

## Políticas de educação superior e de formação de professores no vulto ideológico da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)<sup>1</sup>

*Higher education and teacher training policies in the Agency for Assessment and Accreditation of Higher Education (A3ES) ideological form*

*Políticas de educación superior y formación docente en el ámbito ideológico de la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES)*

Henrique Manuel Pereira Ramalho <sup>2</sup>

Politécnico de Viseu, Escola de Educação, Centro de Estudos em Educação e Inovação

**Resumo:** O presente ensaio tem como objetivo analisar e interpretar a influência da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) na formação de professores em Portugal, compreendendo-a no quadro da narrativa da profissionalidade docente de matriz europeísta. O cerne da problemática em questão passa por dirimir a relação que esta instância tem vindo a consolidar com a velha escala do (euro)centralismo político da profissionalização docente. Adotamos uma metodologia de macroanálise de conteúdo sistemática do *corpus* legislativo de referência. Concludentemente, damo-nos conta de uma perceção da arquitetura da formação docente cada vez mais focalizada numa profissionalização internamente vigiada e externamente estandardizada à escala europeia, sob a capa do espaço europeu do ensino superior.

**Palavras-chave:** Educação superior. Formação de professores. Vulto ideológico da A3ES.

**Abstract:** The goal of this essay is to analyze and interpret the influence of the Higher Education Assessment and Accreditation Agency (A3ES) on teacher's training in Portugal, by analyzing it within the framework of the European professional teaching narrative. The core of the issue in question is to assay the relationship this organization has been consolidating with the old scale of the (euro)political centralism of teacher professionalization. We adopted a methodology of macroanalysis of the systematic content of the legislative *corpus* of reference. In conclusion, we are aware of a perception of the architecture of teacher education that has become increasingly focused on professionalization internally monitored and externally standardized on a European scale, under the cover of the European space of higher education.

**Keywords:** Higher education. Teacher training. Ideological figure of A3ES.

**Resumen:** Este ensayo tiene como objetivo analizar e interpretar la influencia de la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES) en la formación del profesorado en Portugal, entendiéndola en el marco de la narrativa de la profesionalidad docente de una matriz europeísta. El núcleo del tema en cuestión es

---

<sup>1</sup> A linguagem utilizada no texto preserva a estrutura do português lusitano, cumprindo com as normas do acordo ortográfico.

Este trabalho foi financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto Ref.<sup>a</sup> UIDB/05507/2020. Agradecemos adicionalmente ao Centro de Estudos em Educação e Inovação (CI&DEI) e ao Politécnico de Viseu pelo apoio prestado.

<sup>2</sup> Doutoramento em Organização e Administração Escolar, pela Universidade do Minho (Portugal). Politécnico de Viseu, Escola de Educação (Professor Adjunto de nomeação definitiva), Viseu, Portugal. E-mail: [hpramaho@esev.ipv.pt](mailto:hpramaho@esev.ipv.pt); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5512-1278>.

resolver la relación que esta instancia viene consolidando con la vieja escala del (euro) centralismo político de la profesionalización docente. Adoptamos una metodología de macroanálisis de contenido sistemático del cuerpo legislativo de referencia. En conclusión, somos conscientes de una percepción de la arquitectura de la formación del profesorado cada vez más centrada en una profesionalización supervisada internamente y estandarizada externamente a escala europea, bajo el disfraz del espacio europeo de educación superior.

**Palabras clave:** Educación universitaria. Formación de profesores. Figura ideológica de la A3ES.

---

**Recebido em:** 01 de maio de 2021

**Aceito em:** 26 de outubro de 2021

---

## Introdução

A alusão às matrizes de feição europeísta dominantes no domínio geral do ensino superior e, mais particularmente, na área da formação de professores tem-se acentuado por meio de iniciativas que encontra o seu apogeu na Declaração de Bolonha (1999) e com as consequentes transposições legislativas sobre as políticas do ensino superior na Europa, que os diferentes estados-membros da União Europeia operaram a partir de então. No caso português, as transposições mais importantes ocorreram em três momentos sucedâneos e articulados entre si: i) a aprovação dos princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior (PORTUGAL, 2005); ii) a aprovação do regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior (PORTUGAL, 2006); iii) a normalização do regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior, (PORTUGAL, 2008).

Não sendo a agenda de Bolonha, *per se*, suficientemente impositiva, não obstante as transposições legislativas já sinalizadas, foi criada a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), adotando uma matriz instrumental, funcional e, por isso, também, metodológica de controlo, monitorização e avaliação dos sistemas de profissionalização docente em Portugal, precisamente enquanto método institucional, alegadamente independente e, até, dotado de uma pretensa neutralidade axiológica que a consagra como um elaborado mecanismo de convergência sistémica que tende para a harmonização da formação de professores na Europa (LIMA, 2012).

Alinhamos, assim, o nosso estudo com o objetivo de analisar e interpretar a influência da A3ES na formação professores, compreendendo-a no quadro da narrativa tecnocrata da profissionalidade docente de matriz hegemónica europeísta, procurando dirimir a relação que esta agência nacional instituída na linha da eurocracia tem vindo a consolidar com a escala do

(euro)centralismo político das arquiteturas da formação docente cada vez mais focalizadas numa profissionalização docente sob os *standards* europeus e comandados à distância por meio de agências nacionais de monitorização de conformidades.

### **Breve problematização da matriz da educação superior de feição europeísta**

A discussão da matriz curricular da formação de professores, imbuída, necessariamente, nas políticas mais gerais da educação superior desenvolvida na última década na Europa convoca-nos para a asserção do vulto ideológico da A3ES, explicitamente sediada no quadrante da ideologia da qualidade, enquanto braço da eurocracia dos sistemas de educação superior.

Mais do que consensual, a avaliação da qualidade das instituições de ensino superior (IES) constitui, atualmente, uma dimensão profundamente normalizada segundo um *ethos* cultural que se tem vindo a instituir de forma tecnocrata em vários países europeus, incluindo Portugal (PORTUGAL, 2007a; PORTUGAL, 2007c).

A preceito, no quadro da *European Higher Education Area* (EHEA), foi instituída a A3ES, cuja missão primordial é, precisamente, zelar para que a ideologia da qualidade se instale definitivamente, assegurando, paralelamente, a inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior, na prossecução da agenda da Declaração de Bolonha.

Na senda do espectro cultural e ideológico daquela Declaração surgiram sucessivos Comunicados com o objetivo de efetivar: *i*) o Comunicado de Praga (EHEA, 2001), retoma o tema dedicando-lhe uma secção específica e tratando o conceito de qualidade com maior abrangência, ao afirmar a necessidade de desenvolver cenários para a aceitação mútua de mecanismos de avaliação e acreditação/certificação, ou seja, de garantia de qualidade da formação ministrada; *ii*) com a reunião de Berlim (EHEA, 2003), é tomada uma posição mais assertiva no acelerar do Processo de Bolonha, no que concerne, em particular, à garantia da qualidade das IES, sintetizando-se num Comunicado que zela pela necessidade de desenvolvimento de critérios e metodologias de garantia da qualidade mutuamente partilhados, com vista à institucionalização de parâmetros-chave a serem contemplados nos sistemas nacionais de garantia da qualidade das respetivas IES. Na mesma linha política, com a criação da *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA, 2010), composta por membros das agências nacionais ou regionais associadas, integrando como membros efetivos apenas as agências associadas, eis que estavam reunidas as condições para estabelecer um consórcio de associações (a *European University Association* - EUA, a *European Association of Institutions*

in *Higher Education* - EURASHE e a associação estudantil *National Unions of Students in Europe* ESIB/*European Students Union* - ESU), com o objetivo de cooperar entre si na definição de padrões, procedimentos e orientações sobre a garantia da qualidade comumente aceites, e ainda na definição de orientações para assegurar um sistema adequado de avaliação externa para fomentar o trabalho a levar a cabo pelas agências de avaliação e acreditação nacionais; *iii*) com a reunião ministerial de Bergen (EHEA, 2005), foi assumido o compromisso de institucionalizar as diretrizes aí definidas nos respectivos sistemas nacionais de garantia da qualidade. A pretexto, o respetivo Comunicado concretiza o parecer de criação de um registo europeu para as agências de garantia da qualidade; *iv*) com o Comunicado de Londres (EHEA, 2007), retoma-se a agenda da qualidade das IES, com a reafirmação dos *Padrões e Orientações para a Garantia da Qualidade no Espaço Europeu de Ensino Superior adotados em Bergen*; *v*) por sua vez, o Comunicado de Lovaina (EHEA, 2009) surge, invariavelmente, muito focalizado na dilatação do Processo de Bolonha, com a inclusão do desenvolvimento de ferramentas multidimensionais de transparência de comparabilidade das IES, denunciando uma forte apetência pela criação de *rankings* das IES na Europa.

Também a propósito, começa a ser vulgar associar o efeito de regulação da educação superior ao vulto ideológico da *New Public Management* (LESSARD, 2006), no quadro de uma agenda globalmente estruturada para a educação (DALE, 2004; ANTUNES, 2004), com a preocupação central de ser constituído o formato da regulação da qualidade das formações fortemente dependentes de processos de avaliação e acreditação nacionais, com recurso, no caso português, à institucionalização da A3ES (PORTUGAL, 2007c), culminando com a elaboração de um quadro de princípios europeus comuns para as competências e qualificações dos professores (EUROPEAN COMMISSION, 2013). Precisamente, no alinhamento da ideologia da performance educacional, já antes o documento de trabalho *Repensar a Educação - Investir nas Competências para Melhores Resultados Socioeconómicos* (COMISSÃO EUROPEIA, 2012) veio dar orientações mais precisas sobre os princípios que deveriam suportar as competências e as ações de melhoria da formação de professores a incrementar nos diferentes Estados-Membros da União Europeia, prevendo, por exemplo, um novo quadro de competências dos professores, a reformulação dos sistemas de recrutamento, a garantia contínua de apoio ao início de carreira e a análise sistemática do desempenho docente. Algo que, aliás, mobiliza a ideia de performance aqui arrolada com recurso a uma

[...] tradição positivista, compreendida como domínio de procedimentos e técnicas, que busca sua legitimação no melhor desempenho funcional e sistêmico dos professores. Por essa razão, as políticas educacionais e a organização curricular utilizam esse conceito para fins de acordos descritivos, que têm como pressuposto a ação intervencionista de medir a eficiência do ensino, perdendo de vista o seu caráter linguístico estruturado. [...]. A compreensão da construção de competências na política oficial [que] é situada em um horizonte técnico que procura sua legitimidade na otimização do fazer dos professores e no melhor desempenho funcional das instituições formadoras. (CONTE, 2013, p. 87-88).

Propriamente, a face hegemônica do Processo de Bolonha, ao provocar um efeito de camuflagem da ideologia da qualidade e da performance educacional como se de mera agnição de senso comum se tratasse, constitui o embrião das anteriores orientações e tendências de regulação, sendo-lhe muito próprio um efeito de deslocalização das arenas de debate democrático sobre a formação de professores, sendo essas arenas substituídas por mecanismos e estruturas tecnocráticos induzidos pela crença no primado da ação especializada de técnicos, peritos, avaliadores institucionais e grupos de trabalho a quem estão associadas ações de avaliação externa e monitorização nacional e transnacional. Algo que tem vindo a ser prosseguido com o desenvolvimento de processos de meta-acreditação produtores de *standards* aportados a um senso comum generalizado, que deverão ser aplicados a todas as agências de avaliação nacionais e, conseqüentemente, a todas as instituições de educação superior e (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008).

Então, emergida deste cenário de regulação europeia da educação superior, a A3ES assume, em Portugal, a prerrogativa de uma agência dotada de um olhar vigilante e normalizador da formação de professores em linha com a fronteira ideológica da noção de competência performativa (CHAUI, 2014), segundo uma “relação performatizada” burocraticamente estabelecida entre o aspirante a professor e os processos de formação (ICLE; LULKIN, 2013, p. 117).

Sintetizando, eis um horizonte da formação e da subsequente profissionalidade docente afetas a um modelo produtivista (ANTUNES, 2007), numa clara alusão à ideologia da produtividade, constituindo-se numa “nova ortodoxia educacional” (HARGREAVES et al., 2002, p. 13) suportada por uma reedição dos processos de difusão e enaltecimento das competências profissionais com recurso a um enrijecimento da qualificação docente provocado pela prescrição de funções, competências e perfis profissionais que atualizam a ação docente no quadro das novas relações de produção escolar.

Concretiza-se, nesta linha europeísta da formação de professores, uma propensão epistemológica para a prática profissional decorrer de um saber aplicado e instrumental, denunciando uma conceção de professor interpretador e aplicador de um saber

tecnocraticamente fabricado e vigiado na escala da ideologia das competências essenciais sustentada pela recomendação sobre as competências-chave para a aprendizagem ao longo da vida (EUROPEAN COMMISSION, 2018) e, mais explicitamente, por uma política, pretensamente, neutra do sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.

### Nota metodológica

Tendo em conta as etapas de análise de conteúdo enunciadas por Laurence Bardin (1995), desenvolvemos uma sistematização de procedimentos do tipo temático categorial, prosseguindo com a definição das respetivas categorias, atendendo, especialmente, à homogeneidade e pertinência qualitativa dos temas adjacentes. Para isso, obedecemos a um procedimento caracteristicamente taxonómico, com recurso a um processo de codificação dos dados brutos inscritos nos documentos selecionados, correspondendo a uma agregação em unidades semânticas de registo ou “unidades de análise”, pela execução de “recortes de nível semântico” alinhados com o sentido dado à “noção de tema” (ALMEIDA; PINTO, 1995, p. 105). Propriamente, enveredamos por uma análise do tipo temático-categorial alinhada com um exercício de agrupamento de significações da mensagem, recorrendo a um processo de enumeração de referências específicas empiricamente relevantes, sob a forma de recortes de nível semântico. Configuramos, assim, uma “análise temática” com recurso a “proposições portador[as] de significações isoláveis” ou “palavras plenas” (BARDIN, 1995, p. 104-105), ou a “códigos de definição da situação”, que passa por descobrir “núcleos de sentido” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 221-223) com significado para os nossos objetivos analíticos. Para tal, utilizamos a regra da enumeração simetrizada com os critérios da presença (P) e/ou ausência (A) de “núcleos de sentido” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 221) retidos de forma não frequencial e portadores de indicadores com significação semântica relevante.

No cômputo global, o nosso *corpus* documental integrou os seguintes documentos:

Quadro 1 – *Corpus* documental

Documento	Designação
D1	Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março
D2	Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto
D3	Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro
D4	Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro
D5	Resolução n.º 53/2012
D6	Regulamento n.º 392/2013

Fonte: produção própria do autor

Em conformidade com a metodologia explanada, operamos com duas categorias temáticas surtidas pelas correspondentes unidades de análise, conforme o explanado no

quadro 2. No geral, trata-se de uma operação que corresponde à subsequente “unitarização ou transformação do conteúdo em unidades” (MORAES, 1999, p. 4). O critério de categorização que envolveu o processo de definição das respetivas categorias temáticas e as correspondentes unidades de análise (BARDIN, 1995) baseou-se numa classificação extraída dos referenciais teóricos que mobilizamos para o efeito.

Quadro 2 - Quadro referencial de categorização

Categorias temáticas (CT)	Unidades de Análise (UA)	Unidades de Contexto (UC)	
		P	A
<b>CT1 – Sentidos e significados da agenda formativa</b>	UA1 – Orientação para a ação autónoma dos atores e das instituições		
	UA2 – Orientada para a participação económica/produziva		
	UA3 – Orientação para a participação política convergente/em conformidade		
	UA4 – Enfoque numa visão europeísta hegemónica		
	UA5 – Enfoque numa visão europeísta focalizada na diversidade de valores		
	UA6 – Orientação para recriar perspetivas de desenvolvimento político, social e cultural		
	UA7 – Enfoque na prescrição de sentidos políticos, sociais e culturais pré-definidos		
	UA8 – Enfoque em arquiteturas e estruturas formativas flexíveis		
	UA9 – Enfoque na viabilidade organizacional na base da relação custo-benefício		
	UA10 – Arquitetura formativa orientada para o vocacionalismo		
	UA11 – Orientação para a comparabilidade harmonizadora da ação formativa		
<b>CT2 – Pressupostos axiológicos e representações sobre a formação</b>	UA12 – Enfoque formativo assente no valor da (garantia da) qualidade		
	UA13 – Enfoque formativo sustentado na ideia de qualificação técnica e no desenvolvimento de competências dos atores		
	UA14 – Enfoque formativo alinhado pelos valores da eficácia e eficiência económica		
	UA15 – Enfoque do funcionamento dos processos formativos na <i>accountability</i> , avaliação e controlo (externos)		
	UA16 – Enfoque formativo alinhado com o culto do comportamento padronizado		

Fonte: produção própria do autor

Conforme é apresentado no quadro seguinte, que sintetiza a apresentação dos dados, a sistematização da análise que operamos entre categorias temáticas e as correspondentes unidades de análise resulta de procedimentos de identificação e de afetação de unidades de contexto a que já, antes, chamamos de recortes semânticos retidos e sistematizados de forma não frequencial, conforme ilustrado no quadro seguinte, operando-se com uma distribuição

das unidades de análise segundo o critérios de presença e/ou de ausência de unidades de contexto em si contidas, com o significado semântico correspondente.

Quadro 3 - Afetação das unidades de análise aos documentos analisados em função da presença ou ausência de unidades de contexto agregadas ao seu espectro analítico

Documento	Categoria Temática	P	A
D1	CT1	UA1; UA4; UA6; UA7; UA10; UA11	UA2; UA3; UA5; UA8; UA9
	CT2	UA12; UA13; UA15; UA16	UA15
D2	CT1	UA2; UA3; UA7; UA10; UA11	UA1; UA4; UA5; UA6; UA8; UA9; UA10
	CT2	UA12; UA13; UA14; UA15; UA16	
D3	CT1	UA1; UA2; UA3; UA4; UA5; UA6; UA7; UA8; UA9; UA10; UA11	
	CT2	UA12; UA13; UA14; UA15; UA16	
D4	CT1	UA1; UA2; UA3; UA4; UA7; UA9; UA10; UA11	UA5; UA6; UA8
	CT2	UA12; UA13; UA14; UA15; UA16	
D5	CT1	UA7	UA1; UA2; UA3; UA4; UA5; UA6; UA8; UA9; UA10; UA11
	CT2	UA12; UA14; UA15; UA16	UA14
D6	CT1	UA1; UA2; UA7; UA9; UA10	UA3; UA4; UA5; UA6; UA8; UA11
	CT2	UA12; UA13; UA14; UA15; UA16	

Fonte: produção própria do autor

### O vulto ideológico da A3ES enquanto agência vigilante das políticas educação superior e da formação de professores

No que concerne à Categoria Temática 1, as unidades de contexto detetadas na nossa análise permitiram-nos fazer um alinhamento analítico e interpretativo com presenças semânticas significativas mais constantes afetas às UA7, UA10 e UA11 no âmbito do *corpus* textual dos D1, D2, D3, D4 e D6. Inversamente, as mesmas unidades de contexto estão ausentes no D5.

Analiticamente, diríamos que, por exemplo, a predominância de unidades de contexto cujo sentido se mantém alinhado com um explícito enfoque na *prescrição de sentidos políticos, sociais e culturais pré-definidos* (UA7), compreende-se pela clara intenção de sujeitar a educação superior (incluindo a formação de professores) a uma *agenda de comparabilidade harmonizadora à escala europeia* (UA11), rumo a uma cultura educacional assente em princípios comuns (DALE, 2004; ANTUNES 2007). Com igual preponderância, e mantendo a tendência das incursões semânticas anteriores, o *corpus* documental dos D1, D3 e D4, ao apresentar-se com



unidades de contexto muito explícitas associadas à UA4, denuncia uma forte crença na hegemonia cultural de matriz europeia, sustentada no paradigma da governação política assente no pressuposto de que as designadas “análises satisfatórias [...] procuram ou exibem o trânsito entre macrodimensões e microdimensões de análise, que investigam as causas, cuidam da qualidade das inferências, buscam explicar e responder a perguntas e utilizam a comparação como um instrumento de aprimoramento” (AGUILAR, 2013, p. 12). Sendo, aliás, essa intenção decorrente da agenda da ENQA e clarificada, em Portugal, em termos de regra oficial, prosseguida em quatro alinhamentos subsidiários entre si:

[...] (i) o alargamento da avaliação ao desempenho das instituições; (ii) a objectivação dos critérios da avaliação, a tradução dos resultados em apreciações qualitativas, dimensão a dimensão, comparáveis entre si e a clarificação das consequências da avaliação, quer para o funcionamento dos cursos e dos estabelecimentos de ensino, quer para o seu financiamento; (iii) a internacionalização do processo de avaliação, designadamente na dimensão de avaliação institucional; e (iv) a exigência de concretização, por universidades e institutos politécnicos, de sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação. (PORTUGAL, 2007c, p. 8032).

Faz-se notar, ainda, uma forte tendência para a prevalência de unidades de contexto com uma associação robusta da educação superior e, decorrentemente, da formação de professores, a uma feição vocacionalista muito expressiva (UA10), em linha com os dogmas da competitividade global, da eficiência e da eficácia das IES e dos seus atores, visando um preparo instrumental para servir, com alguma exclusividade, os propósitos de uma agenda europeia, de matriz econométrica e produtivista (UA2), a custo de padrões socioculturais pré-definidos (UA7), seja, por exemplo, em sede da Declaração de Bolonha (1999), seja, subsequentemente, por força dos consecutivos comunicados que têm vindo a sustentar a agenda do espaço europeu do ensino superior, seja, ainda, pelas sucessivas transposições legais que aqui são analisadas. Motivo pelo qual, o espaço europeu de ensino superior e da própria formação de professores pode ser sintetizado pela ideia de proximidade entre planos curriculares e mercado (FERREIRA, n.d.).

Reforçando, a agenda consolidada em torno dos valores de mercado, como sejam a eficiência, a eficácia, a produtividade e a qualidade parece concretizar-se em torno da ativação de agências como a A3ES, precisamente no prosseguimento de políticas de ensino superior submetidas ao modelo de regulação de matriz supranacional (ANTUNES, 2006), consolidado na forma de sugestão de definição de estruturas curriculares nucleares de matriz europeia (AMARAL; MAGALHÃES, 2004), cujos sentidos prováveis serão a consolidação do mercado e do cosmopolitismo europeus, supra regulados com base na nova trilogia de

garantia da qualidade, acreditação e reconhecimento (ANTUNES, 2006). E isto, em prol de uma vocação agregada a valores exclusivamente económicos, em que o

[...] ensino superior desempenha um papel fundamental no fomento da inovação, do crescimento económico, do aumento do emprego e da produtividade. O seu potencial impacto positivo pode ser reforçado se providenciar o acesso ao mercado de trabalho de recursos humanos altamente especializados e móveis. (PARLAMENTO EUROPEU, 2002, p. 4).

Em sentido inverso, das ausências semânticas mais relevantes, destacamos as que dizem respeito ao enfoque numa *visão europeísta focalizada na diversidade de valores* (UA5) e à alternativa da *orientação para recriar perspetivas de desenvolvimento político, social e cultural* (UA6), gerando-se, portanto, uma direção oposta, precisamente pela suscitação de um “[...] fenômeno de deslocação do processo de formação das políticas para a educação em direção ao nível supranacional” (ANTUNES, 2006, p. 65), de feição, explicitamente, hegemónica.

Relativamente à Categoria Temática 2, e tendo como referência o horizonte textual de todos os documentos em análise, demarcam-se presenças de unidades de contexto com significado muito relevante na linha semântica das UA12, UA13, UA15 e UA16, a propósito dos conteúdos presentes nos D1, D2, D3, D4 e D6.

Em concreto, e retomando um aspeto particular da CT1, a unidade de análise alusiva à *orientação para a ação autónoma dos atores e das instituições* (UA1) convoca-nos para asserções contraditórias, em que o eventual gozo de autonomia das instituições não pode desalinhar-se com a persecução de orientações centrais que, *per se*, o pressuposto da autorregulação das IES: “[...] a autonomia das instituições de ensino superior não preclude [...] a acreditação e a avaliação externa, nos termos da lei” (PORTUGAL, 2007b, p. 6360). A isto corresponde a incapacidade daquelas instituições para desenvolver, de forma autónoma, os seus sistemas de autoavaliação, entretanto, transformados em esquemas de controlo interno da sua ação, subsidiários e subjulgados aos referenciais emanados da A3ES e ademais referências europeias, em linha com uma tecnologia de extração de contas (LIMA, 2015), precisamente na senda da matriz semântica das UA15 e UA16. Algo, de resto, normalizado pelo legislador português: “[...] melhoria da qualidade e da relevância das formações oferecidas, o desenvolvimento de uma cultura de prestação de contas e a estruturação de um sistema de garantia da qualidade reconhecido internacionalmente [...]” (PORTUGAL, 2007c, p. 8032).

Percebe-se que a agenda europeísta da educação superior, onde está inculda a formação de professores, parece cumprir com um propósito de regulação transnacional, com recurso a agências (exemplo da A3ES) especialmente formatadas para esse efeito. Pela

mesma via instrumental, é instituída uma regulação da ação das IES e respetivos processos formativos fortemente conectada, por via das unidades de contexto emergidas em todo o *corpus* documental analisado (UA12 e UA16), ao vulto ideológico da *New Public Management* (KALIMULLAH; ALAM; NOUR, 2012), dando estrito cumprimento aos *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* do relatório da ENQA (2005), incorporados na Declaração de Bolonha, em reunião realizada em Berlim, de 2003. Inclusivamente, desta reunião saiu o Comunicado de Berlim (2003), dando conta da institucionalização, a nível europeu, do sistema europeu de créditos (ECTS – *European Credit Transfer and Accumulation System*), enquanto último trunfo da tecnocracia europeia para consolidar uma comparabilidade harmonizadora da qualidade do ensino superior no espaço europeu, em linha com o quadro semântico suscitado pela UA12.

Em particular, as incidências semânticas das unidades de contexto alocadas no *corpus* documental dos D2, D3, D4, D5 e D6 são demonstrativas do vulto ideológico de que as agências nacionais de avaliação e acreditação, com destaque para o caso português da A3ES, se revestem. Ou seja, pela análise e interpretação que nos é permitida fazer a propósito, tal vulto ideológico pode ser sintetizado com recurso a determinados vocábulos chave: *qualificação técnica e desenvolvimento de competências* (UA13), em prol de níveis de eficácia e eficiência compatíveis com o *ethos* económico da formação superior (BRESSAN; GASPARELO, 2018) e, mais restritamente, da formação de professores (UA14), sedimentados em processos coincidentes com a própria missão daquelas agências. Ou seja, algo coincidente com processos de *controlo, avaliação e accountability* (UA15) esquematizados, normalizados e instituídos a partir do exterior das instituições (AFONSO, 2015), sendo tais prerrogativas sublinhadas como tónicos para o culto do *comportamento padronizado* dos atores e das instituições (UA16), como vimos antes, numa lógica de *comparabilidade harmonizadora* (UA11), com recurso a iniciativas de standardização e harmonização do capital intelectual (MACHADO, 2007) produzido pelas IES. Eis que reemerge, com grande robustez, o primado do desempenho previsível, controlável e avaliável das IES, sedimentadas no epicentro ideológico que conecta a educação superior à economia do conhecimento (AFONSO, 2015), com recurso à institucionalização tecnocrata de agências de avaliação e acreditação dos processos formativos de professores. Na verdade, a institucionalização daquele primado parece inserir-se naquilo a que Alisson Paula, Frederico Costa e Kátia Lima (2019, p. 371) se referem como *accountability* educacional,

[...] compreendida em dois movimentos: 1) diagnóstico e; 2) contabilização. Esses dois movimentos buscam identificar e contabilizar o desempenho dos sistemas de educação tendo por base os objetivos estabelecidos previamente. Esse processo utiliza-se, também, como mecanismos de controle e reparo das falhas diagnosticadas entre objetivos e resultados.

Portanto, a A3ES acaba por ter uma atuação ideologicamente informada, ainda que disfarçada por um estatuto legal de entidade independente de direito privado (PORTUGAL, 2007c), a quem é confiada a missão de regular, em modo de projeto neutro de *accountability*, o pleno funcionamento das instituições de ensino superior em Portugal, depreendendo-se que o Estado estruturado e operacionalizado a custo de regras democráticas passou a estar incapacitado para exercer a sua função reguladora sobre o sistema público de ensino superior e, em particular, da formação de professores. Eis que nos encontramos ante um mecanismo de regulação liberal de uma *coisa* pública, enalçando a seguinte racionalidade política:

[...] um sistema em que, com base nas conclusões da auto-avaliação das instituições de ensino superior, cujos carácter insubstituível e importância são reconhecidos, a avaliação externa das mesmas instituições passe a estar a cargo de entidades que lhe sejam propriamente externas e não de entidades delas representativas em cuja actividade se confundiam, em termos de nexo de representação, avaliadores externos e avaliados (PORTUGAL, 2007c, p. 8032).

E, com efeito, o *ethos* neo gerencialista (LIMA, 1997) e mercantilista de Bolonha e as medidas de prolongamento da sua agenda, sendo veiculadas pela A3ES, afirmam-se e legitimam-se com recurso à poderosa retórica da garantia da qualidade de um sistema europeu de ensino superior (UA12), erigida de uma lógica claramente empresarial, sob a ação implementalista das diferentes agências nacionais de uma política de *accountability* traduzida num amplo e consistente processo de meta-acreditação de *standards* formativos.

No cômputo geral destas asserções semânticas, o uso abundante do termo qualidade (UA12) parece funcionar como aglutinador de um conjunto de sentidos e significados que subjazem a uma determinada agenda ideológica da educação superior e, recorrentemente, da formação de professores no atual cenário europeu. Porquanto, a A3ES emerge como o grande pendão técnico-burocrático da garantia da qualidade da formação de professores, ou seja, “A garantia de qualidade ficou a cargo das agências para efetivar essa finalidade do Estado” (PAULA; COSTA; LIMA, 2019, p. 374). Algo que surge na senda, por exemplo, do Comunicado de Bergen, com base nos pressupostos pré-definidos pela Associação Europeia para a Garantia da Qualidade da Educação Superior (ENQA, 2005), concretizando *standards* e orientações mestras que deverão passar, desde então, a ser monitorizadas e avaliadas, no caso português, pela A3ES, que, em última análise, deverá pautar a sua intervenção por uma

lógica de melhoria e garantia da qualidade do ensino superior, em linha com as restantes agências congêneres do espaço europeu.

## Conclusões

Ao incorrer na ideia do vulto ideológico da A3ES e na sua incidência nas políticas e práticas da educação superior em Portugal, mobilizamos os nossos argumentos em torno de questões que nos parecem absolutamente estruturantes na organização dos processos formativos adjacentes, com um destaque especial para os processos de formação de professores.

Portanto, acercamo-nos de uma análise de textos legais que compõem um *corpus* legal que determina, por um lado, a organização do sistema de ensino superior em Portugal e, por outro, a atuação da A3ES, em linha com uma agenda europeísta, necessariamente apegada a determinações ideológicas e culturais ditas dominantes ainda que não necessariamente oriundas de processos eletivos, aportando-se a efeitos pré-racionalizados de uma profissionalização docente supra estruturada no plano de uma tecnoestrutura supranacional, a que as instituições de ensino superior, a custo das transposições legais em vigor, deverão corresponder.

A ideia de vulto ideológico concretiza a afirmação de que a A3ES, ainda que, legalmente, seja tomada como uma agência independente, não é necessariamente neutra, pautando o exercício das suas atribuições com base em valores e pressupostos imbuídos de uma matriz ideológica neoliberal já há muito em marcha e interessada em interferir nas políticas gerais de educação. Porquanto, essa matriz ideológica encontra alguns dos seus pilares europeus mais importantes na arquitetura do modelo de crescimento económico do espaço europeu, culminado na Estratégia de Lisboa, aprovada em 2000, a que, mais tarde, para o que nos interessa, se conectou o padrão formativo de Bolonha. Um padrão ponderado por uma inspiração economicista, subordinando-o ao ímpeto de elevar a capacidade competitiva da economia da União Europeia, sob o apanágio generalista da formação de mão-de-obra qualificada legitimada pela ideia de uma economia do ensino superior devotada àquela capacidade competitiva, em que as políticas de educação superior assumem a configuração metafórica de um rio que desagua, como todos os outros, na “bacia hidrográfica europeia neoliberal” (NUNES, n.d. p. 2).

Damo-nos conta de uma perceção da arquitetura dos processos de educação e formação superior, onde se incluem os curricula da formação de professores, cada vez mais focalizados numa narrativa de profissionalidade internamente vigiada e externamente standardizada à escala europeia, sob a capa axiologicamente neutra do sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior, onde a A3ES se inclui. O efeito de uma

profissionalidade assim padronizada tende a traduzir-se na prerrogativa essencialista e heterónima da definição dos saberes e competências ditos de maior relevância social e cultural de espectro dominante, pelo que a A3ES, na escala nacional, mantém-se numa posição de decisor, não eleito, de última instância, com claras implicações na regressão do estatuto autonómico das instituições de formação de professores.

Eis os focos que vão delineando o vulto ideológico da A3ES, no prosseguimento de uma matriz claramente neo gerencialista, produtivista e mercantil, provida de *standards* formativos consolidados pelo ímpeto da produção e demonstração de evidências a que as IES, incluindo as de formação de professores, estão obrigadas. Aqueles *standards* têm repercussões na arquitetura da profissionalidade docente, seguindo uma agenda sedeada em práticas de controlo e de vigilância para a conformidade de uma ideologia de qualidade padronizada e transformada num apanágio do senso comum, no quadro normativo do Espaço Europeu de Ensino Superior, ainda que introduzindo uma neutralidade axiológica dissonante da atuação daquela agência.

Neste enquadramento, a conjugação entre a Declaração de Bolonha, a narrativa da qualidade e a ação da A3ES, transforma-se num poderoso utensílio para a consolidação da estratégia de unificação intermercantilista da União Europeia, a que sobrevém um sistema de educação superior, com repercussões ao nível da formação de professores, claramente instrumentalizado para o efeito, com recurso à instrumentalização tentacular das agências nacionais de avaliação e acreditação, como é o caso da A3ES.

## Referências

- AFONSO, A. A educação superior na economia do conhecimento, a subalternização das ciências sociais e humanas e a formação de professores. *Avaliação*, v. 20, n. 2, p. 269-291, jul. 2015.
- AGUILAR, L. *A política pública educacional sob a ótica da análise satisfatória*. Campinas: Leitura Crítica, 2013.
- ALMEIDA, J.; PINTO, J. *A Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença, 1995.
- AMARAL, A., MAGALHÃES, A. Epidemiology and the Bologna Saga. *Higher Education* n. 48, p. 79–100, 2004. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/5421/2/82141.pdf>. Acesso em. 23 fevereiro 2021. DOI: <https://doi.org/10.1023/B:HIGH.0000033766.02802.92>.
- ANTUNES, F. *Políticas Educativas Nacionais e Globalização. Novas Instituições e Processos Educativos*. Braga: Centro de Investigação em Educação, Universidade do Minho, 2004.
- ANTUNES, F. Governação e espaço europeu de educação: regulação da educação e visões para o projecto “Europa”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 75, p. 63-93, 2006. Disponível

em: <https://journals.openedition.org/rccs/901>. Acesso em: 12 fevereiro 2021. DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.901>.

ANTUNES, F. A nova ordem educativa mundial e a União Europeia: a formação de professores dos Princípios Comuns ao ângulo Português. *Perspectiva*, v. 25, n. 2, 425-468, jul./dez. 2007.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1995.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. *Investigação Qualitativa em Educação – uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.

BRESSAN, V.; GASPARELO, R. A Relação Economia e Educação e seus Impactos no Ensino Superior Brasileiro. *Educação em Debate*, v. 40, n. 77, p. 38-48, set./dez. 2018. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/39930/1/2018\\_art\\_vrrbressanrrrgasparelo.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/39930/1/2018_art_vrrbressanrrrgasparelo.pdf). Acesso em: 17 janeiro de 2021.

CHAUI, M. *A ideologia da competência*. São Paulo: Autêntica Editora, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité Das Regiões: Repensar a Educação - Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos*. Estrasburgo: Comissão Europeia, 2012. Disponível em: [file:///C:/Users/asus/Downloads/COM\\_2012\\_669\\_PT\\_ACTE\\_f.pdf](file:///C:/Users/asus/Downloads/COM_2012_669_PT_ACTE_f.pdf). Acesso em 21 dezembro 2020.

CONTE, E. Aporias da performance na educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 18, n. 52 p. 81-99, jan.-mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/9Pfp75yxTyLtz73fsfvw3ZL/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 17 fevereiro 2021.

DALE, R. Globalização e educação: Demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? *Educ., Soc.* v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ag. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/bJbBCJS5DvngSvwz9hngDXK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 10 janeiro 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007>.

EHEA. *Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on 19th May, 2001*. Disponível em: <http://www.encore-edu.org/ENCoRE-documents/prague.pdf>. Acesso em: 10 janeiro 2021.

EHEA. *Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19th September, 2003*. Disponível em: <http://www.ehea.info/cid100938/ministerial-conference-berlin-2003.html>. Acesso em: 10 janeiro 2021.

EHEA. *Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19th-20th May, 2005*. Disponível em: <https://www.edu.ro/sites/default/files/u39/Bergen%202005.pdf>. Acesso em: 10 janeiro 2021.

EHEA. *Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world. London Communiqué, 17th/18th May, 2007*. Disponível em: [http://media.ehea.info/file/2007\\_London/76/4/20070517\\_EuropeanCommission\\_note\\_588764.pdf](http://media.ehea.info/file/2007_London/76/4/20070517_EuropeanCommission_note_588764.pdf). Acesso em: 10 janeiro 2021.

EHEA. *Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 2009*. Disponível em: [https://www.eurashe.eu/library/modernising-phe/Bologna\\_2009\\_Leuven-Communique.pdf](https://www.eurashe.eu/library/modernising-phe/Bologna_2009_Leuven-Communique.pdf). Acesso em: 10 janeiro 2021.

ENQA. *ENQA: 10 years (2000–2010)*, 2010. Acesso em: <http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ENQA-10th-Anniversary-publication.pdf>. Acesso em: 10 janeiro 2021.

EUROPEAN COMMISSION. *Supporting teacher competence development for better learning outcomes*. Brussels: European Commission, 2013. Disponível em: [http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/school/doc/teachercomp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/school/doc/teachercomp_en.pdf). Acesso em: 10 janeiro 2021.

EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a Council Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning*. Brussels: European Commission, 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/recommendation-key-competences-lifelong-learning.pdf>. Acesso em: 10 janeiro 2021.

FERREIRA, S. Os Desafios da Universidade Europeia Mediante o Processo de Bolonha. n. d. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0511.pdf>. Acesso em: 17 março 2021.

HARGREAVES, A. et al. *Aprendendo a mudar: o ensino para além dos conteúdos e da padronização*. Porto Alegre: Artmed, 2002.

ICLE, G.; LULKIN, S. Didática *Buffa*: uma crítica à interpretação numa performance da profanação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 13, n. 2, p. 116-128, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss1articles/icle-lulkin.pdf>. Acesso em: 10 dezembro 2020.

KALIMULLAH, N.; ALAM, K.; NOUR, M. New Public Management: Emergence and Principles. *Bup Journal*, v. 1, n. 1, p. 2219-4851, set. 2012.

LESSARD, C. Universidade e a formação profissional dos docentes: novos questionamentos. *Educ. Soc.* v. 27, n. 94, p. 201-227, jan./abr. 2006.

LIMA, L.; AZEVEDO, M.; CATANI, A. O Processo de Bolonha, a Avaliação da Educação Superior e algumas Considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação*, v. 13, n. 1, p. 7-36, 2008.

LIMA, L. O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, n. 4, p. 43-59, jan./abr. 1997.

LIMA, L. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. *Educação: teoria e prática*, v. 21, n. 38, p. 8-26, out./dez. 2012.

LIMA, L. A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educação e Pesquisa*, v. 41, n. especial, p. 1339-1352, dez. 2015.

MACHADO, E. *A Comunicação Institucional das Universidades e o Relato de Capital Intelectual Um estudo nas Universidades Ibéricas*. 2007. 367 f. Tese (Doutorado em Gestão de Empresas) - Universidade Autónoma de Madrid, 2007.



MORAES, R. Análise de conteúdo. *Revista Educação*, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NUNES, A. O Neoliberalismo e a chamada Constituição Europeia. A morte anunciada do “Modelo Social Europeu”. n.d. Disponível em: [https://www.fd.uc.pt/~anunes/pdfs/conf\\_5.pdf](https://www.fd.uc.pt/~anunes/pdfs/conf_5.pdf). Acesso em: 10 janeiro 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa para o reforço da qualidade no ensino superior (Erasmus world, 2004-2008), de 17 de julho de 2002. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 331 E p. 25-49, 2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0401:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 17 jan. 2021.

PAULA, A.; COSTA, F.; LIMA, K. O modelo de accountability e a política de avaliação da Educação Superior no Brasil. *Rev. Diálogo Educ.*, v. 19, n. 60, p. 362-385, jan./mar. 2019. Disponível em: [file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/O\\_modelo\\_de\\_accountability\\_e\\_a\\_politica\\_de\\_avaliao%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/O_modelo_de_accountability_e_a_politica_de_avaliao%20(1).pdf). DOI: <http://dx.doi.org/10.7213/1981-416X.19.060.AO03>.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de fevereiro*. Aprova os princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior. Diário da República, Série I-A, N.º 37, Lisboa, 22 de fevereiro de 2005.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março*. Aprova o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior. Diário da República, Série I-A, N.º 60, Lisboa, 24 de março de 2006.

PORTUGAL. *Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto*. Aprova o regime jurídico da avaliação do ensino superior. Diário da República, I Série, N.º 157, Lisboa, 16 de agosto de 2007a.

PORTUGAL. *Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro*. Aprova o regime jurídico das instituições de ensino superior. Diário da República, I Série, N.º 174, Lisboa, 10 de setembro de 2007b.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro*. Institui a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. Diário da República, I Série, N.º 212, Lisboa, 5 de novembro de 2007c.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de junho*. Normaliza o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior. Diário da República I Série N.º 121, Lisboa, 25 de junho de 2008.

PORTUGAL. Resolução n.º 53/2012. Estabelece os efeitos da não acreditação de ciclos de estudos em funcionamento. Quadro Normativo da A3ES, Lisboa, 4 de dezembro de 2012.

PORTUGAL. Regulamento n.º 392/2013 (A3ES) - aprova o regime dos procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos. Quadro Normativo da A3ES, Lisboa, 1 de outubro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. *Declaração conjunta dos Ministros da Educação europeus reunidos em Bolonha a 19 de Junho de 1999*. Bolonha, 1999. Disponível em: [file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/06006\\_Bolonha\\_Declaracao\\_19.06.1999.pdf](file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/06006_Bolonha_Declaracao_19.06.1999.pdf). Acesso em: 15 dezembro 2020.