independente das soluções organizativas. A qualidade, o desempenho e a competitividade das IES não estão apenas nas características desses produtos/serviços, mas também no que se poderia designar de qualidade da organização, entendida como a sua aptidão para entender as necessidades dos estudantes e outras partes interessadas, combinada com a capacidade de transpô-las para características dos produtos/serviços educativos e para os ambientes de realização.

No entanto, os benefícios dos SGQ, em particular ao nível da eficácia dos processos internos, ainda carecem de desenvolvimento. Um dos exemplos mais contundentes centra-se na ineficácia relativa de algumas das abordagens que visam minimizar os efeitos negativos do insucesso e abandono escolar.

6.7 Soluções organizativas – Estratégia

As soluções organizativas constituem as melhores armas de defesa contra um mundo intrinsecamente incerto e mesmo perigoso, nomeadamente por ausência de regras e de transparência. Este é talvez o maior desafio que se coloca às organizações: adaptação à mudança, acessos ao capital imaterial (ex.: tecnologia, recursos humanos, uso adequado das tecnologias), e sobreviver num ambiente em que não se conhecem, por vezes, os inimigos e muito menos os perigos (ex.: os que advêm da internacionalização). Nesse sentido, é tendo em conta que algumas das IES nacionais são de reduzida dimensão e regionais, importaria investigar outras formas de organização (aliança, colaboração, cooperação, cooptação) de forma a melhorar a eficácia global no cumprimento da sua missão, na medida em que a inserção das IES nas suas áreas de influência poderia dar origem a novas formas de organização, embora fossem necessárias orientações governamentais nesse sentido.

As principais dificuldades na implementação de SGQ nas IES advêm, em grande medida, da forma habitual e do pensamento linear que as estruturas principais têm mantido ao longo dos anos. A ideia do controlo vertical, restaurando a imagem antiga da Escola, muitas vezes, sufoca as soluções e estruturas laterais mais inovadoras. Para combater essa realidade será necessário utilizar de forma muito poderosa, novas ideias. Em qualquer caso, e contra as velhas ideias, deverá existir sempre um antídoto: em todos os lugares, existirá sempre alguém reclamando a mudança.

6.8 Desafios para trabalho futuro

Ao nível do macroprocesso de ensino-aprendizagem importa: melhorar e aprofundar o conhecimento (técnico e científico) das causas associadas ao insucesso e ao abandono, de modo a que seja possível desenhar intervenções corajosas e inovadoras; apoiar e monitorizar todas as ações de melhoria, de forma a avaliar a sua eficácia e permitir a sua disseminação; encontrar novas formas de avaliação da satisfação dos estudantes; fomentar a experimentação em casos piloto de soluções pedagógicas inovadoras, usando intensivamente as TIC; monitorizar de forma sistemática os resultados académicos dos estudantes.

Ao nível da organização do SQ, as pequenas estruturas devem ser alargadas e enriquecidas com competências pedagógicas e de investigação. O estudo comparativo com estratégias e dados de outras IES similares e de referência tem de ser realizada para melhorar o desempenho; a avaliação externa deve continuar a desenvolver a sua utilidade e a diminuir a variabilidade das avaliações. O diagnóstico externo permite também trazer outras perspetivas de análise;

Ao nível da investigação científica aplicada aos processos de ensino-aprendizagem importaria que esta viesse a ser um pilar determinante da eficácia dos SQ.

Ao nível das infraestruturas, o acesso e tratamento da informação é um pressuposto básico de sucesso. A prestação dos serviços educativos tem de usar cada vez mais as TIC.

Ao nível das partes interessadas relevantes, estas devem ser incluídas em todas as fases do ciclo de vida dos cursos (identificação das necessidades, desenho dos ciclos de estudos e outras ofertas, prestação dos serviços, acompanhamento do desempenho profissional, formação ao longo da vida).

Em termos de reflexão final, parece que as IES estão a seguir uma trajetória similar às organizações de mercado, e contrariamente ao que desejavam, estão a cometer erros similares:

- 1º não aproveitaram a oportunidade para falarem a mesma linguagem do contexto empresarial e social, os seus clientes/destinatários do serviço;
- 2º estão a encarar os SQ como algo lateral e essencialmente administrativo e burocrático;
- 3º os SQ são parentes pobres da gestão geral;
- 4º Os SQ acabarão por cair em descrédito ao não apresentarem resultados objetivos de forma geral?

Temos experiência suficiente para parar e pensar.

7 Referências

- A3ES (2016), Referenciais para os sistemas internos de garantia da qualidade nas instituições de ensino superior.
- APQ (2013), Modelo de excelência da EFQM.
- Bernardo, M., Aparicio-Chueca, P., Elasri-Ejjaberi, A., Triado-Ivern, X.M., Guàrdia-Olmos, J., Presas, P., Maestro-Yarza, I., Turrull-Rubinat, M., & Roca-Acedo, B. (2018), University absenteeism: Students' and lecturers' point of view, ICQEM, 2018, Barcelona.
- Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) (2013), Estrutura Comum de Avaliação (CAF) - Melhorar as organizações públicas através da autoavaliação - CAF 2013.
- Dirección General de Organización de Procesos Y Formación (2003), Resolución de 24 julio de 2003: Sistema de acreditación de la calidad de los centros y unidades sanitárias del sistema sanitario público de Andalucía
- Duarte, J., Gonçalves, H., Pires, A.M.R. (2013), Bologna paradigm in a Portuguese polytechnic institute. The case of the second cycle, INTED 2013.
- Duarte, R., Pires, A.M.R., Gonçalves, H. (2014), Identifying at-risk students in higher education, Total Quality Management & Business Excellence, Volume 25, Issue 7-8, pp.944-952. <http://dx.doi.org/10.1080/14783363.2014.906110>.
- Duarte, R., Pires, A.M.R., Gonçalves, H. (2014), Identifying at-risk students in higher education, Total Quality Management & Business Excellence, Volume 25, 2014 - Issue 7-8: QMOD 2013 Conference - Selected Best Papers, pp.944-952.
- ENQA (2015), European Standards and Guidelines.
- EUA (2009), EUA Annual Report, ISBN: 9789078997191.
- Ferreira, E., Vieira, C., & Maria, R. (2017). Contribuições das IES portuguesas para o desenvolvimento Regional. 24º Congresso da APDR, (pp. 544-550). Covilhã.
- Gonçalves, H., Ribeiro, J.S., Serrano, O. (2018), Implementação dos referenciais A3ES nos SIGQ certificados: o caso do Instituto Politécnico de Setúbal, Atas do IX Encontro RIQUAL, pp.268-291.
- Gonçalves, H., Ribeiro, S., Serrano, O. (2018), Implementação dos referenciais A3ES nos SIGQ certificados: o caso do Instituto Politécnico de Setúbal, Atas do IX Encontro RIQUAL, pp.268-291.
- Heitor, M. (2009) Seminário: O Processo de Bolonha em Portugal: Presente e Futuro, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- IPQ (2015), NP EN ISO 9001: 2015, Sistemas de Gestão da Qualidade – requisitos.
- IQS (2006), Manual Internacional de Acreditação. modelo HQS (health quality system),
- ISO 19011: 2018, Guidelines for auditing management systems.
- ISO 21001:2018, Educational organizations -- Management systems for educational organizations -- Requirements with guidance for use.
- ISO 9004:2018, Quality management -- Quality of an organization -- Guidance to achieve sustained success.
- Joint Commission International (2017), Accreditation Standards for Hospital, 6th Edition.
- Lourenço, R., Ribeiro, J.S., Pires, A.M.R., Gonçalves, H., Serrano, O. (2019), A investigação aplicada a sistemas de gestão da qualidade em IES - Caso do Instituto Politécnico de Setúbal, TMQ_Techniques, Methodologies and Quality, Número especial 10 anos, pp.97-130.
- Pereira, F.D., Simões, J.C. (2015), Benchmarking and QFD Joint application to the development of engineering courses, TMQ_Techniques, Methodologies and Quality, Número 6, pp. 152- 166.

- Pimental, L., Pires, A.M.R. (2017), O Impacte dos reconhecimentos EFQM na gestão das organizações, *Qualidade*, Nº 1, pp 22-26.
- Pires (2019), *Qualidade no ensino Superior*, Edições Sílabo. ISBN 978-989-561-008-2
- Pires, A.M.R (2016), *Sistemas de Gestão da Qualidade*, 2ª edição, Edições Sílabo.
- Pires, A.M.R, Saraiva, M. (2018), *Controlo, Garantia e Gestão da Qualidade em Instituições Portuguesas de Ensino Superior*, FORGES, 2018.
- Pires, A.M.R. (2011), *How Applied Research Can Improve Quality of Teaching Processes and Management Systems*, 1st World Engineering Education Flash Week, Lisbon.
- Pires, A.M.R. (2013), *Quality management system in a Portuguese higher polytechnic institute. Difficulties and potentialities*, 13th Toulon-Verona Conference, Coimbra, Portugal
- Pires, A.M.R., e Lourenço, R. (2010), *Sistemas de gestão da qualidade em instituições de ensino superior – Questões de implementação*, *TMQ_Techniques, Methodologies and Quality*, nº 2 , pp.251-274.
- Pires, A.M.R., Gonçalves, H. (2015), *Higher education dropout: exploratory study in the Polytechnic Institute of Setúbal. Toulon-Verona Conference " Excellence in Services"*
- Pires, A.M.R., Goncalves, H., Duarte, J. (2015), *Sistemas de Gestão da Qualidade em IES: Experiências, Resultados e Perspetivas*, *Proceedings Forges*, 2015.
- Pires, A.M.R., Lourenço, R (2010), *Aplicabilidade do modelo de gestão por processos às instituições de ensino superior*, *TMQ Techniques, Methodologies and Quality* nº1, pp.231-246.
- Pires, A.M.R., Saraiva. M., Gonçalves, H. (2014), *Implementation of quality management systems in HEI's: The approach of the Polytechnic Institute of Setúbal (Portugal)*, *INTED 2014*.
- Pires. A.M.R, Gonçalves, H., Duarte, J. (2012), *Evaluation of the Bologna Paradigm. A case of a Portuguese Polytechnic Institute. 40th SEFI Conference, 23-26 September*.
- Pires. A.M.R, Gonçalves, H., Duarte, J. (2017), *Sistemas de Gestão da Qualidade em IES: Experiências, Resultados e Perspetivas*, *FORGES 2015*.
- Saraiva, M., Pires, A.M.R., Moya, K.V., Andrade, A. (2019), *Educação e Gestão em Instituições Portuguesas de Ensino Superior – Análise dos artigos publicados na Revista TMQ e nas Atas dos Encontros da RIQUAL, 9ª Conferência Forges*.
- Simão, J.V., Santos, S.M., Costa, A.A (2002), *Ensino Superior: uma visão para a próxima década*, Gradiva, Lisboa.
- Tavares, J., Santiago, R., Lencastre, L. (2002), *Insucesso no 1º ano do Ensino Superior*, Aveiro, Universidade de Aveiro, 2ª Edição.
- UNIQUA/IPS (2011a), *Caracterização do Insucesso Escolar no IPS 1º Ciclo 2007/2008 a 2009/2010*. UNIQUA/IPS, Setúbal, 2011
- UNIQUA/IPS (2011b), *Abandono Escolar no Ensino Superior – Estudo Exploratório no Instituto Politécnico de Setúbal*. UNIQUA/IPS, Setúbal, 2011.
- UNIQUA/IPS (2012), *Relatório de Avaliação da Implementação do Paradigma de Bolonha no IPS*, Setúbal.

Author Profile

António Ramos Pires has received a PhD from the Faculty of Sciences and Technology - Nova University of Lisbon – Portugal. He was Chairman of the Board of the Portuguese Institute for Quality (IPQ), and of the Portuguese Association for Quality (APQ), and Pro President of the Polytechnic Institute of Setúbal (IPS). His research interests are in the areas of process management, design and development.

O Processo de Bolonha na sua relação com a agenda da qualidade – uma análise focada no perfil dos docentes que asseguram os cursos de educação básica

Fátima Sousa-Pereira

fatimapereira@ese.ipvc.pt

ESE-IPVC/CIIE-FPCEUP

Carlinda Leite

carlinda@fpce.up.pt

CIIE-FPCEUP

Resumo:

A criação do Espaço Europeu do Ensino Superior decorrente dos compromissos assumidos com o Processo de Bolonha teve como um dos efeitos a institucionalização de procedimentos de garantia da qualidade do ensino superior. Em Portugal, essa função está atribuída à Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). Na avaliação da qualidade dos ciclos de estudos (CE), entre outros aspetos, é considerado o perfil dos docentes que asseguram as unidades curriculares, nomeadamente a habilitação académica que possuem e relação com a área de formação lecionada, o envolvimento na investigação, projetos, parcerias e produção de conhecimento, que possam apoiar o exercício da docência. Considerando esta avaliação, na sua relação com a procura da qualidade, foi realizado um estudo para responder à seguinte pergunta de investigação: *A avaliação pela A3ES tem identificado melhorias no perfil dos docentes que asseguram os cursos de Educação Básica em Portugal?* Foram analisados os documentos dos dois ciclos avaliativos produzidos pela A3ES, relativos à acreditação dos CE de Educação Básica de instituições de ensino superior públicas, universitárias e politécnicas. A análise permitiu aferir a existência de melhorias no perfil dos docentes, identificadas na segunda avaliação dos CE. Apesar disso, foram identificadas áreas-chave a exigir aprofundamento da melhoria.

Palavras chave: Processo de Bolonha; Agenda da qualidade; Avaliação de cursos; Perfil docentes formadores de professores

Abstract:

The European Higher Education Area as a result of the commitments to the Bologna Process had, as one of the effects, the institutionalization of quality assurance procedures in higher education. In Portugal, this function is assigned to the Agency for Assessment and Accreditation of Higher Education (A3ES). In assessing the study cycles (SC) quality, among other aspects, is considered the profile of the teachers who ensure the curricular units, namely the academic qualification they have and the relationship with the training area they teach, the involvement in

research, projects, partnerships and knowledge production, that can support the teaching exercise. Considering this evaluation, in its relationship with the demand for quality, a study was carried out to answer the following research question: *Has the A3ES assessment identified improvements in the teachers' profile who provide Basic Education study cycles in Portugal?* The documents analysis of the two evaluation cycles produced by A3ES, related to the accreditation of Basic Education SC of public, university and polytechnic, higher education institutions, allowed to identify the existence of improvements in teachers' profile, identified in the second evaluation of the SC. Despite this, key areas were identified that require further improvement.

Keywords: Bologna Process; Quality agenda; Courses evaluation; Teacher profile teacher educators.

1 Introdução

A implementação do Processo de Bolonha (PB) resultante da Declaração assinada em 1999, que esteve na base da criação do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES), foi justificada, entre outros motivos, na intenção de ser instituído um ensino de qualidade (Amaral, 2005; Dale, 2004; Leite 2013). Para zelar pela garantia dessa qualidade foi encomendada à *European Network for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) a definição de critérios a seguir. São esses critérios, *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, que orientam os procedimentos de avaliação dos cursos e das instituições de ensino superior (IES), focando, entre outros aspetos: garantia de qualidade do pessoal docente; recursos de aprendizagem e apoio aos estudantes; sistemas de informação; acompanhamento, aprovação e revisão periódica dos programas; internacionalização; envolvimento na investigação.

Para essa avaliação, nos diversos países europeus envolvidos no PB foram criadas estruturas a quem foi atribuída a função de avaliar e garantir a existência de sistemas de garantia da qualidade. Em Portugal essa estrutura é a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), criada em 2007 (DL n. 369/2007). Tendo esta situação por referência, foi realizado um estudo que teve como objetivo saber se a avaliação promovida pela A3ES, no contexto do PB e justificada na intenção de garantir a qualidade dos ciclos de estudo (CE), tem identificado melhorias dos cursos de licenciatura em Educação Básica (LEB) em Portugal. Tendo estes cursos sido objeto de avaliação nos dois ciclos avaliativos que ocorreram sob a

responsabilidade da A3ES, o estudo identificou a qualidade reconhecida no perfil dos docentes que os asseguram, e a eventual existência de melhorias em linha com a qualidade desejada.

É este estudo que é apresentado neste artigo que, em termos da sua estrutura, começa por situar, do ponto de vista político e teórico, a agenda da qualidade nas conceções que a têm orientado no quadro geral do PB e da formação inicial de professores em particular, prosseguindo com a apresentação do procedimento metodológico seguido e dos resultados decorrentes da análise realizada, em função dos quais se responde à pergunta de partida.

2 O processo de Bolonha e a agenda da qualidade

Associado a uma diversidade de alterações na organização dos cursos do ensino superior (ES), o PB, no discurso a que recorreu, tornou evidente o desejo de assegurar uma formação académica de melhor qualidade. Como refere Santos (2011, p. 2) “as modificações radicais que se verificaram na envolvente do ensino superior no último quartel do século XX tiveram, entre outros efeitos, o de levantar preocupações sérias em relação à qualidade, tanto no interior das instituições como por parte da sociedade”. Por isso, e como já afirmámos, esta agenda da qualidade teve como efeito a criação de estruturas que permitam avaliar os cursos e as instituições (Amaral, 2001; Santos, 2011). Por outro lado, as referências à “qualidade” estão presentes nas declarações finais de todas as reuniões dos Ministros da Educação realizadas para acompanhar a implementação do PB (Praga, 2001; Berlim, 2003; Bergen, 2005; Londres, 2007; Louvaina, 2009; Viena e Budapeste, 2010; Bucareste, 2012; Erevan, 2015; Paris, 2018). Ao aceitar-se, no EEES, o diploma dos cursos obtidos nos distintos países, e ao reconhecer-se como positiva a mobilidade, dentro deste espaço, de estudantes e professores, está a aceitar-se, mas também a impor-se, que os critérios seguidos estejam legitimados na sua qualidade. Por isso, e como referem Alderman e Brown (2005), os sistemas de garantia da qualidade tornaram-se uma necessidade para demonstrar que as instituições têm um reconhecimento científico e social.

Apesar do que estamos a afirmar, há que reconhecer que o critério de qualidade não é unívoco, nem neutro. Como afirmaram Tavares et al. (2015, p. 3), a avaliação da qualidade é historicamente situada e atravessada por questões ideológicas. Por outro lado, há que reconhecer, que o conceito de qualidade tem servido muitas vezes, como bem lembram Ozga et al. (2011, p. 2), para controlar organizações públicas e privadas, tornando o controlo da qualidade uma ideia refinada do desenvolvimento da qualidade. Contra esta posição situam-se os defensores da chamada qualidade social, para quem, e recorrendo a Beck et al (2011), só

existe qualidade quando os cidadãos podem e participam na vida social que lhes proporciona condições para aumentarem o seu potencial individual. É tendo esta última ideia por referência que consideramos que a procura da qualidade, quando segue compromissos éticos e ideais democráticos (Leite e Fernandes, 2014), pode ser indutora de uma melhoria que se afasta de razões de mercado (Amaral et al., 2002).

O papel conferido à avaliação dos cursos como garante da qualidade educativa, no quadro das políticas educativas para o ES no contexto do PB, assume propósitos complementares, envolvendo as IES responsáveis pelos CE e a A3ES num processo conjunto que contempla duas etapas e vertentes: a vertente interna de autoavaliação dos CE (numa lógica formativa) e a vertente da avaliação externa (numa lógica simultaneamente sumativa e formativa). A este propósito, Santos (2011) esclarece que esta opção se alicerça no fundamento de que *“a qualidade e a garantia da qualidade são responsabilidade, em primeiro lugar, das próprias instituições de ensino superior [uma vez que] é aí, no seu interior, que se ganha ou se perde a batalha da qualidade”* (p. 3).

Neste entendimento, o discurso da qualidade associado ao PB estrutura-se na ideia de que a avaliação interna constitui um mecanismo essencial de tomada de decisões promotoras de melhorias. Por seu turno, a avaliação externa é referenciada simultaneamente numa perspetiva formativa, associada ao fornecimento de informações às IES para a tomada de decisões que apoiem a melhoria, e numa perspetiva sumativa, orientada para a prestação de contas e de certificação/acreditação.

No que aos CE diz respeito, a avaliação da qualidade centra-se, principalmente, na qualificação e adequação do corpo docente, na estratégia adotada para garantir a qualidade do ensino-aprendizagem-avaliação, na atividade científica, tecnológica e artística, na cooperação internacional, colaboração interdisciplinar, interdepartamental e interinstitucional, na eficiência da organização e da gestão, nas instalações e equipamento didático e científico e nos mecanismos de ação social. Esta exigência de qualidade da formação está em linha com a agenda europeia para a melhoria da qualidade dos professores e da formação inicial de professores (Comissão Europeia, 2010), e nela, no estudo a que se reporta este artigo, debruçámo-nos sobre o perfil académico e profissional dos professores.

2.1 A relevância do estudo do perfil dos docentes, formadores de professores, na agenda da qualidade

Em Portugal, com o PB legalmente regulado em 2006 (DL nº 74/2006), foi definido que a formação inicial de professores ocorreria em dois ciclos: o 1º ciclo, correspondente à licenciatura, com a duração de três anos; o 2º ciclo, correspondente ao mestrado, com a duração, na sua maioria, de dois anos. No caso dos professores dos 1º e 2º ciclos do ensino básico, assim como de educadores de infância, para se aceder ao 2º ciclo/mestrado, conferente do diploma em ensino, é preciso obter previamente um 1º ciclo em Educação Básica. É nesse curso que os futuros professores e educadores destes níveis de ensino devem adquirir conhecimentos básicos ao exercício de uma futura atividade em educação e iniciar uma socialização com ambientes amplos do campo educacional. Por isso, é esperado que os docentes que asseguram a formação neste curso de LEB tenham um perfil académico e profissional capaz de responder às complexas exigências de preparação de professores para o século XXI (Cochran-Smith, 2003).

Como tem sido reconhecido, as situações sociais que atravessam os quotidianos escolares, as reformas educativas e as mudanças instituídas nos últimos anos têm exigido aos professores um conjunto amplo e complexo de funções e de papéis cada vez mais exigentes e de difícil concretização (Leite, Fernandes & Sousa-Pereira, 2017; Leite, 2019). Por outro lado, assiste-se a uma tensão entre o reconhecimento dos professores como uma chave para a mudança na educação, pelo papel de decisão (Leite & Fernandes, 2010) no uso da sua agência (Priestley, Biesta & Robinson, 2013, 2015) a par da ineficácia dos sistemas educativos na organização da ação dos professores. É neste contexto que tem sido produzido um discurso que alerta para a necessidade de ser melhorada a qualidade do corpo docente, nomeadamente pelo impacto que pode ter na aprendizagem dos alunos (Formosinho, Fernandes & Ferreira, 2005; White, 2018), o que, conseqüentemente, remete para questões relacionadas com a garantia da qualidade da formação inicial de professores e dos próprios formadores de professores.

Como foi sustentado por Furlong et al. (2000), deve ser dada atenção aos formadores de professores porque a aprendizagem dos estudantes/futuros professores é muitas vezes mais influenciada por quem os está a ensinar do que pelos conteúdos que estão a ser ensinados. Por essa razão, os formadores de professores - aqueles que ensinam os estudantes, futuros professores - devem ser entendidos como os pilares das reformas educacionais de todos os tipos (Cochran-Smith, 2003, p.5).

Não obstante este facto, e embora a importância dos formadores de professores seja cada vez mais reconhecida nas discussões académicas, a investigação sobre estes docentes é limitada, constituindo um grupo pouco estudado ou, como referem alguns autores, um grupo negligenciado (Bates et al., 2010; Korthagen, 2000; Murray & Kosnik, 2011). Por outro lado, e apesar das expectativas em torno da qualidade da formação inicial de professores, tem havido pouca atenção ao desenvolvimento de um currículo para formar formadores de professores ou políticas locais que possam apoiar o desenvolvimento de competências específicas ao nível dos formadores de professores, o que justifica a pertinência de aprofundar o conhecimento sobre o perfil dos docentes do ES público que contribuem para a formação inicial de professores do ensino básico em Portugal. Foi nesta intenção que se realizou o estudo que a seguir se apresenta.

3 Procedimentos metodológicos

Orientado pelo objetivo atrás enunciado, o estudo recorreu a procedimentos de análise documental para conhecer efeitos da avaliação promovida pela A3ES, dos cursos de LEB, na promoção da qualidade. Como também já foi referido, partiu-se da ideia de que a avaliação pode ter efeitos nos processos de mudança e de melhoria.

O *corpus* de análise foi constituído pelos documentos produzidos pela A3ES - Relatórios finais da Comissão de Avaliação Externa e Decisões do Conselho de Administração - com os resultados dos processos de avaliação/acreditação dos CE de Educação Básica¹ das IES de ensino público, universitário e politécnico, que dispunham, em 2019, de dois ciclos avaliativos concluídos². Integraram o estudo 18 CE, n=5³ do subsistema universitário e n=13⁴ do subsistema politécnico.

Como já referido, o estudo partiu da identificação das características dos docentes, relativas ao perfil académico e profissional, consideradas importantes para a garantia da qualidade educativa. Por isso, além da relação entre a habilitação académica e a área das UC que esses

¹ A LEB constitui a primeira etapa de formação inicial de professores para os perfis de habilitação profissional para a docência de 1 a 5 (cf. D. L. nº 79/2014), a saber: Mestrado em Educação pré-Escolar (perfil 1); Mestrado de Ensino do 1.º Ciclo do Ensino Básico (perfil 2); Mestrado de Educação Pré-Escolar e Ensino do 1.º Ciclo do Ensino Básico (perfil 3); Mestrados de Ensino do 1.º Ciclo do Ensino Básico e de Português e História e Geografia de Portugal no 2.º Ciclo do Ensino Básico (perfil 4); Mestrados de Ensino do 1.º Ciclo do Ensino Básico e de Matemática e Ciências Naturais no 2.º Ciclo do Ensino Básico (perfil 5).

² Atendendo a este critério de inclusão, do conjunto das IES, só não foram considerados no estudo duas IES: uma delas do subsistema universitário (só estão disponibilizados dados da primeira avaliação) e outra do subsistema politécnico (o curso foi descontinuado em 2018, pelo que só estão disponibilizados dados da primeira avaliação).

³ IES do subsistema universitário consideradas: UAveiro, UÉvora, UMadeira, UMinho, UTAD.

⁴ IES do subsistema politécnico consideradas: ESEC da Univ. do Algarve; IP de Beja, IP de Bragança, IP de Castelo Branco, IP de Coimbra, IP da Guarda, IP de Leiria, IP de Lisboa, IP de Portalegre, IP do Porto, IP de Setúbal, IP de Viana do Castelo, IP de Viseu,

professores lecionam, foram também recolhidos dados relativos ao envolvimento na investigação, projetos, parcerias e produção de conhecimento que possam apoiar o exercício da docência.

Relativamente ao item “Corpo docente”, foram considerados nos dois relatórios de avaliação da A3ES dos CE de Educação Básica aspetos relacionados com: i) adequação da coordenação de curso; ii) cumprimento de requisitos legais (corpo docente próprio, academicamente qualificado e especializado); iii) estabilidade do corpo docente; iv) adequação dos docentes às unidades curriculares.

Quanto a “Resultados das atividades científicas, tecnológicas e artísticas”, nos dois relatórios foram considerados aspetos relacionados com: i) integração/participação em centros de investigação; ii) produção científica ou artística; iii) atividades de desenvolvimento tecnológico e artístico; iv) integração em projetos e parcerias nacionais e internacionais.

Além disso, no relatório correspondente à segunda avaliação dos CE pela A3ES, e para obter dados relativos a melhorias que possam ter existido, foi analisada a informação que consta desses relatórios relativa a: “Melhoria do CE - Evolução desde a avaliação anterior e ações futuras de melhoria”, “Observações Finais” e “Conclusões”.

4 Qualidade do perfil docente nos cursos de EB: um balanço do processo de Bolonha pela lente da avaliação externa

A análise documental realizada permite apresentar um balanço da qualidade do perfil dos docentes dos cursos de LEB em Portugal, decorrente do PB, alicerçado na “lente” da avaliação externa realizada pela A3ES. Os resultados dessa análise são, a seguir, sistematizados por subsistema de ensino superior.

4.1 Ensino superior universitário

A avaliação dos cinco cursos de LEB, assegurados pelas cinco IES universitárias, reconheceu, no segundo ciclo avaliativo, terem existido melhorias, o que justificou que quatro desses CE tivessem sido acreditados por seis anos e apenas um por três anos. É de realçar ainda, neste movimento de procura de melhoria, que dois dos CE que tinham sido acreditados condicionalmente no primeiro ciclo avaliativo tivessem, na segunda avaliação, sido acreditados sem condições (um por três anos e outro por seis).

No que diz respeito à primeira dimensão do estudo - **Corpo Docente** - em quatro dos CE foi considerado, nos dois momentos avaliativos, que os docentes responsáveis pela **coordenação do ciclo de estudos** tinham o perfil adequado, sendo que num dos CE esse nível de adequação foi considerado apenas no segundo momento. Os documentos analisados permitem também constatar que, nas duas avaliações, quatro CE cumprem os **requisitos legais** relacionados com a existência de um corpo docente próprio, academicamente qualificado e especializado, assim como bons níveis de **adequação dos docentes às unidades curriculares** (UC) que lecionam. Esta situação mostra que, dos cinco CE de LEB oferecidos pelo subsistema universitário, em quatro deles os docentes têm um perfil acadêmico e científico adequado às UC que asseguram. Existe, no entanto, um CE em que isso não acontece. Neste caso, e apesar da maioria dos docentes serem doutorados, uma análise das fichas dos Curriculum Vitae mostra que o perfil acadêmico nem sempre é adequado às UC que lecionam, o que justifica que, na avaliação feita pela A3ES, tenha havido o registo “parcialmente adequado” nas duas avaliações realizadas, em particular ao nível das Didáticas Específicas. Esta situação justificou também terem sido feitas recomendações, por parte da A3ES, para melhoria da formação dos docentes a lecionar esta componente. A **estabilidade do corpo docente**, ou seja, o facto de a maioria dos docentes terem uma ligação à instituição por um período superior a três anos é também outra das características destes cinco CE, realçada nos dois momentos de avaliação.

Quanto à segunda dimensão considerada - **Resultados das atividades científicas, tecnológicas e artísticas** – os dados analisados esclarecem que, no que diz respeito à **integração/participação em centros de investigação**, em três dos CE este critério de qualidade é considerado com um bom nível de adequação nas duas avaliações. Esta situação evidencia que estas IES dispõem de recursos que facilitam dinâmicas de participação dos docentes em atividades de investigação, quer através de grupos da própria instituição, quer pela participação com outras instituições científicas reconhecidas. Os outros dois CE do subsistema universitário que, neste indicador, foram avaliados na primeira avaliação com “parcialmente adequado” tiveram na segunda resultados distintos: um deles foi considerado “adequado” e o outro manteve o resultado inicialmente obtido, justificando as recomendações para a melhoria. Ao nível da **produção científica** é de registar que apenas em dois CE, e nos dois momentos de avaliação, foi considerado que os docentes que nele lecionam têm um nível “adequado”, sendo, no caso dos outros três, considerado “parcialmente adequado”. A este propósito, nos documentos analisados há evidências de que, apesar de alguma evolução desde a primeira avaliação da A3ES, a produção científica revela-se ainda muito assimétrica entre o corpo docente (em alguns docentes nula ou muito reduzida) e, de um modo geral, abaixo dos níveis

de qualidade científica exigida, o que justifica as recomendações recorrentes para a melhoria da produção científica e a ampliação da publicação em revistas indexadas. Verifica-se também que a apreciação dos CE pela A3ES neste indicador está muito em linha com o indicador relativo à **integração em projetos e parcerias internacionais**, excetuando-se um CE em que foi considerado ter havido uma melhoria que justificou ter passado de “parcialmente adequado” a “adequado” na segunda avaliação. Esta situação justifica também a necessidade de ser incrementada a participação dos docentes destas instituições em projetos de investigação. Por fim, no que diz respeito a **atividades de desenvolvimento tecnológico e artístico**, a análise dos documentos de avaliação dos CE mostra três cenários distintos: em três dos CE foi considerado, nos dois momentos de avaliação, que existem atividades adequadas; em um CE manteve-se a situação “parcialmente adequado” nos dois ciclos avaliativos, ou seja, não foram evidenciadas melhorias significativas; em outro CE foi considerado que melhorou consideravelmente, passando de uma situação de desadequação para um nível adequado na segunda avaliação.

4.2 Ensino superior politécnico

Analisados os documentos relativos aos 13 cursos, assegurados pelas 13 IES politécnico que asseguram a LEB em Portugal, constata-se que a avaliação realizada pela A3ES reconheceu melhorias consideráveis em termos de resultados gerais, o que justificou o aumento do número de anos de acreditação de 10 desses CE. Destes 10 cursos, quatro passaram de uma acreditação condicional, na primeira avaliação, para uma acreditação sem condições, na segunda. No entanto, três CE mantiveram a acreditação condicional, dois dos quais com o mesmo número de anos atribuído no primeiro momento avaliativo (três anos), e um CE a ver reduzida a acreditação condicional de três anos para um.

No que respeita à primeira dimensão do estudo - **Corpo Docente** -, a avaliação da A3ES concluiu que quase todos os CE do subsistema politécnico (n=11) apresentavam, nos dois momentos avaliativos, docentes responsáveis pela **coordenação do ciclo de estudos** com o perfil adequado. Nos outros casos, um CE, no segundo ciclo avaliativo passou de “não adequado” a “adequado”, outro manteve o registo de “não adequado” atribuído na primeira avaliação. Na análise documental constata-se também que a maioria dos CE (n=10), nos dois momentos avaliativos, cumpre os **requisitos legais** relativamente a possuir um corpo docente próprio e com uma melhoria da qualificação académica; um dos CE passou de “não adequado”,

na primeira avaliação, para “adequado”, na segunda, embora os outros dois tenham mantido o registo de “parcialmente adequado”. Apesar desta melhoria na formação académica da maior parte dos docentes deste subsistema de ensino superior, os resultados da avaliação evidenciam alguma desadequação, nos cursos de LEB, quanto à **alocação dos docentes às unidades curriculares** que lecionam. Dos 13 CE, apenas oito CE apresentam bons níveis de adequação relativamente a este parâmetro de análise, cinco dos quais nos dois momentos avaliativos (o que representa ter havido uma melhoria em três CE, relativamente à primeira avaliação). Dos restantes cinco CE, quatro CE mantiveram a apreciação de “parcialmente adequado” atribuída pela A3ES no primeiro momento avaliativo e um CE passou de “adequado” a “parcialmente adequado”, o que representa uma regressão desta dimensão da qualidade do CE.

Embora nos documentos produzidos pela A3ES se encontre referência a algumas mudanças positivas ocorridas da primeira para a segunda avaliação, no que diz respeito à adequação do perfil dos docentes, são também enunciadas, em vários CE, e em particular na componente de Didáticas Específicas, recomendações para a melhoria. A avaliação dos cursos mostra ainda que a **estabilidade do corpo docente** (docentes com ligação à instituição por um período superior a três anos) parece ser um dos pontos fortes da generalidade dos CE do subsistema politécnico, sendo de registar que: i) a maioria (n=11) apresenta resultados positivos nos dois momentos de avaliação; ii) um dos CE melhorou consideravelmente desde a primeira avaliação situando-se, na segunda avaliação, em níveis adequados (passou de “não adequado” para “adequado”); iii) um CE agravou a sua situação desde a avaliação anterior (passando de um nível “adequado” para “parcialmente adequado”).

Relativamente à segunda dimensão considerada - **Resultados das atividades científicas, tecnológicas e artísticas** – a análise evidencia uma realidade muito diferenciada entre IES quanto às condições para a investigação e evolução da melhoria. Nesta dimensão de análise constatou-se, relativamente à **integração/participação dos docentes do CE em centros de investigação**, que, finda a segunda avaliação: i) apenas sete cursos foram avaliados com “adequado”, dois deles em ambos os ciclos avaliativos e cinco apenas no segundo, o que traduz, neste caso, ter existido uma melhoria relativamente ao primeiro ciclo avaliativo (de “parcialmente adequado” para “adequado”); ii) cinco CE foram avaliados com “parcialmente adequado”, quatro deles em ambos os ciclos de avaliação e um por via do reconhecimento, pela A3ES, de melhoria na segunda avaliação (de “não adequado” para “parcialmente adequado”). Em síntese, e voltando à intenção de um movimento de melhoria, do conjunto dos 13 CE de LEB do subsistema politécnico público, houve uma melhoria geral, embora um dos CE ainda tenha sido considerado “não adequado”. Relativamente a **produção científica**, a avaliação

realizada pela A3ES mostra que nenhum CE do subsistema politécnico evidencia ainda o nível de adequação desejável. A análise realizada permitiu identificar que 11 CE foram considerados “parcialmente adequados” nos dois ciclos avaliativos, embora dois CE tenham até piorado quanto a este aspeto, passando de “adequado” para “parcialmente adequado”, na segunda avaliação. Apesar disso, os relatórios de avaliação da A3ES registam uma tendência de melhoria de alguns CE, neste parâmetro, referindo que alguns docentes têm um bom envolvimento em projetos de investigação, assim como na sistematização do conhecimento produzido. No entanto, a maior parte das referências remete para uma produção científica muito assimétrica entre os docentes dos CE e para um número muito reduzido de publicações em revistas indexadas. Esta situação justifica as várias recomendações, feitas pela A3ES, no sentido da melhoria desta dimensão da qualidade, as quais remetem, de um modo geral, para a necessidade de se definirem, institucionalmente, estratégias de apoio à investigação que permitam alargar, a todo o corpo docente, o envolvimento em projetos de investigação e a disseminação do conhecimento produzido em publicações científicas com impacto no CE.

Quanto à **integração do corpo docente do CE em projetos e parcerias internacionais**, a análise da avaliação realizada pela A3ES mostra resultados em linha com o indicador relativo a **atividades de desenvolvimento tecnológico e artístico** e, de um modo geral, com um cenário positivo de melhoria. Com efeito, os resultados relativos à segunda avaliação realizada pela A3ES mostram que a maior parte dos CE se situa num nível considerado “adequado” (n=9 e n=10, respetivamente) e são feitas referências a ter havido uma melhoria desde a primeira avaliação (de “parcialmente adequado” para “adequado”). É de acrescentar ainda que, do conjunto dos 13 CE deste subsistema, quatro foram avaliados como “parcialmente adequado” quanto à integração em projetos e parcerias internacionais e três relativamente a atividades de desenvolvimento tecnológico e artístico, apesar de, para os dois indicadores, um dos CE ter piorado os resultados relativamente à primeira avaliação (passando de “adequado” a “parcialmente adequado”).

5 Considerações finais

Retomando a questão que orientou o estudo apresentado neste artigo - “*A avaliação pela A3ES tem identificado melhorias no perfil dos docentes que asseguram os cursos de Educação Básica em Portugal?*” – os resultados obtidos permitem responder de forma positiva à questão. Com efeito, de um modo geral, foram recolhidas evidências de melhorias no perfil dos docentes que

asseguram estes cursos nos dois subsistemas de ensino superior público em Portugal. Não obstante estes indicadores positivos, aferidos na segunda avaliação, foram também identificadas áreas-chave a exigir aprofundamento da melhoria.

Com efeito, do conjunto dos 18 CE de LEB assegurados pelas instituições de ensino superior público (5 do subsistema universitário e 13 do subsistema politécnico), **14 CE** (4 do subsistema universitário e 10 do subsistema politécnico) foram **acreditados sem condições e pelo período de seis anos no segundo ciclo de avaliação** realizado pela A3ES, sendo que a este número acresce **um CE** (do subsistema universitário) que foi **acreditado sem condições por três anos**. Conclui-se, pois, que apenas três CE, correspondendo todos eles a IES politécnico, foram **acreditados condicionalmente**, finda a segunda avaliação realizada. Se atendermos ao facto de, na primeira avaliação pela A3ES, terem sido acreditados sem condições apenas nove CE (3 do subsistema universitário e 6 do subsistema politécnico), os resultados confirmam que as IES estão a envolver-se na procura da melhoria, no sentido justificado por Santos (2011) para a existência da avaliação.

Os resultados obtidos na avaliação pela A3ES indiciam poder sustentar-se a importância do processo de garantia da qualidade dos cursos no ensino superior, nomeadamente pelos procedimentos que a autoavaliação e regulação interna da qualidade podem desempenhar nos processos de mudança e na indução de dinâmicas de melhoria institucional e da ação docente (Leite & Fernandes, 2010, 2011). Neste contexto, haverá legitimidade para concluir que as dinâmicas avaliativas atuais se situam na linha de alimentação e reorientação dos processos de mudança e melhoria, servindo principalmente o propósito de apoiar a tomada de decisão pelas próprias IES.

Dirigindo o foco para o **perfil dos docentes** que asseguram a formação nestes cursos, a análise documental realizada neste estudo, mostra que, globalmente, foram também identificadas melhorias consideráveis nas duas dimensões alvo de análise. No entanto, a avaliação pela A3ES identificou também, de modo objetivo e recorrente, a necessidade de aprofundamento da melhoria em aspetos-chave que condicionam os níveis de adequação deste perfil.

A **coordenação dos ciclos de estudo** e a **estabilidade do corpo docente** não constituem, de um modo geral, e nestes casos do ensino público, motivo de preocupação na garantia da qualidade da formação, dado que quase todos os CE apresentam bons níveis de adequação nos dois momentos avaliativos. A existência de um corpo docente próprio, academicamente qualificado e especializado, é um indicador relevante do ponto de vista da qualidade (Tavares et al, 2015), situação identificada quer na primeira avaliação, quer na segunda, registando-se, inclusivamente, neste último ciclo, uma melhoria dessa qualificação. No entanto, a “lente” da

avaliação externa permite também evidenciar que a **alocação dos docentes às unidades curriculares** apresenta alguns problemas no subsistema politécnico. Como os dados analisados mostraram, na segunda avaliação, a A3ES identificou apenas oito CE com bons níveis de adequação (o que corresponde a pouco mais de metade dos cursos). Apesar disso, destes, três CE correspondem a situações de melhoria relativamente à avaliação anterior. Esta situação de comprometimento dos níveis de qualidade exigidos ocorre, particularmente, nas UC da componente de Didáticas Específicas. Se considerarmos que a formação em didáticas específicas “*abrange os conhecimentos, as capacidades e as atitudes relativos às áreas de conteúdo e ao ensino das disciplinas do respetivo grupo de docência*” (Artigo 10º do DL n. 79/2014), esta situação justifica a preocupação e as recomendações expressas e apresentadas pela A3ES nos relatórios analisados no âmbito deste estudo. Reconhecendo-se a relevância, expressa por vários autores (Korthagen, 2000; Cochran-Smith, 2003; Bates et al., 2010), de os formadores de professores terem um perfil académico e profissional adequado para responder às complexas exigências de preparação de professores para o século XXI (Leite et al, 2017), este parece ser um dos aspetos de primeira ordem a ser tido em conta, pelas IES, na continuidade do processo de melhoria pretendido.

No que diz respeito aos **Resultados das atividades científicas, tecnológicas e artísticas**, a avaliação realizada pela A3ES, globalmente considerada, permite concluir que, embora se registre uma tendência de evolução positiva em alguns CE, esta é uma dimensão que carece de maior investimento por parte das IES e dos respetivos docentes, quer no que diz respeito à **integração/participação em centros de investigação**, quer à **produção científica**. Recorde-se que, no segundo momento avaliativo, no que respeita à produção científica, a A3ES situa globalmente (n=16) os CE como parcialmente adequados (3 CE do subsistema universitário e 13 do subsistema politécnico), sendo que só dois CE do subsistema universitário foram considerados adequados (ambos nos dois ciclos avaliativos). Embora se reconheça que os docentes, *per si*, poderão desenvolver esforços para a participação sistemática em atividades de investigação (Leite, 2019) que se traduzam em produção e divulgação científica, compete em grande medida às IES criar condições internas (quanto a recursos organizativos e humanos) que facilitem essas dinâmicas por parte dos docentes (Ozga et al, 2011). Este investimento institucional poderá constituir uma mais-valia para aumentar a produção científica associada aos cursos, tornando-a mais alargada e robusta. Por outro lado, a investigação poderá constituir uma atividade de desenvolvimento profissional de alto nível, contribuindo para a construção, por parte dos docentes, de um perfil académico e profissional mais sustentado e adequado às áreas de docência a que se dedicam, garantindo maior qualidade à formação assegurada nos

CE. Quanto aos indicadores **integração em projetos e parcerias internacionais** e **atividades de desenvolvimento tecnológico e artístico**, os documentos de avaliação pela A3ES mostram que estes constituem domínios com bons níveis de adequação, embora com evidência de maior investimento no subsistema politécnico. Com efeito, quase todos os CE das IES politécnico evidenciam uma tendência de melhoria desde a primeira avaliação, situando-se num nível considerado adequado. Estes resultados assumem igualmente relevância no contexto da construção de um perfil académico e profissional adequado, particularmente associado à experiência de prestação de serviços à comunidade e de formação avançada nas áreas fundamentais do ciclo de estudos.

Em síntese, e como já referido, o estudo realizado permite responder positivamente à questão de investigação formulada, atendendo às evidências de melhoria apresentadas neste artigo e que foram identificadas nos relatórios de avaliação pela A3ES, particularmente ao nível do perfil dos docentes que asseguram os cursos de LEB em Portugal. Atendendo ao facto de a LEB constituir o 1º ciclo de estudos para a formação inicial de professores dos perfis de 1 a 5 (DL n. 79/2014), estas melhorias respeitantes à qualidade dos formadores de professores poderão ser indiciadoras de maior qualidade da formação assegurada, o que, a verificar-se, poderá vir a ter implicações positivas, a médio e longo prazo, na aprendizagem dos estudantes, futuros professores.

No entanto, os resultados obtidos colocam igualmente em evidência alguns aspetos-chave a exigir o aprofundamento da melhoria para um perfil mais adequado da equipa docente dos CE. Destacam-se a este propósito, as recomendações da A3ES relativas à alocação dos docentes às unidades curriculares que asseguram e à investigação e produção científica que, por constituírem aspetos de primeira ordem, mostram que as mudanças realizadas, embora relevantes, não estão ainda totalmente em linha com os níveis de qualidade pretendidos no quadro da agenda da qualidade associada ao PB.

6 Referências

- Alderman, Geoffrey & Brown, Roger (2005). Can quality assurance survive the market? Accreditation and audit at the crossroads. *Higher Education Quarterly*, Oxford, UK, v. 59, n. 4, p. 313-328.
- Amaral, A. (2001). Higher education in the process of European integration, globalizing economies and mobility of students and staff. In J. Huisman, P. Maassen, & G. Neave (Eds), *Higher Education and the Nation State*, London: Pergamon.
- Amaral, A. et al (2002). O ensino superior pela mão da economia, Fundação das Universidades Portuguesas.

- Amaral, A. (2005). Bolonha, o ensino superior e a competitividade económica. In J.P. Serralheiro (Org.), O Processo de Bolonha e a formação dos educadores e professores portugueses (p. 35-45). Porto: Profedições.
- Bates, T., Swennen, A., and Jones, K. (2010). The professional development of teacher educators. Abingdon: Routledge.
- Beck, W., van der Maesen, L. J. G., Thomase, G. C. F. e Walker, A. (2011). Social quality: a vision for Europe (Studies in Employment and Social Policy). The Hague/London/Boston: Kluwer Law International.
- Cochran-Smith, M. (2003). Learning and unlearning: the education of teacher educators. *Teaching and Teacher Education*, 19, 5–28.
- Dale, R. (2004). Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., & Ferreira, F. I. (2005). Ambiguidades em torno do processo de Bolonha: que formação para os educadores de infância e professores do 1º ciclo do ensino básico? In J. P. Serralheiro (Org.). O Processo de Bolonha e a formação de professores e educadores portugueses (pp. 149-150). Lisboa: Profedições.
- Furlong, J., et al. (2000). *Teacher education in transition*. Buckingham: Open University Press.
- Korthagen, F. (2000). Teacher educators, from neglected group to spearheads in the development of education. In G. Willems, J. Stakenborg, & W. Veugelers (Eds.), *Trends in Dutch teacher education* (pp. 36–49). Leuven-Apeldorn: Garant.
- Leite, C. (2013). O discurso da qualidade na avaliação dos currículos dos cursos de ensino superior e seus efeitos. In André Márcio Picanço Favacho, José Augusto Pacheco, & Shirlei Rezende Sales (Eds.), *Currículo: conhecimento e avaliação: divergências e tensões* (pp.123-135). Curitiba (BR): Editora CRV.
- Leite, C. (2019). Teaching, learning and research – An analysis of the academic and political agenda, in Pedrosa-de-Jesus, M.H. & Watts, D.M. (Eds) *Academic growth in higher education: questions and answers*. Brill Sense, Leiden/ Boston, pp. 19-30.
- Leite, C. & Fernandes, P. (2010). Desafios aos professores na construção de mudanças educacionais e curriculares: Que possibilidades e que constrangimentos. *Educação*, PUCRS (BR), 33(3), p. 198-204.
- Leite, C. e Fernandes, P. (2011). Inovação pedagógica: uma resposta às demandas da sala de aula universitária, *Perspectiva (UFSC)*, v. 29, n. 2, p. 507 - 533.
- Leite, C. & Fernandes, P. (2014). Avaliação, qualidade e equidade. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 19(2), 421-438.
- Leite, C.; Fernandes, P. & Sousa-Pereira, F. (2017). Post-Bologna policies for teacher education in Portugal: tensions in building professional identities, *Professorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, vol. 21, Núm. 1, 181-201.
- Murray, J. & Kosnik, C. (2011). Academic work and identities in teacher education. *Journal of education for teaching*, 37 (4), 243–246.
- Ozga, J., Larsen, P. D., Segerholm, C. e Simola, H. (2011). *Fabricating quality in education: Data and governance in Europe*. London: Routledge.
- Priestley, M., Biesta, G. & Robinson, S. (2013). Teachers as agents of change: Teacher agency and emerging models of curriculum. In M. Priestley, M.; BIESTA, G. J. J. (Eds.), *Reinventing the curriculum: New trends in curriculum policy and practice*. p. 187–206. London: Bloomsbury Academic.

- Priestley, M., Biesta, G. & Robinson, S. (2015). Teacher agency: what is it and why does it matter? In R. Kneyber, J. Evers (Eds.). *Flip the System: Changing Education from the Bottom Up*. p. 134-148. London: Routledge.
- Santos, S. M. dos (2011). *Análise comparativa dos processos europeus para a avaliação e certificação de sistemas internos de garantia da qualidade*, Lisboa: A3ES (Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior).
- Tavares, O., Sin, C. e Amaral, A. (2015). Internal quality assurance systems in Portugal: what their strengths and weaknesses reveal, *Assessment & Evaluation in Higher Education*, p. 1049-1064, DOI: 10.1080/02602938.2015.1064515
- White, S. (2018). Teacher educators for new times? Redefining an important occupational group, *Journal of education for teaching*, DOI: 10.1080/02607476.2018.1548174.

Documentos:

- Comissão Europeia (2010). *Improving teacher quality: the eu agenda*. Bruxelas: European Commission, <http://www.mv.helsinki.fi/home/hmniemi/EN_Improve_Teacher_Quality_eu_agenda_04_2010_EN>.
- D. L. n° 74/2006, de 24 de março – Regime Jurídico dos graus académicos e diplomas do ensino superior, alterado pelos D. L. n° 107/2008 e 230/2009.
- D. L. n° 369/2007, de 5 de novembro – Institui a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.
- D. L. n° 79/2014, de 14 de maio – Regime Jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário.
- ENQA. *Quality Assurance of Higher Education In Portugal: an assessment of the existing system and recommendations for a future system*. Helsinki: ENQA, 2006. Disponível em: <http://www.mctes.pt/archive/doc/EPHEreport.pdf>
- Ministerial declarations and communiqués, <http://ehea.info/page-ministerial-declarations-and-communicues>

Authors Profiles:

Fátima Sousa Pereira is Assistant Teacher at ESE-IPVC, where coordinates the degree in Basic Education. PhD in Educational Sciences from FPCE-UP. Integrated member of CIIE – FPCEUP. Research interest areas: teacher education and training; curriculum policies and practices; educational evaluation and assessment; educational change and innovation.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7533-6372>

Carlinda Leite is a Full Professor at the Faculty of Psychology and Educational Sciences at the University of Porto, Portugal, and senior researcher at CIIE (Centre for Research and Intervention in Education) where coordinates the CAFTe community (Curriculum, Evaluation, Training and Educational Technologies). She has coordinated several projects in teacher training, education and curricular policies, schools and projects evaluation, curriculum studies, teaching and curriculum in higher education and is the author of several books and articles.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-9960-2519>

Tema 3

Implementação local do Processo de Bolonha

Facing the Challenges of Bologna: The Implementation Process in IPCB

Ana Vaz Ferreira

vaz.ferreira@ipcb.pt

Polytechnic Institute of Castelo Branco

George Ramos

gramos@ipcb.pt

Polytechnic Institute of Castelo Branco

CITUR - Centre of Research, Development and Innovation in Tourism

Abstract:

The Bologna Process was responsible for the reformulation of the education system in several countries in Europe, with a great impact on the Portuguese education system, which presented a curricular structure and pedagogical practice very different from the recommended. This article, in addition to contextualizing the Bologna Process, exposes data related to the methodology followed by the Polytechnic Institute of Castelo Branco (Portugal) to monitor its implementation, as well as the indicators used to carry out annual monitoring reports. The strategies adopted by each higher school for the transition between curricular plans are presented, namely the methodology for adopting credits and for adapting to new study cycles. It also addresses the centralized strategy for monitoring the Process and planning initiatives that involved all higher schools. After implementing the Bologna Process, the quality assessment system was structured, based on previous work and considering performance indicators and the institution's structure. This work makes it possible to measure the profound changes incorporated at all levels and to understand their impact on teaching and learning practice.

Keywords: Bologna Process at the IPCB. Indicators. Student-centered teaching.

1 Introduction

The last decade of the 20th century brought about significant changes in society. The process of European integration and, more precisely, the creation of a European Higher Education Area (EHEA), is emblematic of such changes (Vöegtle, 2014). The world had to deal with multiple and significant social, economic and political transformations, creating changes in the relations of the society of which education is an integral part (Wielewicki & Oliveira, 2010). This transition reflected some trends, including globalization, the internationalization of the economy, the restructuring of the labor market and the transnational circulation of capital (Burbules & Torres, 2004).

Changes in teaching and learning lead to the need for higher education institutions (HEIs) to be aware of some problems: on the one hand, well-constructed interventions to change the circumstances that have prevailed for decades, adopting methodologies linked to normative and formal aspects, with consequent monitoring; on the other hand, an effective cultural change in relation to higher education teachers, emphasizing the centrality of the learning process in the student, and not the knowledge itself.

The Bologna Process (BP), which came to determine a set of relevant implementations in European higher education and research practices, constituted one of the most striking policy elements at the dawn of the 21st century (Fernandez-Sainz, García-Merino & Urionabarrenetxea, 2016). This process, which some observers consider as a treaty (Moreira, 2006), required articulation with the Lisbon Treaty (JOUE, 2010) in order to achieve a high degree of competitiveness (Magalhães, 2018), namely with the education system from United States. Additionally, new productive forces, the growing importance of the tertiary sector and the widening gap between developed countries and less developed economies, due to the importance of information and communication technologies, are elements that allowed to glimpse the need to promote a reconfiguration of teaching systems and models (Apple, 2016; Santos, 2000), reinforced by the reduction of the State as central to the hegemonic development model (Wielewicki & Oliveira, 2010).

In view of the transformations mentioned above, several questions arise as a set of challenges to Europe in the field of higher education: how to reconcile new demands (from a minimum and more competitive state) and the maintenance of social rights? How to competitively reposition Europe in relation to other geographical areas? How to promote research,

development and innovation towards a Europe of Knowledge? The attempted response is at the heart of the emergence of BP.

BP's contribution to meeting those challenges has become relevant, despite the criticisms that can be pointed out. The purpose of the work presented is twofold: on the one hand, to justify its need, recalling the European context related to the Process; on the other hand, to communicate its implementation at the Polytechnic Institute of Castelo Branco (IPCB)²⁷, a Portuguese higher education institution, and the results obtained.

To achieve this objective, the paper initially addresses the contextualization and need of the BP in the European context. After this phase, the work developed at the IPCB and the results that have been obtained are discussed. Finally, it concludes with the final references on the BP and its implementation in the specific case.

2 The Bologna Process and its general purposes

The transition to the 21st century established a repositioning of Higher Education, including two striking stages: the widespread access by increasing the educational supply infrastructure (Scott, 1995; Hockings, Cooke & Bowl, 2007; Uhlin, Johannesson & Silén, 2007), making education more commercial (Pritchard, 2006); the impact of the introduction of the principles associated with the Bologna Declaration and the focus on student' skills, and active methodologies (Bologna Declaration, 1999).

In 1998, during a meeting of the Ministers of Education from Germany, France, Italy and the United Kingdom (which resulted in the Sorbonne Declaration), the direct catalyst for the BP emerges. In this communication, the predominant role of universities in the development of the European social dimension is highlighted, referring to the opportunity “to engage in the endeavor to create a European area of higher education, where national identities and common interests can interact and strengthen each other for the benefit of Europe, of its students, and more generally of its citizens” (Sorbonne, 1998: n/p).

The following year, a new meeting, bringing together 29 countries, culminated in the Bologna Declaration. The Declaration's explicit objective was to build an EHEA (Vöegtle, 2019) and facilitate the construction of a Europe of science and knowledge. The priorities mentioned in the Declaration were: the adoption of a convergent structure of academic degrees

²⁷ IPCB is a Polytechnic Institution of the Portuguese Higher Education System, that considers also Universities. IPCB is divided in 6 Higher Schools of different areas of knowledge.

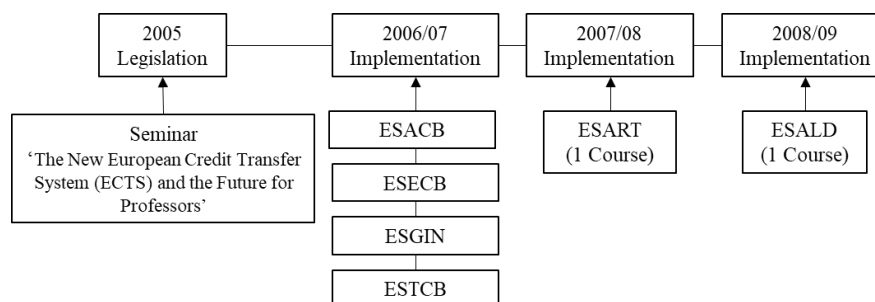
between countries, the adoption of a system of higher education in three cycles, the establishment and generalization of a system of accumulative and transferable credits, the promotion of academic mobility, quality assurance and the increase in the European dimension of higher education (Macedo, 2017; Oliveira, Teixeira & Araújo, 2012; Veiga & Amaral, 2011; Wielewicki & Oliveira, 2010). It should be added that the diversity of interpretations on different themes produces a heterogeneity that made implementation quite difficult (Veiga & Amaral, 2011), adding to the fact that it is a process that was assumed to be continuous and adaptive.

The objective of creating an EHEA had the implicit objectives, on a European scale, of resuming the importance of higher education in Europe vis-à-vis with other geographical spaces, through the free movement of people, the increased opportunity for employment and the development of Europe all together. This purpose refers, through the BP, to the commodification of higher education, in the sense that education is considered a good (and not a right) (Freitas & Jung, 2018; Wielewicki & Oliveira, 2010; Zgaga, 2019). This invocation would help the development of European competitiveness, although it is not immune to criticism (Lima, Azevedo & Catani, 2008; Veiga & Amaral, 2011; Vöegtle, 2019; Zgaga, 2019).

3 Implementing the New Courses Structure

The transition to the new curricula was carried out from 2005, coming into force in the academic year 2006/2007 in some IPCB courses, in different higher schools, according to the schedule presented (Figure 1).

Figure 1 – Implementation of the Bologna Process at the IPCB



Considering that the processes took place autonomously in each higher school, the generic methodology followed is presented above. In all higher schools, students and teachers were

consulted, involving them in the process of reformulating the courses, namely in the definition of new components such as 'workload' and 'European Credits System - ECTS'.

The seminar “The new European Credit Accumulation and Transfer System (ECTS) and the immediate future of teachers”, in 2005, was the starting point for the implementation of the BP. From here, meetings were held with teachers to explain the method for calculating the ECTS, and with the institutional bodies, where the strategic issues that guided the implementation of the BP were discussed, the most fundamental concern being the implementation of the new credit system. This concern was also supported by the analysis of surveys, carried out among teachers and students, to determine the expected workload in each curricular unit (CU). There were exceptions to courses in the health field due to lack of definition at a higher level on the duration of the study cycle (if 180 or 240 ECTS).

In addition to the duration of the study cycles, philosophy and organization of curricula and definition of the desired competences, the changes to be introduced in the teaching and assessment methodologies were also discussed, with a view to focusing them on the student and his learning. A fundamental concern was that all students and teachers were committed and involved, in order to clarify the whole process of adaptation to Bologna and also to estimate, with the utmost rigor, the expected workload (contact hours and autonomous work) of the student in each CU.

Throughout the academic years 2004/2005 and 2005/2006, several initiatives were carried out that aimed to inform about the BP.

In the curricular plans there are no more CUs with purely theoretical components, being replaced by theoretical-practical components. In a later phase, all curricular plans started to include a foreign language and an entrepreneurship CU

In the 2006/2007 academic year, the Tutoring System (TS) was implemented for all students enrolled in undergraduate courses already adapted to Bologna, and afterwards extended to all graduation courses.

The IPCB, aware of the importance that the use of the e-learning platform could have in the teaching/learning process and to increase scholar performance, made available conditions for the wider use of that digital tool by the academic community.

The implementation of PB in the IPCB also considered the regulatory rules issued by the general legislation and those instituted at the IPCB level.

In 2007, in a joint approach, the IPCB applied for POCI2010 (financing program) and saw the application for the ‘AIA Project - Welcoming, Integrating and Accompanying’ approved. As part of this project, it was possible to implement the TS in all higher schools, as well as carry

out a pedagogical training plan, create workspaces for students (aimed at the development of autonomous work) and the definition of a set of data to analyze in order to assess dropout risks and monitor students' academic success.

4 The Adoption of a Centralized Structure to Accomplish Bologna Process Objectives

4.1 Defining Criteria to Follow Up the Changes

In September 2009, a centralized strategy for addressing the necessary changes in the scope of implementation in BP was defined. In this sense, a working group was appointed, coordinated by the Institutional Coordinator of the Bologna Process (ICBP) and formed by a representative from each higher school, to promote the monitoring of the BP's implementation, as well as to define a set of strategies and actions that motivate adaptation to the new teaching and learning model.

Since 2009, initiatives have been coordinated at the level of all higher schools that allowed the generalization of activities and rules that covered the teaching and student community. Various documents were established at the institution level: the accreditation code, the guidelines for the tutoring system, the academic glossary, the curricular unit sheet template, the guidelines for the Diploma Supplement, the indicators for the completion report of the Bologna Process, the strategy for pedagogical training for teachers, the definition of a pedagogical training plan and the academic characterization of students. This group was also responsible for preparing the Bologna Process Completion Reports since the 2008/09 academic year, which included the definition of a survey applied to teachers and students.

Considering the added value of the exchange of experiences between teachers, the team, in 2009, organized the Seminar "Revisiting Pedagogy in the New Higher Education Model", with the presentation of pedagogical strategies by several national and foreign HEIs. The team was also responsible for organizing a National Meeting (Ramos et al, 2012) in which this article is inserted, given the importance of debating the Implementation of the Bologna Process at a stage when this shift to a new teaching and learning paradigm should be consolidated.

In order to build a strategy to analyze the implementation of the BP, the first step was to determine what would be monitored in terms of the institution. Bearing in mind the work developed, namely by the European Association for Quality Assurance in Higher Education

(ENQA, 2009) and by the Follow-up groups related to the implementation of Bologna in Europe, the indicators used over the years were built.

The indicators used to analyze the changes made in the pedagogical field (namely, measuring the evolution of the various components weight of the student's work in the total number of working hours, finding ways to support the promotion of scholar success and measuring the skills acquisition by students), are shown in Table 1.

The need for greater capacity to manage the student's work more autonomously was one of the difficulties of the BP, regarding the student. The effort for the student to develop his study in an autonomous way reinforced his self-management skills. Some discrepancy was noted in the results collected, coexisting students who were able to manage their work autonomously, if there was a prior explanation of the intended objectives, and other students who could not do this management. The need for teachers to provide students with information and guidance on the set of works, readings and activities proposed within the scope of autonomous work was perceived, guiding this work towards specific objectives known to students.

A system provided by the institution was the implementation of the Learning Construction Project (ConstAp). An important aspect in terms of the development of student activities, in a continuous assessment regime, consisted of the perception about the significance of these activities: from the moment it was explained to students about the objectives and competences to achieve, there could be a better understanding of the reasons sustaining the activities.

Table 1 – Criteria and indicators for monitoring BP implementation

Criteria	Changes made in pedagogical matters	Student's workload	Support measures to promote school success	Skills acquisition by students
Indicators	Student's autonomous work capacity	Average number of weekly hours dedicated to CU	TS - support for the student integration process	Prior preparation for learning
	Transition to curricular plans expressed in ECTS	Estimated working hours	TS - support in time management and definition of study methods	Learning autonomy
	Adequacy of skills to curricular plans and CUs	Adequacy of defined contact and working hours	Increase in the practical component of the teaching-learning process	Acquisition of curricular and extracurricular skills for employability
	Acquisition of language skills		Reinforcement of the resources made available to students	Encouraging students to participate in seminars, lectures, congresses inside and outside the Institution
	Evaluation process adapted to CU objectives		Pedagogical update of teachers	Encouraging extracurricular practical work aimed at the community
	Use of new teaching resources			Encouraging mobility
	Valuing creativity			Participation in research projects
	Encouraging mobility			
Competences suitable for the professional future				

4.2 Changes Made in Pedagogical Matters

The transition of the curricula to ECTS covered all training offered by the institution, and in some cases, there was a restructuring of curricular plans within the scope of undergraduate courses' submission to the Portuguese Higher Education Assessment and Accreditation Agency (A3ES). The work related to the connection between the different components of the training process in the different CUs and in the different undergraduate courses was a fundamental concern that guided the action of the higher schools' scientific councils.

Taking into account the specific nature of some courses taught, and according to the competences to be achieved, creativity was one of the fundamental elements in the student's expected performance, constituting, in this way, an evaluation criterion. This valuation, formal but increasingly informal, constituted a work that was being developed, with natural predispositions in some higher schools to value this creativity, while in other, with more traditional courses, this variant was not so valued.

In another dimension, the support and permanent involvement of higher schools in activities, such as participation in projects, competitions and diverse initiatives by students, was a natural feature of the institution. Although there was no evolution in this field, the progressive work of involving students and alignment with services delivery, which is strategically linked to the IPCB's action, may have contributed to the improvement of this factor.

The mobility culture was implemented and systematically promoted, at the level of the various potential audiences. Clarification sessions on mobility programs were held in different higher schools. It was found that, for the benefit of students' mobility and the advantages that these programs bring, there was a certain flexibility, adaptation and crediting of the programs attended in foreign HEIs, maintaining a coherence with the skills required in each area.

The appointment of teachers as local Erasmus coordinators corresponded to a practice that values institutional involvement and provides greater assurance regarding the accreditation of the skills developed in foreign HEIs in IPCB's courses. Until 2012, there was a slightly negative evolution in almost all dimensions of mobility, with the only exception of incoming students. Currently, mobility is a central element of the Institution, either through the Erasmus+ program or through the integration of other international students.

The incorporation of foreign language CU in the curricular plans and the possibility of 'buying' CU (for non-students) corresponded to good institutional practices. In addition, the more targeted dissemination of language training services provided by the IPCB's Center for

Languages & Culture constituted an added value as a contribution to overcome institutional and community needs.

In the curricula revision processes that took place during the 2009/2010 academic year, with the impact on the following academic year, foreign language CUs were included in all curricula of study programs, leading to the degree of undergraduate taught at the institution, covering one or more semesters. This domain was noted in terms of evolution by the academic community, so the availability of languages is considered fundamental in the training of the individual, both in personal and professional terms.

The use of pedagogical resources with innovative features was valued, namely regarding e-learning. There was a culture of small 'local' training in the scope of e-learning, made available to the entire educational community, including the students themselves. The availability of some technologies for use in the classroom has become a reality.

The appreciation of the connection between the skills to be achieved and the needs of professional life was valued by the academic community, making this aspect an example of good institutional practice that showed a proactive effort in the construction of curricula. With this optimistic background, the institutional efforts so that students were able to fully achieve the competences provided for in the various undergraduate courses was a trajectory that the different higher schools pursued and forced themselves to achieve.

The introduction of the practice of continuous assessment was very positive throughout the Institution, having been increased annually.

4.3 The Evolution of Students' Workload

To measure the evolution of the weight of the various components of the student's work in the total hours of work in each higher school of the IPCB, the following indicators were defined: average number of weekly hours dedicated to the CU; estimation of working hours; adequacy of contact and working hours defined.

The following analysis allowed to find answer(s) to the questions: Do the curricular plans defined in the scope of adequacy to Bologna reflect the reality of the student's work in each CU? Have mechanisms for monitoring and validating this adequacy been implemented?

The defined workload proved to be effective and adequate, and the plans initially proposed were generally maintained.

The implementation of the Teachers' Pedagogical Performance Assessment Survey revealed, on the one hand, an institutional concern with the pedagogical quality of the training provided and, on the other, allowed a reading in relation to the referred indicators. This survey was applied at the IPCB and adapted according to new realities resulting from legislative changes and institutional needs.

Currently the survey is conducted online, and the student can express his opinion on specific components of each CU, such as workload, teaching performance, facilities, in addition to self-criticizing his participation.

In addition to this instrument, and as previously mentioned, the implementation of the ConstAp Project, developed by ICBP in 2009/2010, considered the definition of monitoring instruments that would revert in a methodological process of defining learning activities, their objectives and skills to be developed. In practical terms, it followed the methodology of the teacher making available, at the beginning of each week, the plans of the classes to be taught, identifying the activities that would be developed, as well as their typology. These should be directly related to the skills to be acquired, allowing the student to relate the syllabus with the pedagogical practice. The evaluation activities resulted from this process and should result from its stages. The project consisted of defining the activities to be carried out during the autonomous work and controlling the time spent by the student with the monitoring of the training path through a Single Evaluation Grid.

The project allowed to analyze some dimensions of the teaching-learning process, such as: the activities carried out, methodologies used in the activities, moments of evaluation, relation between the hours of autonomous study planned and effective, as well as the difficulties verified. It also allowed to draw some conclusions regarding the adjustment of the workload to the number of ECTS foreseen in each CU involved.

The project's objectives referred to the major challenges to be overcome: to motivate the use of active teaching/learning methods; motivate the implementation of a continuous assessment methodology; adjust the student's workload throughout the semester; monitor the time dedicated to autonomous work, guided by the teacher; develop a process of self-regulation of learning by the student (working method); promote cooperation and coordination of the various pedagogical activities developed.

The implementation of the ConstAp Project represented an important step in the attempt to monitor the student's autonomous work. Although adherence to it was not desirable, it was possible to conclude that it contributed to reflect and rethink the teaching-learning process in its various stages, regarding teaching methodologies and learning assessment.

In addition to institutional recognition, one must address the international recognition by the European University Association, which, in its IPCB Evaluation Report (2011), referred to the added value of this project.

4.4 Supporting the Student's Success

Among the measures implemented in the IPCB that aimed at preventing and monitoring absenteeism, success and dropping out, and other strategies to support students, the implementation and consolidation of the TS in all higher schools, since the 2008/2009 academic year, can be highlighted, as well as the approval of the IPCB Tutorials Regime Code in the 2010/2011 academic year.

However, the TS turned out to be a measure out of step with the aspirations of students in higher education, and their participation in the meetings and activities promoted was of little relevance.

Since the 2006/2007 academic year, there has been an increase in the practical component in the teaching activity and a greater involvement of students, which has been reflected in a greater success when facing professional activities. In addition to the internships, the IPCB encouraged relations with firms and the community, through projects and services.

As a result of the increase in the practical component in the teaching-learning process, some CUs have been readjusted and reformulated over the years. As a way of reinforcing this practical component, a CU on Entrepreneurship was created in all IPCB courses. It was also encouraged students' participation in the annual entrepreneurship competition, providing an opportunity to get closer to the real economy, increasing the practice teaching component, while encouraging the creation of business ideas.

Over the years, there has been a reinforcement of the resources made available to students in different higher schools, mainly workspaces, improvement of bibliographic resources (in libraries and online) and psychological support, with the latter registering a very significant increase in demand by students.

In the 2010/2011 academic year, considering teachers' feedback about their continuous pedagogical training, there were significant changes in relation to the pedagogical updating of teachers. In this field, a teaching staff training plan was implemented, which was worked on by the ICBP team and which had its first edition in the 2011/12 academic year.

The plan made available allowed teachers to choose according to personal interest, both in the area of distance training, as well as collaborative work or the definition of objectives and competences. Subsequently, a second plan was designed, oriented towards the Quality Assurance System for the Learning Process (QAS-LP), based on the preparation of the documents that made up the system in order to standardize the interpretation of the elements contained therein.

4.5 Acquiring Transversal and Multidisciplinary Competences

As for the actions and measures implemented by the Institution in order to facilitate / develop the process of acquiring transversal and extracurricular skills, the issues related to the prior preparation of learning were analyzed in order to be able to bridge failures resulting from insufficient preparation in some CUs, accomplished by teaching of specific subjects modules promoted by the teachers.

The increase in the elaboration of partnerships, whether for the realization of curricular internships, practical components on the job, projects and research, as well as in the requests for collaboration for teaching in/with national and European universities, contributed to increase the acquisition of transversal and extracurricular skills by students.

The possibility of carrying out internships under the ERASMUS+ program allowed students an international opportunity that provided the development of important skills for improving professional performance, in addition to contact with other cultures, and, in some cases, represented a job opportunity. The establishment of protocols with different entities, in the areas of knowledge taught at the IPCB, was an asset in the relationship with the outside world and in the contribution to local and regional development, with an effort that resulted in an increase in protocols signed by the IPCB.

It is worth noting the positive evolution that has occurred since 2008/09 regarding the accreditation of extracurricular activities, since they have been accredited in higher schools and/or insertion of these skills in the Diploma Supplement.

5 Next Steps after the Bologna Process

5.1 Implementing the Quality Assurance Process

From 2012, the same team that developed the BP implementation activities started implementing the Quality Assurance System for the Learning Process (QAS-LP).

Figure 2 - Schedule and documents defined under the QAS-LP

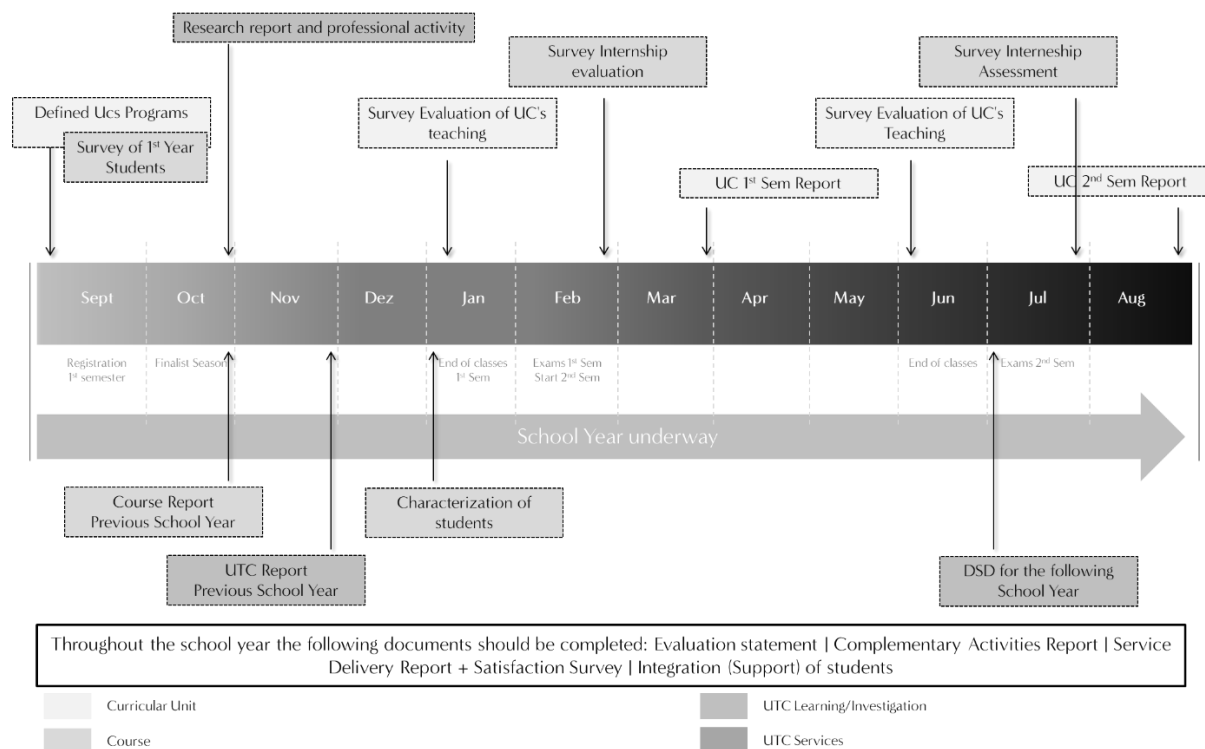


Figure 2 shows a set of documents that were part of the system, distributed throughout the academic year according to the periods in which they should be prepared.

The system was structured according to a set of documents that made it possible to monitor and measure the results obtained throughout the teaching and learning process, disseminating them and assessing the need for improvement and adjustments.

The system remains in force, even though some of the proposed initial models have been revised.

5.2 Diversity in Higher Education

The BP also implemented the culture of lifelong learning, boosting the need to expand the boundaries of higher education to new audiences and training, which is more suitable to innovation and specialization in the labor market and the economy. The classrooms started to bring together students from the most diverse age groups and with different learning and knowledge backgrounds, an important contribution to the wealth of learning and experiences.

In addition to the above mentioned, national policies for the integration of international students in higher education have been updated. This adds to the reception of students from other countries and continents, further promoting cultural diversity and different knowledge acquisition.

A third factor to add was the mobility of students and professionals driven by the European common space, with the recognition of degrees in the different member states. Thus, the use of distance learning platforms have become a common and necessary practice, both to make documents available to students who are not available for classroom participation, and to teach courses entirely online, offering more specialized and suitable training for active professionals in different sectors of society.

6 Conclusions

A Europe of Knowledge is now widely recognized as an irreplaceable factor for social and human growth, and as an indispensable component for consolidating and enriching European citizenship, capable of giving its citizens the skills necessary to face the challenges of the new millennium, together with a shared awareness of values and belonging to a common social and cultural space.

The operationalization of the new teaching/learning framework corresponded to a challenge overcome in the scope of the HEIs, but which required cultural changes and regulatory adaptation to this new framework. Quality management in higher education is also a framework for the new reality, and its implementation is fundamental to guarantee high and comparable levels of exigency.

The complementarity between the quality management systems and the teaching process itself is clear, now adapted to the reality of BP. All monitoring indicators were duly defined and

adjusted to the reality of the institution, allowing the monitoring of the teaching and learning process, making the analysis and evaluation activities of the instruments used systematic.

The demands on higher education and the pressure of mobility and flexibility of courses are factors that deserve further reflection. The evolution was clear, and the BP was the beginning of a radical change that contributes to creating a united Europe. This dynamic, although still difficult to manage and full of challenges for the future, reflects an important added value: the sharing of knowledge, culture and expertise.

7 References

- Apple, M. W. (2016). *Ideologia e currículo*. Porto Alegre: Artmed Editora.
- Burbules, N. C. & Torres, C. A. (2004). *Estado e Globalização: Uma introdução. Globalização e Educação: perspectivas e críticas*. Porto Alegre: Artmed.
- ENQA (2009). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Acedido em 24 de fevereiro de 2020, em: http://ecahe.eu/w/images/3/3c/Standards_and_Guidelines_for_Quality_Assurance_in_the_European_Higher_Education_Area.pdf
- Fernandez-Sainz, A., García-Merino, J. D., & Urionabarrenetxea, S. (2016). Has the Bologna process been worthwhile? An analysis of the Learning Society-Adapted Outcome Index through quantile regression. *Studies in Higher Education*, 41(9), 1579-1594.
- Hockings, C., Cooke, S., & Bowl, M. (2007). Academic engagement' within a widening participation context: A 3D analysis. *Teaching in Higher Education*, 5-6(12), 721-33.
- Jornal Oficial da União Europeia (2010). *Tratado de Lisboa*. Acedido em 20 de fevereiro de 2020, em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF
- 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. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(1), 7-36.
- Macedo, B. (2017). O Processo de Bolonha: Discursos e dinâmicas da reformulação educacional nas universidades da União Europeia. *Algumas reflexões*. *Debater a Europa*, (16), 209-219.
- Magalhães, A. (2018). A Reconfiguração do Mandato Político Endereçado à Educação Superior Europeia. *EccoS - Revista Científica*, 47, 127-148.
- Moreira, A. (2006). Bolonha: sem pressa, sem perda de tempo. *Cadernos BAD, O ensino superior em informação e documentação e o processo de Bolonha*, n.º 1, p. 6-9.
- Oliveira, E., Teixeira, L. & Araújo, E. (2012). Adoção de procedimentos internacionais, do Processo de Bolonha, por uma universidade nacional: um estudo de caso. *Revista Ibero Americana de Estratégia*, 11(3), 263-288.
- Pritchard, R. (2006). British and German education students in a shifting scenario. *Higher Education Management and Policy*, 3(18), 1-23.
- Ramos, A., Cruchinho, A., Delgado, F., Ramos, G., Pereira, P., Sapeta, P. & Afonso, P. (Coords.) (2012). *A Concretização do Processo de Bolonha em Portugal – Encontro Nacional*. Castelo Branco: Editions IPCB.
- Relatórios de Concretização do Processo de Bolonha no IPCB – Reports from academic years 2008/09 to 2010/11. Castelo Branco: IPCB.

- Santos, B.S. (2000). *A crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez.
- Scott, P. (1995). *The meanings of mass higher education*. Buckingham: Open University Press.
- Sorbonne (1998). Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system. Acedido em 25 de fevereiro de 2020, em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998_Sorbonne/61/2/1998_Sorbonne_Declaration_English_552612.pdf.
- The Bologna Declaration (1999). Joint declaration of the European Ministers of Education. Acedido em 25 de fevereiro de 2020, em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/02/8/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf.
- Uhlin, L., Johannesson, E., & Silén, C. (2007). To challenge students beliefs to support transition into higher education. Final Report, Centre for Educational Development and Research, Faculty of Health Sciences, Linköping University. Acedido em 20 de fevereiro de 2020, em: https://pdfs.semanticscholar.org/aa30/23ab9dd3b5d35339a63fe2d0354bd0f696c1.pdf?_ga=2.128657348.932588281.1583321782-774468542.1583321782
- Veiga, A., & Amaral, A. (2011). Uma interpretação do olhar da História sobre Bolonha. *História: Revista da FLUP*, 1, p. 29-40.
- Vöegtler, E. (2014). *Higher Education Policy Convergence and the Bologna Process: A Cross-National Study*. Transformations of the State. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vöegtler, E. M. (2019). 20 years of Bologna-a story of success, a story of failure: Policy convergence and (non-) implementation in the realm of the Bologna Process. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(4), 406-428.
- Wielewicki, H. D. G. & Oliveira, M. R. (2010). Internacionalização da educação superior: processo de Bolonha. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, 18(67), 215-234.
- Zgaga, P. (2019). The Bologna Process in a global setting: twenty years later. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(4), 450-464.

Authors Profiles:

Ana Vaz Ferreira is an architect, master and Ph.D. in Civil Engineering from Coimbra University – Portugal. Is Professor at the Civil Engineering Department of the Higher School of Technology, Polytechnic Institute of Castelo Branco – Portugal and Invited Lecturer in FCTUC. Her research interests cover the areas of Sustainable Construction, Rehabilitation and Building's Thermal Behaviour and Higher Education Studies.

George Ramos has received a Ph.D. from the Coimbra University – Portugal, Coimbra in 2016. Is now an Assistant Professor at the Social and Human Sciences Department of the Management Higher School of the Polytechnic Institute of Castelo Branco - Portugal and a Researcher of Tourism Innovation, Development and Research Centre. His research interests cover the areas of Tourism

