

Ensino superior e oferta formativa: uma análise de tendências no sistema binário português

Autores:

Carla Sá (coordenação)

Hugo Figueiredo

Diogo Lourenço

Artur Santoalha

Pedro Teixeira

Pedro Videira

Estudo encomendado por:

Instituto Politécnico de Coimbra

Instituto Politécnico de Lisboa

Instituto Politécnico do Porto

Relatório Final

Junho 2016

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Em 1979, o Decreto-Lei 513-T/79 de 26 de Dezembro, estabelecia a rede de ensino superior politécnico, afirmando o carácter binário do ensino superior português. Desde então, a rede de ensino superior foi alvo de uma expansão significativa que se traduziu num alargamento do número de instituições, no aumento da sua dimensão e na extensão da sua oferta formativa.
2. Neste alargamento da oferta formativa ficaram algumas áreas de estudo na exclusividade do ensino universitário, sendo outras apenas oferecidas pelo ensino politécnico. No entanto, persiste uma grande maioria de áreas onde há a possibilidade de oferta de formações por ambos os subsistemas.
3. O presente estudo tem como objetivo principal identificar possíveis sobreposições na oferta de formação inicial das instituições politécnicas e universitárias, públicas e privadas. A análise procura identificar as áreas de estudo em que a sobreposição de oferta é mais significativa, medida pelo número de cursos oferecidos e pelo número de vagas oferecidas nos cursos oferecidos em ambos os subsistemas. A sua evolução temporal (entre os anos letivos de 2000/2001 e 2015/2016) e institucional são também caracterizadas.
4. Uma situação de sobreposição entre as ofertas universitária e politécnica é identificada sempre que uma formação seja oferecida pelos dois subsistemas (universitário e politécnico), embora haja algumas dificuldades na operacionalização desta definição a partir da codificação oficial das formações, as quais tendem a subestimar a magnitude das sobreposições.
5. Com o intuito de assegurar uma maior robustez na análise, recodificaram-se as formações, agregando-se com um mesmo código cursos com uma denominação igual (independentemente de terem ou não os mesmos códigos oficiais). Esta reclassificação foi feita de forma cautelosa e aplicando consistentemente critérios previamente definidos. Todos os indicadores foram calculados para ambas as codificações.
6. A análise no número de cursos indica uma tendência crescente no número de sobreposições nos primeiros dois terços do período analisado, parecendo ter estabilizado nos anos mais recentes. Estas sobreposições parecem ser mais frequentes entre as ofertas de universidades e institutos politécnicos públicos.
7. Quando tomamos em conta o número de vagas oferecido por curso, verificamos que, embora a evolução das sobreposições seja idêntica à observada para o número de cursos oferecidos em sobreposição, o seu peso relativo sobe consideravelmente.
8. Ainda que as sobreposições tenham começado por se tornar mais transversais quanto às áreas CNAEF, nos últimos anos têm vindo a concentrar-se num número menor de áreas.
9. As sobreposições não parecem ser unidirecionais, havendo casos de sobreposições que indiciam uma aproximação das instituições universitárias a áreas tradicionalmente oferecidas pelos institutos politécnicos, bem como outros que prefiguram uma aproximação das instituições politécnicas a áreas que, tradicionalmente, fazem parte do perfil de oferta das universidades.

10. Será necessário aprofundar esta análise, com mais tempo, através duma reflexão mais detalhada, que permitisse uma melhor compreensão da magnitude e do tipo de sobreposições existentes, nomeadamente averiguando em que medida essa sobreposição temática não corresponde a ofertas diferenciadas noutras características científico-pedagógicas de cada curso.

Draft

ÍNDICE

Draft

Introdução: contexto e objetivos	7
Sobreposições na oferta formativa entre o ensino politécnico e o ensino universitário	
A Base de Dados	8
Sobreposição: definição e operacionalização	8
Sobreposições: principais resultados	9
Considerações finais	11
Anexos	
Anexo A: Recodificação	13
Anexo B: Tabelas	14
Anexo C: Classificação avulsa de cursos por área CNAEF-3	21

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Cursos oferecidos em sobreposição pelos dois subsistemas (total).....	14
Tabela 2: Cursos oferecidos em sobreposição pelos dois subsistemas (ensino público)	15
Tabela 3: Vagas nos cursos oferecidos em sobreposição pelos dois subsistemas (total).....	16
Tabela 3: Vagas nos cursos oferecidos em sobreposição pelos dois subsistemas (total).....	16
Tabela 4: Sobreposições por área CNAEF-3 dígitos	17
Tabela 5: Principais áreas CNAEF-3 com sobreposições (codificação oficial) – 2013/2014.....	18
Tabela 6: Principais áreas CNAEF-3 com sobreposições (recodificação) – 2013/2014.....	19
Tabela 7: Tipo de instituição que garantia a oferta do curso anteriormente à sobreposição.....	20

INTRODUÇÃO: CONTEXTO E OBJETIVOS

Em 1979, o Decreto-Lei 513-T/79 de 26 de Dezembro definia a rede de ensino superior politécnico, tornando claro o caráter binário do ensino superior português. Este Decreto-Lei criava também vários institutos politécnicos e escolas superiores, além de definir os objetivos do ensino superior politécnico. Nele são identificadas algumas profissões e áreas cuja formação de recursos humanos se entendia, à data, que caberia ao Ensino Politécnico assegurar. Seria o caso, por exemplo, de profissões como a dos educadores de infância, dos professores do ensino primário e preparatório e dos técnicos qualificados nas áreas da tecnologia industrial, produção agrícola, pecuária e florestal, saúde ou serviços. Do ponto de vista das áreas, setores como a produção agrícola, pecuária e florestal, a tecnologia dos produtos alimentares, as tecnologias industriais (mecânica, eletrónica, eletricidade, instrumentação), gestão e contabilidade (contabilidade, administração, gestão) e mesmo saúde e jornalismo eram igualmente vistas como estando na esfera do ensino politécnico.

Desde então, a rede de ensino superior em Portugal foi alvo de uma expansão singular que se traduziu num alargamento do número de instituições de ensino superior públicas e privadas, no aumento da dimensão de algumas delas e na extensão da sua oferta formativa. Nos últimos anos, a oferta formativa manteve algumas áreas de estudo na exclusividade das universidades (como são os casos da medicina, da arquitetura e da psicologia), outras na exclusividade dos institutos ou escolas politécnicas (como, por exemplo, a enfermagem), mas uma grande maioria das áreas de estudos observam cursos oferecidos por ambos os subsistemas.

Neste contexto, o presente estudo tem como objetivo principal quantificar as sobreposições na oferta de formação inicial, centrando-se nos cursos de licenciatura e bacharelato (segundo designação pré-Bolonha) ou cursos de primeiro ciclo de estudos e mestrados integrados (de acordo com a designação pós-Bolonha) oferecidos por instituições politécnicas e universitárias, públicas ou privadas. Mais concretamente, procura identificar as áreas de estudo em que a sobreposição de oferta é mais evidente, quando medida pelo número de cursos oferecidos¹, e também procura medir a intensidade dessas sobreposições através do número de vagas dos cursos oferecidos em ambos os subsistemas. A evolução temporal e institucional destes indicadores, para o período compreendido entre os anos letivos 2000/2001 e 2015/2015, é também caracterizada.

Neste trabalho apresentam-se vários indicadores caracterizadores do ensino superior nacional no que respeita às sobreposições na oferta formativa de institutos politécnicos e universidades. São feitas algumas propostas de trabalho futuro sobre este tema a partir desses resultados.

¹ Ao longo do período em análise neste trabalho a designação oficial de curso foi substituída por ciclos de estudos. Apesar disso, por uma questão de consistência ao longo do texto optou-se por usar a designação de curso, por estar mais familiarizada entre um público não especialista.

SOBREPOSIÇÕES NA OFERTA FORMATIVA ENTRE O ENSINO POLITÉCNICO E O ENSINO UNIVERSITÁRIO

A BASE DE DADOS

Para a identificação e determinação da intensidade das sobreposições foi necessário construir uma base de dados apropriada, com informação relativa ao período compreendido entre os anos letivos de 2000/2001 e 2015/2016. A escolha deste intervalo temporal pretendeu incluir um número suficiente de anos anteriores e posteriores à transição desencadeada pelo processo de Bolonha que possibilitasse uma perspetiva adequada sobre a evolução das sobreposições.

Assim, para este período, foi recolhida informação junto da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) relativa às: (i) áreas de educação e formação dos cursos com base no Classificador Nacional de Áreas de Educação e Formação (CNAEF)²; (ii) vagas oferecidas em cada par estabelecimento-curso; e (iii) classificação do estabelecimento quanto ao subsistema em que se enquadra, isto é, se é um estabelecimento politécnico ou universitário, e quanto ao tipo, se público ou privado.

SOBREPOSIÇÃO: DEFINIÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO

Sendo um dos objetivos centrais deste trabalho identificar e medir sobreposições na oferta formativa de institutos politécnicos e universidades, importa desde logo definir o que se entende por sobreposição. Consideramos uma sobreposição sempre que um curso é oferecido, num mesmo ano letivo, por pelo menos uma instituição de cada subsistema. Estando os cursos oficialmente identificados por um código, haverá lugar a uma sobreposição sempre que cursos com o mesmo código oficial sejam oferecidos simultaneamente por estabelecimentos universitários e politécnicos, independentemente de serem públicos ou privados.

Esta operacionalização da noção de sobreposição levanta, no entanto, algumas questões quando aplicado à oferta formativa do ensino superior português. Talvez a mais importante de todas resida no facto de existirem cursos com objetivos e planos de estudo idêntico, mas que são identificados por códigos diferentes, o que conduziria à subestimação do número de sobreposições quando identificadas com base no código oficial do curso. Com o intuito de se assegurar a robustez da análise a seguir apresentada, recodificaram-se os cursos constantes da base de dados, agregando-se com um mesmo código cursos com uma denominação igual, independentemente de terem ou não os mesmos códigos oficiais (ver Anexo A). Esta reclassificação foi feita de forma cautelosa, eliminando apenas as limitações mais óbvias da codificação oficial e reduzindo (embora não eliminando) o problema da

² Em geral, a classificação foi a da DGEEC. No entanto, em alguns casos anteriores a 2004, a classificação por área CNAEF foi feita pelos autores deste relatório. O procedimento seguido para a sua classificação é explicado no Anexo B.

subestimação das sobreposições. A análise a seguir desenvolvida é, contudo sempre feita para *ambas* as codificações.

SOBREPOSIÇÕES: PRINCIPAIS RESULTADOS

Sobreposições por número de cursos

Num primeiro momento, foi contabilizado o número de cursos oferecidos simultaneamente por instituições universitárias e politécnicas, bem como identificado o peso relativo que tais cursos têm nos dois subsistemas e no sistema como um todo (ver Tabela 1, Anexo B).

Uma primeira análise destes indicadores revela que, desde 2000/2001, as sobreposições têm aumentado quer em valor absoluto, quer em termos de peso relativo. Apesar desta tendência ser observada quando são usadas as duas classificações de cursos, há algumas diferenças que sobressaem. Por exemplo, até ao ano 2005/2006, os cálculos realizados com a codificação oficial revelam a quase ausência de sobreposições na oferta dos dois subsistemas, que começariam a tornar-se mais evidentes a partir de 2006/2007 e 2007/2008, altura das alterações da oferta formativa resultantes da adequação dos cursos no contexto do processo de Bolonha. Quando as sobreposições são contabilizadas com base na recodificação dos cursos realizada, é possível verificar que, já em 2000/2001 não era de todo negligenciável o número de cursos oferecido em simultâneo por institutos politécnicos e universidades, nem o seu peso relativo na oferta de cada subsistema. Para além disso, a evolução no sentido do aumento das sobreposições é mais gradual.

Com recurso a este indicador, nota-se também que, para ambas as codificações, o peso relativo das sobreposições na oferta formativa universitária é ligeiramente superior do que na oferta formativa politécnica, sendo a diferença maior se calculada com recurso à codificação oficial.

Os números relativos às sobreposições totais, apresentados na Tabela 1 (Anexo B), podem esconder diferenças relevantes entre os sectores públicos e privados, bem como entre subsistemas dos dois sectores. A evolução ao longo do período considerado para a análise do número e do peso relativo deste tipo de sobreposição no sector público é apresentada na Tabela 2 (Anexo B). Os resultados da Tabela 2 (Anexo B) revelam uma tendência crescente no número de sobreposições, que parece ter estabilizado nos anos mais recentes. Essas sobreposições parecem consistir de modo particular na simultaneidade de ofertas por universidades e institutos politécnicos públicos. À semelhança do que acontece no sistema como um todo, também no sector público a evolução das sobreposições revelada pela codificação oficial é inicialmente muito pequena, apresentando um notório aumento em 2006/2007, ao passo que, com a reclassificação dos cursos que foi feita, esta evolução se torna mais gradual. Em ambos os casos, no entanto, a tendência é crescente quanto ao número de sobreposições. Desde o ano 2010/2011 que o tipo de sobreposição mais frequente é a oferta do mesmo curso em simultâneo por instituições universitárias e politécnicas públicas (para ambas as classificações dos cursos utilizadas). A oferta do ensino universitário público e do ensino politécnico privado apresentam um número de sobreposições relevante, embora menor, sendo este tipo seguido em número pelos cursos oferecidos

simultaneamente pelos quatro tipos de instituição (públicas, privadas, universidades e institutos politécnicos).

Sobreposições por número de vagas

As sobreposições na oferta formativa de universidades e institutos politécnicos identificadas e contabilizadas através do número de cursos oferecidos em simultâneo nos dois subsistemas carecem de informação complementar para que o grau/intensidade dessas sobreposições possa ser medido. Uma mesma sobreposição pode ter uma relevância muito diferente consoante o número de vagas associadas a essas sobreposições. Assim, uma forma de medir essa intensidade das sobreposições é através do número de vagas oferecidas nos cursos simultaneamente oferecidos nos dois subsistemas, tal como consta da Tabela 3 (Anexo B).

Quando se analisa esta tabela, verifica-se que a tendência da intensidade das sobreposições, neste período, é idêntica à observada para o número de cursos oferecidos em sobreposição. Apesar disso, se em número as sobreposições não representavam mais do que a sétima parte do total dos cursos, já considerando a vagas alocadas a estes cursos, as sobreposições absorvem entre um terço e mais de dois quintos das vagas. Aqui as diferenças entre o peso relativo das sobreposições na oferta formativa universitária e na oferta formativa politécnica são mais significativas do que com o indicador anterior, sendo agora mais importante no caso das instituições politécnicas e correspondendo as sobreposições a mais de 40% das vagas destas instituições.

Sobreposições por área CNAEF

É interessante analisar também as sobreposições observadas não apenas ao nível de curso, mas também ao nível da área CNAEF-3 dígitos (ver Tabela 4, Anexo B). O número de áreas CNAEF com sobreposições aumentou até 2008/2009, tendo-se reduzido desde então. Esta redução não parece ser acompanhada por uma redução no número de áreas oferecidas no sistema de ensino superior, que aliás tem vindo a alargar-se. Assim, e tendo em conta a estabilização já assinalada na proporção de cursos com sobreposições, podemos afirmar que as sobreposições começaram por se tornar mais transversais, mas, nos anos pós-Bolonha, têm vindo a concentrar-se num número menor de áreas de educação e formação.

Procurou destacar-se as áreas de formação onde estas sobreposições são mais evidentes. As Tabelas 5 e 6 (Anexo B), com base na classificação oficial de cursos e na reclassificação efetuada, respetivamente, apresentam de forma sumária as estatísticas básicas das sobreposições para as áreas CNAEF-3 dígitos com mais sobreposições.³ As áreas listadas foram identificadas com base na informação relativa ao ano letivo 2013/2014, por ser o ano mais recente para o qual a informação estava completa. Foram selecionadas todas as áreas com mais de 3 sobreposições em número absoluto ou que estejam entre as 10 áreas com mais vagas sobrepostas em número absoluto.

³ Alguns cursos são dispunham de classificação por área CNAEF-3 dígitos. Estes cursos foram classificados seguindo o procedimento descrito no Apêndice C.

Perceber as sobreposições na oferta de institutos politécnicos e universidades, passa também por perceber a dinâmica institucional, isto é, importa perceber se uma sobreposição resulta de instituições universitárias oferecerem um curso já oferecido por instituições politécnicas, se o seu contrário, ou se a oferta do curso surge em simultâneo em instituições de ambos os tipos. Para caracterizarmos esta dinâmica, verificámos, para cada curso identificado como sendo oferecido em ambos os subsistemas, se no ano letivo imediatamente anterior à primeira sobreposição era oferecido por uma instituição universitária ou por um instituto politécnico ou até por nenhuma instituição.

Os dados obtidos (ver Tabela 7, Anexo B) não evidenciam aqui um padrão claro ao longo do período em análise. No entanto, parece haver algum equilíbrio no global do período, entre os dois subsistemas, sendo, em alguns anos, mais as universidades a oferecer cursos antes oferecidos pelos institutos politécnicos e noutros precisamente o contrário.

Apesar de ser tentador pensar neste indicador como uma forma de identificar a existência dos chamados *desvios* vocacional (no caso do ensino universitário) ou académico (no caso do ensino politécnico), essa interpretação deve ser feita com alguma cautela. Os cálculos assentam em classificações de cursos com uma relação de semelhança baseada na denominação dos mesmos. Se uma instituição universitária ou politécnica criar um curso numa área tradicionalmente do outro subsector, embora com uma denominação diferente, essa forma de sobreposição não é apropriada por este indicador. Sendo assim, a análise destes casos careceria dum estudo muito mais detalhado (curso a curso), com a análise de cada plano de estudos, o qual não é exequível no quadro dos limites temporais deste estudo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, procurou-se analisar a existência de sobreposições na oferta formativa inicial dos vários componentes do sistema de ensino superior português (cursos de primeiro ciclo e mestrados integrados) para o período 2000/2001-2015/2016. Através de alguns critérios, aplicados de modo consistente, buscou-se identificar as áreas de estudo em que a sobreposição de oferta é mais significativa, quer quando medida pelo número de cursos oferecidos, quer em termos do número de vagas oferecidos nesses cursos.

Da análise realizada ressalta uma tendência crescente no número de sobreposições nos primeiros dois terços do período analisado, a qual parece ter estabilizado nos anos mais recentes. Essas sobreposições parecem consistir, de modo particular, na simultaneidade de ofertas por universidades e institutos politécnicos públicos. Por outro lado, quando tomamos em conta o número de vagas oferecido por curso, verificamos que embora a tendência das sobreposições, neste período, seja idêntica à observada para o número de cursos oferecidos em sobreposição, o seu peso relativo sobe consideravelmente. Além disso, ainda que as sobreposições tenham começado por se tornar mais transversais quanto às áreas CNAEF, no período pós-Bolonha, nos últimos anos têm vindo a concentrar-se num número menor de áreas de educação e formação.

Na análise destas tendências convirá notar que a recodificação dos cursos foi feita de forma conservadora. O facto de pressupormos que os cursos só podem ser semelhantes se classificados dentro da mesma área CNAEF pode ser questionável em alguns casos. Por outro lado, também deveriam ser consideradas diferenças de designação dos cursos que nem sempre se traduzem em diferenças significativas nos seus objetivos e planos de estudo. Ora a identificação de tais semelhanças, obrigaria a um trabalho exaustivo de recolha e análise de informação relativa aos planos de estudos para todos estes cursos.

Conforme foi referido, o exercício de recodificação dos cursos, que foi feito e usado para efeitos do presente trabalho, não é completo, devendo as estatísticas relativas às sobreposições que dele resultam ser interpretadas como medidas do limiar inferior das sobreposições. Seria particularmente interessante a realização de um exercício de reclassificação dos cursos mais completo e profundo, nomeadamente tendo em atenção uma análise mais detalhada das características científico-pedagógicas de cada curso, que permitisse averiguar em que medida essa sobreposição temática não corresponde a ofertas diferenciadas noutros aspetos (por exemplo: na estrutura curricular, perfil do corpo docente, metodologias de ensino, ou outros). No entanto, não foi possível realizar este tipo de análise dentro do horizonte temporal deste trabalho, sendo uma possibilidade relevante para trabalho futuro nesta área.

Em resumo, e apesar das ressalvas enunciadas ao longo do estudo, os resultados apontam para um significativo aumento quer do número, quer, sobretudo, da representatividade de sobreposições na oferta formativa do ensino superior português, quando medidas pelo número de vagas no sistema. Parece igualmente que o fenómeno não é apenas unidirecional, seja no sentido de uma aproximação das instituições universitárias a um perfil mais vocacional, seja na aproximação das instituições politécnicas a um perfil mais universitário. Sendo assim, o estudo identifica elementos importantes que deverão merecer atenção, nomeadamente a compreensão dos fatores que levaram a uma significativa sobreposição em áreas formativas semelhantes. Por outro lado, importará refletir igualmente sobre os possíveis efeitos destas sobreposições, seja em termos da procura por parte dos estudantes, seja em termos de legibilidade das formações para os empregadores e para a sociedade em geral. A magnitude identificada sugere que esta é uma questão bastante importante na dinâmica do ensino superior português a merecer particular reflexão dos principais atores no sistema.

ANEXOS

ANEXO A: RECODIFICAÇÃO

Na base de dados constam 23 áreas CNAEF-2 dígitos e 84 áreas CNAEF-3 dígitos com cursos registados. A recodificação identificou cursos classificados na mesma CNAEF-3 com denominação exatamente igual. Note-se que se consideraram iguais denominações em que há diferenças de ordem (por exemplo, “Educação Artística e Cultural” e “Educação Cultural e Artística”), ou denominações não sintática, mas semanticamente iguais (por exemplo, Professores do 2.º Ciclo Enes. Básico, var Matemática e Ciências da Natureza vs. Professores do Ensino Básico - 2.º C., v. Matemática e Ciências da Natureza). Nesta recodificação foram ignoradas diferenças nos níveis de formação e nos qualificativos (por exemplo, pós-laboral).

ANEXO B: TABELAS

Tabela 1: Cursos oferecidos em sobreposição pelos dois subsistemas (total)

Ano	Codificação oficial			Recodificação				
	Nº	% cursos oferecidos universidades	% cursos oferecidos politécnicos	% total de cursos	Nº	% cursos oferecidos universidades	% cursos oferecidos politécnicos	% total de cursos
2000/01*	2	0.8%	0.9%	0.4%	28	11.8%	14.1%	6.9%
2001/02*	2	0.8%	0.8%	0.4%	31	12.8%	15.3%	7.5%
2002/03*	2	0.8%	0.8%	0.4%	36	14.2%	16.7%	8.3%
2003/04*	2	0.7%	0.8%	0.4%	38	14.5%	17.3%	8.6%
2004/05	15	3.6%	3.8%	2.0%	62	16.0%	18.0%	9.3%
2005/06	13	3.2%	3.1%	1.6%	66	17.1%	17.9%	9.6%
2006/07	43	9.8%	10.0%	5.2%	67	19.4%	19.1%	10.7%
2007/08	61	16.9%	15.6%	8.8%	68	21.9%	21.3%	12.1%
2008/09	72	19.0%	17.2%	9.9%	78	23.1%	24.1%	13.4%
2009/10	77	19.1%	18.2%	10.3%	85	23.7%	25.0%	13.9%
2010/11	85	20.6%	19.3%	11.1%	86	24.5%	24.9%	14.1%
2011/12	76	19.5%	17.4%	10.1%	81	24.5%	23.8%	13.8%
2012/13	74	19.4%	17.6%	10.2%	79	23.9%	23.7%	13.5%
2013/14	75	19.9%	18.2%	10.5%	80	24.4%	24.0%	13.8%
2014/15	73	20.6%	17.7%	10.5%	78	24.9%	22.9%	13.6%
2015/16	74	21.4%	18.5%	11.0%	79	25.9%	23.9%	14.2%

Notas: * dados disponíveis apenas para o subsistema público. Os cálculos constantes desta tabela foram realizados com base na informação obtida junto da DGEEC para os anos letivos até 2013/2014, tendo sido os dados relativos a 2014/2015 e 2015/2016 obtidos no espaço online do Acesso ao Ensino Superior (DGES).