



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O Papel da Organização Não Governamental, Erasmus Student Network, no Programa Erasmus+

Ana Rita Reis Soares Dias

Mestrado em, Políticas Públicas

Orientador: Doutor Helge Jörgens, Professor Auxiliar,
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2020



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Papel da Organização Não Governamental, Erasmus Student Network, no Programa Erasmus+

Ana Rita Reis Soares Dias

Mestrado em, Políticas Públicas

Orientador: Doutor Helge Jörgens, Professor Auxiliar,
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2020

*Para a minha mãe.
E para todos os ativistas do mundo.*

Resumo

O século XX ficou marcado pelo crescimento do papel das organizações não governamentais (ONGs) no sistema internacional e pela internacionalização do ensino superior através da criação de novas iniciativas como o Programa Erasmus +. Com o intuito de melhorar a experiência de mobilidade dos participantes do Programa Erasmus +, os antigos estudantes internacionais criam em 1989 uma nova estrutura de apoio - a Erasmus Student Network (ESN). À semelhança das restantes ONGs, com vista a atingir os seus objetivos, a ESN procura influenciar as decisões políticas através da aplicação de estratégias de advocacia junto dos atores-chave do programa. Adicionalmente, esta organização advoga por uma melhor qualidade e uma maior quantidade de mobilidade através de uma diversidade de iniciativas e pela sua capacidade de atuação em três níveis: local, nacional e internacional. Nesta perspectiva, esta dissertação pretende analisar se a Erasmus Student Network têm influência no processo de tomada de decisão do Programa Erasmus +. Com o apoio do método analítico de Betsill e Corell (2016), é conduzida uma investigação sobre o papel que esta organização detém, na formulação de uma das políticas públicas mais bem sucedidas da União Europeia.

Palavras-Chave: Erasmus Student Network; Influência; Organização Não Governamental; Programa Erasmus +

Abstract

The 20th century was pronounced by the growth of the non-governmental organization's role in the international system and for the internationalization of higher education through the creation of new initiatives like the Erasmus + Programme. In 1989, with the view to improve the mobility experience of the Erasmus + Programme participants, former international students created a new supporting structure - the Erasmus Student Network (ESN). Similar to other NGOs, and with the perspective to fulfill their goals, ESN explores how to influence political decisions with the application of advocacy strategies into the programme key-actors. Additionally, this organization advocates for better quality and quantity of mobilities through a diversity of initiatives and by its capacity to act in three levels: local, national, and international. In this view, this dissertation intends to analyze if the Erasmus Student Network influences the decision-making process of the Erasmus + Programme. Conducted with support from Betsill and Corell's (2016) analytical framework, this research analyzes the impact that this organization has on formulating one of the most successful public policies in the European Union.

Keywords: Erasmus Student Network; Influence; Non-Governmental Organization; Erasmus + Programme

Índice Geral

Resumo	i
Abstract	iii
Glossário de Siglas	vii
Introdução	1
Capítulo 01. Influência das ONGs nas políticas públicas	3
1.1. Surgimento e desenvolvimento das organizações não governamentais	3
1.2. O papel das ONGs no processo das políticas públicas	7
Capítulo 02. As políticas educativas europeias	13
2.1. O Programa Erasmus+	18
Capítulo 03. A Erasmus Student Network	23
Capítulo 04. Método de pesquisa	27
4.1. Análise e recolha de dados	27
4.2. Indicadores quantitativos de influência	28
Capítulo 05. Análise da influência da Erasmus Student Network no processo de tomada de decisão do Programa Erasmus+	31
5.1. Análise e recolha de dados	31
5.2. Indicadores quantitativos de influência	36
Conclusões	39
Referências Bibliográficas	43
Anexos	49
Anexo A. Lista de acrónimos que distinguem os diferentes tipos de ONGs e outras organizações relacionadas	49
Anexo B. Etapas do ciclo político	50
Anexo C. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável	50
Anexo D. Estratégias para recolha e análise de dados sobre a influência das ONGs	51

Anexo E. Indicadores de influência das ONGs	52
Anexo F. Indicadores de influência das ONGs	53
Anexo G. Entrevista ao Presidente da ESN AISBL, Kostis Giannidis	54
Anexo H. Comunicação entre a ESN AISBL e a Comissária Mariya Gabriel	58
Anexo I. Comunicação entre a ESN AISBL e outras entidades	59
Anexo J. Desenvolvimento da aplicação <i>Erasmus+ App</i>	59
Anexo L. Apoio do deputado do Parlamento Europeu, Vladimír Bilčík, à campanha <i>#Erasmus500</i>	60
Anexo M. Apoio do deputado do Parlamento Europeu, Marcos Ros Sempere, à campanha <i>#Erasmus500</i>	60
Anexo N. Parceiros da Inclusive Mobility Alliance	61

Glossário de Siglas

AIESEC - Association Internationale des Etudiants en Sciences Economiques et Commerciales

ECOSOC - Economic and Social Council

ECTS - European Credit Transfer and Accumulation System

EDJC - Educação, Juventude, Desporto e Cultura

ESN - Erasmus Student Network

ESN AISBL - Erasmus Student Network International

ESU - European Students Union

EUJ - European University Foundation

IES - Instituições do Ensino Superior

JINT - Coördinatie Orgaan voor Internationaal Jongerenwerking ASBL

ONGs - Organizações Não Governamentais

TFUE - Tratado de Funcionamento da União Europeia

WHP - Womens Health Project

UE - União Europeia

Introdução

As sucessivas transformações que ocorreram nas relações internacionais durante os séculos XX e XXI levaram à emergência e desenvolvimento de novos atores no sistema internacional. Os anos 90 ficaram marcados pela difusão das organizações não governamentais (ONGs) enquanto entidades interlocutoras entre o Estado e a comunidade. Devido às suas características únicas e capacidade de atuação a diferentes níveis (principalmente a nível local), as ONGs tornaram-se atores-chave no sistema internacional. Isto levou a que os governos e outras organizações responsáveis pela formulação das políticas públicas ficassem dependentes da informação proveniente das ONGs para alcançarem os resultados esperados. Assim, ao processo multidimensional e complexo que é a formulação das políticas públicas, juntou-se um novo ator - as organizações não governamentais.

Ao longo dos anos, o trabalho das ONGs têm se destacado em diferentes áreas tais como o ambiente, os direitos humanos e a sustentabilidade. Por sua vez, têm sido precisamente sobre essas áreas que a maioria dos investigadores científicos se têm debruçado, particularmente no que diz respeito aos países subdesenvolvidos. Assim, não existindo um número substancial de estudos relacionados com a participação das ONGs no sistema educativo europeu, esta dissertação irá explorá-lo através da análise do Programa Erasmus.

Na atualidade, o Programa Erasmus é uma das principais iniciativas a nível da União Europeia, sendo considerado como uma experiência única pela maioria dos seus participantes. Este programa procura o desenvolvimento de ações a nível da educação, da juventude, da formação e do desporto. A experiência de mobilidade internacional proporcionada pelo Programa Erasmus, para além de procurar o desenvolvimento profissional dos seus participantes, acaba por desenvolver competências ao nível da adaptação a novos meios e da conexão com outras culturas, levando a que os mesmos desenvolvam um sentimento de identidade europeia.

Por sua vez, a principal ONG interligada com a promoção dos objetivos e ações do Programa Erasmus é a Erasmus Student Network (ESN), tendo esta sido criada após o regresso de estudantes de Erasmus ao seu país de origem. Esta ONG pretende proporcionar a melhor experiência de mobilidade aos estudantes internacionais ao advogar pelo aumento da qualidade e da quantidade de mobilidades a nível local, nacional e internacional.

Assim, o objetivo desta dissertação é testar a veracidade da Hipótese: A organização não governamental Erasmus Student Network influencia o processo de tomada de decisão do Programa Erasmus+. De forma a analisar o papel da ONG nesta política pública, foi utilizada uma metodologia baseada na pesquisa de Michell M. Betsill e Elisabeth Corell (2009) sobre os efeitos das ONGs nas negociações

internacionais das políticas do ambiente.

Deste modo, esta dissertação encontra-se dividida em 5 capítulos, onde os capítulos 1 a 3 se encontram focados na exploração bibliográfica. Em primeiro lugar, é procurada uma justificação para a importância do papel das ONGs na influência do processo de decisão política. É explorado o surgimento e desenvolvimento destes atores no sistema internacional e é analisada a importância do papel dos mesmos sobre o modelo das etapas definido por Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras em 2017. Depois, é procurada uma explicação sobre o desenvolvimento das políticas educativas a nível internacional. As políticas educativas europeias tiveram que se adaptar a um ensino cada vez mais internacional, tendo este sido principalmente proporcionado pela abertura trazida pelo Processo de Bolonha. Igualmente, a nível europeu, o processo de tomada de decisão foi-se modificando, sendo agora necessária co-decisão para formular políticas neste âmbito. Todas estas mudanças a nível internacional levaram ao surgimento de programas de mobilidade como o Programa Erasmus, descrito ainda no segundo capítulo. Por sua vez, a ONG que se irá analisar, a Erasmus Student Network, encontra-se em estudo no capítulo 3.

Em termos da investigação, o capítulo 4 é dedicado à adaptação do método de pesquisa de Betsill e Corell (2009) à temática da dissertação. Utilizando o método de pesquisa descrito no capítulo 4, o capítulo 5 é destinado à análise da influência da Erasmus Student Network no Programa Erasmus+, refletindo primeiro sobre os dados existentes e depois posicionando a influência da ONG dentro dos indicadores estabelecidos. Por fim, são retiradas as conclusões finais da dissertação.

Capítulo 01. Influência das ONGs nas Políticas Públicas

1.1. Surgimento e desenvolvimento das organizações não governamentais

Antes de se averiguar como as ONGs estão a influenciar as políticas públicas, é importante perceber em que contexto as mesmas surgiram, as suas bases operacionais e o seu processo de integração no sistema internacional.

Enquanto o mundo continuava dominado pela soberania dos Estados-Nação e pelas suas relações bilaterais, só a partir da segunda metade do século XX é que as organizações não governamentais começaram a sua afirmação e expansão no sistema internacional. No final dos anos 80 verificaram-se mudanças significativas na visão de outros atores sobre as ONGs, sendo as mesmas consideradas fundamentais em áreas como a “diminuição da pobreza, o desenvolvimento sustentável, os direitos humanos, resolução de conflitos, proteção do ambiente e comércio internacional”¹ (Madon, 2000, p. 252; cf. Tallberg, et. al., 2015, p.1).

Em primeiro lugar, a ascensão destas organizações, encontra-se relacionada com a ineficiência do setor público nos países desenvolvidos. Após a 1ª Guerra Mundial, estes países procuravam uma forma mais eficaz de distribuir bens e serviços (Madon, 2000, p. 252) e como consequência, surgiram organizações como a Oxfam International, “um movimento global de pessoas que juntas procuram lutar contra as injustiças e a pobreza”² (Oxfam International, 2020). ONGs como a Oxfam International asseguram a sua sustentabilidade financeira através do financiamento de países desenvolvidos com rendimentos mais altos de forma a poderem intervir em benefício de países menos desenvolvidos e com níveis de rendimentos mais baixos.

Igualmente, é devido ao triunfo da democracia, da ascendência ideológica do neoliberalismo³ e das tendências para a globalização dos finais do século XX, que se proporcionou a emergência em massa de novos movimentos sociais que procuravam a criação e a defesa de uma identidade pessoal. Como consequência, muitos destes grupos começaram a procurar nas ONGs a satisfação das suas necessidades (Madon, 2000, p. 252).

Apesar de não existir uma definição universal para o termo organização não governamental, de

¹Tradução livre da autora.

²Tradução livre da autora.

³O movimento liberal foi recuperado pelos neoliberais durante o século XX. Entre eles destacam-se os contributos de Michael Friedman, Robert Nozick, Friedrich Hayek e Ludwig von Mises. Os neoliberais continuam a defender os mesmos valores que o liberalismo clássico, contudo destacam o conceito de mercado livre. Na prática o neoliberalismo ficou evidente nos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra ou Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América, que privilegiaram a privatização e a desregulação do mercado (Bellamy, 1993, pp. 23-49).

acordo com a Enciclopédia das Relações Internacionais, as ONGs “são pessoas coletivas constituídas ao abrigo da legislação de um Estado que atuam independentemente de qualquer governo, sem fim lucrativo” (Almeida Ribeiro, 2014, p. 359). O artigo 1º da Convenção Europeia sobre o Reconhecimento da Personalidade Jurídica das Organizações Não Governamentais de 1986 estabelece quatro condições para o reconhecimento de uma ONG: “a) Ter um fim não lucrativo de utilidade internacional; b) Ter sido criada por um ato relevante do direito interno de uma Parte; c) Exercer atividade efetiva em pelo menos dois Estados; d) Ter a sua sede estatutária no território de uma Parte e a sua sede real no território dessa ou de qualquer outra Parte”⁴ (Conselho da Europa, 1986, p. 1).

O termo “organização não governamental” foi unicamente conotado em 1945 com a sua utilização na Carta das Nações Unidas, no Artigo 71^{o5}, “ao abrigo deste artigo a Resolução CES/1996/31 criou o estatuto consultivo que pode ser atribuído às ONGs” (Almeida Ribeiro, 2014, p. 359). Contudo, apesar da conotação do termo estar associada a este acontecimento, já existiam vestígios da existência de ONGs em anos anteriores. Por exemplo, a British and Foreign Anti-Slavery Society (1838-1956) responsável por promover medidas contra a escravatura ou a Cruz Vermelha Internacional (1863-hoje) focada em assegurar a proteção humanitária, a assistência às vítimas de conflitos armados e de outras situações de violência (Comité Internacional da Cruz Vermelha, 2020).

As organizações não governamentais destacam-se pela sua diversidade e pelos seus diferentes objetivos e atividades. Por sua vez, é possível encontrar ONGs com diferentes níveis de atuação: nível local, nível nacional e nível internacional, podendo as mesmas atuar num só nível ou até mesmo estar presente nos três. Enquanto a nível local é procurada a difusão dos ideais da organização através do contacto direto com o público alvo, a nível nacional, já é procurada uma área de atuação a maior escala, funcionando como um ponto de contacto entre o nível local e o nível internacional. Por fim, o nível internacional é focado na delimitação de estratégias de advocacia para com parceiros institucionais e outros *stakeholders*. A AIESEC (Association Internationale des Étudiants en Sciences Économiques et Commerciales) é uma ONG que pretende o desenvolvimento dos jovens explorando o seu potencial de liderança através de estágios profissionais e oportunidades de voluntariado a nível internacional. Esta ONG encontra-se presente a nível internacional com sede no Canadá e a nível nacional e local com oito escritórios em Portugal (AIESEC, 2020).

A diversidade inerente à condição das ONGs “transporta algumas implicações. O termo ONG é usado para descrever desde associações de pessoas a grupos de jovens, à World Trade Organization ou à Greenpeace, não fazendo qualquer distinção entre as mesmas”⁶ (Krut, 2003, p. 13). A dificuldade em distinguir as ONGs levou a que fosse criada uma lista de acrónimos de forma a delimitar esta comunidade (anexo A).

Quanto à sua sustentabilidade financeira, por não apresentarem fins lucrativos, as ONGs são normalmente financiadas por uma diversidade de entidades. “O pagamento de uma anuidade enquanto membro continua a ser uma das suas principais fontes de financiamento, juntamente com a

⁴Tradução livre da autora.

⁵O artigo 71º da Carta das Nações Unidas prevê que o “Conselho Económico e Social poderá entrar em entendimentos convenientes com organizações não governamentais que se ocupem de assuntos no âmbito da sua própria competência (Organização das Nações Unidas, 1945, p.15)

⁶Tradução livre da autora.

venda de serviços ou bens. Contudo, também contam com apoios de organizações governamentais e instituições internacionais e têm a possibilidade de se candidatarem a diversas bolsas disponíveis. Em alguns casos recebem fundos de instituições privadas” ⁷ (Paul, 2000, p. 3). É de destacar que não existe um consenso na literatura entre o relacionamento da sustentabilidade financeira e a capacidade de influência das ONGs. Alguns autores argumentam que “as ONGs competem pelo financiamento do Estado, das organizações internacionais, das fundações e dos cidadãos comuns” ⁸, de forma a que seja possível um maior grau de influência, sobretudo a nível internacional (Tallberg, et.al., 2015, p. 6). Existe “uma relação positiva entre os recursos destas entidades e a influência que as mesmas detêm na política europeia” ⁹ e este facto é visível em organizações como a World Trade Organization (Tallberg, et.al., 2015, p. 6). Contudo, outros atores afirmam que “apesar da falta de recursos financeiros, as ONGs são capazes de ter um papel relevante em modificar políticas nacionais e internacionais, principalmente pela sua habilidade de criar estratégias e de alcançar o apoio do governo” ¹⁰ (Klugman, 2015, p. 111). Igualmente, as ONGs não devem ficar dependentes de financiamento, pois tal pode resultar no declínio da sua capacidade de criar estratégias rápidas e influenciar decisões políticas” ¹¹ (Klugman, 2015, p. 115).

Apesar de apresentarem desde cedo um papel preponderante, a integração das ONGs no sistema internacional não foi um processo fácil nem aceite em primeira instância pelos atores tradicionais. Assim, foi um desafio “incorporar as ONGs no sistema internacional, tendo em conta a sua diversidade e as suas finalidades” (Almeida Ribeiro, 2014, p. 360). A literatura demonstra que as ONGs “são regularmente acusadas de corrupção, de não respeitarem a lei ou de não serem capazes de cumprirem os mandatos a que se comprometem até ao fim. Em consequência, alguns governos democráticos e as Nações Unidas sujeitam as ONGs a um processo selectivo. No caso concreto das Nações Unidas, as ONGs para terem um poder consultivo têm de passar por um processo de acreditação para serem determinados parceiros oficiais (Paul, 2000, p. 3).

Contudo, ao longo dos anos, o papel das ONGs foi-se modificando e adaptando às necessidades do sistema internacional. Numa primeira fase e como consequência das repercussões das Guerras Mundiais, o papel das ONGs ficou marcado por ações a nível local relacionadas com a proteção dos direitos humanos como a distribuição de bens-essenciais à população com menos possibilidades. Esta época ficou marcada pelo surgimento de ONGs como o Comité Internacional da Cruz Vermelha (1863-hoje) ou a Oxfam International (1942-hoje).

Desde 1980 que as ONGs têm procurado “ser sinónimos de ação política”, isto é, facilitar as mudanças na sociedade através da criação de estratégias de advocacia¹², seja pela produção de declarações políticas ou pela mobilização da opinião da população sobre um determinado assunto. Em consequência, as ONGs começaram a formar redes de contactos com parceiros institucionais, *decision-makers* e *stakeholders* (Madon, 2000, p. 252). Esta mudança ficou visível com o aparecimento

⁷Tradução livre da autora.

⁸Tradução livre da autora.

⁹Tradução livre da autora.

¹⁰Tradução livre da autora.

¹¹Tradução livre da autora.

¹²Advocacia (advocacy) é entendida como “tentativas de influenciar mudança a nível político” (Yanacopus, 2005, p. 100).

de organizações mais ligadas ao comércio internacional como a World Trade Organization (1995-hoje).

Estas modificações no papel das ONGs são também uma consequência do desenvolvimento dos serviços de comunicação, informação e de tecnologia (Madon, 2000, p. 253). Estes avanços levaram à aceleração do processo de globalização já em curso. Por sua vez, a globalização levou ao aumento da interdependência no sistema internacional e a uma maior abertura do mesmo a organizações externas, o que facilitou a criação de redes de contacto além-fronteiras e o aumento do compromisso e dedicação dos ativistas do mundo inteiro. “A globalização providenciou informação e perspectivas nunca antes vistas por grande parte da população, transportando-a para um mundo com uma nova consciência internacional e cosmopolita” ¹³ (Brown, et.al., 2000, p. 6).

Como consequência dos novos sistemas de informação e do impacto que as ações das ONGs tiveram a nível local, estas organizações rapidamente se expandiram para o nível nacional e internacional. As ONGs são consideradas privilegiadas pois conseguem em simultâneo criar ligações com as culturas locais e usufruir de um papel predominante a nível da política global (Madon, 2000, p. 252).

Uma das principais características que distingue as ONGs de outras entidades é a capacidade de operarem simultaneamente em diferentes níveis (Madon, 1999, p. 253). Estas organizações conseguem, por um lado, ter um papel preponderante a nível local, “concretizando o que os governos não podem ou não conseguem” ¹⁴ (Simmons, 1998, p. 87), seja por implicações legais ou por estarem ocupados a lidar com os desafios do quotidiano. Por outro lado, as ONGs são importantes para estabelecer uma ligação entre a sociedade civil e o nível internacional. Desta forma, com vista a influenciar diretamente os *decision-makers*, no nível internacional são frequentemente utilizadas estratégias de *lobby* governamental (Madon, 2000, p. 255). Na verdade, “muitos dos problemas em governança global são caracterizados pela incerteza de não saber o impacto que as políticas implementadas terão a nível local” ¹⁵ (Tallberg et. al, 2015, p. 4). Como consequência, as ONGs são procuradas para ajudar as entidades supranacionais na recolha e gestão de informação pertinente, visto que têm a capacidade para relacionar a teoria com experiências reais. Inclusive, alguns autores argumentam que o papel a nível local é a “chave” para a intervenção política das ONGs (Madon, 1999, p. 254).

Salientando o caso da Amnistia Internacional que tem um papel ativo tanto a nível local como internacional é uma organização que através “de investigação e campanha detalhada, ajuda na luta contra os abusos dos direitos humanos pelo mundo inteiro” ¹⁶ (Amnistia Internacional, 2020). Um dos projetos mais marcantes desta organização é a Maratona de Cartas, uma iniciativa anual em que são selecionados diversos casos registados em cartas. Estas são assinadas pelos cidadãos de todo o mundo e posteriormente enviadas às autoridades dos países dos lesados ¹⁷. Como consequência, todos os anos registam-se ações positivas, “seja através da libertação de alguém que foi injustamente detido ou pela implementação de leis neste âmbito” (Amnistia Internacional, 2020). Assim, a Amnistia Internacional utiliza este projeto tanto para ter uma presença a nível local, mobilizando a população, como internacional, utilizando os dados recolhidos das campanhas para fazer *lobby* governamental.

¹³Tradução livre da autora.

¹⁴Tradução livre da autora.

¹⁵Tradução livre da autora.

¹⁶Tradução livre da autora.

¹⁷Entre os anos 2018 e 2019 foram conseguidas 348 824 assinaturas em Portugal

Seja a nível local, nacional ou internacional, as ONGs são um interlocutor entre o Estado e a comunidade (Klugman, 2002, p. 96-97), e a relação existente entre as ONGs e outros atores “envolve uma troca mútua de benefícios” ¹⁸ (Tallberg, et.al., 2015, p. 3). Este argumento é baseado na teoria racionalista *resource-exchange* (Lavine & White, 1961) desenvolvida no âmbito do estudo das relações intergovernamentais. Esta teoria assume que a interação entre as organizações públicas e privadas é conceptualizada como uma série de trocas intergovernamentais. Esta troca racional existe devido à falta de autossuficiência a nível intergovernamental, onde será proporcionado o acesso dos meios governamentais às organizações que ajudam nesse fim. Assim, a troca de relações é viável enquanto a relação for recíproca, ou seja, desde que ambos os lados tirem benefícios da mesma. Em termos práticos, podemos comparar esta teoria com a relação existente entre os decisores políticos e as ONGs. Por um lado, os decisores políticos procuram informação especializada de forma a calcular o impacto que as suas potenciais decisões terão, procurando frequentemente as ONGs por serem *experts* na área, por outro lado, as ONGs querem cooperar com os decisores políticos de forma a conseguirem influenciar a gestão e formulação de políticas públicas. É de destacar que apesar de ser uma cooperação, esta não é uma relação “inocente”. Ambos reconhecem que as ONGs têm uma estratégia para apresentar a informação que lhes trará mais benefícios. Como consequência, os decisores políticos estabelecem mecanismos para avaliar a rentabilidade dos grupos de interesse e das suas contribuições. Contudo, estes mecanismos ainda são imperfeitos e no fim, os decisores políticos acabam por aceitar o “risco” dado os benefícios que a informação lhes trará (Tallberg, et.al., 2015, p. 2).

Pelo seu papel como interlocutor entre os órgãos governamentais e como entidades aceites pelo sistema internacional, torna-se necessário perceber qual o papel destas organizações durante o processo das políticas públicas.

1.2. O papel das ONGs no processo das políticas públicas

Em primeiro lugar torna-se necessário perceber como é que o processo das políticas públicas ocorre.

Entendemos as políticas públicas como “o resultado de um processo ou padrão de atividades que envolve diferentes atores - governamentais, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo, legisladores, eleitores e organismos transnacionais. As políticas públicas configuram assim um processo complexo e multidimensional que se desenvolve em múltiplos níveis de ação e de decisão - local, regional e transnacional - visando a resolução de problemas públicos e de distribuição de recursos e poderes” (Rodrigues, et.al., 2017, p. 5).

Para facilitar a análise do processo das políticas públicas, vários autores propõem a análise das mesmas por etapas. Este modelo por etapas é primeiro estruturado por Lasswell em 1950 e mais tarde desenvolvido por outros autores como Charles O. Jones e W. Jenkins na década de 1970. Este modelo sugere “a decomposição da política pública em fases sucessivas, relacionadas entre si de uma forma lógica e sequencial”. É de destacar que a desagregação em etapas leva a que a investigação

¹⁸Tradução livre da autora.

das mesmas seja possível isoladamente ou por etapas subsequentes, tornando o processo de análise menos complexo e acessível. No fim pressupõe-se a criação de um “mapa conceitual” orientador da análise das políticas públicas, sendo possível a análise da ação pública como “um processo, sequencial e inacabado que se repete e se reconstrói” (Rodrigues, et.al., 2017, p. 5-6).

As etapas do ciclo político aqui analisadas são baseadas na proposta de Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras em 2017. Esta proposta agrega as contribuições dos vários autores do tema e encontra-se representada no anexo B. Com base nesta proposta e nas contribuições retiradas da literatura, será demonstrado como é que as ONGs influenciam o processo das políticas públicas, apresentando uma breve análise com exemplos.

Começando pelas primeiras duas etapas: a definição do problema e o agendamento. As mesmas abordam a “entrada dos problemas na agenda política, isto é, o processo que conduz ao reconhecimento de um problema como um problema político, passível de ser resolvido com a intervenção dos poderes públicos”. O mesmo depende de “um processo de construção social” que envolve “diferentes visões do mundo, ideias e interesses” e de um conjunto de fatores como: a “produção de informação por grupos de interesse ou agências governamentais ou internacionais”; “condições socioeconômicas globais” de “processos de convergência”, “comparações internacionais”, e do “agendamento automático de determinados problemas”; “prevalência de uma visão sobre as causas do problema, que determina a decisão de agendamento e o tipo de solução”; “natureza”, da “complexidade”, da “tratabilidade”, da “urgência” e da “severidade dos problemas”. Assim é analisado em que contexto as ONGs evidenciaram o problema como político, bem como a opinião pública sobre o mesmo e a entrada do problema na agenda política (Rodrigues, et.al., 2017, p. 7-8).

Como já referido, as ONGs foram essenciais para a definição dos problemas de cariz social causados pelas duas grandes guerras. A Organização das Nações Unidas (1945-hoje) foi uma das principais ONGs a definir e a intervir sobre estes problemas, estabelecendo as suas bases de ação na Carta das Nações Unidas (1945), entre elas a manutenção internacional da paz e da segurança, a proteção dos direitos humanos, o desenvolvimento de ações de ajuda humanitária, a promoção de um desenvolvimento sustentável e o respeito pelo direito internacional (United Nations, 2020). Até aos dias de hoje, a ONU é uma das “principais responsáveis por inserir a linguagem dos direitos humanos no sistema internacional e por inserir os assuntos mais importantes relacionados com estas temáticas na agenda internacional” ¹⁹ (Simmons, 1998, p. 84). É de salientar que atualmente podemos verificar uma maior procura pelo conhecimento e experiência das ONGs que possuem um papel consultivo na ONU, mais explicitamente no ECOSOC (Economic and Social Council) ²⁰, sendo estas entidades acreditadas pela Organização das Nações Unidas. Como consequência, as mesmas têm um acesso privilegiado tanto aos órgãos subsidiários das Nações Unidas, como a órgãos governamentais, *stakeholders* e outros parceiros de interesse.

Em termos da formulação de medidas de política e legitimação da decisão, ou seja, o “processo de decisão e elaboração de argumentos explicativos da ação política, de desenho de objetivos e de

¹⁹Tradução livre da autora.

²⁰O ECOSOC é o principal responsável dentro da ONU por dar uma voz às ONGs. Em 1941, este órgão estabeleceu pela resolução E/RES/3(II) o Committee on Non-Governmental Organizations (NGO Committee).

estratégias de solução do problema, da escolha de alternativas, bem como de mobilização das bases de apoio político” (Rodrigues, et.al., 2017, p.6). Durante esta etapa, o papel das ONGs é essencial na negociação de resultados e na legitimação da decisão.

Por serem consideradas especialistas na sua área de ação, as ONGs são frequentemente contactadas pelos decisores políticos de forma a acrescentarem informação pertinente à negociação e consequente formulação de políticas públicas, sendo consideradas “essenciais para o entendimento especializado dos temas em negociação” ²¹ (Tallberg et. al, 2015, p. 4) . Assim, as “ONGs dedicadas ao ambiente oferecem informação científica para a produção de políticas públicas relacionadas com a solução de problemas ecológicos e outras procuram dados sobre a pobreza e falta de nutrientes em países subdesenvolvidos, de forma a influenciarem a formulação de políticas sobre o desenvolvimento sustentável” ²² (Tallberg et. al, 2015, p. 4). No caso da “negociação chegar a um impasse, os contributos destas organizações podem ser essenciais para encontrar uma solução” ²³ (Simmons, 1998, p. 86). Dentro deste âmbito podemos destacar o papel das ONGs a nível da celebração de acordos internacionais, por exemplo, nas negociações da Conferência do Rio de Janeiro de 1992. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a Cimeira da Terra ou Conferência do Rio de Janeiro foram responsáveis pela produção de um dos documentos mais marcantes a nível da sustentabilidade ambiental. A Agenda 21 é um documento que orienta governos, organizações internacionais e sociedade civil para o desenvolvimento sustentável, visando conciliar a proteção do ambiente com o desenvolvimento económico e a coesão social. Numa visão mais atual, podemos destacar o papel das ONGs na negociação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, um plano de 15 anos adotado pelos Estados-Membros das Nações Unidas que prevê o cumprimento do mesmo em 17 metas (anexo C).

Em termos da legitimidade, as ONGs são cruciais para conferir legitimidade às decisões dos políticos. Sendo a *accountability* um dos elementos chave da democracia, é necessário que as decisões dos representantes sejam consideradas legítimas por aqueles que são representados (Krut, 2003, p. 23). Detendo a capacidade de operar a nível local, é mais fácil para as ONGs conferirem legitimidade a uma dada política pública. Como consequência, os decisores políticos procuram a experiência e conhecimentos das ONGs de forma a conferir mais legitimidade ao processo de tomada de decisão.

Retomando o exemplo das Nações Unidas pela abrangência de projetos a seu encargo note-se não é possível desempenhar todas as suas tarefas sem auxílio. Para que consiga apresentar resultados satisfatórios, precisa de “aliados que sejam capazes de realizar tarefas operacionais e aumentar a legitimidade das mesmas no âmbito das políticas globais” ²⁴. É de destacar que a maioria destes aliados fazem parte do ECOSOC e trabalham em cooperação para atingir os objetivos definidos (Krut, 2003, p. 17).

Seguindo a mesma perspetiva, podemos igualmente destacar o papel do Banco Mundial no desenho e implementação de projetos mais eficientes. Assim, para que os mesmos sejam o mais

²¹ Tradução livre da autora.

²² Tradução livre da autora.

²³ Tradução livre da autora.

²⁴ Tradução livre da autora.

accountable possível, o Banco Mundial procura o auxílio das ONGs no desenho e gestão dos mesmos. Estas organizações foram preponderantes para a negociação do Participation Sourcebook (1996), um projeto que pretende o empoderamento dos pobres. Dado o sucesso da participação das ONGs neste e noutros projetos, em 1994 cerca de metade dos projetos do Banco Mundial contaram com a participação de organizações não governamentais (Krut, 2003, p. 32).

Salientado a questão da cooperação entre entidades, esta é fomentada entre organizações com os mesmos objetivos e causas, de forma a melhorar o seu desempenho e conferir mais legitimidade ao processo de tomada de decisão. Assim, as ONGs procuram construir *networks* - redes de contacto - ou até formar coligações com outras organizações. Por sua vez, as coligações são “uma forma mais permanente de criar ligações do que as simples redes de contacto internacionais, sendo que o simples *networking* confere mais independência que a coligação” ²⁵ (Yanacopulos, 2005, p. 95). As cooperações são normalmente expressas em campanhas transnacionais no desenvolvimento de planos de ação, em movimentos sociais transnacionais e na participação em conferências internacionais (Tallberg, et.al., 2015, p. 7). Como exemplos de cooperações em conferências internacionais, destaco o papel da Conferência para a Saúde da Mulher de 1995 em Beijing, que contou com a participação de 40.000 delegados das ONGs e 6.000 delegados governamentais (Krut, 2003, p. 26), e envolveu a discussão de 13 propostas de políticas sobre a saúde da mulher entre redes de apoio regionais, ONGs, académicos e profissionais de saúde. Após a mesma, as propostas foram finalizadas, publicadas em panfletos e redigidas nas línguas locais. Também foram realizadas conferências de imprensa e relatórios sobre a conferência (Klugman, 2002, p.102).

Em suma, pode-se considerar a cooperação entre entidades como um fator importante tanto para a formulação de políticas públicas como para o processo de legitimação.

Relativamente à etapa da implementação estão incluídos “os processos de aprovisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a concretização das medidas políticas” (Rodrigues, et.al., 2017, p. 6). Por sua vez, por avaliação e mudança consideram-se “os processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e impactos, a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidas, a eficiência e eficácia da intervenção pública, os processos de modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações no contexto de espaço e de tempo, a partir dos quais (por efeito de *feedback*) se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem” (Rodrigues, et.al., 2017, p. 7).

A Women’s Health Project (WHP), uma ONG sediada na África do Sul, identificou que um dos principais problemas na sociedade africana é o cancro do colo do útero, não existindo uma política nacional para a triagem do mesmo. Na visão desta organização, este cancro consegue ser prevenido de forma igualitária, providenciado um serviço de saúde digno a todas as mulheres, mesmo para aquelas que não tinham acesso a serviços de saúde privados. Como consequência, a WHP decidiu persuadir o governo a desenvolver e implementar uma política de rastreio ao colo do útero na África do Sul (Klugman, 2002, p.100). Durante o processo de negociação, a WHP conduziu uma consulta

²⁵Tradução livre da autora.

aos atores-chave e formou uma coligação com outras ONGs da área. Em 1994, a WPH organizou a Conferência para a Saúde da Mulher, onde estiverem presentes as restantes ONGs, responsáveis de saúde, decisores políticos e outras entidades preponderantes ao processo. Esta conferência envolveu a discussão de 13 propostas de políticas públicas evidenciando-se para os decisores políticos a necessidade de implementação de uma política de rastreio ao colo do útero. Como consequência, o governo estabeleceu o National Cancer Control Advisory Committee, tendo a WPH sido convidada para fazer parte deste projeto. “Esta participação alterou o papel da WPH enquanto ativista político para ator que intervém diretamente no processo político”²⁶ (Klugman, 2002, p. 102-103). Em 1999, o Ministério da Saúde aprovou a implementação do National Cancer Control Programme como um projeto-piloto. O mesmo foi implementado experimentalmente em províncias como o Gautengue para posteriormente ser avaliada a sua implementação à escala nacional. A WPH foi um ator-chave durante toda a implementação deste projeto, sendo responsável tanto por guiar o processo dentro do National Cancer Control Advisory Committee como também por apoiar o Ministério da Saúde na implementação do mesmo a nível local (Klugman, 2002, p. 104).

Sendo ainda um projeto-piloto, foi necessário um acompanhamento e avaliação constante, de forma a perceber quais os impactos positivos e quais as alterações que precisavam de ser efetuadas. A WPH, com ajuda de académicos na área e do projeto-piloto de Gautengue, concluiu que a forma como a política estava desenhada não era suficiente para a sua implementação a nível nacional. Assim, para o desenvolvimento desta política, seria necessário um maior investimento no equipamento dos estabelecimentos e na educação dos profissionais de saúde. Como consequência, foi estabelecida uma aliança entre o Ministério da Saúde, a Unidade de Investigação para a Saúde da Mulher, a Universidade de Cabo Verde e outras ONGs na área, que desenvolveram esta política pública no âmbito nacional. Por fim, as alterações foram implementadas em 2001 (Klugman, 2002, p. 105).

Após a análise da influência das ONGs no processo das políticas públicas utilizando o modelo das etapas, é pertinente destacar que o papel das ONGs “é especialmente importante nos primeiros estágios do processo da formulação da política”²⁷. Em consequência, as ONGs que se encontram mais envolvidas na definição do problema, agendamento, formulação de medidas e legitimação da decisão terão mais facilidade em influenciar o processo das políticas públicas (Tallberg, et.all., 2015, p.22). Este facto é visível na literatura, através da existência de um menor número de contribuições sobre a influência das ONGs na implementação, avaliação e mudança das políticas públicas. Como consequência, de forma a que seja possível uma perspetiva mais abrangente do papel da Erasmus Student Network nas políticas públicas educativas europeias, será estudada a sua atuação nas primeiras etapas do processo da política pública.

Contudo, antes de se passar à análise da influência da Erasmus Student Network neste âmbito, é necessário perceber o panorama das políticas educativas europeias, o processo de tomada de decisão inerente e as transformações a nível europeu que levaram à criação do Programa Erasmus+.

²⁶Tradução livre da autora.

²⁷Tradução livre da autora.

Capítulo 02. As políticas educativas europeias

Como forma de promover um sentimento de identidade europeia entre os cidadãos europeus, a União Europeia tem procurado fomentar iniciativas relacionadas com a área da educação, especificamente pela criação do Programa Erasmus+ ²⁸ (Comissão Europeia, 2017, p. 30). Contudo, esta área nem sempre foi uma prioridade para a UE, considerando que os Estados-Membros eram vistos como os atores-chave na definição das políticas do ensino superior a nível nacional.

O processo da supranacionalização das políticas do ensino superior ficou marcado pelos acontecimentos da 2ª Guerra Mundial. Da mesma forma que “as aspirações de paz” trazidas pelo pós-guerra levaram ao surgimento de novos atores no sistema internacional como as organizações não governamentais, as alterações no paradigma internacional proporcionaram o “desenvolvimento do processo de integração que se verificou na Europa Ocidental”, levando a que a União Europeia e outros atores supranacionais adquirissem “uma importância ímpar no contexto das relações internacionais” (Camisão & Lobo-Fernandes, 2011, pp. 29-30).

Da mesma forma, este novo contexto global levou à impossibilidade por parte das instituições do ensino superior (IES) ignorarem os efeitos da globalização, colocando-as a reconsiderar a sua missão, objetivos e responsabilidades e a desenvolver novas estratégias para melhorar a sua relevância e competitividade no âmbito internacional. Assim, as IES iniciaram um processo de reestruturação interna onde colocaram a internacionalização ²⁹ como uma das suas prioridades. Como consequência deste processo, as IES tiveram que alterar os seus meios de gestão e adaptar diversos procedimentos internos à realidade dos estudantes internacionais. Igualmente, como forma de promover a transparência e fornecer indicadores relativamente ao desempenho das IES a nível internacional, foram criados novos indicadores como o *ranking* mundial de universidades (Gao & Baik & Arkoudis, 2015, p. 302-304). Deste modo, as IES começaram a dar mais importância à mobilidade e à cooperação com outras universidades nas áreas relacionadas com a investigação e com o ensino (Gao & Baik & Arkoudis, 2015, p. 301-304). Esta cooperação entre as IES é também uma consequência do aumento da competitividade no âmbito internacional, sendo que as IES de pequena e média dimensão procuram cooperar entre si de forma a serem capazes de competir neste novo contexto global. O ambiente de cooperação das IES espelhou-se igualmente na cooperação com outras entidades externas, nomeadamente com as organizações não governamentais ³¹. As cooperações externas com as entidades não governamentais são, por um lado, interpretadas como uma vantagem para IES, por exemplo, em termos de critérios de

²⁸ Considera-se que um dos objetivos deste programa é o desenvolvimento do sentimento de pertença à Europa. Na secção “Ação chave 1: Mobilidade Individual para Fins de Aprendizagem”, a Comissão Europeia afirma que o Programa Erasmus+ pretende “sensibilizar os participantes para a compreensão de outras culturas e outros países, oferecendo-lhes a oportunidade de criarem redes de contactos internacionais para que participem ativamente na sociedade e desenvolvam um espírito de cidadania e identidade europeias” (Comissão Europeia, 2017, p. 30)

²⁹ Apesar de não ser uma definição consensual, Jane Knight define a internacionalização do ensino superior de forma neutra e universal como “o processo de integração de uma dimensão internacional, intercultural ou global no propósito, funções ou entrega da educação no ensino superior” ³⁰ (Jane Knight, 2007, p. 214).

³¹ Por sua vez, não existe um grande número de contribuições relativamente ao papel das ONGs nas políticas educativas. A literatura unicamente salienta o papel das ONGs a nível local nos países subdesenvolvidos

seleção para bolsas de investigação. Caso esteja implícita a participação de uma ONG numa bolsa de investigação, existem mais possibilidades para o projecto da IES ser aprovado (Reichert, 2021, p. 814). Por outro lado, verificou-se que a produção e a difusão do conhecimento político já não é da exclusiva competência das IES, considerando que as ONGs atualmente têm capacidade para produzir conhecimento científico e de o transferirem para o processo político (Havas, 2012, p. 971-973 & Shahjahan, 2012, p. 393).

Um dos acontecimentos que marcou o desenvolvimento da internacionalização do ensino superior foi a criação de programas de mobilidade, nomeadamente a criação do Programa Erasmus. Desde a criação do Programa Erasmus em 1987, a União Europeia, em conjunto com as autoridades nacionais, estudantes e outros *stakeholders*, desencadearam cooperações com as IES europeias. Como consequência, a procura pela mobilidade estudantil cresceu rapidamente, tornando-se difícil para as instituições a nível singular darem resposta a esta procura (European Commission, 2020).

Para dar resposta a este e a outros problemas estruturais do ensino superior, os governos nacionais assinaram a Declaração Sorbonne de 1998 e a Declaração de Bolonha de 1999, marcando o início do Processo de Bolonha, “um acordo internacional que visa a cooperação na área do ensino superior entre 48 países europeus (membros e não membros da UE) e a Comissão Europeia”³² (European Commission, 2020). O Processo de Bolonha estabeleceu uma das maiores conquistas a nível das políticas europeias de educação - a formação da Área Europeia do Ensino Superior. Esta cooperação internacional prevê “a abolição das fronteiras entre os países da Comunidade Europeia”³³ (Reinalda, et al., 2006, p. 7), facilitando “a mobilidade tanto de estudantes como de *staff* de forma a garantir mais inclusão e acessibilidade no ensino superior e a tornar o ensino superior mais atrativo e competitivo na Europa” (Comissão Europeia, 2020). Como parte integrante da Área Europeia do Ensino Superior, os países participantes introduzem um sistema com 3 ciclos de estudo consistindo na licenciatura, no mestrado e no doutoramento. Igualmente, asseguram o mútuo reconhecimento de qualificações e de períodos de aprendizagem concluídos em outras universidades no estrangeiro e implementam um sistema para assegurar a qualidade e fortalecimento da aprendizagem e do ensino (Comissão Europeia, n.d.). De forma a serem discutidas e aprovadas possíveis alterações ao Processo de Bolonha, são organizadas reuniões ministeriais periódicas supervisionadas pelo Bologna Follow-Up Group.

Como já referido, durante um período de tempo, as políticas do ensino superior constituíram um assunto de competência exclusiva dos Estados-Membros. Foi unicamente com a aprovação do Tratado de Maastricht em 1992 que a atuação da União Europeia ficou definida a nível das políticas de educação. Após aprovação deste tratado, a União Europeia começou a atuar consoante o princípio da subsidiariedade, ou seja, “em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da competência exclusiva, a União intervém apenas se os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto a nível central como a nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União” (TUE, artigoº5). É de destacar que a aprovação desta providência e das subse-

³²Tradução livre da autora.

³³Tradução livre da autora.

quentes estratégias promotoras de integração não são consensuais dado que os Estados-Membros consideram esta aproximação como uma possível perda de soberania e delimitação de poderes, principalmente nos setores-chave como a educação. Esta esfera é um tópico sensível para os Estados-Membros devido à influência que os mesmos têm nesta área. As instituições de ensino superior nacionais garantem que os cidadãos integrem o conhecimento e as capacidades necessárias para serem capazes de trabalhar e promover os valores nacionais, fazendo com que os sistemas de educação tenham um papel vital em manter a nação unida. Assim, esta relutância dos Estados-Membros em abdicar da soberania a favor das instituições europeias foi refletida no moroso processo de cooperação neste domínio (Feyen, Krzaklewka, 2012, p. 40).

Atualmente, apesar dos Estados-Membros afirmarem que não estão interessados na influência da UE em todas as matérias, ao observarmos os seus atos, são os mesmos que aceitam a influência dos atores supranacionais através da aprovação dos tratados e legislação secundária e pela participação ativa no Processo de Bolonha (Wageningen, 2017, p. 101).

A definição da atuação da União Europeia a nível do ensino superior encontra-se estabelecida no artigo 6.º (e), “A União dispõe de competências para desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-Membros. São os seguintes domínios dessas ações, na sua finalidade europeia: e) Educação, formação profissional, juventude e desporto” (TUE, artigo 6.º (e)). Estas ações encontram-se complementadas pelo artigo 9º, pelo artigo 14.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pelos artigos 165.º e 166.º do TFUE, que especificam e estabelecem os limites da atuação da União nestes âmbitos. “1. A União contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre os Estados-Membros e, se necessário, apoiando e completando a sua ação, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-Membros pelo ensino e pela organização do sistema educativo bem como a sua diversidade cultural e linguística. A União contribuirá para a promoção dos aspetos europeus do desporto, tendo simultaneamente em conta as suas especificidades, as suas estruturas baseadas no voluntariado e a sua função social e educativa” (TFUE, artigoº 165). Estas provisões encontram-se interligadas com as disposições da liberdade de movimento dos trabalhadores dentro da União e com o direito dos cidadãos da União Europeia de mudarem e residirem livremente no território da União (Artigo 18.º; 20.º; 21.º; 45.º; 57.º do TFUE; regulação 492/2011; diretiva 2004/28).

O processo de tomada de decisão da União Europeia em matérias da sua competência não exclusiva, como o ensino superior, é assegurado pelo processo legislativo ordinário ou formalmente conhecido como o processo de co-decisão ³⁴ (artigo 294.º do TFUE). Este processo define a ação conjunta do Parlamento Europeu com o Conselho de Ministros após a apresentação de uma proposta de legislação pela Comissão Europeia. Para que a proposta seja aprovada, o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros têm que estar em consenso. Caso não seja encontrado um acordo em nenhuma das três leituras possíveis ³⁵, o ato legislativo não será adotado e o processo legislativo

³⁴O processo de co-decisão foi estabelecido em 1992 com o Tratado de Maastricht e atualmente encontra-se vigente no artigo 294.º do TFUE.

³⁵É elaborada uma primeira leitura e caso as duas entidades estejam em consenso quanto à legislação proposta, a mesma é aprovada. Contudo se não existir um consenso é convocada uma segunda leitura. Se a legislação não for aprovada durante a segunda leitura é estabelecido um Comité de Conciliação composto pelo número igual de Membros dos Parlamento Europeu e

terminará. Este processo assegura a defesa dos interesses nacionais com a presença do ministro da respetiva área. No caso das políticas do ensino superior, estão presentes os ministros com a tutela do ensino superior dos 27 países da UE. A presença dos interesses nacionais no processo de co-decisão é uma garantia de segurança para os Estados-Membros que consideram o novo papel da UE como uma perda de soberania e delimitação de poderes. Assegura também a representação dos diferentes partidos políticos através da presença dos mesmos no Parlamento Europeu. (Europa.eu, 2020; cf. Eurofound, 2020; cf. European Council, 2020). A Comissão Europeia, em conjunto com o Tribunal da Justiça Europeu, assegura que as leis europeias estão a ser bem implementadas a nível nacional.

Cada entidade responsável pelo processo de co-decisão tem um departamento alocado às políticas educativas europeias. No que diz respeito ao Conselho da União Europeia (Conselho de Ministros), está conectado com o Conselho EJCD - Educação, Juventude, Cultura e Desporto — onde se reúnem os ministros com a tutela da educação, da cultura, da juventude, dos média, da comunicação e do desporto de todos os Estados-Membros da UE. A Comissão Europeia é composta por uma equipa de 27 comissários e as suas atividades diárias encontram-se divididas pelas Direções-Gerais. A Direção-Geral responsável pelas temáticas da educação é o EJDC — Educação, Juventude, Desporto e Cultura, liderado pela Comissária da Educação, Cultura, Multilinguismo e Juventude atualmente Mariya Gabriel (Comissão Europeia, 2020). Para a redação e aprovação da legislação, o Parlamento Europeu conta com 20 comissões e duas subcomissões, todas responsáveis por um domínio político específico. A comissão responsável por este domínio é a Comissão da Cultura e Educação (Parlamento Europeu, 2020).

Ao observarmos tanto a estratégia de integração relativa ao ensino superior como os objetivos propostos pelo Processo de Bolonha, concluímos que os propósitos de ambas as estruturas encontram-se interligados. Apesar de funcionarem de forma independente e serem organizações com diferentes intuitos (a União Europeia é uma entidade supranacional e o Processo de Bolonha é uma cooperação entre diversos atores), as estratégias de ambas as estruturas acabam por convergir em vários pontos. Esta ligação é refletida sobretudo na importância que o Processo de Bolonha tem na reformulação dos sistemas educativos nacionais e pelo facto dos mesmos atores estarem presentes em ambos os processos, visto que tanto os Estados-Membros como a União Europeia são parte integrante do Processo de Bolonha (Wageningen, 2017, p. 98).

Apesar de estarem integrados numa estrutura de governança supranacional complexa, os Estados têm autonomia sobre alguns procedimentos relacionados com as políticas do ensino superior. Ainda existem partes preponderantes do ensino superior que são regulamentadas pelas leis administrativas e constitucionais dos Estados. A responsabilidade de um Estado-Membro para com as políticas do ensino superior é principalmente preponderante no que diz respeito ao controlo da qualidade do ensino e ao orçamento do mesmo. Por sua vez, os Estados ainda possuem autonomia em procedimentos como na privatização dos estabelecimentos do ensino superior e na adoção de medidas para

do Conselho Europeu. Caso não seja atingido um acordo, o ato legislativo não será adotado e o processo legislativo termina. Se existir um acordo, a legislação é levada a uma terceira leitura pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho Europeu onde, caso cheguem a um acordo, a mesma será adotada. Na eventualidade de não chegarem a um acordo, o ato legislativo não será adotado e o processo terminará.

limitar o acesso a este nível de ensino (como exames nacionais ou uma nota mínima de entrada). É de destacar que estas limitações não podem ter um efeito discriminatório e todos os institutos de ensino superior devem estar de acordo com a legislação europeia. Por sua vez, os Estados-Membros devem apresentar as mesmas condições de ensino a todos os cidadãos europeus, por exemplo, ao nível de propinas ou candidaturas a bolsas (Wageningen, 2017, p. 95).

A “europeização” e as reformas do ensino superior iniciadas pelo Processo de Bolonha foram consequentemente desenvolvidas por estratégias europeias, nomeadamente pela Estratégia Lisboa 2000 (Agenda de Lisboa) e atualmente pela Estratégia Europa 2020. O desenvolvimento destas estratégias realça a importância que as políticas do ensino superior têm para a promoção da integração europeia. Por sua vez, a implementação da Agenda de Lisboa marca o desenvolvimento do conhecimento como uma forma de mudança política através da promoção de uma economia mais dinâmica, competitiva e baseada no conhecimento (Capano & Piattoni, 2011, pp. 584-585). Esta estratégia entra em convergência com os objetivos propostos pelo Processo de Bolonha, nomeadamente na procura pela modernização e harmonização do ensino superior e também ao incentivar ferramentas para capacitar os governos nacionais na coordenação das suas reformas políticas. Sem o auxílio proposto por esta estratégia, não seria possível para os governos nacionais e reformistas mobilizar os recursos necessários para implementar as suas reformas (Capano & Piattoni, 2011, pp. 588-591). De forma a lidar com as transformações evidenciadas na Europa nos últimos anos, nomeadamente proporcionadas pela crise económica, a Comissão Europeia comunicou a criação de uma nova Estratégia - a Estratégia Europa 2020, que se afirma como a estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo entre os anos 2010-2020. Para que a Europa consiga atuar enquanto uma união e reerguer-se após a crise foi necessária a criação de uma estratégia que pretenda alcançar objetivos ambiciosos nas áreas da educação, da empregabilidade, da investigação e desenvolvimento, das alterações climáticas e energia e da pobreza e exclusão social até ao ano 2020 ³⁶.

Considerando os desenvolvimentos a nível das políticas públicas da União e no quadro estratégico para a educação e formação, os países da UE definiram quatro objetivos comuns para fazer face a estes desafios até 2020: “1. Tornar a aprendizagem ao longo da vida e a mobilidade uma realidade; 2. Melhorar a qualidade e a eficácia da educação e da formação; 3. Promover a igualdade, a coesão social e a cidadania ativa; 4. Incentivar a criatividade e a inovação, incluindo o empreendedorismo a todos os níveis do ensino e da formação”. Existem dois programas que se encontram intrinsecamente interligados com os objetivos da União para 2020, a Europa Criativa ³⁷ e o Programa Erasmus+ (Comissão Europeia, 2020).

³⁶Educação: diminuir os níveis de abandono escolar precoce para menos de 10% e incentivar que pelo menos 40% da população entre os 30-34 anos de idade complete o ensino superior ou equivalente; Empregabilidade: que 75% da população entre os 20-64 anos detenha um emprego estável; Investigação e Desenvolvimento: 3% do PIB da UE seja investido nesta área; Alterações Climáticas e Energia: diminuição da emissão de gases efeito de estufa para menos de 20% dos valores registados em 1990, um aumento de 20% no uso eficiente da energia e que 20% da energia utilizada provenha de fontes renováveis; Pobreza e Exclusão Social: pelo menos existam menos 20 milhões de pessoas nos patamares de pobreza e exclusão ou em risco de decair nesta condição (European Commission, What is Erasmus+).

³⁷O Europa Criativa é o programa da União Europeia de apoio aos setores cultural e criativo que congrega os anteriores programas MEDIA, MEDIA Mundus e CULTURA. O Programa irá decorrer entre 2014 e 2020.

2.1. O Programa Erasmus+

O Programa Erasmus foi criado em 1987 perante a necessidade da Comunidade Europeia (CE) redescobrir os seus interesses em comum e estabelecer novos objetivos para o futuro. Durante a década de 80, a Europa evidenciava diversos problemas económicos e de estabilidade política, levando a que os Estados procurassem novas iniciativas para promover o sentimento de identidade europeia entre os seus cidadãos. Assim, através da procura por mais integração e pela influência das iniciativas já existentes como o *Joint Study Programmes*, a Comissão Europeia criou o Programa Erasmus em 1987 (Feyen, Krzaklewka, 2012, p. 21-32).

Na atualidade, o Programa Erasmus+ é uma das três iniciativas da União Europeia que apresenta os resultados mais positivos. Desde a sua criação, o programa registou um crescimento extraordinário começando com a participação de 3244 estudantes de 11 países distintos. Recentemente, pelos dados do Relatório Anual de 2018, considera-se que “nas últimas três décadas mais de 10 milhões de pessoas já participaram em mobilidade” ³⁸ (Feyen, Krzaklewka, 2012, p. 9 ; cf. European Commission, 2018, p. 9).

Ao longo dos anos, o Programa Erasmus foi-se transformando com vista a dar resposta aos sucessivos desafios a nível da União. Como resultado desta adaptação, o mesmo deixou de ser considerado como um programa exclusivamente focado na área da educação. Como referido anteriormente, para o sucesso da Estratégia Europa 2020, a União Europeia considerou necessária a criação de um programa único no domínio da educação, da formação, da juventude e do desporto que incluísse os aspetos internacionais do ensino superior e que reunisse os seguintes programas já instituídos: “Aprendizagem ao Longo da Vida”, “Juventude em Ação”, “Erasmus Mundos”, “ALFA III”, “Tempus” e “Edulink”. Igualmente, nas avaliações intercalares dos programas acima referidos, já tinha sido concluída a necessidade do prosseguimento destas atividades de cooperação e mobilidade sob uma abordagem mais simples, intuitiva e flexível. Esta abordagem resultou no fim da fragmentação dos programas, criando um programa único, o Programa Erasmus+ (Parlamento Europeu, et.al., 2013, p. L 347/50 ; cf. Dias, 2020, p.5).

Aprovado a 11 de dezembro de 2013 pelo Regulamento (UE) n.º 1288/2013 do Parlamento e do Conselho, o Programa Erasmus+, o programa europeu para a educação, formação, juventude e desporto está a ser executado no período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020.

O Programa Erasmus+ possui uma série de objetivos relacionados com as suas quatro áreas de atuação. Em termos da formação e profissionalização, compete ao programa a redução das taxas de desemprego, especialmente entre a população jovem. São promovidas novas medidas de educação para os adultos de forma a que os mesmos consigam obter as novas habilitações e competências requeridas pelo mercado de trabalho. Igualmente, procura-se combater o abandono escolar e promover a aprendizagem de línguas. É necessária a difusão da União enquanto destino, principalmente pela promoção da igualdade, cooperação e mobilidade entre os povos, além de existir transparência no

³⁸Tradução livre da autora.

reconhecimento de qualificações e competências, nomeadamente pelo sistema de ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System) e pelo EUROPASS. A cooperação entre os povos pode levar igualmente ao surgimento de novas reformas políticas. Especificamente em termos da juventude, o programa pretende encorajar a população jovem a ter um papel mais ativo na democracia e na cidadania através do reforço do diálogo permanente e estruturado entre decisores políticos e jovens. Para além da promoção da educação de forma regular e formal, é também fomentada a criação de sinergias através da aprendizagem não formal e informal. O desporto é agora parte integrante deste programa, sendo incrementado como forma de destaque o desporto de base. Por fim, este programa fomenta a aproximação entre culturas, a inclusão social, culminando com a promoção de uma forte dimensão internacional e sentido de pertença à Comunidade Europeia (Comissão Europeia, 2017, pp. 5 – 11).

Para além de contribuir para Estratégia Europa 2020, os objetivos do programa apoiam as metas do ET2020 e do quadro estratégico europeu para a educação e formação. O programa igualmente promove um desenvolvimento sustentável dos países parceiros nos campos do ensino superior e contribui para alcançar os objetivos da Estratégia Europeia para a Juventude, a *EU Youth Strategy* (European Commission, What is Erasmus+).

Como consequência, sendo um programa que abrange diversas áreas, foi necessário ser dividido em três ações-chave: ação-chave 1 “mobilidade de indivíduos”; ação-chave 2 “cooperação para a inovação e troca de boas práticas”; ação-chave 3 “suporte para reformas políticas”. Para além destes pontos-chave, as atividades do Programa Jean Monet têm as suas próprias ações específicas (Comissão Europeia, 2017, pp. 12 – 13).

A Comissão Europeia, apresenta-se como a principal responsável pelo programa, estando encarregue da gestão do orçamento e da delineação dos principais objetivos e prioridades. A nível europeu, o programa é igualmente executado pela Agência Executiva para a Educação, o Audiovisual e a Cultura (a Agência Executiva), estando a mesma responsável pela execução das ações do programa (Comissão Europeia, 2017, p. 15). Contudo, apesar do papel fundamental destes órgãos, o programa é maioritariamente implementado pela “gestão indireta” das Agências Nacionais. Por sua vez, Portugal têm a Agência Nacional Erasmus+ Educação, Formação e a Agência Nacional Erasmus+ Juventude e Desporto ³⁹. Estas agências funcionam como um intermediário entre a Comissão Europeia e os institutos de ensino superior a nível nacional ⁴⁰. (Dias, 2020, pp.6 – 7)⁴¹.

No que respeita ao orçamento alocado ao Programa Erasmus+, é de referir que o orçamento geral é de 14 774 milhões de euros. Contudo, pressupõe-se que o orçamento aumente de ano para ano (entre 2014 – 2020), ou seja, em 2016 existiu um aumento de 7,4% do orçamento em comparação com o ano anterior (Comissão Europeia, 2017, p. 14).

³⁹Estabelecidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º15/2014.

⁴⁰Existem outras entidades que ajudam na execução do programa: a Rede Eurydice, a Rede de Correspondentes Nacionais da Youth Wiki, os Serviços de Apoio eTwinning, o School Education Gateway (SEG), o EPAL, o *Erasmus+ Virtual Exchange*, os Gabinetes Nacionais de Erasmus, o Secretariado ACP, a Rede de Peritos para a Reforma do ensino superior (HEREs), a Rede Euroguidance, os Centros Nacionais Europass, os Pontos de Coordenação Nacional (PNC) do Quadro Europeu para as Qualificações (QEQ), a Rede de Pontos Nacionais de Referência do Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade (EQAVET), os Centros Nacionais de Informação sobre o Reconhecimento Académico (NARIC), a Rede de Equipas Nacionais de Peritos ECET, os Centros de Recurso SALTO e a Rede Eurodesk (Comissão Europeia, 2017, p. 16 – 21).

⁴¹É de referir que parte deste capítulo foi retirado de um artigo da minha autoria. É possível consultar o artigo original em: Dias, A.R. (2020). *A Promoção da Identidade Europeia Sob a Perspectiva do Programa Erasmus+*. Lisboa: Observatório Político

Em termos de participação no programa, a regra geral é que os participantes do Erasmus+ devem estar estabelecidos num país do programa “e deverão ser e/ou estudantes, estagiários, jovens, voluntários, professores e profissionais de organizações ativas na educação” (Comissão Europeia, 2017, p. 22). Assim, para os diferentes tipos de participantes são necessárias diferentes áreas de atuação. Apesar de se apresentar sobre a égide de um programa único, o Programa Erasmus+ possui diferentes setores para colmatar as necessidades de todo o tipo de participantes ⁴². Em termos do ensino escolar existe o Erasmus+: Comenius; do ensino superior o Erasmus+: Erasmus; para adultos o Erasmus+: Gruntdivig, dando oportunidade a todos os setores de participar em mobilidade (Comissão Europeia, 2017, p. 6). Relativamente aos países elegíveis do programa, o Programa Erasmus+ está aberto aos países do programa e aos países parceiros. Os primeiros podem fazer parte de todas as ações do programa e os segundos podem fazer parte de algumas ações do mesmo, estando sujeitos a critérios específicos (Comissão Europeia, 2017, pp. 23 – 25).

A Comissão Europeia, em cooperação com os Estados-Membros, procede periodicamente ao acompanhamento e à apresentação de informações sobre o desempenho do programa. Além das suas atividades de monitorização permanentes, a Comissão apresenta um relatório de avaliação intercalar e entregará um relatório de avaliação final até dia 30 de junho de 2022 (Dias, 2020, p. 7).

Por sua vez, o Erasmus é apresentado pelos seus participantes como uma oportunidade única ou como uma experiência singular no seu percurso de vida (Feyen, Krzaklewka, 2012, p. 83). Ao longo dos anos, foi possível observar que a experiência de mobilidade trazida pela participação no Programa Erasmus+ contribui de diversas formas para o percurso dos seus participantes.

Feyen e Krzaklewka (2012) dividem as consequências da participação no Programa em duas vertentes: durante a mobilidade e após a mobilidade. Enquanto estão em mobilidade, os estudantes procuram por um lado conhecer a esfera académica, ao terem a oportunidade de estudar num país diferente. E, por outro lado, procuram as oportunidades que o programa lhes traz a nível cultural e social, criando-lhes oportunidades para conhecerem a cultura do país de acolhimento, de explorarem outros países, e de estabelecerem relações diversas com estudantes de diferentes origens. Por sua vez, em termos do período pós-mobilidade, são de destacar os impactos educacionais através do desenvolvimento de diversas competências e qualificações valorizadas no mercado de trabalho como a capacidade para aprendizagem de línguas e de socialização. É de destacar que, por terem beneficiado da oportunidade de viver num ambiente promotor da tolerância cultural, existe uma probabilidade mais elevada destes estudantes emigrarem ou trabalharem num ambiente multicultural. Para muitos estudantes, o período de mobilidade foi igualmente importante ao nível do crescimento pessoal, principalmente em competências relacionadas com a independência e com a responsabilidade. Esta é a primeira vez que vivem independentes dos seus pais, gerindo as suas finanças, resolvendo problemas sozinhos, lidando com a intolerância cultural e até com o isolamento.

⁴² Associado ao ensino escolar temos o “Erasmus+: Comenius” e ao ensino superior europeu o “Erasmus+: Erasmus”. Por outro lado, o “Erasmus+: Erasmus Mundus”, pressupõe todos os tipos de atividades do ensino superior tanto de Países do Programa como de Países Parceiros. O “Erasmus+: Leonardo da Vinci” encontra-se relacionado à formação e educação de profissionais e o “Erasmus+: Gruntdivig” associado à educação para adultos. Por fim o setor “Juventude em Ação” destina-se à aprendizagem não formal e informal no domínio da juventude e o setor “Desporto” associado às atividades desportivas (Comissão Europeia, 2017, p. 6).

A participação no Programa Erasmus+ também proporciona aos estudantes sentimentos de maior proximidade a uma identidade europeia. Em 2019, a Erasmus Student Network (ESN), publicou uma investigação intitulada de: *Active citizenship and student exchange in light of the European elections*. Este estudo abordou um universo de 14681 indivíduos, abrangendo atuais e antigos participantes no Programa Erasmus+ de 140 países diferentes. Para além de abordar tópicos relacionados com a participação política, cidadania ativa e instituições europeias, a ESN dedica uma secção do questionário “às perceções da cidadania europeia”, onde os participantes são questionados sobre os sentimentos e as atitudes para com a nacionalidade. Os resultados do questionário demonstram que 76,68% dos inquiridos consideram-se tanto europeus como nacionais do seu país de origem. Unicamente 12% reconhece-se nacional do país de origem, 3,60% unicamente europeu e 7,02% nenhum dos anteriores. Estes resultados apresentam um bom indicador da influência positiva que a mobilidade estudantil pode ter na afirmação da identidade europeia (ESN, 2019, pp. 51 – 58). Assim, a Geração Erasmus (como ficaram conhecidos os participantes do programa) é vista como uma potencial promotora de cidadania ativa ao fomentar os valores europeus enquanto embaixadora do próprio Programa Erasmus+, incentivando a participação de outros estudantes (Feyen, Krzaklewska, 2012, p. 241).

Apesar do cumprimento da maioria dos objetivos propostos pelo Programa Erasmus+, ainda existem diversas barreiras que devem ser ultrapassadas para que o mesmo seja considerado um “programa para todos”. Neste âmbito, a Comissão Europeia tem procurado promover diversas iniciativas com vista a tornar o Programa Erasmus+ mais inclusivo. Em termos da promoção da acessibilidade do programa a uma maior variedade de estudantes, temos a iniciativa European Universities⁴³, isto é, alianças transnacionais que pretendem promover as universidades do futuro através da oferta de mobilidade virtual entre diversas instituições (European Commission, 2020). Na área da cultura, temos a promoção do *European Year of Cultural Heritage* (2018), onde o Programa Erasmus+ deu prioridade a ações que visassem a consciência para a herança cultural europeia e, por sua vez, para a inclusão social, o pensamento crítico, o desenvolvimento de competências e o envolvimento da juventude. Em termos da digitalização, a Comissão Europeia tem investido principalmente na facilitação dos processos administrativos. Neste âmbito podemos destacar a criação da aplicação *Erasmus+ App*, uma ferramenta digital que pretende providenciar uma série de serviços aos estudantes internacionais para os ajudar durante o período de mobilidade, tais como a capacidade de assinar os *Learning Agreements online* ou dar suporte a nível linguístico, criando uma ligação direta para o *Erasmus+ Online Linguistic Support*. Igualmente, foi lançado o *Erasmus Without Paper*, uma plataforma que auxilia os institutos de ensino superior a gerir os percursos de mobilidade dos estudantes. Estas novas iniciativas culminam com a proposta por parte da Comissão Europeia para o novo Programa Erasmus+ 2021 – 2027. Para além de contemplar as iniciativas já descritas, esta proposta pretende assegurar a estabilidade e continuidade do atual programa e tornar o mesmo mais acessível e inclusivo. Como consequência,

⁴³Esta iniciativa encontra-se igualmente relacionada com os objetivos para a Área de Educação Europeia até 2025. Inclusivamente, os novos objetivos da Área de Educação Europeia incentivam uma maior inclusão pela fomentação da mobilidade e de oportunidades educacionais na União Europeia através da promoção dos objetivos *Building a Stronger Europe*. Igualmente procuram seguir a nova Estratégia para a Juventude 2019 – 2027, que inclui o empoderamento dos jovens, em particular o encorajamento na participação na vida cívica e democrática. Também segue a Nova Agenda para a Cultura através da promoção do desenvolvimento cultural e económico na Europa (European Commission, 2020)

em maio de 2018, a Comissão Europeia propôs a duplicação do orçamento do Programa Erasmus+ para 30 milhões de euros. É de destacar que as negociações dos termos do novo programa ainda se encontram em curso (European Commission, 2018, p. 9 – 20).

De forma a completar a exploração bibliográfica, o próximo capítulo será dedicado à caracterização da organização não governamental em análise, a Erasmus Student Network.

Capítulo 03. A Erasmus Student Network

Fundada a 1989 (legalmente aprovada em 1990) por antigos estudantes de Erasmus e apoiada pela máxima *Students Helping Students*, a Erasmus Student Network (ESN) apresenta-se como a “maior associação interdisciplinar de estudantes na Europa”⁴⁴. A ESN tem como missão o “enriquecimento da sociedade através dos estudantes internacionais”⁴⁵, apoiando mais de 350.000 estudantes anualmente através do trabalho dos seus cerca de 15.000 voluntários. Por sua vez, esta organização está presente em mais de 1000 instituições de ensino superior (Feyen, Krzaklewka, 2012, p. 201).

À semelhança de outras ONGs, a sustentabilidade financeira da Erasmus Student Network é suportada pelo pagamento de uma anuidade enquanto membro. Esta anuidade encontra-se expressa na obtenção de um cartão, o ESNcard, que os participantes em mobilidade podem adquirir. A ESN é também suportada por apoios de entidades públicas, nomeadamente através de candidaturas a bolsas de projetos.

Os valores da ESN encontram-se interligados aos princípios europeus de inclusão, tolerância, justiça e combate à discriminação. Assim, a ESN promove a união na diversidade; a diversão em amizade e respeito; a dimensão internacional da vida; o amor pela Europa como uma área de paz e intercâmbio de culturas; a tolerância; e a cooperação na integração (Erasmus Student Network AISBL, 2020).

Adicionalmente, a ESN apresenta uma estrutura orgânica dividida em 3 níveis, tendo a capacidade de operar simultaneamente em diferentes âmbitos. A nível local, destaca-se a capacidade de apoiar diretamente os estudantes internacionais, seja pela organização de eventos em diversas áreas (desporto, viagens, cultura, social e festas), seja pela atribuição de um mentor local (*buddy*) para os auxiliarem na integração no país de acolhimento (Feyen, Krzaklewka, 2012, p. 124), ou até pelo apoio logístico dado às instituições de ensino superior na promoção dos programas de mobilidade e pelo auxílio nos processos de procura de casa ou acesso à própria universidade. A este nível, a ESN tem 530 secções a trabalhar ativamente na Europa. A nível nacional, os 42 países da ESN focam-se na organização de eventos e iniciativas que promovem a união dos estudantes internacionais do país e em advogam o seu trabalho e o das secções locais perante os seus parceiros institucionais e *stakeholders*. Por fim, a ESN é preponderante a estabelecer uma ligação entre a sociedade civil e o nível internacional, centrando-se a este nível na utilização de estratégias de *lobby* governamental de forma a influenciarem diretamente os *decision-makers*. A ESN procura perceber os obstáculos e as motivações para os estudantes participarem em mobilidade, tentando detetar soluções e promover uma forma de garantir que os fatores prejudiciais na mobilidade sejam reduzidos e os benefícios otimizados. Assim, ao procurar proporcionar a melhor experiência de mobilidade aos estudantes internacionais, esta ONG advoga pelo aumento da qualidade e quantidade de mobilidades. É de destacar que o principal par-

⁴⁴Tradução livre da autora.

⁴⁵Tradução livre da autora.

ceiro da Erasmus Student Network é a Comissão Europeia, sendo realizadas reuniões periódicas com Conselho EJCD — Educação, Juventude, Cultura e Desporto (Erasmus Student Network AISBL, 2020).

A ESN rege-se por um conjunto de causas que acredita serem essenciais na integração dos estudantes internacionais, bem como para a promoção dos objetivos do Programa Erasmus+: educação e juventude, cultura, inclusão social, saúde e bem-estar, empregabilidade e sustentabilidade ambiental. Relacionado com a causa da inclusão social, é de destacar o projeto SocialErasmus, um projeto que promove a cidadania ativa entre os estudantes de mobilidade. O SocialErasmus pretende a integração dos estudantes na comunidade local, a fomentação da compreensão entre culturas e dá uma oportunidade aos estudantes de serem agentes de mudança no mundo através da participação em atividades de voluntariado. Este projeto proporciona a diminuição da barreira existente entre os estudantes internacionais e a comunidade local, permitindo-lhes participarem em atividades de voluntariado a nível local com o seu grupo de amigos internacionais (Feyen, Krzaklewka, 2012, p. 128). Por sua vez, as secções e os países da ESN organizam uma semana de atividades dedicada a este projeto, os *Social Inclusion Days*, culminando com as recentes iniciativas da União Europeia e com a proposta da Comissão Europeia para estimular a inclusão no Programa Erasmus+ 2021 – 2027, a ESN recentemente lançou o *SIEM — Social Inclusion and Engagement in Mobility*. Este é um projeto cofinanciado pelo Programa Erasmus+ que pretende investigar as barreiras que os estudantes de origens mais desvantajosas enfrentam para a participação em mobilidade. O maior objetivo deste projeto é garantir que as pessoas de diferentes origens tenham acesso às condições necessárias para a participação em mobilidade (Erasmus Student Network AISBL, 2020).

As prioridades da ESN para o período de 2019 – 2025 encontram-se interligadas com a visão da organização: “até 2025, a ESN será uma rede global da Geração Erasmus, comprometida ao desenvolvimento da educação internacional e ao providenciar o auto-desenvolvimento de oportunidades para dois milhões de jovens, promovendo a compreensão multicultural e ao criar uma mudança positiva na sociedade” ⁴⁶ (Erasmus Student Network AISBL, 2020). Até 2025, a ESN pretende “empoderar a Geração Erasmus para serem embaixadores da compreensão cultural e da cidadania ativa, ao partilharem os valores de união na diversidade. Igualmente pretende “providenciar oportunidades para a partilha desses valores através de atividades de voluntariado durante a mobilidade, garantido um impacto positivo da mobilidade estudantil na comunidade local” ⁴⁷. Em termos dos programas de mobilidade, é promovido o “aumento em quantidade e qualidade dos mesmos no mundo inteiro, fomentando oportunidades iguais para todos os jovens. O foco será colocado no seu crescimento pessoal e profissional através do desenvolvimento de um currículo atento à internacionalização com um forte destaque para a aprendizagem informal e não formal”. ⁴⁸ Também “pretende o aumento, qualidade e inclusão das suas atividades e serviços de forma a que os mesmos tenham uma maior impacto na sociedade. Os recursos estarão disponíveis aos estudantes de todas as origens, fomentando a sua integração a nível local e a sua reintegração no regresso, aumentando o impacto da experiência antes, durante e após a mobil-

⁴⁶Tradução livre da autora.

⁴⁷Tradução livre da autora.

⁴⁸Tradução livre da autora.

idade”⁴⁹. A ESN pretende construir uma marca que seja reconhecida, aumentando a sua visibilidade e alcance, incrementando uma imagem positiva da mobilidade internacional. Ao fazê-lo, a ESN vai conectar com uma maior diversidade de *stakeholders* de forma a apoiar a internacionalização da educação”⁵⁰. “Os voluntários e alumni da ESN serão reconhecidos como líderes da Geração Erasmus ao partilharem uma missão comum de enriquecer a sociedade através dos estudantes internacionais. A ESN irá providenciar conhecimento e capacidades transferíveis aos seus voluntários adquiridas através do auto-desenvolvimento de oportunidades e pelo empoderamento para a participação ativa na associação.”⁵¹ Por fim, “a ESN será uma rede mais coesa e autossustentável com uma forte filiação e uma estrutura eficiente. Todos os processos internos têm que ser transparentes e abertos a todos os membros, gerando uma necessidade por mais flexibilidade e adaptabilidade”⁵². Assim, a ESN irá conseguir lidar com as mudanças constantes que provêm da sociedade (Erasmus Student Network AISBL, 2019).

Para além de irem ao encontro dos propósitos do novo Programa Erasmus+, as prioridades estratégicas da ESN para 2019 – 2025 convergem com os objetivos da Estratégia para a Cooperação Europeia na Educação e Formação (ET2020) e com as prioridades da Estratégia Europa 2020. Assim, a ESN promove ações de aprendizagem ao longo da vida como a aprendizagem informal e não formal, a promoção da igualdade, a coesão social, a cidadania ativa e o estímulo à melhoria de qualidade de educação. Também promove ações relacionadas com a nova visão para o Espaço Europeu da Educação ao fomentar a mobilidade de estudantes (Comissão Europeia 2020).

⁴⁹Tradução livre da autora.

⁵⁰Tradução livre da autora.

⁵¹Tradução livre da autora.

⁵²Tradução livre da autora.

Capítulo 04. Método de Pesquisa

Este capítulo introduz a metodologia adotada para analisar se a ONG Erasmus Student Network exerce influência no Programa Erasmus+. A estrutura de análise utilizada vai ao encontro da pesquisa de Michell M. Betsill e Elisabeth Corell (2009) sobre os efeitos das ONGs nas negociações internacionais das políticas do ambiente. Para que fosse possível realizar uma análise sistemática da diplomacia das ONGs em negociações internacionais, estes autores criaram uma estrutura analítica própria. Será esta estrutura que será adotada e adaptada para a realização desta dissertação.

Em primeiro lugar, é importante definir o que se entende por “influência”. Sem existir uma clara compreensão deste termo e sem ser estabelecida uma estrutura de análise baseada nesta definição, existem riscos de serem apresentados argumentos baseados na correlação e não na causalidade e fundamentados no senso comum (Betsill, et.al., 2009, p. 7-9). Como consequência, considera-se como influência a definição apresentada por Cox e Jacobson (1973). Estes dois autores fazem uma clara distinção entre “poder” e “influência”, onde o primeiro é definido como a “agregação dos recursos políticos disponíveis por um ator” e o segundo como “a alteração do comportamento de um ator através do comportamento de outro”⁵³ (Cox, et.al., 1973, p. 3). Ao contrário da definição de poder, que pode ser “calculada por qualquer ator em qualquer altura, a influência é vista como uma propriedade emergente que deriva através da relação entre os atores”⁵⁴ (Betsill, et.al., 2009, p. 22).

No segundo capítulo foi explicitada a importância das ONGs no processo das políticas públicas. As próximas duas secções serão destinadas à definição de “influência” apresentada anteriormente. Assim, a estrutura de análise será dividida em duas fases (duas secções): na recolha e análise de dados em relação à influência da Erasmus Student Network sobre o Programa Erasmus+ e no desenvolvimento de indicadores quantitativos que irão ajudar a identificar qual é o nível de influência que a ONG exerceu.

4.1. Análise e recolha de dados

No que diz respeito à análise e recolha de dados (anexo D), muitos dos investigadores tendem a centrar-se nas atividades das ONGs (como o *lobby* e a submissão de informação), no acesso às negociações (como o número de ONGs presentes na negociação e nas regras da sua participação) e nos recursos das ONGs (como o conhecimento, as finanças, o número de apoiantes e o seu papel particular na negociação). Coletivamente isto indica-nos como é que os diplomatas das ONGs participam no processo da política pública. Contudo, nenhum destes fatores demonstra explicitamente a sua influência, podendo causar problemas na validação dos dados (Betsill, et.al., 2009, p. 26).

Assim, de forma a termos uma medição mais precisa será necessário analisar duas dimensões:

⁵³Tradução livre da autora.

⁵⁴Tradução livre da autora.

1) como é que os diplomatas das ONGs comunicam com outros atores durante o processo de negociação e 2) se existe uma alteração de comportamento por parte dos atores como resposta à comunicação feita. No que diz respeito à participação das ONGs são analisadas as atividades, o acesso às negociações e aos recursos, identificando a possibilidade de comunicação com outros atores e o conteúdo da mesma. Por fim, ao comparar os objetivos com os efeitos observados, entendemos se a ONG tentava comunicar com os outros atores e se os mesmos responderam com uma alteração de comportamento, concluindo um possível alcance dos objetivos por parte da ONG (Betsill, et.al., 2009, p. 26-27).

De forma a que existam diversas fontes de informação, foram analisados textos primários (como rascunhos de decisões, declarações das posições dos países e materiais que a ONG utilizou para fazer *lobby*), textos secundários (como reportagens dos média ou comunicados de imprensa) e entrevistas (a delegados do governo, investigadores na área da educação e das ONGs e representantes da ONG) (Betsill, et.al., 2009, p. 29).

Caso existam evidências da participação da ONG numa particular negociação, é colocada a possibilidade de efeito de influência. Contudo, de forma a que não exista risco de confundir correlação com causalidade, é necessário traçar uma ligação entre a participação da ONG e os efeitos observados e considerar possíveis explicações. Esta ligação pode ser feita através do uso da metodologia do *process tracing* (Betsill, et.al., 2009, p. 30). A ideia fundamental desta metodologia é “aceder à causalidade através da gravação de cada elemento da cadeia da causa”⁵⁵ (Zürn, 1998, p. 640), ou seja, criar uma cadeia lógica de evidências que interligam a comunicação entre a ONG e os outros atores, percebendo se as respostas e os efeitos dessa comunicação foram ou não positivos. O primeiro passo será demonstrar que a ONG teve contacto intencional com os outros atores do processo. Este método ajuda a perceber em que contexto e condições a influência da ONG aconteceu no processo das negociações (Betsill, et.al., 2009, p. 30-31).

4.2. Indicadores quantitativos de influência

De forma a analisarmos empiricamente a informação previamente recolhida, será necessário o estabelecer um conjunto de indicadores (anexo E) que permitam medir qualitativamente a influência da ONG em três níveis: baixa, moderada ou alta (Betsill, et.al., 2009, p. 32).

Assim, são identificados cinco indicadores: o enquadramento do assunto, a *agenda setting*, a posição dos atores-chave, o argumento final/assuntos processuais e o argumento final/assuntos substanciais. Os três primeiros indicadores focam-se no processo de negociação. O enquadramento do assunto refere-se à conceptualização do problema antes e durante as negociações, a *agenda setting* à entrada do problema na agenda política, as posições dos atores-chaves é a possibilidade de modificação das mesmas pela comunicação com a ONG. Os últimos dois indicadores encontram-se fundamentados pelos argumentos finais. Os assuntos processuais são as decisões que serão tomadas no futuro com a possibilidade de participação da ONG. Por sua vez, os assuntos substanciais baseiam-

⁵⁵Tradução livre da autora.

se nas medidas específicas pedidas pela ONG para serem implementadas pelos Estados-Membros no futuro acordo (Betsill, et.al., 2009, p. 33-36).

Nenhum indicador individualmente consegue comprovar a existência de influência por parte da ONG, contudo, quando agregados, é possível distinguir entre os diferentes níveis de influência (anexo F). Em caso de influência baixa, encontramos a ONG a participar nas negociações mas sem efeito nas mesmas, ou seja, pode-se dizer que não foi encontrada influência em nenhum dos cinco indicadores. Influência moderada ocorre quando a ONG participa e tem algum sucesso em moldar a negociação. Nestes casos, observamos a influência da ONG no enquadramento do problema, na *agenda setting*, e/ou nas posições dos atores-chave. A diferença entre os níveis de influência moderado e alto estão dependentes dos resultados das negociações. Quando a diplomacia da ONG teve efeitos no final do acordo, podemos dizer que a ONG teve uma influência de destaque numa negociação particular (Betsill, et.al., 2009, p. 37).

Capítulo 05. Análise da influência da Erasmus Student Network no processo de tomada de decisão do Programa Erasmus+

Ao longo deste capítulo irá testar-se a veracidade da Hipótese: A organização não governamental Erasmus Student Network influencia o processo de tomada de decisão do Programa Erasmus+.

Com este intuito e recorrendo ao método criado por Betsill e Corell (2019), será traçada uma “trajetória de mudança e causalidade” recorrendo ao método analítico *process tracing*. Este método pretende uma descrição pormenorizada de eventos chave de forma a que seja possível a construção de uma estrutura de análise que verifica essa relação de causalidade (Political Science and Politics, 2011).

Assim, como ponto de partida será analisada a comunicação entre a Erasmus Student Network e outros atores envolvidos no Programa Erasmus+, retratando os principais projetos de cooperação entre a ONG e os outros atores. De seguida, serão destacadas as principais iniciativas de *lobby* da organização, traçando o percurso até à presença da mesma num documento final relacionado com o Programa Erasmus+. Para uma análise de informação concisa e coerente foi elaborada uma entrevista ao atual Presidente da ESN, Kostis Giannidis, em formato digital no dia 5 de setembro de 2020 (anexo G). Os factos apresentados pelo mesmo foram corroborados com *positions papers*, acordos finais, rascunhos de decisões e reportagens dos média.

Por sua vez, a literatura indica que a utilização única deste método poderá não ser suficiente para verificar a solidez da investigação (Political Science and Politics, 2011). Assim, após a análise da informação, serão aplicados os cinco indicadores quantitativos de influência definidos por Betsill e Corell (2019) (o enquadramento do assunto, a *agenda setting*, a posição dos atores-chave, o argumento final/assuntos processuais e o argumento final/assuntos substanciais), concluir-se-á o nível de influência que a ONG tem sobre o processo de tomada de decisão.

5.1. Análise e recolha de dados

O estabelecimento do Programa Erasmus em 1987 foi um dos principais impulsionadores para a internacionalização do ensino superior durante os séculos XX e XXI. Ao longo dos anos, o programa foi sofrendo as necessárias adaptações e transformações até apresentar a estrutura que atualmente conhecemos. Em 1990, nos preâmbulos do Programa Erasmus, a Comissão Europeia convocou uma reunião de avaliação com os primeiros participantes do mesmo. Nesta reunião de avaliação, os estudantes afirmaram que seria uma mais-valia para os futuros estudantes internacionais a criação de uma estrutura de suporte à mobilidade. Assim, com o apoio da Comissão Europeia, é criada uma

organização de apoio ao Programa Erasmus+, a Erasmus Student Network. Na entrevista realizada ao Presidente da ESN, Kostis Giannidis, foi destacado que desde o seu estabelecimento, a ESN e a Comissão Europeia têm trabalho em sintonia para o desenvolvimento do Programa Erasmus. Em 2014, a Comissão Europeia reconhece oficialmente a ESN como “um parceiro valioso que participa regularmente em consultas e reuniões sobre o campo da educação e da formação e especificamente no campo da mobilidade no ensino superior”. A Comissão Europeia reconhece o valor que a ONG confere no desenvolvimento do programa: “esta assistência providenciada pela ESN não possui unicamente valor prático, como reforça a comunidade de tolerância que o Programa Erasmus procura desenvolver”⁵⁶ (European Commission, 2014).

Especificamente em termos da comunicação entre a ESN e a Comissão Europeia, Kostis Giannidis destaca o papel preponderante que a Comissão tem perante a organização, apresentando-se como o *stakeholder* mais importante da mesma. Igualmente assegura que a Comissão Europeia e a Erasmus Student Network mantêm uma comunicação regular através do contacto com o EJDC — Educação, Juventude, Desporto e Cultura e com a Comissária Mariya Gabriel (anexo H). Dependendo da área de atuação e do projeto, a ESN contacta com diferentes indivíduos para debater ideias sobre o programa (anexo I). O contacto é fomentado de forma pública nos canais de comunicação da Comissão Europeia e da Erasmus Student Network, e de forma privada em reuniões de *stakeholders* e por outras ferramentas digitais utilizadas pelas entidades. Atualmente, a Erasmus Student Network encontra-se a cooperar para o desenvolvimento do Programa Erasmus+ 2021 – 2027, estando integrada em três grupos de trabalho: um relacionado com a promoção da sustentabilidade no programa (*Green Erasmus*), outro com o desenvolvimento da aplicação *Erasmus+ App* (anexo J) e o último relacionado com o novo *Erasmus Charter for Higher Education*. Por fim, à semelhança do que foi refletido no capítulo 2, a cooperação entre a Erasmus Student Network e Comissão Europeia é uma troca racional. Por um lado, sendo a Erasmus Student Network uma organização que atua a três níveis distintos, com uma rede de estudantes com 15.000 voluntários presente em 42 países e divididos em 550 secções, onde a Comissão Europeia consegue obter informação especializada e privilegiada. Por outro lado, a Erasmus Student Network, tem a capacidade de influenciar a formulação e gestão do Programa Erasmus+, “para o aumento da quantidade e qualidade de mobilidades”⁵⁷ (Erasmus Student Network AISBL, 2020).

Para além da estreita comunicação com a Comissão Europeia, a ESN colabora com outros atores-chave, nomeadamente com a JINT no *#ErasmusUpgrade Manifesto*; com a European Students Union no *position paper: Towards a well-funded Erasmus+ programme for the years to come*; com a European Students Union e com a European University Foundation para a campanha *#Erasmus500*; e com entidades como a Life Learning Platform na *Inclusive Mobility Alliance*.

No que diz respeito ao *#ErasmusUpgrade Manifesto*, este documento resultou do projeto *#ErasmusUpgrade* fundado pela JINT, a Agência Nacional Flamenga. A combinação das atividades de consulta, de formação e de diálogo estruturado entre os decisores políticos e os participantes conduziram à criação de um manifesto por parte da ESN AISBL, em cooperação com a equipa do *#ErasmusUpgrade* e da ESN Bélgica. O *#ErasmusUpgrade Manifesto* estabelece a visão da ESN para o futuro do

⁵⁶Tradução livre da autora.

⁵⁷Tradução livre da autora.

Programa Erasmus+, dispondo de uma perspetiva particular para a dimensão do ensino superior. Este manifesto propõe 5 pontos de atuação: *Outreach*, ou seja, a divulgação do programa; *Support Services*, o desenvolvimento de serviços de apoio aos estudantes internacionais; *Management and Implementations*; a criação e desenvolvimento de ferramentas de apoio ao processo de mobilidade; *Recognition of Mobility Outcomes*, o reconhecimento dos resultados após a mobilidade; e *Increased Budget* e o aumento do orçamento para o programa.

Em 2019, a ESN e a ESU publicaram um *position paper* intitulado “Towards a well-funded Erasmus+ programme for the years to come”. Neste documento, as entidades pressionam o Conselho de Ministros à aprovação da triplicação do financiamento do Programa Erasmus+, medida já previamente aprovada pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia. As organizações afirmam que “a triplicação do orçamento é crucial para garantir um acesso igual a um grande número de beneficiários de diferentes idades e grupos educacionais, especialmente de grupos sociais que se encontram em desvantagem e que lutam pelo acesso ao atual programa” (European Students Union & Erasmus Student Network, 2019). Contudo, apesar da triplicação do orçamento já ter sido previamente aprovada pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, dada a situação de pandemia verificada pelo COVID-19, as prioridades estratégicas da União foram alteradas de forma a garantir a recuperação do espaço europeu. Assim, a proposta de financiamento para o Programa Erasmus+ 2021 – 2027, estabelecida no Orçamento de Longo Prazo da UE para 2021 – 2027 foi posteriormente revista para os valores apresentados em 2018, ou seja, para 24,6 mil milhões de euros. O Presidente da ESN afirmou na entrevista que “dada a situação de emergência em que vivemos, verificar que o programa irá receber um aumento de financiamento é algo positivo. Claro que era preferível verificar um aumento mais considerável, mas dadas as circunstâncias o aumento para 24,6 mil milhões é bom”⁵⁸.

Dada a impossibilidade da triplicação do orçamento e numa perspetiva de continuar a advogar pelo aumento da participação e inclusão no Programa Erasmus+, a Erasmus Student Network em conjunto com a European Students Union e com a European University Foundation, lançaram uma campanha intitulada *#Erasmus500*. Esta campanha promove o aumento das bolsas providenciadas aos estudantes de Erasmus para 500 € a partir de 2021. Através desta iniciativa, as organizações advogam por mais inclusão ao assegurar que existirá um maior número de possibilidades de participação de estudantes de diferentes origens, garantindo o aumento de apoio e providenciando uma maior ajuda relativamente à atualmente existente, levando a que o Erasmus seja uma realidade mais próxima dos jovens. Neste sentido, Kostis Giannidis destaca que o programa tem recebido diversas críticas e tem sido considerado como uma iniciativa elitista, onde só os que são financeiramente capazes é que conseguem participar. Em 2018, uma bolsa Erasmus+ para o ensino superior apresentava uma média de 366 € por mês, uma quantia insuficiente para cobrir as despesas normais dos estudantes internacionais (Erasmus Student Network AISBL, 2020). Assim, a Erasmus Student Network incentiva os Estados-Membros a conceder aos estudantes e jovens mais oportunidades nas futuras negociações através do aumento do orçamento alocado ao próximo programa Erasmus+ (Erasmus Student Network AISBL, 2020). É de destacar que esta campanha é apoiada por diversos membros do Parlamento Eu-

⁵⁸Tradução livre da autora.

ropeu como Vladimír Bilčík (anexo L) e Marcos Ros Sempere (anexo M), por 66 instituições do ensino superior, por 25 associações de estudantes e 17 redes internacionais provenientes de toda a Europa.

Igualmente, na área da inclusão social, a Erasmus Student Network criou a *Inclusive Mobility Alliance*, um projeto financiado pelo Programa Erasmus+ que pretende criar uma aliança de organizações a nível europeu para colaborar em tópicos relacionados com a mobilidade inclusiva. Este projeto reúne um conjunto de 21 organizações, instituições do ensino superior e organizações de jovens, tais como a European Disability Forum, a Life Learning Platform e a European Union of the Deaf Youth (anexo N). Estas organizações disponibilizam a sua perícia para tornar a mobilidade mais acessível para jovens com incapacidades, focando-se em dois objetivos principais: o aumento da consciência dos decisores políticos para a melhoria dos programas de mobilidade e o estabelecimento de um conjunto de orientações concretas para as entidades organizarem projetos de mobilidade (Erasmus Student Network AISBL, 2020 & European Disability Forum, 2020). Kostis Giannidis afirma que como resultado deste projeto foram criadas uma série de recomendações para o Programa Erasmus+ 2021 – 2027. As mesmas encontram-se refletidas no documento *Recommendations on making the Erasmus programme 2021 – 2027 more inclusive* (Erasmus Student Network AISBL, 2019) e posteriormente irão encontrar-se presentes no Guia para o Programa Erasmus+ 2021 – 2027.

Relativamente aos resultados atingidos pela participação da Erasmus Student Network no processo de tomada de decisão, considerando a entrevista realizada ao Presidente da ESN AISBL, foram destacados dois documentos onde é possível verificar a contribuição da ESN: a proposta da Comissão Europeia para o Programa Erasmus+ 2021 – 2027 (Regulation of the European Parliament and of the Council: establishing 'Erasmus': the Union programme for education, training, youth and sport and repealing Regulation (EU) No 1288/2013), onde são visíveis a maioria dos pontos propostos pelo *#ErasmusUpgrade Manifesto* e as *Guidelines do Erasmus Charter for Higher Education 2021 – 2027*.

No que diz respeito ao *#ErasmusUpgrade Manifesto*, no ponto dedicado à divulgação do programa (*Outreach*), o manifesto aborda a necessidade de “expandir o conhecimento que as instituições locais, os professores do ensino secundário, e as associações juvenis têm sobre oportunidades relacionadas com o Programa Erasmus+, levando à maior disponibilidade de oportunidades para os jovens”⁵⁹ (Erasmus Student Network AISBL, 2018). É também “necessário investir na capacidade que as Agências Nacionais têm de atuar no nível local e de empoderar as organizações com a informação necessária para se converterem em embaixadores do Programa Erasmus+. O manifesto igualmente apela à expansão do programa, reforçando a sua dimensão internacional e trabalhando para a inclusão dos programas parceiros em todas as ações do mesmo”⁶⁰ (Erasmus Student Network AISBL, 2018). Em concordância com o Manifesto, a proposta da Comissão Europeia foca a necessidade do desenvolvimento da “dimensão internacional programa, visando a oferta de um maior número de oportunidades de mobilidade, cooperação e diálogo político com países terceiros não associados ao programa” (European Commission, 2018). Também é promovida uma melhor divulgação interna do programa através do desenho “de parcerias em pequena escala, de forma a tornar o programa

⁵⁹Tradução livre da autora.

⁶⁰Tradução livre da autora.

mais acessível a organizações com nenhuma ou pouca capacidade operacional, em particular para organizações a nível local e organizações que trabalham com indivíduos com poucas oportunidades” (European Commision, 2018, p. 3). No *#ErasmusUpgrade Manifesto* é igualmente abordada a criação e simplificação de documentos que sejam acessíveis a estudantes de todas as origens. Na proposta está explícita a vontade de “triplicar o número de participantes”, de tornar o programa mais inclusivo e de “chegar a indivíduos com menos oportunidades” (European Commision, 2018, p. 2-8). Para tal, o programa terá “que simplificar o acesso à maioria do público alvo”, onde “os procedimentos da inscrição e relatório serão simplificados de forma a reduzir a burocracia” (European Commision, 2018, p. 4-8). Igualmente, os “Estados-Membros devem adaptar todas as medidas necessárias para remover obstáculos legais e administrativos ao próprio financiamento do programa. Tal inclui resolver, enquanto possível e sem prejudicar a lei europeia, a entrada e residência num país terceiro e as dificuldades em obter vistos e permissões de residência” ⁶¹ (European Commision, 2018, p. 24).

Relativamente à melhoria da gestão e implementação do programa (*Management e Implementation*), o *#ErasmusUpgrade Manifesto* apela ao “desenvolvimento de ferramentas para contrariar a burocracia e simplificar o processo de mobilidade, tais como o *Erasmus Without Papers*, o *Online Learning Agreement* e a *Erasmus+ App*”. O desenvolvimento destas ferramentas também poderá providenciar “informações sobre ofertas educativas, apoio linguístico, à conversão de créditos e promover oportunidades de alojamento” ⁶² (Erasmus Student Network AISBL, 2018). A proposta de 2018 da Comissão Europeia reflete que o futuro do programa deve “integrar uma perspetiva de aprendizagem ao longo da vida e chamar para uma simplificação de procedimentos e processos através da otimização de ferramentas online e do aumento da flexibilidade do orçamento” (European Commision, 2018, p.9). Por sua vez, devem ser realçadas as capacidades de “aprendizagem de línguas, através do uso de ferramentas online e pelas ofertas e-learning”⁶³ (European Commision, 2018, p.20).

Por fim, no reconhecimento dos resultados da mobilidade (*Recognition of Mobility Outcomes*), o manifesto procura “uma maior facilidade no reconhecimento de créditos como forma de aumentar a qualidade da mobilidade” e, nesta perspetiva, a proposta da Comissão Europeia afirma que o “programa deve contribuir para facilitar a transparência e o reconhecimento de competências e qualificações, como também para a melhoria da transferência de créditos ou resultados das aprendizagens para aumentar as garantias e para validar o suporte da aprendizagem não formal e informal, gestão de *skills* e orientação” ⁶⁴ (Erasmus Student Network AISBL, 2018 & European Commision, 2018, p. 21).

No que diz respeito às *Guidelines* do *Erasmus Charter for Higher Education 2021-2027*, para participarem no programa as instituições do ensino superior devem ter um *Erasmus Charter for Higher Education* válido. Ao assinarem este documento, “as IES confirmam a sua participação no Erasmus+ como parte da sua estratégia de modernização e internacionalização” ⁶⁵ (European Commission, 2020). Kostis Giannidis destaca que o *Erasmus Charter for Higher Education* é um dos documentos primordiais à gestão do Erasmus+, estando conceituados os princípios fundamentais do Programa. Como

⁶¹Tradução livre da autora.

⁶²Tradução livre da autora.

⁶³Tradução livre da autora.

⁶⁴Tradução livre da autora.

⁶⁵Tradução livre da autora.

consequência, o papel da Erasmus Student Network no grupo de trabalho foi assegurar que a opinião dos estudantes está presente na versão final do documento.

Ao analisarmos o documento, conseguimos verificar diversas contribuições da Erasmus Student Network, especificamente relacionadas com a importância da cidadania ativa e com o envolvimento dos estudantes internacionais com a comunidade local. “O ESNsurvey 2019 (*on Active Citizenship and Student Exchange in Light of the European Elections*) demonstra que os estudantes com experiência de mobilidade encontram-se mais envolvidos na comunidade local que um normal jovem europeu. Dado este contexto, existe uma clara oportunidade para criar um valor acrescentado ao promover ativamente e ao organizar atividades que permitam aos participantes de mobilidade serem ativos na comunidade local, ao desenvolverem as suas competências para além do esperado pela educação formal através da participação em atividades de voluntariado. Assim, as IES devem organizar e promover atividades e projetos que realcem as competências da cidadania ativa dos estudantes e *staff*, como por exemplo o projeto *SocialErasmus* da Erasmus Student Network. Este projeto pretende integrar os estudantes internacionais na comunidade local ao organizar oportunidades de voluntariado e ao garantir uma troca de valores entre os estudantes internacionais e a comunidade local” ⁶⁶ (European Commission, 2020, p.10-11).

Numa perspetiva de apoio à mobilidade e aos seus participantes, a Comissão Europeia promove o apoio a “organizações de estudantes que desenvolvem projetos neste âmbito como a Erasmus Student Network, Erasmus Mundus Association, garagErasmus, Oceans, ESAA, ESU, AIESEC, AEGEE” ⁶⁷, assegurando que os participantes em mobilidade estejam bem preparados para o seu período de mobilidade, incluindo a mobilidade mista, e que atinjam o nível necessário de proficiência de línguas e desenvolvam as suas competências interculturais (European Commission, 2020, p.14-20).

Por fim, o *Erasmus Charter for Higher Education* destaca a importância da integração dos estudantes internacionais através do *buddy system*. “De forma a institucionalizar o apoio aos estudantes de mobilidade, é extremamente recomendável que as instituições do ensino superior estabeleçam uma rede de estudantes (como por exemplo a Erasmus Student Network, as associações de estudantes, ESU, AEGEE, AIESEC, ou outras redes de estudantes operacionais nos diferentes contextos nacionais), que administrem um *buddy system* e partilhem boas práticas com outras secções pela Europa” ⁶⁸ (European Commission, 2020, p.20).

Após traçada a “trajetória de mudança e causalidade” desde a primeira comunicação entre a Erasmus Student Network e a Comissão Europeia até à presença da ONG em documentos oficiais, será analisada empiricamente a informação consoante o uso dos 5 indicadores já estabelecidos.

5.2. Indicadores quantitativos de influência

No que diz respeito ao primeiro indicador, o enquadramento do assunto, é encontrada influência da ONG no mesmo. Antes das negociações serem iniciadas, a Erasmus Student Network publicou o

⁶⁶Tradução livre da autora.

⁶⁷Tradução livre da autora.

⁶⁸Tradução livre da autora.

#ErasmusUpgrade Manifesto, um documento que figura 5 pontos de atuação essenciais para o próximo Programa Erasmus+. Em janeiro de 2018, a Comissão Europeia publicou o relatório intercalar relativo ao Programa Erasmus+ 2014 – 2020 onde comunicou a continuidade do mesmo para 2021 – 2027. A proposta para o Programa Erasmus+ 2021 – 2027 foi apresentada em maio do mesmo ano e “um dos focos deste novo programa será a inclusão e o alcance de um maior número de jovens com poucas oportunidades. Assim, será possível para mais jovens viver noutro país para estudar ou trabalhar” (European Commission, 2018). É também procurada a promoção da “cidadania ativa e de valores comuns por entre aqueles que estão a participar em mobilidade”. É importante que os participantes do Programa Erasmus “se envolvam com as comunidades locais e partilhem a sua experiência” (European Commission, 2018). É também abordada a simplificação da gestão do programa, “através da simplificação da burocracia e pela otimização dos procedimentos *online*” ⁶⁹ (European Commission, 2018). Na entrevista realizada ao Presidente da ESN AISBL Kostis Giannidis, foi referida a satisfação da ESN perante a introdução da maioria das recomendações do manifesto na proposta para o novo programa. Por sua vez, na secção anterior foi possível verificar esta afirmação ao constatar que grande parte das contribuições está presente na proposta.

Em relação ao estabelecimento da agenda, desde a sua criação, o Programa Erasmus+ tem sido um tópico recorrente na agenda internacional, principalmente desde que foi reconhecido no relatório intercalar de 2018 como um dos três programas mais importantes a nível da União Europeia. Recentemente, o tópico do Programa Erasmus entrou na agenda política para ser negociada a sua continuidade com o Programa Erasmus+ 2021 – 2027, pela *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing 'Erasmus': the Union programme for education, training, youth and sport and repealing Regulation (EU) No 1288/2013*. Nesta proposta foi apresentada a necessidade de “aumentar o orçamento do programa com vista a desbloquear todo o potencial do mesmo” ⁷⁰ (European Commission, 2018). Nesta perspetiva e como já refletido anteriormente, em 2019 a ESN e a ESU publicaram um *position paper* intitulado *Towards a well-funded Erasmus+ programme for the years to come*, onde face à aprovação da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, pressionam o Conselho de Ministros à aprovação da triplicação do financiamento do Programa Erasmus+. Contudo, durante as negociações para o financiamento do programa, a Comissão Europeia teve que redefinir as suas prioridades estratégicas devido à emergência da pandemia do COVID-19 e alterar o Orçamento de Longo Prazo da UE para 2021 – 2027. Como consequência, a ESN encontra-se atualmente a advogar pelo aumento das bolsas providenciadas aos estudantes de Erasmus para 500 € a partir de 2021 através da campanha *#Erasmus500*. Dado que não se verificou a influência da ONG na agenda política, concluiu-se que não é encontrada influência da ESN neste indicador.

Relativamente à posição dos atores-chave, como referido anteriormente, a ESN mantém uma comunicação e colaboração regular tanto com a Comissão Europeia como com outros atores-chave na área da educação e da juventude. Kostis Giannidis afirma que “a Comissão Europeia não consegue ter acesso a toda a informação e como tal, organizam consultas regulares a organizações como a ESN de

⁶⁹Tradução livre da autora.

⁷⁰Tradução livre da autora.

forma a terem acesso a conhecimento sobre tópicos específicos”. Kostis Giannidis acredita que “após a consulta à ESN, a opinião da Comissão Europeia muda, contudo, tal não significa que em todas as consultas a opinião da ESN é tida em consideração. A Comissão Europeia tem as suas próprias limitações e não pode suportar todas as ações requeridas pela ESN” ⁷¹. Contudo, destaca-se que durante este processo, a ESN conseguiu moldar a posição dos atores-chave, não só através das consultas regulares com a Comissão Europeia, como também pela participação em três grupos de trabalho que serão marcantes para a futura gestão do programa como o *Green Erasmus*, o desenvolvimento da *Erasmus+ App* e o *Erasmus Charter for Higher Education*, e pelas próprias iniciativas desenvolvidas pela ONG como a *Inclusive Mobility Alliance* e o *#ErasmusUpgrade Manifesto* que tiveram a colaboração de diversos atores-chave como a Life Learning Platform e as Agências Nacionais de Erasmus. Assim, considera-se que é encontrada influência da ESN neste indicador.

Por fim, em relação aos argumentos finais, apesar de não ter sido criada nenhuma instituição pela Comissão Europeia após as recomendações dadas pela ESN, a proposta para o Programa Erasmus+ 2021 – 2027 e o *Erasmus Charter for Higher Education* refletem tanto a posição da ESN como reconhecem o papel da organização na implementação do mesmo. Os acordos apresentam assuntos relacionados com o aumento da inclusão, com a simplificação e digitalização, com a internacionalização e com a promoção da cidadania ativa no destino de Erasmus, ações pelas quais a ESN advoga desde a publicação do *#ErasmusUpgrade Manifesto*. Especificamente, o papel da ESN é considerado nas *Guidelines para Erasmus Charter for Higher Education 2021 – 2027*, onde a Comissão Europeia promove o apoio a “organizações de estudantes que organizam projetos neste âmbito como a Erasmus Student Network, Erasmus Mundus Association, garagErasmus, Oceans, ESAA, associações de estudantes, ESU, AIESEC, AEGEE” ⁷² (European Commission, 2018). Nesta perspetiva, considero que a ESN tem influência sobre o indicador dos argumentos finais.

Sabendo que a Erasmus Student Network tem influência nos indicadores do enquadramento do assunto, posição dos atores-chave e nos argumentos finais (processuais e substanciais), conclui-se que a ONG tem influência alta no processo de tomada de decisão. A Hipótese: A organização não governamental, Erasmus Student Network, influencia o processo de tomada de decisão do Programa Erasmus+, encontra-se corroborada.

⁷¹ Tradução livre da autora.

⁷² Tradução livre da autora.

Conclusões

Com vista a promover o “aumento em quantidade e qualidade dos programas de mobilidade no mundo inteiro” ⁷³ (Erasmus Student Network AISBL, 2019), a Erasmus Student Network procura influenciar o processo de tomada de decisão do Programa Erasmus+.

É nesta perspetiva que, em primeiro lugar, analisou-se a capacidade de influência das organizações não governamentais nas políticas públicas a nível geral. Definidas como “pessoas coletivas constituídas ao abrigo da legislação de um Estado que atuam independentemente de qualquer governo, sem fim lucrativo” (Almeida Ribeiro, 2014, p. 359), as ONGs destacam-se pela sua capacidade de atuação simultânea em diferentes níveis, “concretizando o que os governos não podem ou não conseguem” ⁷⁴ (Simmons, 1998, p. 87). Assim, as mesmas acabam por ser procuradas pelos atores principais do processo político para a obtenção de informação especializada e privilegiada. Como consequência, a relação que existe entre as ONGs e os outros atores é considerada com uma transferência racional baseada numa troca de relações onde as ONGs pretendem influenciar as políticas públicas através da partilha de informação necessária para os atores atingirem a melhor resolução possível. De forma a explicitar o papel das ONGs nas políticas públicas, foi utilizada a proposta de Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras (2017), que decompõe esta possibilidade nas etapas do ciclo político. Em primeira instância, conclui-se que pela existência de um maior número de contribuições, o papel das ONGs “é especialmente importante nos primeiros estágios do processo da formulação da política” ⁷⁵ (Tallberg, et.all., 2015, p.22).

No seguimento, é abordado o processo de internacionalização no ensino superior, onde as instituições do ensino superior procuram o desenvolvimento de novas estratégias para melhorar a sua relevância e competitividade no âmbito internacional. O processo de internacionalização ficou marcado, por um lado, pela assinatura da Declaração de Bolonha (1999) e pelo consequente estabelecimento da Área Europeia do Ensino Superior; e por outro lado, pelo Tratado de Maastricht (1992) que estabelece o princípio de subsidiariedade e o processo legislativo ordinário (processo de co-decisão) associado às políticas da educação. Igualmente, destaca-se a existência de convergência de estratégias entre a União Europeia e o Processo de Bolonha que resulta na criação da Estratégia de Lisboa 2000 e atualmente na Estratégia Europa 2020.

Por sua vez, outro dos acontecimentos que marcou o desenvolvimento da internacionalização do ensino superior foi a criação do Programa Erasmus em 1987. Atualmente, o Programa Erasmus+ é uma das três iniciativas da União Europeia que apresenta os resultados mais positivos, sendo classificado pelos seus participantes como uma oportunidade única ou como uma experiência singular no seu percurso de vida. A experiência de mobilidade trazida pela participação no Programa Erasmus+ contribui pessoal, profissional, cultural e academicamente no percurso daqueles que nele participam.

⁷³Tradução livre da autora.

⁷⁴Tradução livre da autora.

⁷⁵Tradução livre da autora.

O sucesso deste programa leva a que tenha sido proposta pela Comissão Europeia a continuidade do programa para 2021 – 2027. Esta nova proposta pretende assegurar a estabilidade e continuidade do atual programa e tornar o mesmo mais acessível e inclusivo.

A organização não governamental Erasmus Student Network (ESN) apresenta-se como a “maior associação interdisciplinar de estudantes na Europa” ⁷⁶. A ESN tem a missão de “enriquecer a sociedade através dos estudantes internacionais” ⁷⁷ (Erasmus Student Network AISBL, 2020), atuando em três níveis distintos através da sua rede de estudantes com 15.000 voluntários presentes em 42 países e divididos em 550 secções. Assim, de forma a analisar a influência desta ONG no processo de tomada de decisão do Programa Erasmus+, foi utilizado o método criado por Betsill e Corell (2019) onde se começou por analisar os dados pertinentes, traçando uma relação de causalidade entre a organização e a capacidade da mesma de influenciar o processo. De seguida, foram utilizados 5 indicadores (o enquadramento do assunto, a *agenda setting*, a posição dos atores-chave, o argumento final/assuntos processuais e o argumento final/assuntos substanciais) para medir o nível de influência da ONG.

O objetivo desta dissertação foi avaliar a veracidade da Hipótese: A organização não governamental Erasmus Student Network influencia o processo de tomada de decisão do Programa Erasmus+. A análise dos dados demonstra a existência de comunicação entre a Erasmus Student Network e outros atores envolvidos no Programa Erasmus+, seja através de processos de consulta por parte da Comissão Europeia, seja pela cooperação entre a ONG e outros atores-chave no processo. Foi igualmente realçado o percurso da ONG até à sua presença num documento final. A análise dos dados foi efetuada com base numa entrevista exploratória ao Presidente da ESN, Kostis Giannidis, pelos *position papers* da organização e pelas comunicações e cooperações com outras entidades. Em termos dos indicadores, a organização tem influência nos seguintes indicadores: enquadramento do assunto, através da apresentação do *#Erasmus Upgrade Manifesto* e do enquadramento dos objetivos entre este documento e a proposta para Programa Erasmus+ 2021 – 2027; na posição dos atores-chave, pelas comunicações regulares com a Comissão Europeia e cooperação com outros atores-chaves no processo de tomada de decisão, tais como as Agência Nacionais e a Life Learning Platform; e pelos argumentos finais, onde é reconhecido o papel da ESN, encontrando-se presentes recomendações da organização tanto na proposta para o Programa Erasmus+ 2021 – 2027, como no *Erasmus Charter for Higher Education*.

Por fim, apesar da hipótese estar corroborada, destaca-se que ainda permanecem dúvidas que devem ser posteriormente resolvidas. Por sua vez, para tornar este estudo mais enriquecedor, será necessária a condução de uma investigação mais detalhada onde seriam efetuadas entrevistas a outros atores-chave como representantes dos órgãos europeus (Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho de Ministros) e outros atores considerados preponderantes no processo de tomada de decisão. Contudo, considera-se que a hipótese foi reforçada pela análise de iniciativas em conjunto com outros atores como *position papers*, estudos e projetos e pela presença de evidências nas redes sociais da ONG. Estes dados foram comparados com os resultados da entrevista efetuada ao Presidente da

⁷⁶Tradução livre da autora.

⁷⁷Tradução livre da autora.

organização e foi concluída a presença de influência da ESN no Programa Erasmus+.

Referências Bibliográficas

- AIESEC. (2020). *Comités Locais em Portugal*. Retirado de <http://aiesec.pt/>.
- Almeida R., Manuel. (2014). Organização Não Governamental. In Canas M., Nuno & Pereira C., Francisco (Eds.), *Enciclopédia das Relações Internacionais*, (pp. 359-360). Alfragide, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Amnistia Internacional. (2020). *Maratona das Cartas*. Retirado de <https://www.amnistia.pt/maratona/>.
- Amnistia Internacional. (2020). *What we do*. Retirado de <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/>.
- Bellamy, R. (1993). Liberalism. In Eatwell, R., & Wright, A. (Eds.), *Contemporary political ideologies*, (pp. 23-49). San Francisco: U.S.A.: Westview Press.
- Betsill, M. M., Corell, E. (2016). *NGO Diplomacy*. Massachusetts, U.S.A.: The MIT Press.
- Brown, L. D. D., Khagram, S., Moore, M. H., & Frumkin, P. (2001). *Globalization, NGOs and Multi-Sectoral Relations*. Massachusetts, U.S.A: Harvard University.
- Collier, D. (October, 2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*. Retirado de <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Understanding>
- Camisão, I., Lobo-Fernandes, L. (2005). *Construir a Europa: O processo de integração entre a teoria e a história*. São João do Estoril, Cascais: Principia.
- Capano, G., & Piattoni, S. (2012). From Bologna to Lisbon: the Political Uses of the Lisbon "Script" in European Higher Education Policy. *The Politics of the Lisbon Agenda : Governance Architectures and Domestic Usages of Europe*, 122-144.
- Comissão Europeia.(2020). Education and Training. *The Bologna Process and the European Higher Education Area*. Retirado de <https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area.en>.
- Comissão Europeia. (2020). Educação, Juventude, Desporto e Cultura. *Responsabilidades*. Retirado de https://ec.europa.eu/info/departments/education-youth-sport-and-culture_pt.
- Comissão Europeia. (2020). Educação e Formação. *O que faz a Comissão*. Retirado de https://ec.europa.eu/info/topics/education-and-training_pt.

- Comissão Europeia. (2017). *Erasmus+: Guia do Programa (Versão 1)*. Bélgica, Bruxelas.
- Comissão Europeia. (2018). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing 'Erasmus': the Union programme for education, training, youth and sport and repealing Regulation (EU) No 1288/2013*. Bélgica, Bruxelas.
- Conselho da Europa. (1986). *Convenção Europeia sobre o Reconhecimento da Personalidade Jurídica das Organizações Internacionais não Governamentais*. Estrasburgo, França: Conselho da Europa.
- Conselho da União Europeia. (2020). *Conselho (Educação, Juventude, Cultura e Desporto - EJCD)*. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/configurations/eycs/>.
- Cox, R. W., and Harold K. Jacobson. (1973). *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*. New Haven, U.S.A.: Yale University Press.
- Cruz Vermelha Internacional. (2020). Quem Somos. *Mandato e Missão*. Retirado de <https://www.icrc.org/pt/o-cicv/mandato-e-missao>.
- Dias, A.R. (2020). *A Promoção da Identidade Europeia Sob a Perspectiva do Programa Erasmus+*. Lisboa: Observatório Político.
- EAC Network. (2020). About EAC Network. *What is EAC?*. Retirado de <https://eacnetwork.org/what-is-an-eac/>.
- Erasmus Student Network AISBL. (2020). *Inclusive Mobility Alliance*. Retirado de <https://mapped.eu/inclusive-mobility-alliance>.
- Erasmus Student Network AISBL. (2018). *Erasmus Upgrade Manifesto: The vision of the Erasmus Student Network for the Erasmus+ successor programme*. Belgium, Brussels.
- Erasmus Student Network AISBL. (2019). *ESN Mission, Vision and Strategic Priorities 2019-2025*. Brussels, Belgium. Erasmus Student Network AISBL. (2019). *ESNs survey 2019 - Active citizenship and student exchange in light of the European elections*. Brussels, Belgium.
- Erasmus Student Network AISBL. (2020). *Siem: Social Inclusion and Engagement in Mobility*. Retirado de <https://siem-project.eu/>.
- Erasmus Student Network AISBL. (2020). *SocialErasmus*. Retirado de <https://esn.org/socialerasmus>.
- Erasmus Student Network AISBL. (2020). *Our Aims*. Retirado de <https://esn.org/our-aims>.
- Erasmus Student Network AISBL. (2020). *The Revised EU Budget: Is the investment enough to make Erasmus+ inclusive and sustainable?*. Brussels, Belgium.

European Students Union & Erasmus Student Network AISBL. (2019). *Towards a well-funded Erasmus+ programme for the years to come*. Brussels, Belgium.

Eurofound. (2020). *EurWORK: European Observatory of Working Life. Co-decision procedure*. Retirado de <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/co-decision-procedure>.

European Commission. (2014). *DG EAC/C1/AT/rg Ares*. Brussels, Belgium.

European Commission. (2020). Education and Training. *European Universities Initiative*. Retirado de https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_en.

European Commission. (2020). Education and Training. *The Bologna Process and European Higher Education Area*. Retirado de https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_en.

European Commission. (2018). *Erasmus+: Annual Report 2018*. Brussels, Belgium.

European Commission. (2020). *Erasmus Charter for Higher Education 2021-2027: Guidelines*. Brussels, Belgium.

European Commission. (2020). *What is Erasmus+*. *Erasmus+*. Retirado de https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about_en.

European Commission. (2020). *Towards a European Education Area by 2025*. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/news/towards-european-education-area-2025-2018-may-22_en.

European Council. (2020). *The ordinary legislative procedure*. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>.

Europa.ue. (2020). *How EU decisions are made. Ordinary legislative procedure*. Retirado de https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_en.html.

European Higher Education Area. (2020). *European Higher Education Area and Bologna Process*. Retirado de <http://www.ehea.info/>.

European Disability Forum. (2020). *Inclusive Mobility Alliance*. Retirado de <http://www.edf-feeph.org/inclusive-mobility-alliance>.

Feyen, B., & Krzaklewska, E. (2013). *The ERASMUS phenomenon: Symbol of a new European generation?*. Germany, Frankfurt: Peter-Lang.

Gao, Y., Baik, C., Arkoudis, S. (2015). *Internationalization of Higher Education. The Palgrave*

International Handbook of Higher Education Policy and Governance, pp. 300-320.

Havas, A. (2012). *Multiple Futures for Higher Education in a Multi-Level Structure. European Higher Education at the Crossroads*, pp. 969-994;

Hill, M. J., & Varone, F. (2017). *The public policy process*. New York, U.S.A.: Routledge

Hooghe, L., & Marks, G. (1997). *Contending models of governance in the European Union*. Colorado, U.S.A.: Lynne Rienner.

Klugman, B. (2002). *The role of NGOs as agents for change. Peace Research Abstracts*, 39, 5, 611-755.

Knight, J. (2007). *Internationalization: Concepts, Complexities and Challenges. International Handbook of Higher Education*, pp. 207-226.

Krut, R. (2003). *Globalization and civil society: NGO influence in international decision-making*. Genebra, Suíça: United Nations Research Institute for Social Development.

Levine, S., & White, P. E. (1961). *Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Inter-organizational Relationships. Administrative Science Quarterly*, 5, 4, 583-601.

Reichert, S. (2012). Havas, A. (2012). *Refocusing the Debate on Diversity in Higher Education. European Higher Education at the Crossroads*. p. 811-836;

Rodrigues, M.L., & Carreiras, H. (2017). *Exercícios de Análise das Políticas Públicas 2*. Lisboa, Portugal: Editora Mundos Sociais.

Madon, S., & University of Manchester. (2000). *International NGOs: Networking, information flows and learning*. Manchester, London: Institute for Development Policy and Management.

Organização das Nações Unidas. (2020). United Nations: Peace, dignity and equality on a healthy planet. *About the UN*. Retirado de <https://www.un.org/en/about-un/>.

Organização das Nações Unidas. (1945). *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, U.S.A: Organização das Nações Unidas.

Organização das Nações Unidas. (2020). United Nations: Peace, dignity and equality on a healthy planet. *Sustainable Development Goals Platform: Agenda 21*. Retirado de <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>.

Organização das Nações Unidas. (2020). United Nations: Peace, dignity and equality on a healthy planet. *The Sustainable Development Agenda*. Retirado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>.

Oxfam International. (2020). About Us. *What We Do*. Retirado de <https://www.oxfam.org/en/>

what-we-do/about.

Parlamento Europeu. (2020). Regimento do Parlamento Europeu. *Anexo VI: Competências das Comissões Parlamentares Permanentes*. Retirado de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RESP-CULT_PT.html.

Parlamento Europeu & Conselho Europeu. (2013). *Regulamento (UE) N.º 1288/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro de 2013 que cria o Programa Erasmus+ o programa da União para o ensino, a formação, a juventude e o desporto e que revoga as Decisões n.º 1719/2006/CE, n.º 1720/2006/CE e n.º 1298/2008/CE*. Bruxelas, Bélgica.

Paul, J. (2000). *NGOs and Global Policy-Making*. New York, U.S.A.: Global Policy Forum.

Peterson, J., & Bomberg, E. (2000). *Decision-making in the European Union*. London, United Kingdom: Palgrave Macmillan.

Reinalda, B., & Kulesza, E. (2006). *The Bologna Process: Harmonizing Europe's higher education : including the essential original texts*. Opladen, Germany: Barbara Budrich Publishers.

Shahjahan, R. A. (2012). The Roles of International Organizations (IOs) in Globalizing Higher Education Policy. *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. pp. 369-408.

Simmons, P. J. (1998). Learning to live with NGOs. *Foreign Policy*, 112, 82-96.

Talbberg, J., Dellmuth L. M., Agné, H., & Duit, A. (2015). *NGO Influence in International Organizations: Information, Access and Exchange*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

União Europeia. (2016). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Bélgica, Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.

Wageningen, C. A. (2017). The Legal Constitution of Higher Education Policy and Governance of the European Union. In Huisman, J., & Boer, H. ., & Dill, D. D., & Souto-Otero, M. *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 95-113). New York, U.S.A: Palgrave Macmillan.

Yanacopulos, H. (2005). *The strategies that bind: NGO coalitions and their influence*. *Global Networks*, 5, 1, 93-110.

Zürn, M. (1998). *The rise of international environmental politics: A review of current research*. *World Politics* 50: 617-49.

Anexos

Anexo A. Lista de acrónimos que distinguem os diferentes tipos de ONGs e outras organizações relacionadas

PINGOs	Public Interest NGOs
BINGOs	Business and Industry NGOs
INGOs	Individual-based OR International NGOs
QuNGOs	Quasi-government NGOs
ENGOS	Environmental NGOs
GONGOs	Government-organized NGOs
GRINGOs	Government-run NGOs
DONGOs	Donor-organized NGOs
CONGO	Congress of NGOs — a group of NGOs with consultative status with ECOSOC
ANGOs	Advocacy NGOs
NNGOs	National NGOs
ONGOs	Operational NGOs
DINGOs	Australian NGOs
CBOs	Community-based organizations
CSOs	Civil Society NGOs
POs	Private organizations or peoples' organizations
PVOs	Private voluntary organizations
SHOs	Self-help organizations
GROs	Grass roots organizations
GRSOs	Grassroots support organizations that incite and support GROs
SHPOs	Self-help support organizations
GSCOs	Global social change organizations
ECOs	Ecological citizens organizations or

Figure 1: Fonte: Krut, 2003, p. 13, in *Globalization and civil society: NGO influence in international decision-making*

Anexo B. Etapas do ciclo político

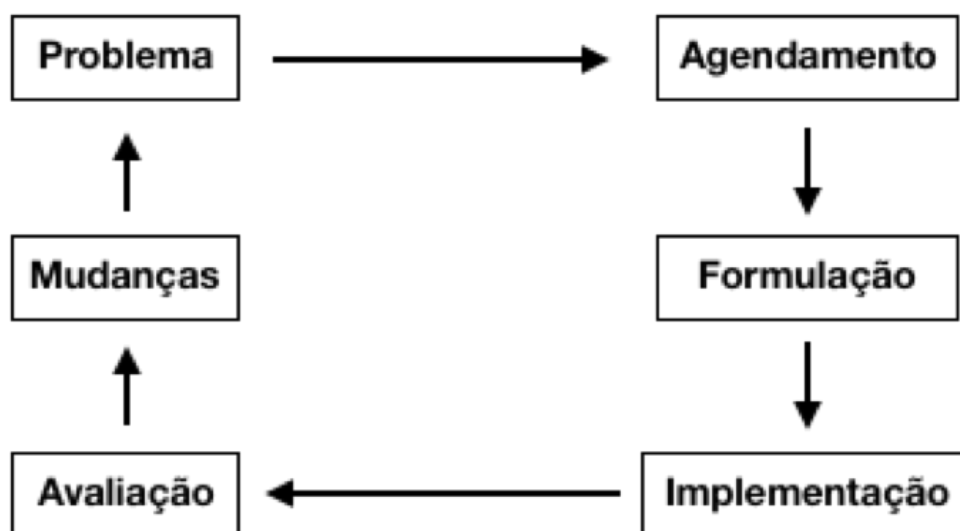


Figure 2: Fonte: Rodrigues, et.al., 2017, p. 7, in *Exercícios de Análises de Políticas Públicas 2*

Anexo C. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável



Figure 3: Fonte: Retirado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

Anexo D. Estratégias para recolha e análise de dados sobre a influência das ONGs

Estratégias para recolha e análise de dados sobre a influência da ONG		
	Comunicação intencional pela participação da ONG	Comportamento de outros atores/ objetivo cumprido
<i>Tarefa de Investigação: Recolher evidências da influência da ONG em duas dimensões</i>		
Tipo de Data:	<i>Atividades:</i> Como é que a ONG comunica com os outros atores? <i>Acesso:</i> Que oportunidades a ONG teve de comunicar com os outros atores? <i>Recursos:</i> Que formas de vantagem usou a ONG para comunicar com o outros atores?	<i>Resultados:</i> O acordo final detém algum rascunho redigido pela ONG? O acordo final reflecte-se nos princípios e objetivos da ONG? <i>Processo:</i> Nas negociações foram discutidos os assuntos propostos pela ONG? A ONG cunhou termos que mais tarde fizeram parte do processo de negociação? A ONG moldou as posições dos atores-chave?
Fonte dos Dados:	<i>Textos primários</i> (ex: rascunhos das decisões, declarações das posições dos países, acordos finais, materiais de <i>lobby</i> da ONG) <i>Textos secundários</i>: (ex: reportagens dos média, comunicados de imprensa) Entrevistas (ex: com delegados dos governos, investigadores na área da educação e da ONG, representantes da ONG)	
Metodologia:	<i>Process tracing</i> Quais são os mecanismos causais que ligam a participação da ESN nas negociações do Programa Erasmus + com a sua influência?	

Figure 4: Fonte: Betsill, M. M., Corell, E., 2016, p. 28, in *NGO Diplomacy*. Massachusetts, U.S.A.:The MIT Press

Anexo E. Indicadores de influência das ONGs

Indicadores da influência da ONG				
Indicador de influência		Evidência		Influência da ONG (sim/não)
		Comportamento de outros autores...	...causada pela comunicação com a ONG	
Influência no processo de negociação	Enquadramento do assunto	• Antes das negociações, como é que o assunto foi entendido? • Após o início das negociações, existiu alteração na forma como o assunto foi entendido?	• O que é que a ONG fez para chegar a esse entendimento?	
		• Como é que o assunto chama a atenção da comunidade internacional? • Que itens foram retirados ou colocados na agenda das negociações? • Quais foram os termos do debate para os itens específicos da agenda?	• O que é que a ONG fez para moldar a agenda?	
	Posição dos atores-chave	• Qual era a posição inicial dos atores-chave? • Os atores-chave mudaram de posição durante as negociações?	• O que é a ONG fez para moldar a posição dos atores-chave?	
Influência no resultado da negociação	Argumento Final/ Assuntos Processuais	• O acordo ajuda na criação de instituições que facilitam a participação da ONG em futuras decisões do processo político? • O acordo reconhece o papel da ONG na implementação?	• O que é a ONG fez para promover estas mudanças processuais?	
	Argumento Final/ Assuntos Substanciais	• O acordo reflecte a posição da ONG sobre o que deve ser feito relativamente ao assunto?	• O que é que a ONG fez para promover estes assuntos substanciais?	

Figure 5: Fonte: Betsill, M. M., Corell, E., 2016, p. 34-35, in *NGO Diplomacy*. Massachusetts, U.S.A.: The MIT Press

Anexo F. Indicadores de influência das ONGs

Níveis de influência da ONGs			
	Baixa	Moderada	Alta
Descrição	A ONG participa nas negociações mas não apresenta efeitos no processo nem nos resultados	A ONG participa e detém algum sucesso em moldar o processo das negociações mas não os resultados	- A ONG participa nas negociações e detém algum sucesso em moldar o processo de negociação. - Os efeitos da participação da ONG podem ser interligados com os resultados.
Evidência	- A ONG empenha-se em atividades que influenciam as negociações - A ONG não detém nenhum sim em nenhum indicador.	- A ONG empenha-se em atividades que influenciam as negociações - A ONG detém um sim em alguns ou todos os indicadores de processo. - A ONG não detém nenhum sim em indicadores relacionados com os resultados	- A ONG empenha-se em atividades que influenciam as negociações - A ONG detém um sim em alguns ou todos os indicadores de processo. - A ONG detém sim em todos os indicadores de resultado.

Figure 6: Fonte: Betsill, M. M., Corell, E., 2016, p. 38, in *NGO Diplomacy*. Massachusetts, U.S.A.: The MIT Press

Anexo G. Entrevista ao Presidente da ESN AISBL, Kostis Giannidis

Data: 05/09/2020

Rita: Em que perspectiva acreditas que o Programa Erasmus + é um tópico importante para a comunidade internacional?

Kostis: Um dos aspetos mais importantes relacionados com o Programa Erasmus +, é o desenvolvimento de *skills* profissionais e pessoais dos indivíduos que participam no mesmo. É a primeira oportunidade para muitos dos estudantes, de viverem independentemente dos pais, de ganharem outras *skills* que os tornam mais competentes enquanto cidadãos e para aprenderem a viver em sociedade. Assim, em termos de desenvolvimento pessoal, este é um tópico muito importante. Em termos do tópico da empregabilidade, existem diversos estudos que demonstram que os participantes do Programa Erasmus têm mais facilidade em encontrar trabalho, que os estudantes comuns. E depois detemos as vantagens académicas, os estudantes vão para um país com um sistema educacional diferente, e ganham a capacidade de comparar os dois sistemas educacionais em que participaram. E por fim, são os elementos culturais, os participantes têm a oportunidade de conhecer outras culturas e acabam por ficar mais tolerantes para com as mesmas. Este elemento cultural encontra-se refletido na questão da empregabilidade, pois atualmente, o mundo do trabalho procura esta experiência internacional nos seus empregadores, especialmente devido ao fator da globalização. Estes aspetos tornam o Programa Erasmus + extremamente importante.

Rita: O que é que a ESN está a realizar para modificar a agenda do Programa Erasmus + ?

Kostis: A ESN encontra-se bastante envolvida no processo de criação do novo Programa Erasmus + que irá começar em 2021. Nesta perspetiva, encontramos-nos a trabalhar de perto com a Comissão Europeia para o desenvolvimento do mesmo. A Comissão Europeia estabeleceu diversos grupos de trabalho, ao qual a ESN está integrada em três. Nestes grupos encontram-se outros atores-chave a nível da educação, para o processo de decisão, como as Agências Nacionais, e peritos a nível da internacionalização do ensino superior. Regularmente, a Comissão Europeia reúne estes grupos para promover a discussão sobre pontos importantes relacionados com o novo Programa Erasmus +. Por exemplo, a ESN faz parte do grupo de trabalho para criar a nova versão do *Erasmus Charter for Higher Education*, um documento que as universidades têm obrigatoriamente de assinar para fazerem parte do Programa Erasmus +. Assim, este documento reflete os princípios do programa, que devem ser obedecidos pelas entidades participantes. O objetivo da ESN foi assegurar que a opinião dos estudantes encontrava-se estabelecida no documento. Atualmente, este documento já foi terminado e publicado, e as universidades têm que submeter uma candidatura para receberem o mesmo. A participação da ESN neste grupo de trabalho é realmente importante, sendo o mesmo necessário para que as universidades façam parte do programa. A Comissão Europeia organiza regularmente diversos eventos para *stakeholders* de forma a reunir a informação necessária dos diversos atores-chave, como

as organizações de estudantes e de jovens como a ESN. A ESN igualmente detém as suas próprias iniciativas, como a campanha *#Erasmus500*, onde advogam junto da Comissão Europeia e outros atores. Relativamente a esta campanha, o Programa Erasmus +, não oferece o financiamento suficiente para os estudantes irem de mobilidade, o que leva a que muitos tenham que pagar despesas extra, e muitas vezes depender do financiamento dos pais. Por sua vez, uma parte dos estudantes não detém essa capacidade, como os estudantes de grupos sob representados, que não detém a capacidade social ou económica de participarem em mobilidade. O Programa Erasmus + tem recebido diversas críticas por ser um pouco elitista, dando unicamente a hipótese de participação aqueles que têm a capacidade financeira. Daí a ESN estar a tentar influenciar a Comissão Europeia a aumentar o financiamento e as bolsas disponíveis aos participantes. A ESN também se encontra envolvida nas negociações para orçamento do novo programa, encontrando-se em contacto com o Parlamento Europeu, com a Comissão Europeia e com os governos nacionais, para tentar que o novo programa detenha o dobro ou o triplo do financiamento em comparação ao anterior.

Rita: Como é que a situação do COVID-19 influenciou a decisão da Comissão Europeia e do Parlamento relativamente ao orçamento do Programa Erasmus?

Kostis: Devido à pandemia, os Estados Membros encontram-se relutantes em alocar tanto financiamento ao novo programa, preferindo apostar em áreas-chave como saúde ou segurança. Pela nova proposta feita pelo Conselho Europeu conseguimos verificar que o valor do orçamento decresceu bastante. Contudo, dada a situação de emergência em que vivemos, verificar que o programa irá receber um aumento de financiamento é algo positivo. Claro que era preferível verificar um aumento mais considerável, mas dadas as circunstâncias o aumento para 24,6 biliões é bom.

Rita: Como é que a ESN comunica com a Comissão Europeia? Com que frequência comunica?

Kostis: A Comissão Europeia é o parceiro mais próximo que a ESN detém. Na verdade, a ESN foi fundada com a ajuda da Comissão Europeia, após o regresso dos primeiros estudantes de Erasmus em 1997. Um ano depois, foi convocada em Ghent, uma reunião de avaliação pela Comissão Europeia, onde juntaram cerca de 30/40 estudantes, que afirmaram a importância de uma estrutura que servisse de apoio aos futuros estudantes internacionais. Foi com este objetivo que a ESN foi fundada, e desde a sua fundação tem cooperado com a Comissão Europeia. Atualmente, 30 anos depois, a comunicação com a Comissão Europeia é regular, onde semanalmente são comunicados diferentes aspetos do programa. Atualmente, a ESN encontra-se responsável por desenvolver projetos como a *Erasmus + App* e o *Green Erasmus*, um projeto que pretende tornar o Programa Erasmus mais verde e sustentável. A cada nova iniciativa, a Comissão Europeia contacta a ESN para receber os seus contributos. Dentro da Comissão Europeia, a ESN comunica frequentemente com o Diretor-Geral para a Educação, e especificamente com a unidade para o ensino superior. Dentro desta unidade, colaboramos com diversas pessoas que trabalham em diferentes iniciativas.

Rita: Quais foram os principais assuntos trazidos pela ESN durante o processo de negociação? Quais foram os tópicos discutidos com os outros atores-chave durante o processo de negociação?

Kostis: A ESN é bastante ativa na área da inclusão social, e detém um papel importante nas negociações neste âmbito. Especialmente relacionada com tópico das incapacidades, a ESN criou uma aliança, chamada Inclusive Mobility Alliance, com 21 organizações provenientes do ensino superior. O principal objetivo é tornar o Programa Erasmus mais inclusivo para estudantes com incapacidades. Como resultado desta iniciativa foram criadas uma série de recomendações que podem ser encontradas no novo Programa Erasmus +. Também somos ativos na área da cidadania ativa e no envolvimento com a sociedade, através do projeto SocialErasmus, e do projeto SocialErasmus +, onde é reforçada a importância que é para os estudantes de mobilidade, serem cidadãos ativos e ativos na comunidade local. Ao serem ativos na comunidade conseguem compreender melhor a cultura local e o ambiente local. A noção de cidadania ativa encontra-se refletida no novo *Erasmus Charter for Higher Education*. Como já referido, a ESN também se encontra envolvida em iniciativas relacionadas com financiamento para o novo Programa Erasmus+, como o #Erasmus500.

Rita: Consideras que após a intervenção da ESN, a perspetiva dos *stakeholders* mudou? A agenda das negociações foi alterada?

Kostis: A Comissão Europeia sabe que não consegue deter acesso a toda a informação, por isso, organizam estas reuniões de consulta. Eles pedem a organizações como a ESN para os informarem sobre tópicos específicos. Acredito que após a consulta à ESN, a perspetiva da Comissão Europeia muda. Contudo, não quer dizer que em todas as consultas são tomadas em consideração a opinião da ESN. A Comissão Europeia também detém as suas próprias limitações e não pode suportar todas as ações requeridas pela ESN. Por vezes, as consultas acontecem, mas sem garantias imediatas de impacto.

Rita: Após as negociações, foram criadas instituições que facilitam a participação da ESN em futuras negociações?

Kostis: Normalmente eles pegam nos dados que a ESN providencia e trabalham internamente. Por vezes, a ESN pede para organizarem uma reunião com outros atores nos campos da juventude, como entidades governamentais ou agências nacionais. Contudo, não foi criada nenhuma estrutura específica pela Comissão Europeia após a consulta à ESN.

Rita: Existe algum rascunho de proposta, apresentado pela ESN, que posteriormente tenha sido implementado num documento oficial do Erasmus +?

Kostis: Sim, no novo programa é possível verificar diversas propostas feitas pela ESN e outras organizações no campo da juventude. Contudo, como o guia para o novo programa ainda não saiu, não é possível deter como prova tangível. No *Erasmus Charter for Higher Education*, existe uma proposta

feita pela ESN, relacionada com a promoção do voluntariado durante o período de mobilidade. Igualmente, à três anos atrás, a ESN criou o *#Erasmus Upgrade Manifesto*, um documento que detém treze recomendações para o novo programa. É possível verificar que a grande maioria das recomendações desse documento foram adaptadas e introduzidas no programa, nomeadamente a digitalização do programa, o aumento da inclusão e problemas relacionados com o alojamento.

Rita: Em algum documento final é reconhecido o papel da ESN?

Kostis: Na maioria dos documentos não está. A Comissão recebe os contributos não só da ESN, mas de muitas outras organizações, sendo, difícil destacar todos os contribuidores. Contudo, no *Erasmus Charter for Higher Education*, existe outro documento chamado *Annotated Guidelines*, um guia de conduta para a implementação do documento para as instituições de ensino superior. Nesse guia é possível encontrar o contributo da organização e é reconhecida a criação de entidades como a ESN.

Rita: Acreditas que o atual Programa Erasmus + reflete os princípios e objetivos da ESN?

Kostis: Na verdade, é ao contrário, a ESN adapta-se aos princípios do Programa Erasmus+, tentando sempre seguir as novidades trazidas pelo mesmo. Por exemplo, o novo programa prevê medidas de internacionalização e expansão, assim a ESN, irá tentar expandir a sua estrutura para fora da Área Europeia do ensino superior. No fundo, sim reflete os princípios da organização, e este fato pode ser encontrado no *#Erasmus Upgrade Manifesto*.

Anexo H. Comunicação entre a ESN AISBL e a Comissária Mariya Gabriel



Figure 7: Fonte: Retirado de https://twitter.com/esn_int

Anexo I. Comunicação entre a ESN AISBL e outras entidades



Figure 8: Fonte: Retirado de https://twitter.com/esn_int

Anexo J. Desenvolvimento da aplicação *Erasmus+ App*



Figure 9: Fonte: Retirado de https://twitter.com/esn_int

Anexo L. Apoio do deputado do Parlamento Europeu, Vladimír Bilčík, à campanha *#Erasmus500*

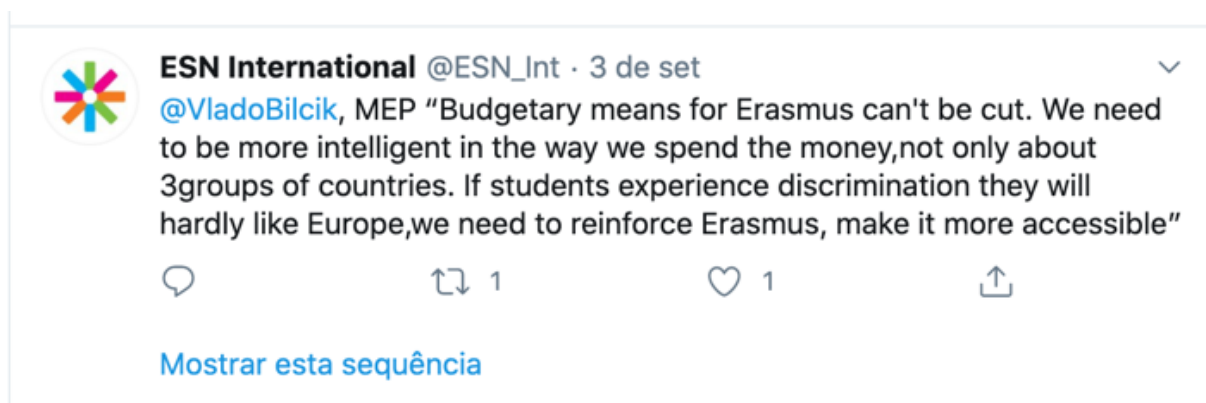


Figure 10: Fonte: Retirado de https://twitter.com/esn_int

Anexo M. Apoio do deputado do Parlamento Europeu, Marcos Ros Sempere, à campanha *#Erasmus500*

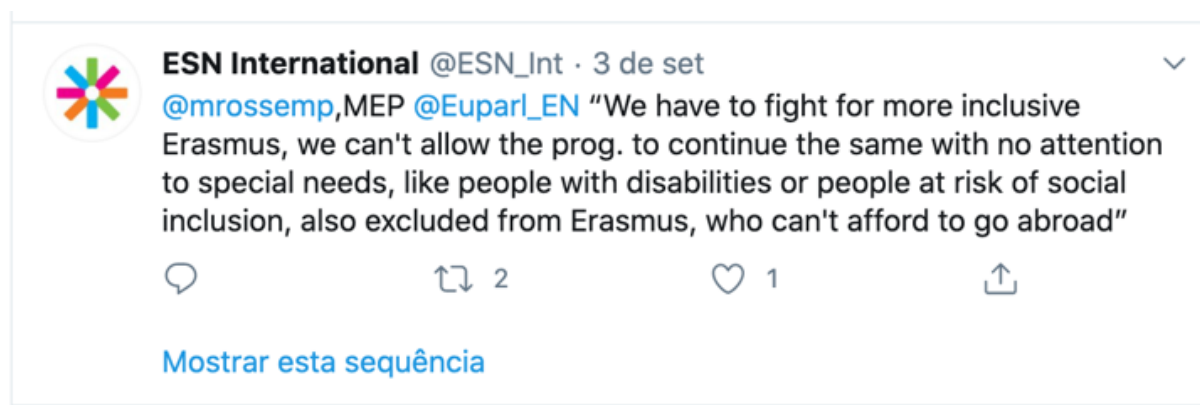


Figure 11: Fonte: Retirado de https://twitter.com/esn_int

Anexo N. Parceiros da Inclusive Mobility Alliance

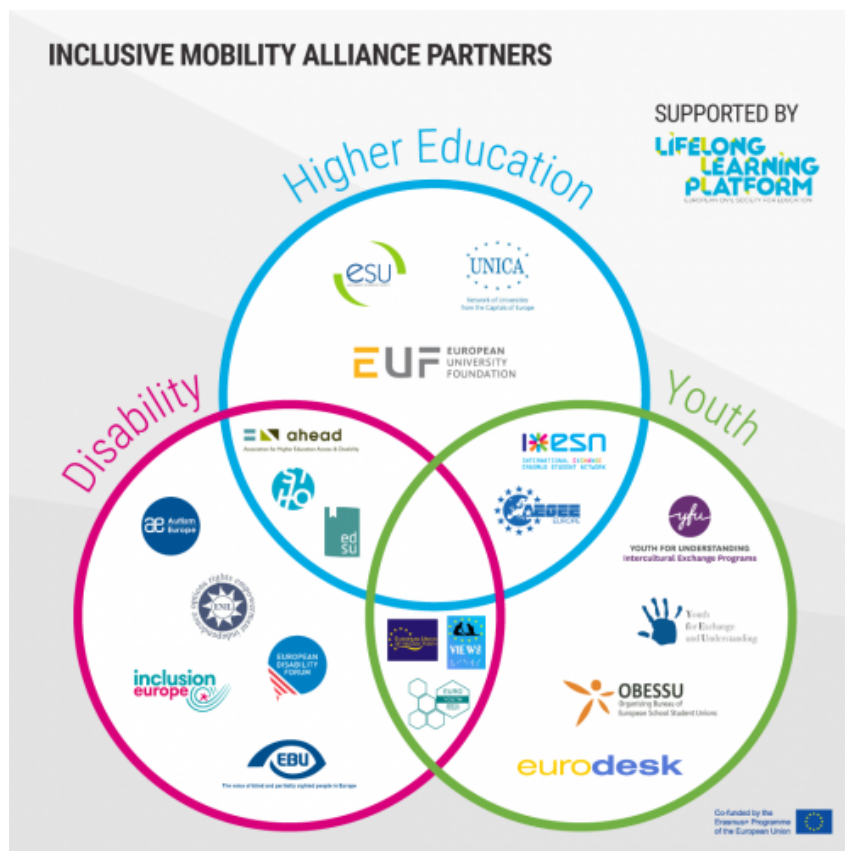


Figure 12: Fonte: Retirado de <https://mapped.eu/inclusive-mobility-alliance>