



A EUROPA DO CONHECIMENTO

ALICE CUNHA

MARIA FERNANDA ROLLO

MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO

ISABEL MARIA FREITAS VALENTE

COORD.

**RECONHECIMENTO AUTOMÁTICO DE GRAUS E DIPLOMAS
NO ESPAÇO EUROPEU DE ENSINO SUPERIOR: O CASO DE PORTUGAL**

**AUTOMATIC RECOGNITION OF ACADEMIC DEGREES IN THE EHEA
– THE CASE OF PORTUGAL**

Vitor Magriço

ORCID: 0000-0001-8267-4735

Resumo: O reconhecimento académico automático está na ordem do dia no Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES). Em 2012, na Ministerial de Bucareste, os ministros encarregados do Ensino Superior comprometeram-se a trabalhar em conjunto para o reconhecimento automático de graus académicos comparáveis assente nos instrumentos do Processo de Bolonha. Desde então, diversos países, de que são exemplos os países do Benelux, os países nórdicos e os países do Báltico, têm vindo a concertar entendimentos com vista à criação de espaços regionais onde os graus do ensino superior sejam automaticamente reconhecidos. Em Portugal, o reconhecimento académico automático é uma prática já antiga que remonta ao início dos anos 70 do século passado. Atualmente, a par do reconhecimento casuístico, da competência das instituições de ensino superior, previsto no Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de junho, existe também o reconhecimento genérico automático,

da competência da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros, nos termos do Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro. Concluiu-se neste trabalho que: (1) desde a publicação deste Decreto-Lei, houve claramente um “efeito de substituição” do reconhecimento casuístico pelo reconhecimento automático; (2) algumas inconsistências do atual modelo de reconhecimento automático requerem melhorias incrementais e (3) considerando os últimos desenvolvimentos no EEES, torna-se oportuno discutir a possibilidade de aprofundamento do sistema.

Palavras-chave: reconhecimento académico automático; Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES); Portugal

Abstract: Automatic academic recognition is on the agenda of the European Higher Education Area (EHEA). In 2012, at the Ministerial meeting in Bucharest, the ministers responsible for higher education committed to working together towards the automatic recognition of comparable academic degrees as a long-term goal based on the instruments of the Bologna Process. Several countries, such as the Benelux countries, the Nordic countries and the Baltic countries, have started the negotiations in order to establish regional areas where academic degrees can be automatically recognized. In Portugal, automatic academic recognition is a long-living practice dating back to the 1970s. Currently, in addition to a case-by-case assessment recognition system carried on by Portuguese higher education institutions, laid down in the Decree-Law no. 283/83, of 21 October, there is also an in-level automatic recognition system based on the decisions of the Committee for the Recognition of Foreign Degrees, in accordance with the Decree-Law no. 341/2007, of 12 October. This study has concluded that: (1) data show that since the publication of this last Decree there

clearly has been a “substitution effect” from case-by-case assessment to automatic recognition; (2) some inconsistencies in the current model of automatic recognition demand for incremental improvements and (3) taking into account the recent developments in the EHEA, it is the right moment to discuss the possibility of deepening the system.

Keywords: automatic academic recognition; European Higher Education Area (EHEA); Portugal

“Why is there still a requirement of nostrification of my qualification in my country if it is an EU country and I have an EU degree?”

[Comentário de um(a) inquirido(a) – EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition (2015), p. 12]

Introdução

A mobilidade de pessoas e conhecimentos constitui uma base fundamental das sociedades e das economias modernas. Não sendo fenómenos novos, o *brain drain* e o *brain gain* aumentaram muito consideravelmente com a globalização. Atualmente, a par dos diversos mercados de trabalho domésticos, está claramente a desenvolver-se um mercado de trabalho global, com as instituições, em especial as grandes empresas multinacionais, a terem a necessidade de procurar qualificações, conhecimentos e competências fora dos territórios nacionais em que desenvolvem as suas atividades de criação de valor. Alguns países começaram mesmo a formar deliberadamente certos profissionais em quantidades que os seus mercados de trabalho

domésticos não absorvem, com o objetivo de aproveitarem a escassez de qualificações em países mais desenvolvidos, ou em economias com forte crescimento, e de beneficiarem, através da exportação de competências, do aumento das remessas de emigrantes [Hartmann, Eva (2008)]. Outros países parecem condicionar deliberadamente as formações superiores em áreas dispendiosas no pressuposto de que podem recrutar profissionais no estrangeiro e, desta forma, preencher com custos mais baixos a insuficiência de oferta a nível nacional.

Porém, as migrações também ocorrem cada vez mais com o objetivo dos indivíduos obterem as próprias qualificações requeridas pelos mercados de trabalho em sistemas de ensino estrangeiros conceituados. No ensino superior são cada vez mais os estudantes que procuram complementos de formação além-fronteiras, integrais ou parciais, integrados ou não em programas oficiais de mobilidade. Segundo a OCDE [OECD (2017), Table C4.3], na União Europeia (EU 27), 7,5% dos estudantes do ensino superior frequentaram programas de estudo no estrangeiro em 2015. A mobilidade interinstitucional de estudantes, sobretudo a mobilidade internacional, constitui atualmente um fator imprescindível para a melhoria da qualidade dos sistemas de educação e de formação, por um lado, e, por outro lado, para a criação de melhores condições de empregabilidade. A abertura dos mercados de formação superior e de produção e aquisição de conhecimentos e competências, num espírito simultâneo de cooperação e de concorrência, obriga necessariamente à aceitação por parte dos países e das instituições domésticas das formações entretanto adquiridas no exterior.

A era das cadeias de produção globais é, portanto, também a era da mobilidade internacional de pessoas enquanto profissionais detentores de competências específicas e enquanto estudantes à procura dessas competências, com a mobilidade internacional e o reconhecimento de qualificações a constituírem duas faces inseparáveis da mesma moeda. Contudo, os sistemas nacionais de reconhecimen-

to são, na generalidade dos casos, ainda muito protecionistas, o que muitas vezes dificulta a maximização dos proveitos que os migrantes altamente qualificados podem retirar das suas qualificações em matéria de salários e que onera os estudantes que têm de suportar custos demasiado elevados quando sentem necessidade e vontade de obterem complementos de formação no estrangeiro.

Este texto, que se centra no caso particular das qualificações superiores, tem como objetivo discutir o percurso e o estado atual dos processos de reconhecimento automático de graus e diplomas no caso particular dos países que constituem o Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES). Ênfase especial será colocada no caso português não só pelo que representa de inovador mas também porque, dez anos volvidos sobre a publicação do Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro, se torna oportuno uma avaliação dos resultados alcançados e do modelo escolhido pelo legislador. O texto está organizado em três pontos, para além desta introdução e da conclusão. No ponto 1 serão apresentadas as definições de “reconhecimento de qualificações” e de “reconhecimento automático de qualificações”, entre outras. No ponto 2 será feito um ponto de situação sucinto em matéria de reconhecimento automático no EEES. Finalmente, no ponto 3 será apresentado o enquadramento legal do sistema de reconhecimento em Portugal bem como os resultados entretanto alcançados.

1. Definições

O reconhecimento pode ser entendido como uma confirmação formal por parte de uma entidade competente, normalmente uma instituição de ensino, um serviço da administração pública, uma comissão de peritos legalmente designada para o efeito ou uma associação profissional, do valor das competências e ou das qualificações obtidas por um indivíduo no estrangeiro com o objetivo de

aceder ao mercado de trabalho doméstico ou de prosseguir estudos numa instituição de ensino. Pode tratar-se de reconhecimento de competências profissionais (reconhecimento profissional, nomeadamente quando se trate de profissões regulamentadas¹) ou de reconhecimento das qualificações escolares, superiores ou não superiores. Quando se trata de qualificações superiores, usa-se normalmente a expressão “reconhecimento académico” ou “reconhecimento de graus e diplomas”. O objeto de estudo neste texto cinge-se a este tipo de reconhecimento.

O reconhecimento académico pode ser genérico, isto é, dizer apenas respeito ao nível das qualificações (doutor, mestre ou licenciado), ou específico, caso em que para além do grau académico se reconhece também como equivalente, através do que poderíamos designar por processo de “nostrificação”, a área de estudos onde esse grau foi conferido (doutor em Economia, mestre em História das Artes, licenciado em Engenharia Civil).

Na generalidade dos países, o reconhecimento académico é um processo complexo, caro e altamente consumidor de tempo, que exige um mecanismo de verificação caso a caso, com tudo o que isso implica em matéria de documentação exigível, de interação internacional, de cooperação interinstitucional, de fluxos de informação, de burocracia e de custos para o beneficiário. O reconhecimento académico automático significa que um país reconhece através de ato legislativo, por iniciativa própria ou na sequência de um acordo internacional, certas qualificações ministradas por instituições de ensino superior de um outro país, sem necessidade de avaliação caso a caso².

¹ Na União Europeia, algumas profissões regulamentadas são reconhecidas automaticamente através de legislação específica como é o caso da Diretiva 2005/36/EC alterada pela Diretiva 2013/55/CE.

² Dado o princípio de autonomia das instituições de ensino superior que vigora nos países do EEES, pode admitir-se a possibilidade de serem as instituições, por iniciativa própria, a implementarem entre si sistemas de reconhecimento automático desde que a legislação nacional não o proíba.

Porém, o reconhecimento automático, sobretudo se for genérico, pode não substituir os requisitos específicos definidos pelo empregador, no caso de o grau ser exigido para o acesso a determinado posto de trabalho, ou pela instituição de ensino superior, caso tenha em vista o prosseguimento de estudos.

2. A situação no Espaço Europeu de Ensino Superior

O principal instrumento legal internacional para o reconhecimento académico é a Convenção sobre o Reconhecimento das Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região da Europa [Council of Europe e UNESCO (1997)], vulgarmente designada por Convenção de Lisboa sobre Reconhecimento (LRC), assinada a 11 de abril de 1997 por 55 países e entretanto ratificada por 53³. Esta Convenção estabelece: (1) os detentores de qualificações emitidas num país signatário devem ter acesso a uma avaliação dessas qualificações noutra país; (2) a responsabilidade de demonstrar que uma qualificação não preenche os requisitos relevantes para ser reconhecida compete à entidade avaliadora e (3) cada país deve reconhecer as qualificações estrangeiras – para acesso ao ensino superior, para acesso a um período de estudos ou para obtenção de um grau académico – como similares às suas a menos que demonstre existirem diferenças fundamentais em relação às qualificações domésticas para as quais o reconhecimento é solicitado. Portanto, nos termos da LRC os detentores de qualificações académicas legalmente adquiridas em determinado país têm o direito de as ver reconhecidas noutra país, só podendo este recusar esse reconhecimento quando demonstre existirem diferenças fundamentais por comparação com as que são ministradas no seu próprio sistema de ensino.

³ Informação disponível em https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165/signatures?p_auth=HxPDp96n [acedido a 26 de janeiro de 2018].

Contudo, vinte anos depois, são raros os países signatários que desenvolveram alternativas aos sistemas tradicionais de reconhecimento acadêmico. Em particular, são raros os casos de implementação de sistemas de reconhecimento automático de graus e diplomas concedidos por instituições de países pertencentes ao EEES que garantam ao detentor de determinada qualificação, com determinado nível acadêmico, o direito de aceder a um programa de estudos de nível superior em qualquer outra instituição de outro país membro do EEES sem necessidade de passar pelos tradicionais processos de equivalência. O reconhecimento automático das qualificações académicas enquanto condição necessária para a mobilidade e para o funcionamento do Processo de Bolonha está longe de estar implementado sendo os procedimentos atuais, na maior parte dos casos, onerosos, ineficientes e altamente burocráticos.

O reconhecimento acadêmico, incluindo o reconhecimento das competências informais e não formais, está no centro do EEES. O requisito fundamental subjacente ao reconhecimento assenta na garantia de qualidade (*Quality Assurance*) mas não se esgota nela. Diversos instrumentos foram desenvolvidos com o objetivo de fomentar a mobilidade e de facilitar o reconhecimento embora nem sempre se faça uso integral deles. Na Europa, existe atualmente a rede ENIC/NARIC (*European Network of Information Centres in the European Region / National Academic Recognition Information Centres*)⁴ que tem por objetivo produzir e divulgar informação atualizada sobre mobilidade profissional e académica e sobre os procedimentos relacionados com o reconhecimento de qualificações estrangeiras. Foram também criados, mas nem sempre totalmente implementados, outros instrumentos no sentido de facilitar a mobilidade e o reconhecimento de que são exemplos: o Sistema Europeu de Transferência de Créditos (ECTS), o Suplemento ao Diploma (DS),

⁴ Em Portugal, a rede ENIC/NARIC está sediada na Direção-Geral do Ensino Superior.

os Quadros Nacionais de Qualificações (NQF) integrados no Quadro de Qualificações Europeu (EQF), as Normas e Diretivas Europeias para a Garantia de Qualidade no Espaço Europeu de Ensino Superior (ESG), o Registo Europeu de Garantia de Qualidade do Ensino Superior (EQAR) e o Manual de Reconhecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior (EAR).

Conscientes da importância de melhorar e de simplificar os atuais processos de reconhecimento académico, os ministros encarregados do ensino superior do EEES, reunidos em Bucareste em abril de 2012, acordaram tomar medidas para a implementação de sistemas nacionais de reconhecimento automático [EHEA Ministerial Conference (2012)]. Nesse sentido, comprometeram-se a: (1) rever as legislações nacionais para cumprir o estabelecido na LRC; (2) encorajar as instituições de ensino superior e as agências de acreditação a avaliarem os procedimentos de reconhecimento institucional em matéria de garantia de qualidade interna e externa; (3) promover o manual EAR enquanto conjunto de orientações para o reconhecimento e enquanto instrumento de boas práticas e (4) trabalhar em conjunto para o reconhecimento automático de graus académicos comparáveis enquanto objetivo de longo prazo do EEES assente nos instrumentos associados ao Processo de Bolonha.

Na Ministerial de Bucareste, os ministros acordaram ainda criar um grupo de trabalho com a missão de estudar a possibilidade de implementação de sistemas de reconhecimento automático no EEES. Este grupo fez um levantamento dos modelos de reconhecimento existentes, consultou vários *stakeholders* e analisou os resultados de inquéritos feitos aos estudantes e às instituições de ensino superior. O relatório final foi apresentado na Ministerial de Yeravan (Arménia) realizada a 14 e 15 de maio de 2015, com dez propostas: (1) assegurar que as qualificações dos outros países pertencentes ao EEES sejam reconhecidas com nível igual ao das qualificações domésticas; (2) rever a legislação nacional sempre que esta obrigue as instituições

de ensino superior a aplicarem sobretudo critérios formais quantificáveis (duração dos ciclos de estudo e número de créditos) nos processos de reconhecimento, alterá-la quando viole os princípios da LRC e tentar simplificar os regulamentos nacionais respeitantes às práticas de reconhecimento; (3) aconselhar os avaliadores das instituições de ensino superior a implementarem corretamente a LRC e a intensificarem o uso de critérios qualitativos nos processos de reconhecimento (resultados da aprendizagem); (4) apoiar o manual EAR enquanto estrutura de referência para os processos de reconhecimento; (5) assegurar que o prazo limite de quatro meses para os processos de reconhecimento previsto na LRC é cumprido na prática e considerar a possibilidade de o reduzir, sugerindo ao Comité da Convenção de Lisboa sobre Reconhecimento uma revisão dos Procedimentos para a Avaliação das Qualificações Estrangeiras; (6) explorar a possibilidade de melhorar os processos de reconhecimento através do uso de tecnologias modernas e das competências existentes no âmbito da rede ENIC/NARIC; (7) obrigar as entidades competentes para o reconhecimento a implementarem um sistema interno e ou externo de recurso para as decisões de reconhecimento e assegurar que aqueles são decididos num prazo razoável; (8) incentivar a intervenção dos sistemas de garantia de qualidade na avaliação dos processos de reconhecimento; (9) incentivar a utilização do DS para efeitos de decisões de reconhecimento e (10) explorar o potencial para sistemas de reconhecimento automático numa base regional [EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition (2015)].

O reconhecimento automático obriga a uma mudança de atitudes, de práticas e de culturas instaladas nas instituições de ensino superior mas não pode nem deve pôr em causa o princípio consagrado da autonomia institucional. De acordo com o Relatório sobre a Implementação do Processo de Bolonha [European Commission/EACEA/Eurydice (2015)], os modelos de reconhecimento pouco avançaram na prática das instituições de ensino superior, apesar dos esforços

desenvolvidos. Segundo aquele relatório, em 2014 e no EEES, apenas 11 países tinham implementado de forma completa nas suas legislações nacionais os cinco princípios fundamentais da LRC: (1) direito dos candidatos ao reconhecimento a uma avaliação justa; (2) deferimento do pedido de reconhecimento quando não podem ser demonstradas diferenças substanciais em relação às qualificações domésticas; (3) existência de legislação ou de linhas de orientação que encorajem a comparação dos resultados da aprendizagem em lugar dos conteúdos programáticos nos processos de reconhecimento; (4) demonstração clara de existência de diferenças substanciais em caso de indeferimento dos pedidos e (5) direito de recurso em relação aos indeferimentos. Outros onze países tinham implementado apenas um ou nenhum desses princípios.

Contudo, as decisões tomadas na Ministerial de Bucareste em 2012 tiveram o mérito de despertar algumas iniciativas regionais no sentido de alterar legislações e estabelecer acordos internacionais sobre reconhecimento académico automático. A experiência mais relevante parece ser a da Flandres. Em junho de 2013, a Comunidade Flamenga introduziu um sistema de reconhecimento automático com duas modalidades: reconhecimento genérico (*Associate Degree, Bachelor, Master e Doctor*) e reconhecimento específico (por exemplo, *Bachelor in Economics*). Para ser concedido, o reconhecimento genérico pressupõe verificadas três condições: (1) a existência de um sistema de avaliação de qualidade no país de origem do grau que esteja em linha com as ESG e que garanta o cumprimento dos Resultados da Aprendizagem; (2) uma estrutura programática de educação superior em linha com a estrutura acordada para o EEES e integrada num NQF e (3) o NQF deve estar de acordo com o EQF. Para que seja concedido o reconhecimento específico para determinado ciclo de estudos estrangeiro, terá de ser desenvolvido um processo adicional de comparação em matéria de Resultados da Aprendizagem. Contudo, quando um programa de estudos conducente a

um *Associate Degree*, *Bachelor* ou *Master* estiver acreditado por uma agência de acreditação listada no EQAR, o grau que dele resulte é automaticamente reconhecido, genericamente ou em termos específicos consoante a solicitação, como equivalente ao respetivo grau belga (Comunidade Flamenga) [EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition (2015)].

Em abril de 2014, a Comunidade Flamenga e a Holanda passaram a reconhecer mútua e automaticamente, através de tratado, os graus de *Bachelor* e de *Master*⁵. Em maio de 2015, este modelo (reconhecimento automático genérico) foi alargado à região do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) através de uma decisão dos respetivos ministros do Ensino Superior (Decisão “Germain Dondelinger”⁶)⁷. Esta decisão, que foi apresentada como um primeiro passo para a constituição duma verdadeira área de ensino superior entre os países do Benelux, passou a garantir o reconhecimento automático daqueles dois graus sem necessidade de qualquer procedimento específico de reconhecimento, representando uma importante simplificação administrativa em relação aos procedimentos anteriores e sendo a primeira experiência regional de concretização do objetivo de reconhecimento académico automático definido em Bucareste em 2012.

⁵ Treaty between the Kingdom of the Netherlands and the Flemish Community of Belgium regarding the accreditation of study programmes in Dutch and Flemish higher education, disponível em <https://www.nvao.net/system/files/procedures/Treaty%20between%20the%20Flemish%20Community%20of%20Belgium%20and%20the%20Kingdom%20of%20the%20Netherlands%202003.pdf> [acedido a 29 de janeiro de 2018].

⁶ O nome pretende ser uma homenagem a Germain Dondelinger, figura muito conhecida nos meios universitários luxemburgueses e presença assídua nos encontros no âmbito do EEES, que faleceu em 2015 e que, em representação do Luxemburgo, também fazia parte do grupo já citado criado na Ministerial de Bucareste.

⁷ Décision du Comité de Ministres Benelux relative à la reconnaissance mutuelle automatique générique de niveau des diplômes de l'enseignement supérieur, disponível em http://www.Benelux.int/files/1814/3202/1213/M20153_FR.doc.pdf [acedido a 29 de janeiro de 2018].

A Ministerial de Bucareste despertou outras iniciativas mas nenhuma foi tão longe como o acordo entre os países do Benelux. Em novembro de 2016, os países nórdicos (Dinamarca, Noruega, Finlândia, Suécia e Islândia], as Ilhas Faroé, a Gronelândia e as Ilhas Aland procederam à revisão da Declaração Nórdica sobre o Reconhecimento de Qualificações Respeitantes à Educação Superior assinada em 2004 (Declaração de Reykjavik)⁸. Nos termos da Declaração revista, aqueles países comprometeram-se a trabalhar em conjunto no sentido de adotarem sistemas de reconhecimento automático de qualificações superiores segundo os objetivos traçados para o EEES. Em fevereiro de 2014, os NARIC dos países bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia) planearam rever o acordo de reconhecimento de qualificações existente entre si no sentido de explorarem a possibilidade de adotar um novo texto focado nos princípios do reconhecimento automático. No âmbito do projeto “Automatic Recognition between Estonia, Latvia and Lithuania”, a Archimedes Foundation (Estónia), o Academic Information Centre (Letónia) e o Centre for Quality Assessment in Higher Education (Lituânia) apresentaram aos respetivos ministros encarregados da educação superior uma proposta sobre reconhecimento académico automático neste bloco regional⁹.

3. A experiência portuguesa

Em matéria de reconhecimento académico automático, Portugal tem sido pioneiro. O já citado relatório do *EHEA Pathfinder Group*

⁸ Disponível em <https://www.norden.org/en/om-samarbejdet-1/nordic-agreements/treaties-and-agreements/education-and-research/nordic-declaration-on-the-recognition-of-qualifications-concerning-higher-education-the-reykjavik-declaration-revised-2016> [acedido a 25 de janeiro de 2018].

⁹ Disponível em http://www.aic.lv/portal/content/files/Aurbell_proposal.pdf [acedido a 25 de janeiro de 2018].

on Automatic Recognition reconhece a experiência portuguesa como um exemplo de boas práticas. Com o Decreto-Lei n.º 341/2007, o governo português consagrou um mecanismo de reconhecimento automático para os graus e diplomas estrangeiros. Sendo certo que se manteve o sistema anterior de equivalências, introduziu-se em alternativa um sistema inovador e flexível supostamente baseado no princípio da confiança mútua no sentido de remover os obstáculos à livre circulação dos detentores de diplomas estrangeiros que desejem prosseguir estudos ou desenvolver atividades profissionais em Portugal. Até agora, largos milhares de interessados recorreram a esse sistema.

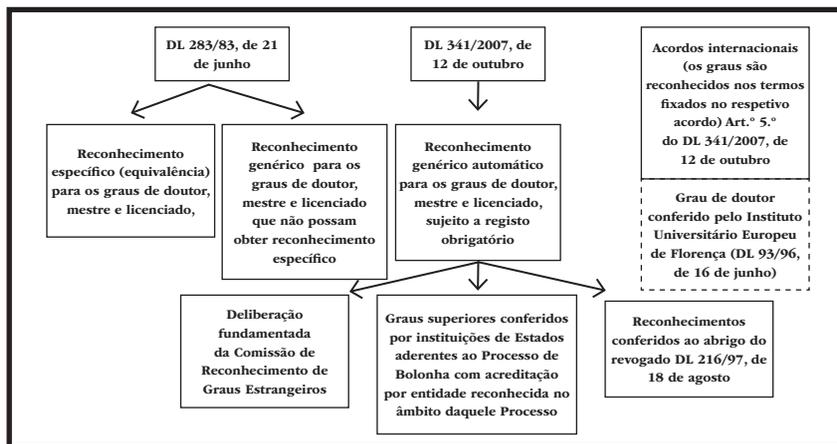
3.1. O sistema português de reconhecimento académico

O sistema português de reconhecimento de graus académicos obtidos no estrangeiro assenta atualmente em quatro modalidades distintas: (1) a equivalência prevista no Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de junho; (2) o reconhecimento, também previsto naquele Decreto-Lei; (3) o reconhecimento estabelecido pelo já citado Decreto-Lei n.º 341/2007 e (4) o reconhecimento ao abrigo de acordos internacionais¹⁰ [Figura 1]. No primeiro caso trata-se de um reconhecimento específico avaliado casuisticamente; no segundo de um reconhecimento genérico quando não seja possível o reconhecimento específico, também avaliado casuisticamente; no terceiro, trata-se de um reconhecimento genérico automático assente no princípio da con-

¹⁰ Como caso particular, a legislação portuguesa estabelece também através do Decreto-Lei n.º 93/96, de 16 de julho, que «a titularidade do grau de doutor conferido pelo Instituto Universitário Europeu, de Florença, ao abrigo do n.º 1 do artigo 14.º da Convenção Relativa à Criação de um Instituto Universitário Europeu, produz todos os efeitos correspondentes aos da titularidade do grau de doutor pelas universidades portuguesas» [artigo 1.º].

fiança mútua, e, no último caso, o reconhecimento é avaliado e eventualmente concedido nos termos fixados no próprio acordo.

FIGURA 1: Sistema português de reconhecimento de graus académicos obtidos no estrangeiro



Fonte: elaboração do autor a partir da legislação referida.

A situação atual resulta de uma longa evolução que começou no início dos anos 70 do século passado com o impulso do então ministro da Educação Nacional, José Veiga Simão, e que teve recuos e aperfeiçoamentos posteriores. O Decreto n.º 118/70, de 19 de março, estabeleceu, pela primeira vez, a possibilidade de poder ser equiparado ao doutoramento conferido pelas universidades portuguesas o doutoramento obtido em universidades ou institutos de investigação científica estrangeiros. Competia ao Ministério da Educação Nacional, ouvida a Junta Nacional de Educação, e sob proposta das faculdades e das escolas universitárias, aprovar a lista das instituições estrangeiras cujos doutoramentos eram equiparados aos das universidades portuguesas. O processo subsequente estava sujeito a requerimento,

acompanhado das provas documentais, dirigido ao ministro da Educação Nacional a quem competia também, por despacho, conceder a equiparação solicitada. Caso o doutoramento em causa não constasse daquela lista, o interessado poderia requerer que os seus trabalhos fossem avaliados por uma comissão de especialistas, também nomeada pelo ministro da Educação Nacional, cujo parecer carecia ainda de apreciação por parte do conselho de uma das escolas que lecionassem as matérias do doutoramento em causa e por parte da Junta Nacional de Educação. A decisão final era sempre da competência do ministro.

Em 1974, sendo Vitorino Magalhães Godinho ministro da Educação e Cultura (II Governo Provisório), foi publicado o Decreto-Lei n.º 514/74, de 2 de outubro. Tal como consta no preâmbulo deste diploma, havia um duplo objetivo. Por um lado, tornava-se necessário dar resposta às solicitações de muitos portugueses que tinham sido forçados a exilar-se ou a emigrar, entretanto regressados, que pretendiam ver equiparadas as qualificações académicas obtidas no estrangeiro. Por outro lado, era preciso garantir a existência de quadros em número suficiente e preparados para a grande expansão escolar que se previa para o ano letivo de 1974-1975. Nos termos daquele Decreto-Lei, o ministro da Educação e Cultura estabeleceria, por despacho sujeito a pareceres prévios de comissões de especialistas livremente nomeadas por ele, a lista dos estabelecimentos de ensino superior e centros de investigação estrangeiros a cujos títulos se reconhecia valor nacional ou se consideravam equivalentes a títulos nacionais. O reconhecimento era efetuado pela Direção-Geral do Ensino Superior de acordo com a referida lista mediante requerimento do interessado acompanhado do *curriculum* e das provas documentais. Os casos não incluídos na lista eram decididos pelo ministro da Educação e Cultura mediante parecer de uma comissão de especialistas, podendo o requerente ser obrigado à prestação de uma ou mais provas complementares.

Três anos depois é publicado o Decreto-Lei n.º 555/77, de 31 de dezembro, sendo Mário Sottomayor Cardia ministro da Educação e Investigação Científica (I Governo Constitucional), que revogou o Decreto-Lei n.º 514/74 e cujo objetivo era terminar com a indefinição que se fazia sentir em matéria de equiparação nacional de graus académicos estrangeiros. De acordo com o respetivo preâmbulo, o reconhecimento académico era objeto de discussão no seio de organizações internacionais que colocavam resistências à consagração de mecanismos de reconhecimento automático por nem sempre haver validade na correspondência das formações e dos graus obtidos nas diferentes instituições. Rejeitava-se a existência de uma lista de graus estrangeiros previamente definida para efeitos de reconhecimento académico automático. Consagrou-se então no Decreto-Lei n.º 555/77 o reconhecimento e a equivalência casuísticos de disciplinas, cursos e graus obtidos em instituições estrangeiras a disciplinas, cursos e graus das universidades portuguesas. Podiam beneficiar deste novo sistema os cidadãos nacionais e os estrangeiros naturais de países com os quais se tivessem firmado acordos específicos ou de países onde vigorasse o princípio da reciprocidade. A equivalência em matéria de doutoramentos, que deveria ser requerida ao diretor-geral do Ensino Superior, reportava-se a certo ramo do conhecimento e a certa especialidade e era concedida por uma universidade ou por um instituto universitário que integrasse uma escola ou unidade de ensino em cujo objeto principal se pudesse inserir esse ramo e essa especialidade. As equivalências em matéria de licenciaturas e de bacharelatos, também requeridas ao diretor-geral do Ensino Superior, eram decididas por júris nacionais de especialistas nomeados por despacho do ministro da Educação e Investigação Científica. No Decreto-Lei n.º 555/77, consagrou-se também, pela primeira vez, a equivalência para efeitos de prosseguimento de estudos e a possibilidade de apreciação para efeitos de equivalência, por parte de júris especiais nomeados pelo ministro

da Educação e Investigação Científica, de casos de cursos inexistentes em Portugal.

O sistema aprovado pelo Decreto-Lei n.º 283/83, sendo João Fraústo da Silva ministro da Educação e das Universidades (VIII Governo Constitucional), que revogou o Decreto-Lei n.º 555/77 e atualmente em vigor, também se baseia num processo de reavaliação científica do trabalho realizado pelo requerente com vista à obtenção do grau estrangeiro. Transferiu-se então para as universidades e demais estabelecimentos de ensino superior, no âmbito da autonomia universitária, a totalidade das competências em matéria de equivalências de habilitações estrangeiras de nível superior às correspondentes habilitações portuguesas. Regulamentaram-se ainda as equivalências ao grau de mestre, entretanto criado pelo Decreto-Lei n.º 263/80, de 7 de agosto, e a possibilidade de haver equivalências a cursos de ensino superior não conferentes de graus mas manteve-se, no essencial, a filosofia subjacente ao Decreto-Lei n.º 555/77. No Decreto-Lei n.º 283/83 está também consagrada a possibilidade de reconhecimento de habilitações estrangeiras de nível superior quando no sistema de ensino português, na mesma área, não seja conferido grau ou diploma de nível correspondente e a equivalência a disciplinas, sempre através de apreciação casuística.

Em 1997, sendo ministro da Educação Eduardo Marçal Grilo (XII Governo Constitucional), recupera-se o reconhecimento automático através do Decreto-Lei n.º 216/97, de 18 de agosto. É então estabelecida uma comissão para fixar, através de deliberação, uma lista de graus académicos estrangeiros a que era reconhecida a produção dos efeitos do grau de doutor. As deliberações eram de natureza genérica, reportando-se a um Estado ou a um conjunto de instituições de ensino superior de um Estado, sendo beneficiários os cidadãos portugueses e aqueles que, por força do direito internacional, beneficiavam em Portugal dos mesmos direitos dos cidadãos portugueses. Introduziu-se também um sistema de registo

numa universidade pública portuguesa, da competência dos reitores, que consistia na aposição, no próprio diploma, da indicação de que este fazia parte da lista referida atrás. Este sistema de reconhecimento foi implementado sem prejuízo dos interessados poderem continuar a beneficiar da possibilidade de solicitar equivalências ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83. Em relação a outros graus ou a outros cidadãos continuou a vigorar apenas o sistema de equivalências previsto neste Decreto-Lei.

Por fim, em 2007, sendo José Mariano Gago ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (XVII Governo Constitucional) e num contexto de adaptação da legislação nacional aos princípios do Processo de Bolonha, foi publicado o já referido Decreto-Lei n.º 341/2007, que estabeleceu o sistema de reconhecimento automático atualmente em vigor em Portugal. Tal como se refere no preâmbulo daquele diploma, trata-se de um sistema de reconhecimento de graus académicos estrangeiros de nível, objetivos e natureza idênticos aos dos graus portugueses de licenciado, mestre e doutor, generalizando, portanto, aos graus de licenciado e de mestre o que já tinha sido estabelecido em 1997 para o grau de doutor. Sendo um sistema baseado na confiança mútua e podendo substituir, sempre que possível e sem necessidade de reavaliação científica do trabalho realizado com vista à obtenção do grau estrangeiro, o sistema de equivalências definido pelo Decreto-Lei n.º 283/83, que não foi revogado, constitui um sistema automático de reconhecimento genérico tal como definido no ponto 2.

À semelhança do sistema de reconhecimento automático previsto no revogado Decreto-Lei n.º 216/97 para o grau de doutor¹¹, a figura central do processo é a Comissão de Reconhecimento de Graus Es-

¹¹ Embora o Decreto-Lei n.º 216/97 tenha sido revogado, o próprio Decreto-Lei n.º 341/2007 determina reconhecidos os graus que o tinham sido ao abrigo do anterior diploma.

trangeiros presidida pelo diretor-geral do Ensino Superior e composta por representantes nomeados pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) e pela Associação Portuguesa de Ensino Superior Privado (APESP). As deliberações fundamentadas desta Comissão, que são de natureza genérica, podem reportar-se a um grau dum Estado ou a um grau conferido por um conjunto de instituições de um Estado¹². No entanto, os graus académicos conferidos por instituições de ensino superior estrangeiras de um Estado aderente ao Processo de Bolonha, desde que acreditados por entidade acreditadora reconhecida no âmbito daquele processo, são imediatamente reconhecidos por simples despacho do diretor-geral do Ensino Superior, ouvida a Comissão. A produção de efeitos do reconhecimento automático está, contudo, sujeita a registo obrigatório numa universidade pública portuguesa ou na Direção-Geral do Ensino Superior (para qualquer grau), sendo a entidade competente para o ato o reitor e o diretor-geral do Ensino Superior, respetivamente, ou num instituto politécnico público português (para os graus de licenciado e de mestre), sendo a entidade competente para o ato o respetivo presidente. O Decreto-Lei n.º 341/2007 prevê ainda o direito do requerente a ver convertida para a escala de classificações portuguesa a classificação final obtida na instituição de origem.

3.2. Evolução recente dos reconhecimentos académicos

A figura 2 sintetiza a situação atual em matéria de decisões de reconhecimento automático ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007.

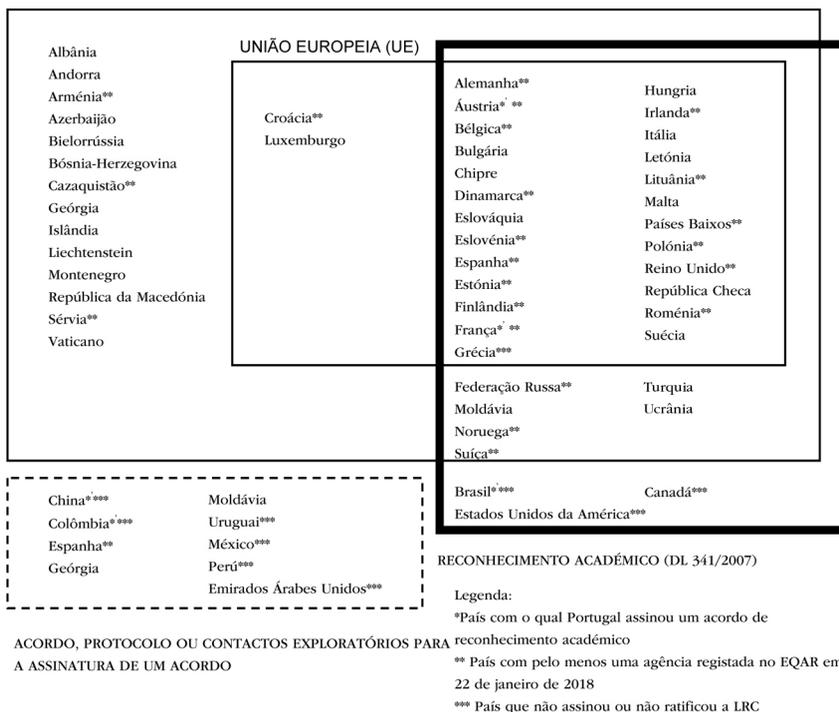
¹² A lista de deliberações da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros está disponível em https://www.dges.gov.pt/sites/default/files/lista_de_graus_dl341_0.pdf [acedido a 1 de fevereiro de 2018].

Dos 34 países que têm graus académicos automaticamente reconhecidos em Portugal, 25 são simultaneamente membros da União Europeia, 31 são países do EEES e 3 estão fora destes espaços. Três desses 34 países assinaram com Portugal um acordo de reconhecimento académico e 13 dos que pertencem ao EEES não têm atualmente qualquer agência de acreditação registada no EQAR. A Croácia, a Arménia, o Cazaquistão e a Sérvia têm agências registadas no EQAR mas os seus graus não são reconhecidos automaticamente em Portugal. O Brasil, os Estados Unidos da América e o Canadá não assinaram ou não ratificaram a LRC embora o Brasil tenha um acordo de reconhecimento assinado com Portugal¹³. A China e a Colômbia assinaram acordos de reconhecimento académico com Portugal¹⁴ mas os seus graus não são automaticamente reconhecidos. Portanto, nalguns casos o sistema português de reconhecimento automático parece apresentar algumas inconsistências, nomeadamente: (1) não reconhece automaticamente graus académicos de alguns países do EEES que mostram, à primeira vista, apresentar garantia de qualidade por terem pelo menos uma agência de acreditação registada no EQAR; (2) reconhece automaticamente graus académicos de países que não apresentam esse requisito de garantia de qualidade embora pertençam ao EEES; (3) reconhece automaticamente graus académicos de países que não assinaram ou não ratificaram a LRC e (4) não reconhece automaticamente graus académicos de alguns países com os quais assinou acordos de reconhecimento.

¹³ Integrado no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro a 22 de abril de 2000 [Disponível em https://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao_detalhe.aspx?id_linha=4656; lacedido a 1 de fevereiro de 2018].

¹⁴ O acordo com a China consta do Decreto n.º 10/2013, de 14 de junho; o acordo com a Colômbia foi assinado a 15 de novembro de 2012.

FIGURA 2: Países abrangidos por decisões de reconhecimento académico automático ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007

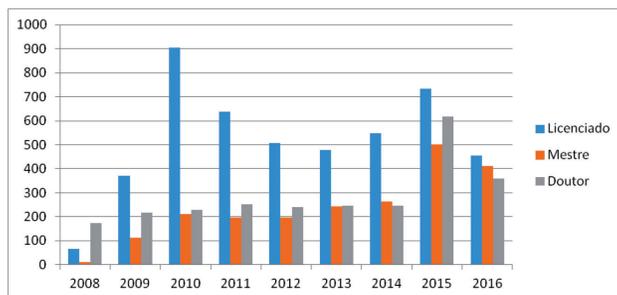


Fontes: elaboração do autor com base em informação (1) do Conselho da Europa disponível em https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165/signatures?p_auth=HxPDP96n [acedido a 26 de janeiro de 2018], (2) da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em https://www.dges.gov.pt/sites/default/files/lista_de_graus_dl341_0.pdf [acedido a 26 de janeiro de 2018], (3) do European Quality Assurance Register for Higher Education disponível em <https://www.eqar.eu/register/search.html> [acedido a 26 de janeiro de 2018] e (4) não publicada da Direção-Geral do Ensino Superior.

O gráfico 1 apresenta a evolução do número de registos efetuados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 entre os anos de 2008 e 2016 repartidos pelos graus de doutor, mestre e licenciado. Nos dois primeiros casos, os comportamentos parecem ser semelhantes. Entre

2009 e 2014, o número de registos permanece relativamente estável, entre 200 e 250 por ano, com exceção do grau de mestre em 2009 com um valor pouco acima de 100. Em 2015, tanto num caso como noutro os números praticamente duplicaram, registando-se depois uma queda significativa em 2016. Já no que diz respeito ao grau de licenciado, o comportamento revela-se diferente. Após um período de forte crescimento que termina em 2010, que certamente será explicado pela novidade do sistema em relação a este grau académico, regista-se depois uma queda acentuada até 2013 a que não deverá ser alheia a situação de crise económica que na altura afetou Portugal e que certamente teve impacto negativo quer nos fluxos de imigração quer no número de cidadãos portugueses regressados a Portugal após conclusão dos seus estudos no estrangeiro. A partir de 2013, o número de registos volta a aumentar e, tal como no caso dos graus de mestre e de licenciado, decresce em 2016¹⁵.

GRÁFICO 1: Evolução do número de registos efetuados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 (2008-2016)

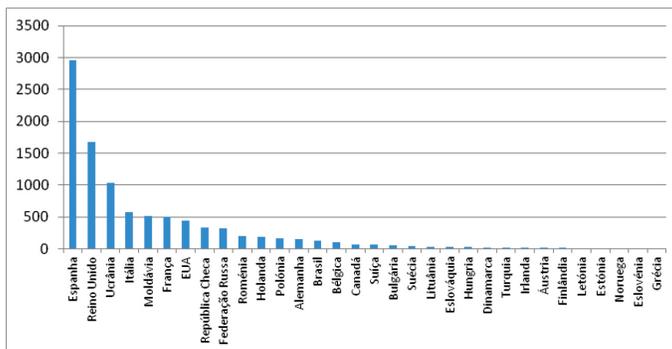


Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-341?plid=374> [acedido a 2 de fevereiro de 2018].

¹⁵ O decréscimo do número de registos em 2016, em todos os graus, pode dever-se a atraso na introdução de informação no sistema de reporte estatístico previsto no Decreto-Lei n.º 341/2007.

Quando se analisa a repartição do número de registos efetuados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 por países e para o período compreendido entre o ano de 2008 e o mês de maio de 2017 [gráfico 2], constata-se ser a Espanha o principal país de origem dos diplomas seguida pelo Reino Unido, com cerca de metade do número de registos efetuados para graus espanhóis, e da Ucrânia, com cerca de 1/3. Dos países que não fazem parte do EEES, figuram em 7.º lugar os Estados Unidos da América, em 14.º o Brasil e em 16.º o Canadá. É de notar também o elevado número de registos efetuados para graus académicos de países do leste da Europa como a Ucrânia, a Moldávia, a República Checa e a Federação Russa, certamente reflexo dos movimentos migratórios com origem nesses países.

GRÁFICO 2: Repartição do número de registos efetuados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 por países de origem dos diplomas (2008 – maio de 2017)

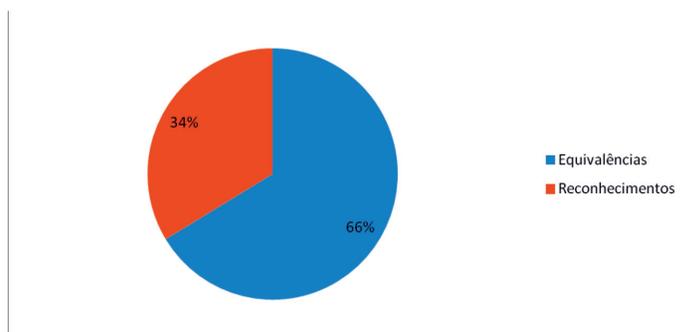


Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-341?plid=374> [acedido a 2 de fevereiro de 2018].

Paralelamente continuaram a ser feitos reconhecimentos de graus académicos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 que, como se disse anteriormente, permaneceu em vigor após a publicação do Decreto-

-Lei n.º 341/2007. O gráfico 3 apresenta a repartição percentual do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo daquele diploma para o período compreendido entre os anos de 2002 e 2016, sendo os reconhecimentos e as equivalências entendidas tal como definidas no respetivo articulado. A repartição do número total para aquele período é de cerca de 2/3 para as equivalências e de 1/3 para os reconhecimentos. Recorde-se que, neste caso, “equivalência” se refere a reconhecimento académico específico e “reconhecimento” significa reconhecimento académico genérico, ambos avaliados casuisticamente.

GRÁFICO 3: Repartição percentual do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 (2002-2016)

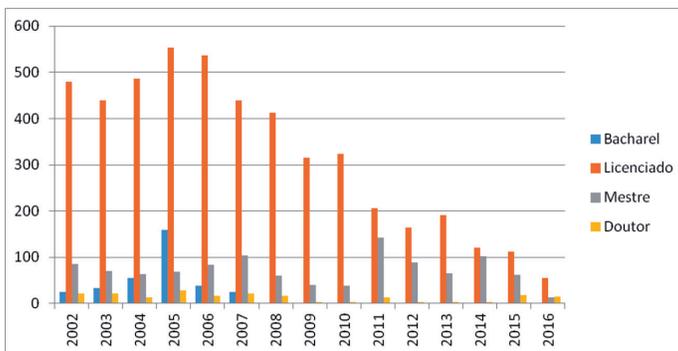


Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-283?plid=374> [acedido a 2 de fevereiro de 2018].

Quando se procede à análise da evolução do número de reconhecimentos académicos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 para o período compreendido entre os anos de 2002 e 2016 [gráfico 4] verifica-se um decréscimo acentuado a partir do ano de 2005 no grau de licenciado a que não será certamente alheia a introdução do novo sistema de reconhecimento automático previsto no Decreto-Lei

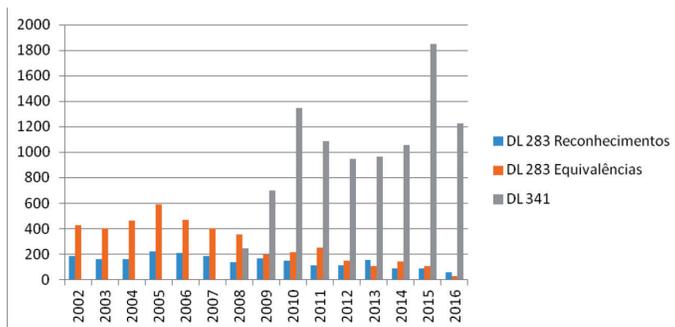
n.º 341/2007. Relativamente aos graus de doutor e de mestre, obviamente com números muito inferiores, essa tendência não é tão visível talvez porque nestes casos possam existir muitas situações em que é necessário o reconhecimento académico específico que só pode ser obtido em Portugal através de avaliação casuística. O “efeito de substituição” do reconhecimento académico casuístico pelo reconhecimento académico automático torna-se mais evidente a partir das evoluções apresentadas no gráfico 5.

GRÁFICO 4: Evolução do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 (2002-2016)



Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-283?plid=374> [acedido a 2 de fevereiro de 2018].

GRÁFICO 5: Evolução do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 e do número de registos efetuados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007

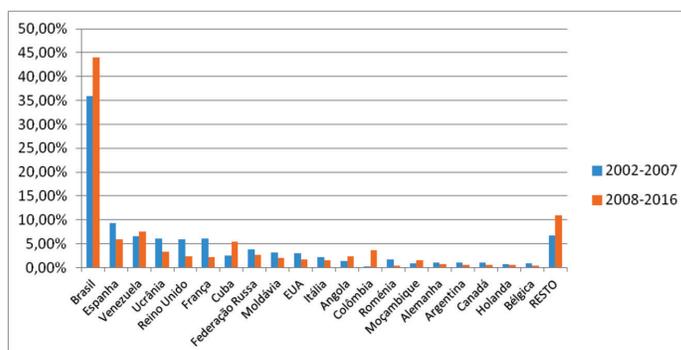


Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-283?plid=374> e em <http://www.dges.gov.pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-341?plid=374> [accedidos a 2 de fevereiro de 2018].

Por último, quando se analisa a repartição percentual do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83 por países de origem dos graus académicos e para os subperíodos compreendidos entre os anos de 2002 e 2007 e 2008 e 2016 [gráfico 6], constata-se que o Brasil é, de longe, o país com maior peso em qualquer desses subperíodos. Esta constatação deverá ser explicada pelo facto do Brasil ser uma das principais origens dos imigrantes que chegam a Portugal. Constata-se também que o peso deste país subiu do 1.º para o 2.º período quando já estava implementado o sistema previsto no Decreto-Lei n.º 341/2007, o que pode significar que a resposta do sistema de reconhecimento automático português é insuficiente para atender às necessidades de reconhecimento de graus académicos brasileiros. Esta insuficiência deverá ser explicada pelo facto de não serem reconhecidos automaticamente em Portugal os graus brasileiros equivalentes aos de

licenciado e de os reconhecimentos automáticos dos graus de doutor e de mestre estarem limitados aos níveis de classificação 6 e 7 da CAPES (Fundação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior)¹⁶. Consta-se ainda a partir do gráfico 6 que, com exceção do Brasil, nenhum dos países nele explicitados cujo peso subiu do primeiro para o segundo subperíodos tem possibilidade de ver reconhecidos automaticamente os seus graus académicos em Portugal e que em todos os casos em que esse tipo de reconhecimento é possível o peso do país baixou.

GRÁFICO 6: Repartição percentual por países de origem dos graus académicos do número de equivalências e de reconhecimentos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 283/83



Fonte: elaboração do autor com base em informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-283?plid=374> [acedido a 2 de fevereiro de 2018].

¹⁶ Informação disponível em https://www.dges.gov.pt/sites/default/files/lista_de_graus_dl341_0.pdf [acedido a 5 de fevereiro de 2018].

Conclusão

A vontade expressa em 2012 na Ministerial de Bucareste pelos ministros encarregados do Ensino Superior no EEES no sentido de tomar medidas para a implementação de sistemas nacionais de reconhecimento automático já teve algumas consequências práticas que se traduziram nas iniciativas da Comunidade Flamenga, na Decisão “Germain Dondelinger” dos países do Benelux, na revisão da Declaração de Reykjavik e em intenções por parte dos países bálticos de avançarem para um sistema de reconhecimento académico automático a nível regional. No entanto, o atual sistema de reconhecimento automático português, implementado pelo Decreto-Lei n.º 341/2007 e construído a partir de um longo processo de avanços e recuos, constitui, nesta matéria, a experiência mais bem-sucedida no EEES tendo mesmo sido reconhecida pelo *EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition* como um “exemplo de boas práticas”. Os dados mostram que, a partir de 2007, houve claramente um “efeito de substituição” do reconhecimento casuístico previsto no Decreto-Lei n.º 283/83 pelo reconhecimento automático consagrado no Decreto-Lei n.º 341/2007.

O modelo português carece, no entanto, de aperfeiçoamentos pontuais e beneficiária, enquanto experiência ímpar, com um aprofundamento que não ponha em causa o capital de confiança entretanto acumulado e demonstrado pelos largos milhares de cidadãos, nacionais e estrangeiros, cujos graus superiores obtidos no estrangeiro foram reconhecidos em Portugal de forma expedita mas segura. A concretizarem-se, tanto o aperfeiçoamento como o aprofundamento devem ter por base certos princípios fundamentais em que deve assentar qualquer modelo de reconhecimento académico e, em particular, qualquer modelo de reconhecimento automático. Nesta conclusão apresentamos cinco desses princípios com breves notas sobre oportunidades de melhoria do atual sistema português, para

depois terminarmos com duas linhas de reflexão para um eventual aprofundamento desse sistema.

O primeiro princípio tem a ver com a *autonomia das instituições de ensino superior* no sentido em que o Estado deve definir o enquadramento legal para o reconhecimento académico mas deve deixar para aquelas instituições a avaliação e a decisão caso a caso. Foi isso que em Portugal se fez com o estabelecimento da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros onde estão representadas em maioria as instituições de ensino superior. Contudo, estabelece o Decreto-Lei n.º 341/2007 no seu artigo 11.º que a autoridade competente para o registo é o reitor quando se trate de universidade pública, o presidente quando se trate de instituto politécnico público e o diretor-geral do Ensino Superior no caso da Direção-Geral do Ensino Superior. Na prática, cerca de metade dos registos são feitos na Direção-Geral do Ensino Superior¹⁷ cujo único ponto de atendimento é em Lisboa onde existem várias instituições de ensino superior públicas a que os interessados podem recorrer. Sendo certo que o registo é um ato meramente técnico-administrativo que não se confunde com o reconhecimento, não existe razão objetiva evidente para que, sendo a autonomia das instituições de ensino superior um princípio fundamental claramente consagrado na lei portuguesa, se coloque, nesta matéria, um serviço da administração central do Estado em plano de igualdade com uma instituição de ensino superior.

O segundo princípio diz respeito à *garantia de qualidade* entendida no sentido da existência de mecanismos rigorosos de avaliação regular dos ciclos de estudos conducentes aos graus que já se reconheceram ou que se pretenda vir a reconhecer e ou das instituições que conferem esses graus. Aqueles mecanismos, que devem ser

¹⁷ Informação da Direção-Geral do Ensino Superior disponível em <http://www.dges.gov.pt/pt/pagina/listagem-de-reconhecimentos-academicos-de-diplomas-estrangeiros-dl-341?plid=374> [acedido a 5 de fevereiro de 2018].

internacionalmente aceites, devem estar legalmente definidos e entregues a entidades de avaliação credíveis e também elas reconhecidas internacionalmente. No EEES, a garantia de qualidade deve passar necessariamente pela adoção e implementação integral dos instrumentos associados ao Processo de Bolonha, com particular destaque para os que dizem respeito aos processos de criação e de acreditação das instituições e dos ciclos de estudos. Pese embora o que é estabelecido na alínea b) do n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 341/2007 sobre a necessidade dos ciclos de estudos conducentes aos graus académicos a reconhecer de países aderentes ao Processo de Bolonha deverem estar acreditados por entidade acreditadora reconhecida no âmbito daquele Processo, a verdade é que Portugal reconhece automaticamente graus e diplomas de países do EEES que, à data, ainda não cumprem aquele requisito, situação que deveria ser tida em conta em pareceres e em decisões futuras da Comissão.

O terceiro princípio tem a ver com o predomínio que devem ter os *resultados da aprendizagem*, isto é, aquilo que se espera que os estudantes saibam, demonstrem ou saibam fazer, sobre a organização e a duração dos ciclos de estudos. Este princípio não transparece, como deveria, nas justificações das decisões da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros. Esta insuficiência tem como atenuante o facto dos resultados da aprendizagem continuarem a ser o instrumento mais difícil de implementar no âmbito do Processo de Bolonha com os sistemas nacionais a estarem ainda muito baseados na duração, no número de créditos, na organização e nos conteúdos programáticos dos ciclos de estudos.

O quarto princípio é o da *confiança recíproca*, isto é, o dever que cada Estado tem de reconhecer as qualificações académicas de sistemas estrangeiros que considera fiáveis mas simultaneamente o direito de exigir que nesses sistemas os seus graus e diplomas também sejam reconhecidos. É evidente que o modelo português de reconhecimento automático é um modelo demasiado voluntarioso

que confia e reconhece sem exigir confiança e reconhecimento recíprocos. Esta situação deveria ser corrigida no sentido de introduzir critérios mais parcimoniosos, quer por parte do legislador, através de uma eventual revisão do próprio Decreto-Lei n.º 341/2007, quer em eventuais futuras decisões da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros.

Por último, embora não menos importante, surge-nos o princípio da *fiabilidade e transparência do sistema* a montante, isto é, ao nível do trabalho técnico de suporte às decisões da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros, e a jusante, ou seja, aquando do ato de registo ao nível da autenticidade dos documentos que, em cada caso, comprovam os graus estrangeiros já reconhecidos, e da própria autenticidade do ato de registo. No primeiro caso, o suporte técnico está a cargo da Direção-Geral do Ensino Superior mas não há um procedimento formal previamente definido para o trabalho técnico a ser desenvolvido e, sobretudo, não há um procedimento definido para reavaliar periodicamente se as condições de reconhecimento se mantêm. Um manual de procedimentos aprovado pela própria Comissão poderia ser, eventualmente, um instrumento útil para o incremento da fiabilidade. A jusante e no que diz respeito à fiabilidade da documentação entregue pelo requerente com vista ao registo, basicamente o diploma académico original, e pese embora a experiência e a competência dos técnicos e dos dirigentes que procedem à avaliação bem como as informações a que a rede ENIC/NARIC permite ter acesso, não existe um mecanismo formal obrigatório de validação da autenticidade. Relativamente ao próprio ato de registo, a Portaria n.º 227/2017, de 25 de julho, veio alterar o Regulamento do Processo de Registo de Graus Estrangeiros ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/2007 aprovado pela Portaria n.º 29/2008, de 10 de janeiro, implementando uma plataforma eletrónica de gestão centralizada dos registos e a atribuição de um número único a cada processo de registo, o que se traduz numa melhoria ao nível da fiabilidade do

sistema. Contudo, substituiu-se o averbamento do registo no verso do original do diploma ou do documento emitido pelas autoridades competentes do estabelecimento de ensino superior estrangeiro por uma certidão de registo, separando fisicamente o documento que comprova o grau estrangeiro do documento que comprova o registo português, o que pode ter como consequência uma quebra no nível de segurança do sistema. Por último, o sistema deveria prever um mecanismo de recurso quer das decisões tomadas pela Comissão em sede de processo de reconhecimento quer das decisões das entidades competentes em sede de processo de registo¹⁸.

O eventual aprofundamento do sistema de reconhecimento automático português constitui um tema certamente mais mobilizador do que o eventual processo de melhoria incremental. Trata-se de matéria complexa que deve envolver não só o legislador, legítimo representante dos cidadãos com interesse na causa e a quem deve caber a última palavra, mas também as instituições de ensino superior, a agência de avaliação e de acreditação¹⁹ e os parceiros internacionais.

¹⁸ Na verdade, a contestação de decisões em matéria de reconhecimento automático tem surgido sobretudo nos atos de registo e está relacionada com a conversão das classificações prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 341/2007, assunto não abordado neste texto mas que também carece de alguma atenção e, eventualmente, de aperfeiçoamento. Entendeu o legislador que a classificação é a resultante da conversão proporcional da classificação obtida para a escala de classificações portuguesa quando a instituição de ensino superior estrangeira adote uma classificação diferente desta, estabelecendo o n.º 4 do artigo 14.º que com base em manifestas diferenças de distribuição estatística pode o requerente ou a entidade competente para o registo requerer ao diretor-geral do Ensino Superior a aplicação de regras que tenham em linha de conta essas diferenças. A este propósito fazem-se quatro reparos: (1) não está estabelecido como se deve proceder quando a uma determinada classificação estrangeira (um ponto na escala, quantitativa ou qualitativa) só pode ser atribuído um intervalo na escala de classificações portuguesa, (2) não está previsto como proceder quando diferentes instituições estrangeiras do mesmo país adotam escalas diferentes, (3) não estão previstos procedimentos de recolha e tratamento de informação estatística com vista a dar cumprimento ao estabelecido no n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 341/2007 e (4) não está previsto como proceder quando as escalas estrangeiras não são lineares.

¹⁹ Portugal dispõe apenas de uma única agência de avaliação e de acreditação, a A3ES (Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior), instituída pelo Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro, e registada no EQAR.

A este propósito, julga-se oportuno lançar para discussão duas questões: (1) se deveria o atual modelo de reconhecimento genérico automático evoluir também para um modelo de reconhecimento específico automático e (2) se o modelo de reconhecimento automático deve prever esquemas de transitividade.

Relativamente à primeira questão, deve reconhecer-se que em muitos casos o reconhecimento genérico não basta, ou seja, que a exigência de um grau superior, seja para acesso ao mercado de trabalho no âmbito de concursos para ocupar determinado posto de trabalho, seja para prosseguimento de estudos em determinados cursos superiores do 2.º e 3.º ciclos, vem frequentemente acompanhada da obrigatoriedade desse grau ter sido conferido em determinada área de estudos. Quando tal acontece, a única forma que os interessados têm de ver reconhecidas as suas habilitações superiores é sujeitarem-se ao processo de equivalência previsto no Decreto-Lei n.º 283/83, o único que permite o reconhecimento específico. Tendo sempre presente o princípio da autonomia das instituições de ensino superior, poder-se-iam criar condições legais para que cada instituição pudesse implementar, relativamente aos seus ciclos de estudos e só a esses, mecanismos de equivalência automática em regime de reciprocidade relativamente a ciclos de estudo de outras instituições estrangeiras com as quais tivesse estabelecido um protocolo nesse sentido²⁰. Essas equivalências deveriam ser, por força de lei, reconhecidas automaticamente em todo o território nacional, como são as atuais, com a condição dos processos subjacentes ao reconhecimento serem objeto de avaliação por parte da A3ES (Agência de

²⁰ Em 2013, foi tentada a implementação de um esquema de equivalências semelhante entre as instituições de ensino superior portuguesas e brasileiras nas áreas das engenharias e da arquitetura e urbanismo, tendo como enquadramento legal o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro a 22 de abril de 2000. Mais informação pode ser consultada em https://www.oet.pt/downloads/oficios/20130402/Protocolo_ANDIFES_CRUP.pdf [acedido a 5 de fevereiro de 2018].

Avaliação e Acreditação do Ensino Superior) em sede de acreditação dos ciclos de estudos e de avaliação das instituições.

Questão diferente e certamente mais difícil de consensualizar é a da transitividade nos sistemas de reconhecimento académico, entendida como o reconhecimento automático doméstico dos graus académicos estrangeiros reconhecidos (automaticamente ou não) por um país ou uma instituição estrangeira. Caso se venham efetivamente a consolidar experiências de reconhecimento automático de abrangência regional no EEES, como propõe o relatório do *EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition* e como parece ser já o caso do Benelux, julgamos que o modelo português deve evoluir e permitir a transitividade para que sejam automaticamente reconhecidos em Portugal os graus objeto de acordo de reconhecimento automático regional, por regra em regime de reciprocidade. No limite, a transitividade entre blocos regionais, caso estes avancem mesmo, poderia ser uma forma expedita de garantir o grande objetivo definido em Bucareste de reconhecimento automático em todo o EEES.

Bibliografia

- Council of Europe and UNESCO – Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, Lisbon, 11 April 1997.
- EHEA Ministerial Conference – Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area, Bucharest Communiqué, 2012.
- EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition – *Report by the EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition* to present to Ministers of the European Area of Higher Education for the Bologna Ministerial Conference, 14-15 May 2015, Yerevan, Armenia.
- European Commission/EACEA/Eurydice – *The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- HARTMANN, Eva – The role of qualifications in the global migration regime. *GARNET Working Paper*, n.º 39 (2008).
- OECD – *Education at a Glance 2017*. OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2017.