

Exmo. Senhor  
Deputado José Ribeiro de Castro  
Presidente da Comissão de Educação, Ciência e Cultura  
Assembleia da República

Lisboa, 28 de Julho de 2011

Em resposta ao pedido de informação sobre a Petição n.º 180/XI/2.ª, transmitido pelo ofício n.º 16/8ª – CECC/2011, de 20 de Julho, tenho a informar o seguinte:

A petição pretende que seja alterado o diploma legal que institui e regula o funcionamento da A3ES, matéria que, como é óbvio, não é da competência da própria Agência. No entanto, entende o Conselho de Administração da Agência que será proveitoso enviar à Comissão Parlamentar que V. Exa. dirige algumas informações e esclarecimentos sobre o nosso actual sistema de avaliação e acreditação do ensino superior, bem como sobre a actividade da A3ES, que teve o seu início em Janeiro de 2009, tendo este Conselho de Administração sido nomeado em 17 de Dezembro de 2008.

### **Independência da Agência**

As normas europeias sobre garantia da qualidade e suas agências exigem que estas sejam independentes, quer em relação às instituições avaliadas, quer em relação ao governo, quer em relação a quaisquer outros eventuais interessados:

#### **European standards for the external quality assurance of higher education**

##### **3.6 Independence:**

**Agencies should be independent to the extent both that *they have autonomous responsibility for their operations* and that *the conclusions and recommendations made in their reports cannot be influenced by third parties such as higher education institutions, ministries or other stakeholders.***

No caso português, a legislação (Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro) contém um conjunto de dispositivos que garantem a independência de actuação da Agência. Assim, o referido Decreto-Lei

define a Agência como uma fundação de direito privado, dotada de personalidade jurídica e reconhecida como de utilidade pública, constituída por tempo indeterminado (n.º 1 do Artigo 1.º), independente no exercício das suas funções, no quadro da lei e dos seus Estatutos, sem prejuízo dos princípios orientadores fixados pelo Estado através dos seus órgãos próprios (n.º 1 do Artigo 2.º), competindo ao seu Conselho de Administração aprovar as normas atinentes ao procedimento de acreditação e à sua relação com o procedimento de avaliação (n.º 5 do Artigo 7.º), a decisão final sobre quaisquer procedimentos de avaliação ou de acreditação e a aprovação dos relatórios resultantes dos processos de avaliação ou de acreditação (n.º 2 do Artigo 11º dos Estatutos).

Os membros executivos do Conselho de Administração exercem funções em exclusividade, são nomeados pelo Conselho de Curadores para um mandato de quatro anos, renovável, são independentes no exercício das suas funções e o seu mandato só pode cessar por deliberação por maioria de quatro quintos da totalidade dos curadores, fundamentada em incapacidade permanente, incompatibilidade superveniente, violação grave dos deveres a que estão adstritos ou manifesta incapacidade para o desempenho normal das respectivas funções (Artigo 10º dos Estatutos).

Portanto, as decisões finais sobre avaliação e acreditação competem ao Conselho de Administração que dispõe de um estatuto que impede a sua demissão caso as suas decisões não agradem ao governo, às instituições ou a outros interessados, ou seja, a independência da actuação da Agência está garantida nos termos em que é prescrita pelas normas europeias (ESG).

Além disso, os membros do Conselho de Administração testemunham unanimemente que nunca sentiram quaisquer pressões por parte do anterior ou do actual governo, limitando-se a cumprir o seu mandato nos termos prescritos na legislação<sup>1</sup>. Essas pressões, nos poucos casos em que se verificaram, vieram sempre do lado das instituições...

A petição refere, também, o Conselho de Curadores, cujos membros são nomeados para um mandato de cinco anos, não renovável. Dois desses membros são escolhidos entre personalidades indicadas em lista apresentada, conjuntamente, pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos e pela Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado, ao ministro responsável pela área do ensino superior (Artigo

---

<sup>1</sup> A Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto, que define os princípios gerais de actuação a adoptar nos procedimentos de garantia da qualidade do ensino superior; o Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro, que instituiu a A3ES e aprovou os seus estatutos; o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, alterado pelo Decreto-lei n.º 107/2008, de 25 de Junho, que fixa as condições para a acreditação de ciclos de estudos; a Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro que estabelece o novo regime jurídico das instituições de ensino superior e contem normas sobre o seu corpo docente; o Decreto-Lei n.º 206/2009, de 31 de Agosto, que define as condições para a atribuição do título de especialista; o Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de Agosto, que altera o Estatuto da Carreira Docente Universitária; o Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de Agosto, que altera o Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior Politécnico; o Decreto-Lei n.º 43/2007, de 22 de Fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 220/2009, de 8 de Setembro, que definem o regime jurídico para a habilitação profissional para a docência no ensino não superior.

8.º, Decreto-Lei n.º 369/2007). Ou seja, as instituições têm influência na composição do Conselho de Curadores, mas de uma forma mitigada, o que tem a virtude de assegurar a independência do funcionamento da agência também em relação às instituições, ao mesmo tempo que estas adquirem um sentimento de participação.

Além disso, existe, ainda, um Conselho Consultivo com uma ampla composição que engloba entidades representativas das instituições de ensino superior, dos laboratórios de investigação, das associações de estudantes, das Ordens profissionais, das Confederações sindicais, das Associações de Comércio, Indústria e Agricultura e dos Ministérios interessados (Artigo 15º dos Estatutos). Este conselho emite parecer obrigatório sobre o Plano de Actividades e as grandes linhas de actuação e orientação estratégica da Agência e assegura a participação de uma grande diversidade de interesses da sociedade em oposição a qualquer dominação governamental.

A invocação, pelos peticionários, das normas exigentes da ENQA em relação à independência da Agência carece de qualquer sentido, uma vez que esta já solicitou a sua admissão como membro associado da ENQA, a qual, face aos estatutos da Agência e demais legislação nacional pertinente, aprovou a admissão da Agência em Assembleia Geral. Ou seja, ao contrário do que sugerem peticionários, a ENQA considerou que a Agência reunia as condições para ser admitida como membro.

Aliás, uma análise da situação na Europa mostra que Agências com um estatuto de independência bem mais discutível do que o da A3ES foram aceites, quer pela ENQA, quer pelo EQAR, como demonstram os extractos dos estatutos de algumas agências aceites como membros de pleno direito pela ENQA (Anexo).

### **O recurso a Agências estrangeiras**

Permitam que seja desde já chamada a atenção para alguma falta de rigor dos peticionários em relação às questões da qualidade ao nível da Europa: de facto, o reconhecimento das Agências não se faz pela sua integração na ENQA, mas sim pela sua aceitação no EQAR (European Quality Assurance Register), havendo exemplos de agências que são membros da ENQA e que não foram aceites no EQAR. Por exemplo, o programa IEP (Institutional Evaluation Programme) da EUA (European University Association), usado por um número significativo de instituições portuguesas, não foi aceite pelo EQAR.

De facto, a questão a analisar consiste em que nada garante que agências estrangeiras adotem os padrões de qualidade que estão plasmados na legislação portuguesa, do que poderia resultar a acreditação de instituições e ciclos de estudo em condições que não cumprem a legislação portuguesa. Além disso, o governo também transferiu para a A3ES a responsabilidade da autorização do funcionamento de novos ciclos de estudos por meio de um processo de acreditação prévia.

Neste ponto, para evitar eventuais suspeitas de parcialidade, vamos recorrer a um relatório recente produzido pela Comissão Europeia (Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on progress in quality assurance in higher education, Brussels 21.09.2009, COM(2009) 487 final). Como o relatório reconhece, são raros os casos em que têm sido utilizadas Agências estrangeiras para fins de acreditação e, quando o foram, resultaram, em regra, de circunstâncias particulares de língua ou de cultura e sempre depois de um processo prévio de reconhecimento (e.g. Alemanha e Áustria, Países Baixos e Flandres). Isto tem que ver com o facto de a educação ter sido sempre considerada como uma área de sensibilidade nacional (Gornitzka, 2008) e, como tal, protegida pelo princípio da subsidiariedade. Entre outras razões, há a considerar a contribuição que as universidades deram para a construção do Estado-Nação, o que as torna inseparáveis do contexto cultural, histórico e inovador que as liga à sociedade (Neave, 2001). Nesse sentido, o processo de Bolonha não assenta em legislação comunitária mas numa declaração política, livremente assinada pelos Estados.

Segundo a Comissão, as dificuldades para a utilização de Agências de outros países resultam da falta de confiança no trabalho das agências estrangeiras, em particular devido à falta de comparabilidade dos critérios e padrões de acreditação das diversas agências e ao eventual comportamento oportunista das instituições:

Quality assurance agencies are still a relatively new feature in the EHEA. They will need to demonstrate their independence and professionalism to build trust among stakeholders. They will further *need to convince their European peers that they offer a sufficient level of comparability, which is important as a precondition for the cross-recognition of degrees and the promotion of student mobility.* COM(2009) 487 final

Hence, much more effort will be needed before the EHEA has a readable and user-friendly quality assurance system. It is in many cases still *unclear what being accredited in one country, even by a registered agency, means in another.* It is also unclear *how the misuse of such an accreditation could be prevented...* COM(2009) 487 final

Porém, a Comissão vai ainda mais longe, ao considerar que nem mesmo a inscrição no Registo Europeu EQAR é garantia suficiente para assegurar que o trabalho das Agências corresponde aos padrões exigidos por um determinado Estado membro:

However, the variety of actors in quality assurance is large and some aspects may need to be reviewed to improve the transparency of the system as a whole... There is some concern that agencies' membership in ENQA or even their registration in the EQAR might not generate the necessary level of mutual trust. Such trust however is the basis for the transparency and credibility within the EHEA as a whole. COM(2009) 487 final

Como forma de resolver este problema de falta de confiança e de transparência a Comissão sugere, não a liberalização da utilização das Agências estrangeiras, mas que cada Agência nacional seja encorajada a procurar o reconhecimento das suas decisões noutros países, por exemplo por meio de convenções de reconhecimento mútuo. Um exemplo é dado pelos Países Baixos e a sua associação à região flamenga da Bélgica, aproveitando a semelhança de culturas e identidade de língua.

Por estes motivos, a legislação portuguesa parece adequada ao cometer ao Conselho de Administração da Agência a decisão da “ eventual adopção, no quadro do sistema nacional de avaliação e acreditação, dos resultados de procedimentos de avaliação ou acreditação solicitados pelas instituições de ensino superior a outros organismos de garantia da qualidade, nacionais ou estrangeiros, e que por aquelas lhe sejam sujeitos para esse fim” (Artigo 11.º, d) dos Estatutos da Agência). Por esta forma, fica garantido o respeito pelos padrões de exigência plasmados na legislação nacional e é tida em conta a chamada de atenção da Comissão Europeia para o facto de “a credibilidade do sistema Europeu de garantia da qualidade poder depender da agência menos confiável aceite ou mantida no Registo e das instituições de ensino superior mais fracas com acreditação por uma agência registada” (COM (2009) 487 final).

A Agência, apesar da sua curta existência, já tomou algumas iniciativas neste domínio. Assim, os ciclos de estudo de gestão oferecidos pela Universidade Nova de Lisboa e pela Universidade Católica e já credenciados por instituições de acreditação reconhecidas internacionalmente não serão objecto de nova acreditação. Também os cursos de Medicina Veterinária já acreditados a nível Europeu pelo ECOVE – European Committee of Veterinary Education não carecerão de nova acreditação. E outros casos serão analisados quando forem apresentados, sendo tratados com o mesmo rigor.

A Agência é já membro associado da ENQA e vai iniciar, em breve, os procedimentos para a sua avaliação internacional, o que lhe permitirá obter o estatuto de membro de pleno direito da ENQA e a inscrição no EQAR. Esta calendarização é imposta pelos estatutos da ENQA que determinam que as agências só podem tomar estas iniciativas depois de três anos de actividade, o que se completa no final de 2011. Uma vez efectuado o registo no EQAR a Agência poderá, então, iniciar discussões com outras agências registadas por forma a alargar as escolhas de acreditação ao dispor das instituições de ensino superior.

## Conclusão

Estes comentários permitirão à Comissão de Educação avaliar melhor as questões colocadas pela petição. No entanto, desde já afirmamos a nossa disponibilidade para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que sejam considerados necessários.

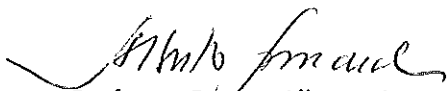
Seria, entretanto, conveniente ver melhor definidos e quantificados os “prejuízos extraordinários para as instituições (privadas), para os alunos e para os seus familiares, para os docentes e funcionários, para o ensino superior em Portugal e, em última instância, para o País” referidos na petição, uma vez que as entidades representativas dos vários sectores do sistema de ensino superior têm manifestado uma opinião diferente e a petição com um número diminuto de assinaturas, é aparentemente liderada por docentes e alunos de uma das instituições que mais preocupações tem causado à A3ES em termos de qualidade.

Por este motivo oferecemo-nos, desde já, para elucidar a Comissão de Educação sobre o panorama com que a A3ES se deparou quando procedeu a uma análise detalhada da rede de instituições e de ciclos de estudo. Infelizmente, Portugal chegou ao seu estado actual devido a falta de rigor e de exigência e uma regulação quase inexistente, que permitiu a oferta de ensino superior em condições que se afastam dos padrões mínimos prescritos na lei, na sequência de um crescimento quantitativo muito rápido que não foi acompanhado por uma igual preocupação com a qualidade.

Por estes motivos, coexistem hoje instituições de qualidade questionável com um número significativo de instituições de excelência, capazes de produzir investigação e ensino de grande qualidade, comparáveis com as boas universidades Europeias; existem, ainda, muitas instituições que não podendo ser classificadas como de investigação dão, no entanto, uma contribuição indispensável para o desenvolvimento e progresso do País. Será acertado permitir que estas últimas instituições sejam objecto da concorrência desleal de instituições que não cumprem as condições mínimas legais para serem acreditadas?

Pela Agência A3ES

O Presidente do Conselho de Administração



Professor Doutor Alberto Amaral

PhD University of Cambridge

## Referências:

Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, 3rd edition (2009).

Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on progress in quality assurance in higher education, Brussels 21.09.2009, COM(2009) 487 final.

Gornitzka, Á. (2008), “Networking Administration in Areas of National sensitivity: the Commission and European Higher Education”, in Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. and Maassen, P. (Eds), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*. Dordrecht: Springer, pp. 103-125.

Neave, G. (2001), “The European Dimension in Higher Education: An Excursion into the Modern Use of Historical Analogues”, in Huisman, J., P. Maassen and G. Neave (Eds), *Higher Education and the Nation State – The International Dimension of Higher Education*. Oxford: Elsevier Pergamon, pp. 13–73.

Anexo  
Extractos de estatutos de Agências aceites pela ENQA

**Denmark**  
**The Accreditation Agency**

- (1) The Accreditation Council shall consist of a chairman and eight members and shall be independent.
- (2) The Minister of Science, Technology and Innovation shall appoint the chairman after having consulted with the Minister of Education and the Minister of Culture.
- (3) The Minister of Science, Technology and Innovation shall appoint the Council's members as follows:
  - 1) three members shall be appointed following a recommendation from the Minister of Education,
  - 2) one member shall be appointed following a recommendation from the Minister of Culture,
  - 3) one member shall be appointed following a recommendation from the student representatives on the boards of the educational institutions offering higher education under the Minister of Science, Technology and Innovation and the Minister of Education and from the student representatives on the school/conservatory councils of the higher education institutions under the Minister of Culture, and
  - 4) three members shall be appointed by the Minister of Science, Technology and Innovation.
- (4) The chairman and members of the Council shall possess knowledge and experience on quality assurance, higher education, research and labour market conditions for graduates between them. At least one member shall have international accreditation experience.
- (5) The chairman and members of the Council shall be appointed for a period of four years. However, the member appointed pursuant to Subsection 3(3), shall be appointed for a period of one year. Members shall be eligible for reappointment once. In the event that the chairman or a member retires prematurely, a substitute shall be appointed for the remaining period pursuant to Subsections 2 and 3.



ESPANHA  
ANECA

1. El Patronato es el órgano colegiado de gobierno y representación de la Fundación.
2. El Patronato estará integrado por los siguientes miembros:
  - El Ministro de Educación, o en su caso, del Ministerio competente en materia de universidades. Ejercerá la presidencia del Patronato.
  - El titular de la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, o en su caso, el titular del órgano superior o directivo, con categoría al menos de Subsecretario, del Ministerio competente en materia de universidades que asuma sus competencias. Ejercerá la vicepresidencia del Patronato.
  - El titular de la Subsecretaría del Ministerio de Educación, o en su caso, del órgano equivalente del Ministerio competente en materia de universidades.
  - El titular de la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, o en su caso, el titular del órgano directivo con categoría de Director General del Ministerio competente en materia de universidades y que asuma sus competencias.
  - El titular de la Secretaría de Estado de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación, o en su caso, el titular del órgano superior o directivo, con categoría al menos de Subsecretario, del Ministerio competente en materia de investigación que asuma sus competencias.
  - El titular de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, o del Ministerio que asuma competencias en materia de Sanidad
  - El titular de la Subsecretaría del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, o del Ministerio que asuma competencias en materia de función pública.
  - El titular de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda, o del Ministerio que asuma competencias.
3. Serán también miembros del Patronato tres rectores, tres representantes entre los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y tres estudiantes elegidos entre los miembros del Consejo de Estudiantes Universitario del Estado que tendrán la consideración de patronos por razón de su cargo. Serán nombrados por el Ministro de Educación o, en su caso, por el titular del Ministerio competente en materia de universidades, a propuesta del Consejo de Universidades, de la Conferencia General de Política Universitaria y del Pleno Consejo de Estudiantes Universitario del Estado, respectivamente.
4. Asimismo serán miembros del Patronato siete personalidades de reconocido prestigio ligados a instituciones de la vida académica, científica, profesional, social, económica o cultural, nombradas por el Ministro de Educación, o, en su caso, por el titular del Ministerio competente en materia de universidades, de manera que estén convenientemente representados los actores que, desde los distintos ámbitos académicos, científicos, económicos y sociales, configuran e impulsan el sistema universitario español. Dos miembros se nombrarán a propuesta, cada uno de ellos, de los órganos colegiados del Ministerio de Educación (Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria), un miembro a propuesta de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas, un miembro a propuesta del Pleno del Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado y, finalmente, tres miembros por el Presidente.



---

Agência de Avaliação  
e Acreditação  
do Ensino Superior

---

Suécia

Agência de Avaliação

#### **Mandate from the Government**

The operations of the Swedish National Agency for Higher Education (Agency) are subject to instructions from the Swedish Government. The Government's annual public service agreement stipulates the direct government funding allocated to the Agency as well as the targets to be reached, specific tasks to be undertaken and how the results of activities must be reported.

#### **Organisation**

The University Chancellor is the head of Högskoleverket (Swedish National Agency for Higher Education).

There is an advisory board appointed by the Swedish Government, and a management team. The management team comprises representatives from the University Chancellor's Office and the heads of the administrative departments. Their task is to support and advise the University Chancellor.

## França AERES

### Contexte de création

La création de l'AERES s'inscrit dans un contexte marqué par la réflexion sur l'évaluation des politiques publiques et sur l'évolution de l'enseignement supérieur et de la recherche en France. Elle traduit la volonté de l'Etat de doter le pays d'un outil d'évaluation dans ce domaine lui permettant d'asseoir ses décisions sur des éléments fiables, équitables et transparents.

### A ce titre :

- elle est dotée du statut d'autorité administrative indépendante, lui permettant d'exercer ses missions à l'abri de toute pression ou subordination, qu'elle émane des autorités gouvernementales, des évalués ou de toute autre source.
  - elle rend accessible au public l'ensemble de ses rapports d'évaluation et publie également en toute transparence ses procédures et moyens d'évaluation
- elle mène son action en accord avec les standards internationaux et les ESG (*European Standards and Guidelines*) adoptés en 2005 à Bergen (Norvège). Elle s'est notamment attachée dès sa création à diffuser une culture de la qualité au sein des établissements et des organismes : lors du lancement de chaque campagne d'évaluation sont organisés des échanges avec les établissements, afin de les inciter à développer des procédures d'assurance qualité selon les standards européens

Le président, nommé par décret parmi les membres du conseil, dirige l'agence. Le conseil de l'AERES, dont le président de l'agence est membre, est nommé par décret pour 4 ans (renouvelable une fois) ; il est composé de 25 membres français, communautaires ou internationaux, nommés par décret. Le conseil définit les mesures propres à garantir la qualité, la transparence et la publicité des procédures d'évaluation et veille à la prise en compte de la diversité des structures et des formations évaluées, ainsi que de la diversité des champs disciplinaires.

## Noruega

### NOKUT

#### NOKUT's Board

The Board has overall responsibility for NOKUT's operational activities and the decisions it takes.

The Board consists of eight members and three deputies. One member and one deputy are students. Board members are appointed by the King in Council for a period of four years (two years for student members).

#### Appeals board

The Ministry of Education and Research has created two appeals boards for decisions made by NOKUT, one for higher education and one for tertiary vocational training.