

8 A diversificação do ensino superior e o modelo binário

Joaquim Mourato¹

¹ Instituto Politécnico de Portalegre | amourato@ipportalegre.pt
<https://orcid.org/0000-0002-0748-6387>

Introdução

Para abordar a diversificação do ensino superior, que conduziu, mais tarde, ao modelo binário, e tendo em conta as contribuições de vários especialistas, de modo a adicionar-se valor ao tema, este estudo assenta nos seguintes aspetos:

- A diversificação do Ensino Superior antes da formalização do sistema
- A definição do sistema binário
- Expansão da rede – Situação atual
- Que futuro para o ensino superior

Claro está que, dado o caminho profissional percorrido, o enfoque foi colocado no desenvolvimento do subsistema politécnico, seguindo de perto alguns elementos que constam no livro “40 anos

© Autor(s), 2024 – A. Teodoro & J. Pintassilgo (Eds.): Nos 50 anos da Reforma Veiga Simão: as políticas educativas entre mudanças e continuidades, pp. 145-160, 2024.
<https://doi.org/10.60543/978-989-757-292-0/2024-sct-vol.5-1.7>

Ensino Superior Politécnico”. Caminhos percorridos e a percorrer...
” (Mourato, 2019).

A diversificação do Ensino Superior antes da formalização do sistema

Encontramos referências à diversificação do Ensino Superior já com alguns séculos!

Vamos recuar, apenas, a 1837 e a partir daí assinalar a sequência de marcos da diversificação do ensino superior.

Em Portugal, dos primeiros registos que se encontram sobre a diversificação através do politécnico são sobre a criação da Escola Politécnica de Lisboa e da Academia Politécnica do Porto, em 1837, pelo governo de Passos Manuel, com natureza de Academia Militar, à semelhança da escola em França. Estas escolas politécnicas, que competiam com algumas faculdades da universidade de Coimbra, deram contributos muito importantes em diversos domínios, desde as ciências à história, por exemplo (Fiolhais, 2016). Em 1911 deu-se a integração das Escolas Politécnicas nas Faculdades de Ciências das Universidades de Lisboa e do Porto.

Também em 1911 foram criados o Instituto Superior Técnico e o Instituto Superior do Comércio (atual Instituto Superior de Economia e Gestão) por divisão do então Instituto Industrial e Comercial de Lisboa, criado em 1869, através da fusão do Instituto Industrial de Lisboa e da Escola de Comércio. Em 1930 o Instituto Superior Técnico e o Instituto Superior do Comércio (ISEG) são integrados na Universidade Técnica de Lisboa, com a criação desta (Carvalho, 1985, 2000). Em 1918, com a reorganização do ensino industrial e comercial, foram criados os novos Instituto Industrial de Lisboa e Instituto Comercial. Estes Institutos eram instituições de ensino pós-

-secundários politécnicos nas respetivas áreas, tendo depois dado origem aos atuais Instituto Superior de Engenharia de Lisboa e Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa.

Ainda em 1911, integrada na reforma do ensino superior, foram criadas as Escolas Normais Superiores de Lisboa e Coimbra, ambas anexas às faculdades de letras das respetivas universidades, tendo sido extintas em 1930, pelo governo de então. Este percurso teve continuidade através do curso de ciências pedagógicas, tendo cinquenta anos mais tarde surgido a faculdade de psicologia e ciências da educação, ganhando de novo autonomia.

Por sua vez, também em 1930 surgiram as escolas do magistério primário, através da transformação das escolas normais primárias que já remontavam a 1862. Foi criada uma escola do magistério primário em cada distrito. Entretanto as escolas do magistério primário de Lisboa, Porto, Coimbra e Braga foram encerradas em 1936, por razões essencialmente políticas, e reabertas em 1942. Como sabemos, em 1986 as escolas do magistério primário deram lugar às atuais escolas superiores de educação.

Em 1931, foram criadas as Escolas de Regentes Agrícolas (Coimbra, Évora e Santarém), com a extinção da Escola Nacional de Agricultura. Estas escolas surgiram das escolas de ensino elementar agrícola criadas em 1864. Em 1979, as escolas de regentes agrícolas foram transformadas nas atuais escolas superiores agrárias.

Esta breve resenha histórica dá boa nota de como o ensino superior em Portugal se diversificou, ao longo do tempo, para responder às necessidades de formação que iam surgindo. Situação idêntica ocorreu em vários países.

Definição do sistema binário

Temas como sistemas binários ou unitários no ensino superior, diversidade ou homogeneidade, generalista ou especialização, têm sido objeto de estudo ao longo do tempo e em todo o mundo. É algo transversal a todas as sociedades, com maior pertinência em determinados momentos da sua história, muito relacionado à política e cultura de cada povo e sempre com desafios de mudança.

A literatura é vasta e confirma este carácter global e permanente das interrogações que se colocam aos sistemas de ensino superior. Podemos estudar esta problemática nos Estados Unidos da América (Fairweather, 2000), no Canadá (Jones, 1996), na África do Sul (File Goedegebuure & Meek, 2000), na Austrália (Coaldrake & Stedman, 1998), na Nova Zelândia (Codling & Meek, 2003), na Holanda (Goedegebuure & Huisman, 2000), apenas para citar algumas das muitas referências neste domínio.

Também em Portugal este debate tem acontecido...

Goedegebuure e Meek (1997), também citado por Codling, A. e Meek, V. (2006), identificaram cinco etapas no desenvolvimento do ensino superior na pós-Segunda Guerra Mundial, a saber:

- 1) Expansão rápida de 1950 a 1960.
- 2) Diversificação na década de 1960 e início dos anos 70.
- 3) Consolidação e definição de alternativas mais económicas para a universidade nos finais dos anos 70.
- 4) Foco em temas específicos tais como diversidade, melhoria da qualidade, eficiência e internacionalização nos anos 80.
- 5) Redução da despesa pública e um foco na viabilidade económica nos anos 90.

Com a expansão do ensino superior e com o seu alargamento para parte da população que viu a sua primeira geração chegar ao ensino superior, foi nos anos 70 que se desenvolveram caminhos alternativos para a universidade, surgindo as instituições de ciclos de formação curtos, orientadas para a formação vocacional. Assim surgiram, a título de exemplo, os “community colleges” nos Estados Unidos da América e no Canadá, os “polytechnics ou politécnicos” no Reino Unido, na Nova Zelândia e em Portugal, os “colleges” de educação avançada e educação técnica contínua na Austrália, os “fachhochschulen”, na Alemanha, os “Hogescholen”, na Holanda, os “Instituts Universitaires de Technologie”, na França, os “Institute of Technology”, na Irlanda, etc. Com estas instituições concretizou-se a implementação do sistema binário no ensino superior.

Em Portugal, a organização do ensino superior tem muitas semelhanças com os sistemas de outros países europeus, que têm o subsistema universitário, tradicional, e os politécnicos ou universidades de ciências aplicadas. São estes os caminhos alternativos e complementares que Portugal oferece a quem quer frequentar o ensino superior.

Como se sabe, a evolução do sistema binário não foi igual em todos os países. No Reino Unido e na Austrália o sistema binário, ainda no século passado, chegou ao fim. Com esta alteração para o sistema unitário, uma parte das instituições politécnicas passaram a universidades e a outra parte passou por um processo de fusão. Em muitos outros países, apesar da eterna discussão, o sistema binário continua e com constantes mudanças.

A premissa de que as universidades tradicionais se centravam na investigação e os politécnicos, com orientação profissional, na investigação aplicada já não é completamente verdadeira. Temos assistido à deriva de ambos os subsistemas. Como refere Codling e Meek (2006), “assistimos a uma deriva vocacional por parte das uni-

versidades tradicionais e a uma deriva académica por parte das novas universidades”. Também existem outras instituições intermédias que ora apostam numa deriva académica, aproximando-se das universidades tradicionais, ora tendem para uma deriva vocacional, colando-se às novas universidades, também designadas de tecnológicas ou de ciências aplicadas.

Falar de diferenciação no ensino superior, de missões distintas, de cursos e métodos de ensino diferentes, é algo comum à generalidade dos países. Contudo, casos já aqui relatados e outros em que a discussão existe, vêm demonstrar que a diferenciação tem perdido alguma força e tem ganho a deriva para a homogeneização institucional.

Codling e Meek (2006) apresenta-nos doze proposições sobre a diversidade no ensino superior, assentes em cinco fatores: o ambiente, intervenção política, incentivos financeiros, competição e cooperação e *ranking*. Efetivamente, em função do comportamento assumido perante cada um destes fatores assim é promovida a diversidade ou a homogeneidade no ensino superior. Apenas a título de exemplo, se optarmos por uma elevada intervenção política nas instituições, com a consequente regulação do sistema binário, promovemos a diversidade. Caso contrário, a desregulação e as regras de mercado promovem o sistema unitário. Também os incentivos financeiros específicos são um instrumento para a promoção da diversidade. Caso tenhamos os incentivos financeiros direcionados para outros resultados promove-se a convergência. Claro que os rankings, através dos critérios utilizados, também contribuem para a mimetização das instituições.

Esta maior ou menor diversidade das instituições de ensino superior será sempre um assunto em contínua discussão entre as políticas governamentais e a autonomia das instituições. O resultado nos sis-

temas de ensino superior dependerá do equilíbrio ou desequilíbrio daquelas forças.

Também em Portugal é tema recorrente a chamada “deriva académica” dos politécnicos e “deriva politécnica” das universidades (Urbano, 2011). A primeira na tentativa de os politécnicos poderem atribuir os mesmos graus e obterem idênticas condições de autonomia e financiamento. A segunda com o objetivo de captação de alunos e de recursos.

A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 consagrou a binariedade do ensino superior português, reconhecendo o ensino politécnico no ensino superior. Ainda assim, não deixou de marcar as diferenças entre os dois subsistemas de ensino superior, designadamente quanto aos objetivos, às componentes teórica e prática, aos domínios científicos, etc. A base da distinção entre ambos os subsistemas de ensino superior consistia em que ao universitário estaria reservada a capacidade conceptual e ao politécnico a capacidade pragmática (Urbano, 2011).

Este mesmo autor refere mesmo que “a necessidade de distinção entre ensino universitário e ensino politécnico tem, talvez, como causa primeira, a extinção dos cursos de ensino técnico (de nível médio) e a necessidade de encontrar alternativas para esses públicos”. Também a seletividade social e as disparidades regionais, opções claramente de cariz político, não são estranhas à diferenciação e diversificação do ensino superior (Braga da Cruz e Cruzeiro, 1995).

Está bem claro, como salienta Simão e colaboradores (2002), que “o princípio orientador da criação do ensino politécnico é o de, por natureza, deve estar associado ao tecido económico e empresarial e ao desenvolvimento regional”. Esta é, diria, a matriz identitária do politécnico. Estes mesmos autores, com toda a propriedade, apresentam os princípios, os objetivos, as diferenças e a complementa-

ridade entre o ensino universitário e politécnico, assentes numa lógica de interesse estratégico para o país. É sobretudo, disto que se trata. Em cada momento encontrar as melhores soluções para o desenvolvimento do país e para o bem-estar de um povo.

Regressando à Lei de Bases do Sistema Educativo de 1973 (Lei n.º 5/73, de 25 de julho) verificamos que foi onde surgiu, formalmente, um sistema diversificado, com as universidades e os institutos politécnicos e, ainda, escolas normais superiores e estabelecimentos equiparados (institutos de educação artística, educação física e educação especial).

De seguida, o Decreto-Lei 402/73, de 11 de agosto, também conhecido por Reforma Veiga Simão, visava expandir e diversificar o ensino superior. Como é referido no próprio diploma, “A criação de novas Universidades, Institutos Politécnicos e Escolas Normais Superiores insere-se, desta forma, no contexto natural da expansão do ensino e do desenvolvimento da sociedade portuguesa”. Determinou o fim do ensino médio, integrando-se nos politécnicos e nas universidades, por critério geográfico.

Em 1977 foi criado o ensino superior de curta duração (Decreto-Lei n.º 427-B/77, de 14 de outubro) que, segundo o próprio diploma, “irá permitir não só uma diversificação do ensino superior, mas também satisfazer necessidades prementes em vários setores socioeconómicos, pela formação de técnicos qualificados em atividades em que é manifesta a sua falta ou, mesmo, inexistência”.

Tal como previsto no Decreto antes referido, dois anos depois foi criada a rede do ensino superior politécnico (Decreto-Lei n.º 513-T/79, de 26 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 513-L1/79, de 27 de dezembro). O primeiro dos decretos define a rede de estabelecimentos do ensino superior politécnico que anteriormente se designava «ensino superior de curta duração», composta por dez institutos politécnicos e cinco escolas superiores de educação, devendo a sua

instalação acontecer entre 1980 e 1984. Os institutos comerciais e industriais e as escolas de regentes agrícolas foram integrados nos institutos politécnicos entretanto criados. O segundo decreto define o regime de instalação dos estabelecimentos do ensino superior politécnico. Um ano depois a rede politécnica foi alargada (Decreto-Lei n.º 303/80, de 16 de agosto), com a criação de mais quatro politécnicos, os quais agrupam as respetivas escolas superiores de educação. Também autoriza os institutos politécnicos a criarem outras escolas superiores.

Cabe aqui fazer uma breve nota à Reforma Veiga Simão!

Assinalar os 50 anos da Reforma de Veiga Simão com inúmeras iniciativas, adicionando o muito que se tem escrito e discutido sobre os diplomas da sua autoria, diz bem da mudança que aconteceu em Portugal, do seu alcance e da sua importância.

Veiga Simão foi corajoso e teve visão para o país!

A excecional importância desta reforma tornou-se ainda mais clara quando da comunicação que fez ao País, em 6 de janeiro de 1971, enquanto ministro da Educação do Governo de Caetano. No decurso da sua alocução, Veiga Simão apresentou as linhas gerais da sua reforma do ensino para Portugal, na forma de dois textos destinados a serem publicados, de molde a proporcionar uma ampla e aberta discussão: o Projeto do Sistema Escolar e as Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior. A seguir, e durante dois anos (a reforma tornara-se finalmente lei em abril de 1973), estes dois documentos atraíram a atenção de todos os portugueses, «tornando-se, sob alguns aspetos, o ponto crucial da vida sociopolítica».

Uma parte considerável da importância da Reforma Veiga Simão prende-se com a surpreendente importância atribuída à educação em Portugal.

«Decididamente, o futuro da Nação», escreveu Veiga Simão, «não reside apenas em elites fechadas e diminutas. Às reduzidas aristocracias da cultura contrapõe-se a educação das massas, constante preocupação dos governantes de hoje, à qual até teríamos de aderir por imperativo de sobrevivência nacional. Àquela nostalgia do passado e sonhos de grandeza de antanho contrapõe-se à democratização do ensino em extensão e profundidade, fator primordial do progresso do País» (Simão, cit. in Reis, 1971: 7).

Assim, a Reforma Veiga Simão tem uma importância excecional pelo lugar central que a educação deteve em Portugal e pelo seu impacto numa dada conjuntura política, quando o seu discurso e o seu programa eram parte essencial de uma mudança social de longo alcance.

A educação foi colocada no centro dos debates sobre o desenvolvimento e a modernização do País. Por outro lado, permitiu também tornar bem visível para a sociedade portuguesa o completo esgotamento da forma política organizativa do Estado Novo, segundo outros autores.

De facto, é de salientar o mérito da reflexão que provocou em tempos ditatoriais, com o propósito do desenvolvimento do país, tendo como alicerce a educação.

Expansão da rede – Situação atual

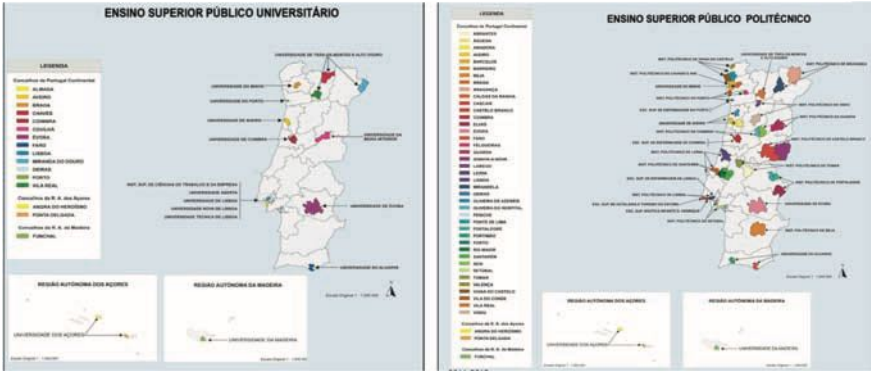
Portugal dispõe de uma rede de instituições e de oferta formativa instalada em todo o território.

Figura 7.1
Rede de instituições de Ensino Superior (DGE, 2023).



Nos últimos anos temos assistido à redução do número de instituições privadas e ao número de cursos, sendo ainda em número elevado quando comparado com outros países europeus.

Figura 7.2
Distribuição Geográfica das Instituições Públicas de Ensino Superior (DGE, 2023).

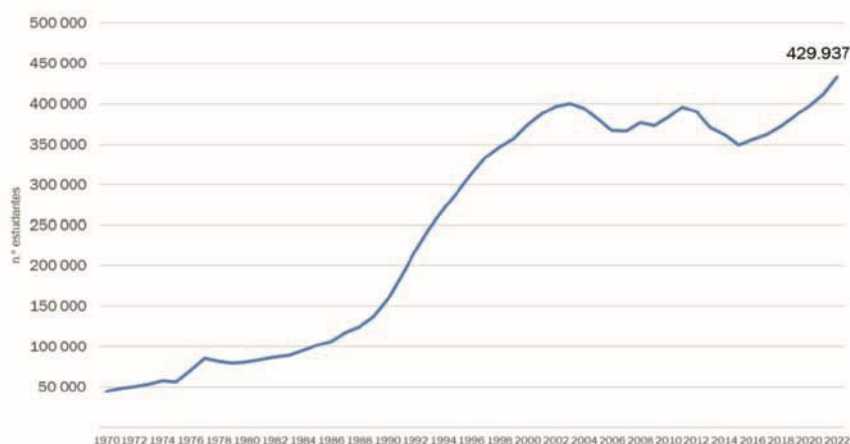


Como se pode ver no gráfico abaixo, a evolução do número de estudantes inscritos no ensino superior cresceu muito, tendo quase multiplicado por dez nos últimos 50 anos. O crescimento mais acentuado deu-se nas décadas de 80 e de 90. Certamente que a justificação para aquele crescimento, em larga medida, reside no desenvolvimento do sistema politécnico.

Atualmente comparamos bem com os países europeus, tendo atingido a marca dos 60% da população com 18 anos de idade a entrar no ensino superior.

Figura 7.3

Evolução do número de estudantes no Ensino Superior (DGEEC, 2023).



Temos ainda um caminho longo para a qualificação da população adulta, embora esteja em curso um esforço muito significativo por parte das instituições de ensino superior, com oferta de cursos de curta duração (microcredenciais), orientados para a requalificação e reconversão da população adulta, financiada pelo programa Impulso Adultos no âmbito do Programa de Recuperação e Resiliência.

Assistimos à globalização do ensino superior. O número de estudantes internacionais cresce todos os anos, correspondendo hoje a mais de 12% do total de alunos inscritos no ensino superior em Portugal. Esta é uma realidade que tende a crescer, trazendo novos desafios para todas as partes envolvidas.

A realidade atual é bem diferente do passado. As instituições são confrontadas por diversos públicos, com diferentes necessidades e expectativas, que carecem de respostas diferenciadas. Esta mudança requer que o próprio sistema de ensino superior se transforme, de preferência de forma proativa, para que possa guiar em vez de ser guiado.

Que futuro para o ensino superior

A evolução retratada anteriormente, ainda que sumária, dá para antever transformações necessárias no ensino superior. O caminho do crescimento, iniciado com a reforma Veiga Simão, está a terminar. A rede instalada tem que se alterar, por sua iniciativa, ou vai ter que se adaptar, por força da realidade.

Quanto à evolução demográfica, estima-se que a população que acede ao ensino superior, depois de completar o ensino secundário, até 2035 reduza em cerca de 30%. Por outro lado, continuarão a crescer, no acesso ao ensino superior, outros públicos, como os adultos, os internacionais, etc. Isto significa que as instituições poderão ter projetos educativos e posicionamento estratégico diferentes, igualmente importantes. Parece ser inevitável que no centro dessas estratégias esteja o fortalecimento da relação da Academia aos territórios e às pessoas.

A diversificação continuará a ser importante. Pode não incidir na designação das instituições de ensino superior, mas na natureza das ofertas formativas. Deverá continuar a binariedade da oferta formativa.

Conclusões

Pretende-se explorar a diversificação do ensino superior, que conduziu, mais tarde, ao modelo binário, percorrendo o período antes da formalização do sistema, a definição do sistema binário, a expansão da rede e que futuro para o ensino superior. Neste percurso deu-se maior incidência ao subsistema politécnico. Encontramos referências à diversificação do Ensino Superior já com alguns séculos. Em Portugal, a organização do ensino superior tem muitas semelhanças com os sistemas de outros países europeus, com caminhos alternativos e complementares, sabendo-se que a evolução do sistema binário não foi igual em todos os países. A designada Reforma Veiga Simão atribui uma enorme importância à educação e promove a expansão da rede de ensino superior. Atualmente, as instituições de ensino superior são confrontadas por diversos públicos, com diferentes necessidades e expectativas, que carecem de respostas diferenciadas. Esta mudança requer que o próprio sistema de ensino superior se transforme, de preferência de forma proativa. A demografia, a internacionalização, as formações contínuas, entre outros fatores, fazem com que cada instituição de ensino superior tenha o seu próprio projeto educativo e procure posicionar-se estrategicamente de forma diferente das demais instituições. Parece ser inevitável que no centro dessas estratégias esteja o fortalecimento da relação da academia aos territórios e às pessoas.

Referências bibliográficas

- Coaldrake, P., & Stedman, L. (1998). *On the Brink. Australia's Universities Confronting their Future*. University Queensland Press.
- Codling, A.P., & Meek, V.L. (2003). The Impact of the State on Institutional Differentiation in New Zealand. *Higher Education Management and Policy*, 15(2), 83-98. <https://doi.org/10.1787/hemp-v15-art15-en>

- Codling, A.P. & Meek, V.L. (2006). Twelve Propositions on Diversity in Higher Education. *Higher Education Management and Policy*, (18)3, 1-24. <https://doi.org/10.1787/hemp-v18-art17-en>
- Cruz, M. B. (1995). In E. Cruzeiro (Coord.), *O Desenvolvimento do Ensino Superior em Portugal. Situação e Problemas de Acesso*. Estudo realizado pelo ICS, Lisboa, Ministério da Educação — DEPGEF.
- Fairweather, J.S. (2000). Diversification or Homogenization: How Markets and Governments Combine to Shape Amercian Higher Education. *Higher Education Policy*, 13(1), 79-98. [https://doi.org/10.1016/S0952-8733\(99\)00027-6](https://doi.org/10.1016/S0952-8733(99)00027-6)
- File, J., Goedegebuure, L., & Meek, V.L. (2000). *Thinking about the Institutional Landscape in South African Higher Education. An International Comparative Perspective on Institutional Differentiation and Restructuring. A report commissioned by the South African Council on Higher Education*. Universiteit Twente, Centre for Higher Education Policy Studies.
- Fiolhais, C. (2016). *A Ciência em Portugal* [Ebook]. Fundação Manuel dos Santos.
- Goedegebuure, L., & Meek, V. (1997). On Change and Diversity: the Role of Government Influences. *Higher Education in Europe*, 22(3), 309-319. <https://doi.org/10.1080/0379772970220305>
- Goedegebuure, L. & Huisman, J. (2000). The Netherlands: Creation (and Maintenance) of a Higher Vocational Education System. In J. File, L. Goedegebuure, & V.L. Meek (Eds.), *Thinking about the Institutional Landscape in South African Higher Education. An International Comparative Perspective on Institutional Differentiation and Restructuring*. Universiteit Twente, Centre for Higher Education Policy Studies.
- Jones, G.A. (1996). Diversity Within a Decentralised Higher Education System: The Case of Canada. In V.L. Meek, L. Goedegebure, O. Kivinen, & R. Rinne (Eds.), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Covergence and Diversity in Higher Education*. Emerald Publishing Limited

- Lemos, V. (2015). Ser ou não ser: o ensino politécnico. In M. Leitor, & M. L. Rodrigues (Eds.), *40 anos de políticas de ciência e de ensino superior* (pp. 607-622). Almedina.
- Mourato, J. (2019). *40 anos de Ensino Superior Politécnico. Caminhos percorridos e a percorrer...* RVJ – Editores Lda.
- Reis, A. (1971). O economicismo é um humanismo. *Seara Nova*, 1506.
- Simão, J. V., Santos, S. M., & Costa, A. A. (2002). *Ensino superior: Uma visão para a próxima década*. Gradiva.
- Urbano, C. (2011). A (Id)entidade do ensino superior politécnico em Portugal – Da Lei de Bases do Sistema Educativo à Declaração de Bolonha. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 66, 95-115. <https://journals.openedition.org/spp/461>