



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 12.10.2004
COM(2004) 642 final

2004/0239 (COD)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO E DO PARLAMENTO EUROPEU

relativa à continuação da cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior

(apresentada pela Comissão)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. INTRODUÇÃO

Em 24 de Setembro de 1998, o Conselho de Ministros aprovou uma Recomendação relativa à cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior¹. Esta recomendação insta os Estados-Membros a dar apoio ou a criar sistemas de avaliação da qualidade e a incentivar a cooperação e o intercâmbio de experiências por parte dos estabelecimentos de ensino superior e das autoridades competentes. Por seu turno, a Comissão é exortada a apoiar essa cooperação e a apresentar relatórios sobre a realização dos objectivos da recomendação a nível europeu e nacional.

O relatório da Comissão dá conta de progressos notáveis na criação de sistemas de garantia da qualidade e na promoção da cooperação. Tais progressos são, sem dúvida, positivos, mas não são suficientes. Tornam-se necessárias medidas mais abrangentes que permitam melhorar a eficiência do ensino superior e torná-lo mais transparente e fiável para os nossos próprios cidadãos e para os estudantes e docentes universitários de outros continentes. No seguimento da avaliação da aplicação da recomendação, a Comissão é, por conseguinte, convidada a aprovar não só o relatório, mas também uma proposta de nova recomendação do Conselho e do Parlamento Europeu.

Desta forma, a Comissão propõe ao Conselho e ao Parlamento Europeu que aprovem uma nova recomendação, a qual se baseará na Recomendação de 1998 e contribuirá de modo concreto para atingir o objectivo do reconhecimento mútuo dos sistemas e das avaliações de garantia da qualidade em toda a Europa. A presente exposição de motivos oferece uma explicação das cinco medidas indicadas na proposta de recomendação, que são citadas em itálico.

2. CINCO ETAPAS PARA O RECONHECIMENTO MÚTUO

A. Mecanismos internos de garantia da qualidade

“Requeiram a todos os estabelecimentos de ensino superior em actividade nos seus territórios que introduzam ou desenvolvam mecanismos de garantia da qualidade, internos e rigorosos.”

As associações e redes de universidades tomaram diversas iniciativas, com o apoio da Comissão, no sentido de desenvolver a gestão interna da qualidade (ou a “cultura da qualidade”) nas instituições de ensino superior, como descrito no ponto 3.3 do presente relatório. No entanto, as boas práticas que a manutenção e o desenvolvimento activos da gestão da qualidade pressupõem não estão ainda firme nem uniformemente implantadas na Europa. É necessário alargar estas práticas, relacionadas com questões de recursos humanos e de gestão institucional, a um maior leque de instituições de ensino superior da Europa, como complemento e base sólida da avaliação externa. A Comissão acompanhará os progressos neste domínio e continuará a prestar apoio às iniciativas em matéria de gestão da qualidade.

¹ Recomendação do Conselho, de 24 de Setembro de 1998, relativa à cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior (98/561/CE), JO L 270 de 7.10.1998, p. 56.

B. Um conjunto de normas, procedimentos e directrizes comuns

“Requeiram a todas as agências de garantia da qualidade ou de acreditação em actividade nos seus territórios que sejam independentes nas suas avaliações, que apliquem os critérios de garantia da qualidade definidos na Recomendação do Conselho de Setembro de 1998 e que apliquem um conjunto de normas, procedimentos e directrizes comuns para efeitos de avaliação.”

Os ministros do Ensino Superior reunidos em Berlim, em Setembro de 2003, aprovaram um mandato para a ENQA, solicitando-lhe que elaborasse, por intermédio dos seus membros e em cooperação com a EUA, a EURASHE e a ESIB, “um conjunto de normas, procedimentos e directrizes comuns em matéria de garantia da qualidade”. A ENQA iniciou já os seus trabalhos no quadro deste mandato e apresentará um relatório, por intermédio do grupo de acompanhamento de Bolonha, na próxima reunião ministerial que terá lugar em Bergen, em Maio de 2005. A Comissão toma a seguinte posição sobre esta parte do mandato:

Normas, critérios ou pontos de referência

Neste contexto, as normas consistem em critérios ou pontos de referência utilizados pelas agências para a avaliação ou acreditação de instituições ou programas. Um conjunto comum de normas não deve, no entanto, tornar-se uma camisa-de-forças. As normas devem ser utilizadas como pontos de referência, de modo a fornecer uma linguagem de base comum. As agências devem identificar e publicar as normas que aplicam e correlacioná-las com os pontos de referência comuns. Os pontos de referência devem aumentar a transparência e a comparabilidade na Europa, contribuindo para evidenciar as semelhanças e diferenças entre os programas de estudo, mas sem os harmonizar. As universidades e outros estabelecimentos de ensino superior devem ter a liberdade de inovar, de serem diferentes e de irem para além do que está previsto no conjunto de normas comuns.

Neste contexto estão a adquirir cada vez maior importância dois novos conjuntos de normas: a existência de mecanismos internos de garantia da qualidade e a utilização das competências e dos resultados da aprendizagem. Para serem relevantes, os pontos de referência deveriam ser actualizados regularmente, em função dos novos conhecimentos emergentes e da evolução das necessidades da sociedade. A fim de organizar o exercício de actualização poderiam, por exemplo, ser criados painéis constituídos pelas partes interessadas, integrando docentes universitários, profissionais e diplomados e/ou antigos estudantes activos no domínio em questão. A Comissão tomará a iniciativa de convocar uma primeira série destes painéis durante o ano lectivo de 2004-2005.

Procedimentos

O inquérito da ENQA² demonstrou que o procedimento de base estabelecido na Recomendação do Conselho de 1998 se revelou eficaz e é, regra geral, utilizado na maior parte das avaliações. Este procedimento, recomendado no contexto da UE, foi transferido para o âmbito mais vasto do processo de Bolonha pelos ministros reunidos em Berlim. Um resultado desejável desta componente do mandato seria a elaboração de um Guia ENQA dos procedimentos de garantia da qualidade, contendo um certo número de modelos ou protocolos consensuais, baseados nas boas práticas adoptadas nos Estados-Membros. A Comissão

² *Quality Procedures in European Higher Education – Inquérito ENQA, ENQA Occasional Papers 5*, Abril de 2003. <http://www.enqa.net/texts/procedures.pdf>

considera desejável a publicação de um guia desta natureza. Em conformidade com a Recomendação do Conselho de 1998 e com o Comunicado de Berlim de 2003, a Comissão conta com um empenhamento internacional sistemático na gestão das agências e na realização das avaliações.

Directrizes

As directrizes consistem em princípios que devem ser respeitados na realização de avaliações externas. O mandato da ENQA conduzirá ao estabelecimento de um conjunto comum de directrizes ou princípios, alguns dos quais se podem desde já identificar: autonomia universitária, responsabilidade pública e independência das agências externas, proporcionalidade e equidade. Um resultado desejável desta componente do mandato consistiria no estabelecimento de um código de princípios para a garantia da qualidade a nível europeu, ao qual todas as partes interessadas poderiam aderir e que seria também incluído no Guia ENQA.

C. Um Registo Europeu das Agências de Garantia da Qualidade e de Acreditação

“Encorajem as agências de garantia da qualidade e de acreditação, juntamente com as organizações representativas do ensino superior, a criar um “Registo Europeu das Agências de Garantia da Qualidade e de Acreditação”, tal como descrito no anexo, e a definir as condições de inscrição neste registo.”

As avaliações externas terão maior impacto se as agências que as efectuem cumprirem os mais elevados padrões de independência e profissionalismo. Por esta razão, propõe-se que as agências de garantia da qualidade que operam na Europa sejam elas próprias objecto de uma avaliação regular. Os resultados dessa avaliação deveriam ser publicados. Os ministros reunidos em Berlim convidaram a ENQA e os seus parceiros a analisar “os meios de assegurar a adequada avaliação interpares das agências de garantia da qualidade e/ou de acreditação”. A avaliação das agências deveria conduzir à criação de um Registo Europeu (“lista”, “mecanismo de intercâmbio de informações”) das Agências de Garantia da Qualidade, que abranja agências públicas, privadas e profissionais que exerçam a sua actividade ou estejam estabelecidas na Europa, numa base regional, nacional, europeia ou internacional. A publicação do registo na Internet contribuiria para a aceitação dos sistemas de avaliação e acreditação e das avaliações efectuadas e facilitaria indirectamente o reconhecimento das qualificações na Europa e além-fronteiras.

Seria necessário estabelecer um quadro de referência que defina as características de uma boa agência e definir procedimentos e directrizes para este tipo de avaliação. Importaria, além disso, criar um sistema de avaliação, com mecanismos de controlo e equilíbrio entre as diversas partes interessadas: universidades, estudantes, parceiros sociais e organismos profissionais, governos e agências.

A existência deste registo implicaria que os actuais e futuros membros da ENQA e as outras agências que operam na Europa estariam também sujeitos à avaliação e garantia da qualidade. A adesão ao quadro de referência não colocaria qualquer dificuldade à maior parte das agências e oferecer-lhes-ia um rótulo de qualidade. Os candidatos a membros seriam encorajados a aumentar o nível das suas actividades antes de serem admitidos e receberiam apoio especial no âmbito dos seus esforços de reforço de capacidades.

D. Autonomia das universidades na escolha das agências

“Permitam aos estabelecimentos de ensino superior em actividade nos seus territórios optar pelas agências de garantia da qualidade/de acreditação inscritas no registo europeu que melhor respondam às suas necessidades e perfil.”

Os estabelecimentos de ensino superior devem poder escolher livremente uma agência que responda às suas necessidades, desde que essa agência esteja inscrita no registo e seja reconhecida nos seus países como independente e fiável. Pode inclusivamente tratar-se de uma agência estabelecida noutro país europeu. As universidades deveriam ser incentivadas a desenvolver uma estratégia de acreditação. Deveriam também gerir a sua acreditação e proceder a uma reflexão sobre o tipo de acreditação que melhor se adapta aos seus interesses específicos. Com base na estratégia definida, poderiam optar por uma acreditação regional, nacional ou internacional.

E. Aceitação das avaliações pelos Estados-Membros, que delas devem retirar as devidas ilações

“Considerem as avaliações efectuadas por todas as agências de garantia da qualidade e de acreditação inscritas no registo europeu como uma base de decisão nos casos de concessão de licenças ou subvenções aos estabelecimentos de ensino superior, incluindo em matéria de elegibilidade para bolsas e empréstimos a estudantes.”

Os Estados-Membros são responsáveis pela organização dos seus sistemas nacionais de garantia da qualidade: definem o quadro nacional de qualificações, concedem aos estabelecimentos de ensino superior o direito de atribuir diplomas (concessão de licenças) e financiam a maior parte do ensino superior, bem como as bolsas e os empréstimos aos estudantes. Devem, por conseguinte, estabelecer o tipo de sistema de garantia da qualidade ou de acreditação de que necessitam para tomar decisões positivas ou negativas em matéria de concessão de licenças e financiamento.

A fim de cumprirem as suas obrigações neste domínio, os Estados-Membros baseiam-se cada vez mais nos pareceres das respectivas agências nacionais de garantia da qualidade. Alguns Estados-Membros³ decidiram deixar em aberto a possibilidade de o reconhecimento da avaliação feita por uma agência de outro país europeu ser equivalente à avaliação das agências nacionais. É, com efeito, discutível que cada país tenha necessariamente de criar um sistema próprio de garantia da qualidade. A cooperação poderia oferecer economias de escala e sinergias, ao permitir a partilha de conhecimentos especializados e o reforço da objectividade e da credibilidade. A Bélgica (Flandres) e os Países Baixos decidiram mesmo criar um sistema de acreditação conjunto. Nestes casos, a avaliação feita por uma agência estrangeira substituiria a de uma agência nacional e constituiria a base de ulteriores decisões em matéria de concessão de licenças ou de financiamento.

A Comissão considera que esta abertura a agências de outros países europeus representa uma evolução positiva. A concorrência assim criada incentivaria as agências a melhorarem o seu funcionamento e os serviços que oferecem e conferiria um nível internacional e europeu aos seus serviços de avaliação e acreditação, o que, por sua vez, contribuiria para melhorar a qualidade dos resultados. Esta evolução poderia igualmente conduzir as agências a uma

³ Dinamarca, Alemanha e Países Baixos.

especialização. Algumas poderiam optar por desenvolver um papel regional, nacional ou europeu. Outras poderiam concentrar-se na avaliação institucional ou em certas disciplinas (a engenharia, por exemplo) ou grupos de disciplinas (como as ciências humanas ou as ciências sociais). Ao abrir assim caminho à garantia da qualidade a nível internacional propiciar-se-ia, de modo eficaz, o reconhecimento mútuo dos sistemas de garantia da qualidade e das avaliações efectuadas com vista à garantia da qualidade ou à acreditação e também, consequentemente, o reconhecimento das qualificações à escala europeia e mundial, embora continuando a deixar a iniciativa às universidades e às autoridades nacionais.

Em alternativa, os Estados-Membros poderiam manter a avaliação e acreditação das instituições de ensino sob a tutela nacional e permitir que as universidades pedissem a acreditação dos programas no estrangeiro, em complemento da acreditação institucional nacional. As universidades procederiam deste modo não no intuito de obterem acesso directo a financiamentos estatais, mas sim para promoverem a sua imagem de marca, como é já o caso no sector dos estudos de engenharia e de gestão.

A avaliação e a acreditação são efectuadas na sua maior parte a nível regional ou nacional. Espera-se que estes exercícios locais se tornem mais comparáveis e adquiram uma dimensão europeia graças à utilização de “um conjunto de normas, procedimentos e directrizes comuns” e à participação de peritos estrangeiros. Num pequeno número de casos existe a possibilidade de proceder à avaliação e acreditação transnacionais. Nas áreas de estudo fortemente internacionalizadas, como a gestão, a medicina ou a engenharia, as universidades e os seus financiadores (públicos ou privados) poderão considerar útil a criação de rótulos internacionais, por motivos de promoção da imagem ou de defesa do consumidor. Os programas de estudo integrados, como os mestrados conjuntos, requerem evidentemente um esforço de colaboração por parte das respectivas agências de garantia da qualidade.

A Comissão apoia a criação e o ensaio de mecanismos de avaliação e acreditação transnacionais de programas de estudo únicos ou conjuntos e está disposta a apoiar propostas provenientes de organizações profissionais específicas que visem a criação de uma acreditação europeia em domínios como a medicina ou a engenharia. Como primeira etapa, a Comissão apoiará o lançamento de um número limitado de iniciativas de acreditação à escala europeia em 2004-2005. Na falta de acreditação europeia, as universidades, para as quais a necessidade de uma acreditação que extravase as fronteiras nacionais é bem perceptível, poderão sentir-se tentadas a procurar obter um rótulo fora da Europa, designadamente junto de agências dos Estados Unidos.

3. CONCLUSÃO

Estas cinco etapas requerem uma acção decisiva das instituições de ensino, das agências e dos Estados-Membros, bem como a nível europeu. As instituições devem estabelecer uma rigorosa gestão interna da qualidade e definir uma “estratégia de acreditação”. As agências devem aplicar integralmente a Recomendação de 1998 e preparar-se para um controlo estrito. Os Estados-Membros devem apoiar as universidades e conferir-lhes autonomia, inclusivamente na escolha das agências. Devem também permitir que as próprias agências actuem com independência e numa perspectiva transfronteiriça. Devem, além disso, estar dispostos a aceitar a avaliação de agências fiáveis situadas noutros países europeus ou que actuem à escala europeia. A cooperação europeia deveria conduzir ao estabelecimento de um “registo” (“lista”, “mecanismo de intercâmbio de informações”) de agências de garantia da qualidade e de acreditação fiáveis. O polémico “reconhecimento mútuo” poderá, desta forma, tornar-se uma realidade.

A nova Recomendação do Conselho e do Parlamento Europeu irá impulsionar fortemente o estabelecimento de um sistema europeu coerente de garantia da qualidade do ensino superior e contribuirá para melhorar a qualidade, facilitar o reconhecimento das qualificações e promover a mobilidade.

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO E DO PARLAMENTO EUROPEU

relativa à continuação da cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA E O PARLAMENTO EUROPEU,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o n.º 4 do artigo 149.º e o n.º 4 do artigo 150.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia⁴,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu⁵,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões⁶,

Agindo em conformidade com o procedimento estabelecido no artigo 251.º do Tratado⁷,

Considerando o seguinte:

- (1) Embora a implementação da Recomendação do Conselho de 24 de Setembro de 1998 relativa à cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior tenha sido um êxito notável, como demonstrado pelo relatório da Comissão de 30 de Setembro de 2004, ainda se verifica a necessidade de melhorar os resultados do ensino superior europeu, para que se torne mais transparente e seja considerado mais fiável pelos cidadãos europeus e pelos estudantes e docentes universitários de outros continentes.
- (2) A recomendação do Conselho instava a que se apoiassem e, quando necessário, a que se criassem sistemas de garantia da qualidade transparentes, pelo que quase todos os Estados-Membros criaram sistemas nacionais neste domínio e tomaram a iniciativa de criar ou propiciaram a criação de uma ou mais agências de garantia da qualidade ou de acreditação.
- (3) A recomendação do Conselho defendia sistemas de garantia da qualidade assentes num conjunto de elementos essenciais, incluindo a avaliação interna ou externa dos programas ou dos estabelecimentos de ensino, a participação dos estudantes, a publicação dos resultados e uma participação internacional.

⁴ JO C [...], [...], p.[...].

⁵ JO C [...], [...], p.[...].

⁶ JO C [...], [...], p.[...].

⁷ JO C [...], [...], p.[...].

- (4) Regra geral, estes elementos foram implementados em todos os sistemas de garantia da qualidade e confirmados pelos Ministros Europeus da Educação reunidos em Berlim, em Setembro de 2003, no âmbito do Processo de Bolonha e no quadro da realização do Espaço Europeu do Ensino Superior.
- (5) A Rede Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior (ENQA) foi criada em 2000 e, desde então, o número de agências de garantia da qualidade ou de acreditação que a compõem tem vindo a aumentar em todos os Estados-Membros.
- (6) Em Setembro de 2003, os Ministros da Educação reunidos em Berlim “solicitaram à ENQA, por intermédio dos seus membros, que elaborasse, em cooperação com a EUA, a EURASHE e a ESIB, um conjunto de normas, procedimentos e directrizes na matéria, que analisasse os meios de assegurar a adequada avaliação interpares das agências de garantia da qualidade e/ou de acreditação, e que apresentasse os resultados aos Ministros em 2005, por via do grupo de acompanhamento”.
- (7) Conviria elaborar uma lista positiva ou um registo das agências europeias de garantia da qualidade fiáveis e independentes, regionais ou nacionais, gerais ou especializadas, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, que pudessem coadjuvar o trabalho efectuado em prol da transparência no ensino superior e facilitar o reconhecimento das qualificações e dos períodos de estudo no estrangeiro.
- (8) No contexto da Estratégia de Lisboa, o Conselho Europeu, reunido em Barcelona em Março de 2002, concluiu que os sistemas europeus de educação e formação devem tornar-se uma *"referência mundial de qualidade"*⁸,

RECOMENDAM AOS ESTADOS-MEMBROS:

A. que requeiram a todos os estabelecimentos de ensino superior em actividade nos seus territórios que introduzam ou desenvolvam mecanismos de garantia da qualidade, internos e rigorosos;

B. que requeiram a todas as agências de garantia da qualidade ou de acreditação em actividade nos seus territórios que sejam independentes nas suas avaliações, que apliquem os critérios de garantia da qualidade definidos na Recomendação do Conselho de Setembro de 1998 e que apliquem um conjunto de normas, procedimentos e directrizes comuns para efeitos de avaliação;

C. que encorajem as agências de garantia da qualidade e de acreditação, juntamente com as organizações representativas do ensino superior, a criar um "Registo Europeu das Agências de Garantia da Qualidade e de Acreditação", tal como descrito no anexo, e a definir as condições de inscrição neste registo;

D. que permitam aos estabelecimentos de ensino superior em actividade nos seus territórios optar pelas agências de garantia da qualidade/de acreditação inscritas no registo europeu que melhor respondam às suas necessidades e perfil;

⁸ Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Barcelona:
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf

E. que considerem as avaliações efectuadas por todas as agências de garantia da qualidade e de acreditação inscritas no registo europeu como uma base de decisão nos casos de concessão de licenças ou subvenções aos estabelecimentos de ensino superior, incluindo em matéria de elegibilidade para bolsas e empréstimos a estudantes.

II. CONVIDAM A COMISSÃO A:

A. continuar, em estreita cooperação com os Estados-Membros, a prestar apoio à cooperação entre estabelecimentos de ensino superior, agências de garantia da qualidade e de acreditação, autoridades competentes e outros organismos em actividade neste domínio;

B. apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relatórios trienais sobre a evolução dos sistemas de garantia da qualidade nos diversos Estados-Membros e sobre as actividades europeias de cooperação neste domínio, incluindo os progressos alcançados ao nível dos objectivos atrás referidos.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho Pelo Parlamento

O Presidente O Presidente

ANEXO

"Registo Europeu das Agências de Garantia da Qualidade e de Acreditação"

O registo deve facultar uma lista de agências fiáveis, em cujas avaliações os Estados-Membros (e as autoridades públicas nacionais) possam confiar. Deve assentar nos seguintes princípios fundamentais:

1. A lista deve ser elaborada por representantes das agências de garantia da qualidade e de acreditação em actividade nos Estados-Membros, em colaboração com representantes do sector do ensino superior (universidades e estabelecimentos de ensino superior não universitários, estudantes, docentes e investigadores universitários) e parceiros sociais.
2. As condições de inscrição das agências no registo devem incluir:
 - um compromisso no sentido de uma total independência de avaliação,
 - o reconhecimento por um ou mais Estados-Membros (ou autoridades públicas nacionais),
 - a observância de um conjunto de normas, procedimentos e directrizes comuns, referidos no ponto 6 da presente recomendação,
 - uma avaliação externa regular, efectuada por pares e outros peritos, incluindo a publicação dos critérios, das metodologias e dos resultados dessa avaliação.