

1. De que forma as alterações legislativas propostas contribuem ou prejudicam o aprofundamento do sistema binário, a coesão territorial e/ou a ligação das instituições de ensino superior ao tecido social e económico? A preservação de um modelo binário é uma vantagem estratégica ou é irrelevante para o ensino superior no seu conjunto a médio e longo prazo? Porquê?

Permitam-me algumas considerações prévias, em primeiro lugar para chamar a atenção para que as questões em torno da importância da diversidade dos sistemas de ensino superior já foram essencialmente discutidas nas últimas décadas do século XX e no início do século atual (ver datas das referências bibliográficas). Isso aconteceu, naturalmente, por coincidir com os processos de massificação do ensino superior na Europa.

Em segundo lugar, para chamar a atenção para que alterações dos sistemas a nível nacional são, regra geral, aproveitadas para introduzir mudanças significativas visando melhorar o sistema e corrigir problemas que tenham sido detetados e não para resolver meros casos pontuais.

É hoje consensual, quer entre investigadores do ensino superior (e.g., Stadtman, 1980; van Vught, 1996; Birnbaum, 1983; Huisman 1997, 2007), quer entre políticos, que há vantagem em que os sistemas de ensino superior massificados sejam, também, diversificados¹. À medida que os sistemas de ensino superior se expandem o corpo estudantil torna-se mais diversificado em termos de origem social, nível de formação, interesses, expectativas de carreira, etc., pelo que o sistema de ensino também deve oferecer soluções diversificadas (tipos de instituição, tipo e duração dos cursos, ênfase teórica ou mais vocacional das formações, etc.) que atendam às expectativas diversificadas do corpo discente.

Onde não há acordo é quanto à forma de criar e manter a diversidade dos sistemas de ensino superior. Basicamente houve duas estratégias distintas, direi mesmo, opostas. Alguns países como, por exemplo, Portugal, Finlândia ou Áustria, que tinham um sistema baseado apenas em universidades, criaram um segundo tipo de instituições [os politécnicos na designação portuguesa] com uma missão diferente, em regra de carácter mais regional, oferecendo um ensino mais vocacional e uma investigação mais aplicada. Outros países como, por exemplo, a Inglaterra e a Austrália, que tinham um sistema de universidades e de outro tipo de instituições [politécnicos em Inglaterra e Colleges of Advanced Education (CAEs) na Austrália] unificaram o sistema [só universidades] e introduziram um “mercado”² de ensino superior na expectativa de que a competição entre instituições viesse a criar maior diversidade.

¹ Ver o relatório *Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior. O caso de Portugal*, que se envia em anexo. No entanto o capítulo 6 relativo a Portugal deve ser ignorado uma vez que os dados estão desatualizados (escrito em 2000).

² Na verdade, nunca foi criado um verdadeiro mercado de ensino superior com todas as características de um mercado. Por exemplo, os fornecedores [públicos] não têm liberdade de fixar o preço [valor das popinas], nem

Ambas as soluções têm os seus problemas. Os sistemas binários tendem a não ser estáveis a médio prazo, uma vez que os politécnicos procuram copiar e aproximar-se das universidades, acabando por pôr em causa a sua relevância regional. A manutenção de um sistema binário estável exige uma regulação forte por parte do Estado e não a transferência da regulação para o mercado. Segundo Peter Karmel (1998) é fundamental que as missões e objetivos dos subsistemas sejam bem definidas e separadas (independentemente de cada subsistema ser tratado com a mesma dignidade) e é necessário que o Governo tenha a coragem de tomar as decisões políticas, necessariamente difíceis e porventura pouco populares, para marcar as distinções necessárias à manutenção da diversidade sistémica.

Este é, por exemplo, o caso da Finlândia, onde existem dois subsistemas de universidades e de universidades de ciências aplicadas, cada subsistema com as suas funções e objetivos claramente definidos³ e onde o governo tem uma mão forte para manter estável o sistema binário, sem grandes manifestações de deriva académica por parte das universidades de ciências aplicadas (os antigos politécnicos).

Mas também os sistemas unificados apresentam problemas muito substanciais. No caso da Austrália ou do Reino Unido, foi decidido unificar o sistema de ensino superior, esperando que a competição segundo as regras de mercado teria o efeito miraculoso de aumentar a responsividade institucional, a flexibilidade e a inovação, bem como a diversidade dos produtos, de aumentar a eficiência, a qualidade e a responsividade para com os alunos, a indústria e os objetivos nacionais. Mas o que aconteceu fugiu a todas as expectativas, uma vez que as “novas universidades”, em vez de procurarem uma solução diversificada, imitaram as instituições de maior êxito na procura de recompensas, quer financeiras, quer sob a forma de prestígio acrescido, diminuindo a diversidade do sistema.

Na verdade, no caso do ensino superior a mão invisível do mercado não produz os efeitos de um mercado normal⁴, sendo difícil novos produtores entrarem nesse mercado, criando produtos novos e diversos e competindo com os produtores institucionais já estabelecidos, forçando estes a reagir para assegurar a sua quota de mercado, ou mesmo a sobrevivência. No ensino superior predomina o valor simbólico da instituição ou curso (e.g., o prestígio das

a entrada de novos fornecedores é livre ou fácil [autorização prévia governamental ou necessidade de reconhecimento oficial]. Ver Ben Jongbloed (2003).

³ Num seminário recente (29.11.2022) Jussi Välimaa referiu a dificuldade em estabelecer cooperação entre os dois subsistemas porque, mesmo para um curso do mesmo tipo, por exemplo engenharia, os conteúdos e ênfase dos cursos eram claramente diferentes entre os dois subsistemas. Ou seja, os politécnicos não procuraram imitar as universidades, mesmo no ensino.

⁴ O Ensino fornece bens posicionais, os lugares no ensino dão aos alunos uma vantagem relativa na competição por empregos, remunerações, estatuto social e prestígio. Lugares em escolas de elite e faculdades universitárias muito procuradas são a forma mais desejada de bem posicional porque estão associados a uma alta probabilidade de êxito numa carreira. Lugares noutras instituições oferecem vantagens competitivas mais modestas. Numa competição posicional não funciona bem a mão invisível do mercado por predominar o valor simbólico da instituição e/ou curso (ver, por exemplo, a influência dos rankings).

grandes universidades de investigação como Oxford, Cambridge, Harvard, MIT, etc.). As instituições mais novas não conseguem competir com as instituições já estabelecidas e os valores simbólicos impedem que as instituições de elite sejam contestadas. O mercado, em vez de criar um sistema mais diversificado, cria um sistema estratificado, com um segmento superior com o qual não há competição (as universidades tradicionais de renome como Oxford, Cambridge, Imperial College, Harvard, Yale, etc.) e um segmento inferior (os antigos politécnicos convertidos em universidades) onde existe competição e as dificuldades de sobrevivência são grandes. Existe, ainda, um segmento intermédio que luta por fixar o seu lugar no mercado e aproximar-se das posições de elite. Porém, as barreiras entre segmentos são muito fortes e não existe um mercado aberto, com movimento livre nos sentidos ascendente ou descendente.

2. **Que impactos terão as alterações propostas na consolidação de identidades académicas distintas nos dois subsistemas de ensino superior? No cenário de aprovação das alterações legislativas propostas, devem as ofertas de graus académicos e diplomas ser diferenciadas consoante o subsistema? Se tanto as instituições politécnicas como as instituições universitárias organizarem cursos conducentes à atribuição do grau de doutor, devem os doutoramentos ter as mesmas características nos dois subsistemas ou devem constituir uma oferta diferenciada? Em que sentido?**

Recordem-se, aqui, duas proposições de van Vught (1996):

Quanto maior for a uniformidade das condições ambientais das instituições de ensino superior, tanto menor será o nível de diversidade do sistema de ensino superior.

Quanto maior for a influência das normas e valores académicos numa organização de ensino superior tanto menor será o nível de diversidade do sistema de ensino superior.

E a proposição de Meek et al. (1996):

Quanto mais unitário for o ambiente em que a competição tem lugar tanto mais será provável que as normas e valores académicos dominantes se tornem mais dispersos em todo o sistema.

Tendo em conta estas proposições parece evidente que a aprovação das propostas legislativas irá contribuir para uma diminuição da diversidade do sistema. Note-se que tem havido uma aproximação progressiva entre os dois subsistemas. Inicialmente, os politécnicos ofereciam bacharelatos de três anos. Depois passaram a poder oferecer um quarto ano que daria equivalência às licenciaturas universitárias. Com o processo de Bolonha passou a haver apenas um primeiro ciclo de 3 a 4 anos. De acordo com o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, os politécnicos passaram a poder oferecer cursos de 1.º ciclo (licenciatura) e de 2.º ciclo (mestrado). Agora há propostas para que também possam oferecer o 3.º ciclo

(doutoramento) aproximando, mais uma vez, os dois subsistemas, induzindo um processo continuado de deriva académica.

Mas também o sector universitário se tem aproximado, em alguns aspetos, do politécnico. A pressão exercida sobre as universidades para que a sua oferta formativa fosse adequada para as necessidades imediatas do mercado de trabalho e para a empregabilidade dos diplomados, bem explicita no Processo de Bolonha, contribuiu para fomentar uma visão utilitária do ensino superior (Sin & Neave, 2016) e uma deriva profissional do ensino universitário.

Portanto, seria de aconselhar a não aprovação da proposta relativa aos doutoramentos. E, caso isso não se verifique, será aconselhável caracterizar os doutoramentos dos politécnicos por forma a que se adequem o melhor possível à sua missão inicial e se distingam dos doutoramentos universitários, evitando uma maior aproximação dos dois subsistemas. Por exemplo, nas Technological Universities criadas na Irlanda em 2018, por fusão de Institutes of Technology [equivalentes a politécnicos], os doutoramentos devem ser baseados em atividades de inovação e investigação com efeitos sociais e económicos positivos sobre empresas, profissões, a comunidade, os interesses locais e outros stakeholders da região em que a instituição está localizada. Os doutoramentos baseados em investigação científica “pura” ficam reservados para as universidades.

3. Quais as vantagens e desvantagens da alteração de designação dos Institutos Politécnicos? Em cenário de aprovação da alteração de nomenclatura, deve a atribuição da designação de Universidades Politécnicas ser automática para todos os Institutos Politécnicos? Deve a nova nomenclatura ser aprovada para uso em território nacional ou exclusivamente para utilização internacional?

Uma vantagem eventual da mudança de designação será a de evitar alguma confusão dos estudantes internacionais em relação à designação “Politécnico”. No entanto, a atração das instituições deve-se muito mais ao seu prestígio real e à sua posição nos rankings internacionais [o que é uma infelicidade dado o pouco rigor dos rankings] do que à sua designação. Em Portugal, instituições como o Instituto de Ciências Biomédicas de Abel Salazar, o Instituto Superior Técnico ou o Instituto Superior de Economia e Gestão sempre se distinguiram pelo seu prestígio e não pelo nome. E o mesmo se dirá a nível internacional, por exemplo em relação ao MIT, o ETH Zurich ou o Politecnico di Milano. Em alguns países permitiu-se que instituições politécnicas usassem internacionalmente designações mais apelativas como, por exemplo, Universities of Applied Sciences, em diversos casos apenas para utilização fora do País de origem.

É de ter em conta que a grande maioria dos rankings internacionais dão sempre um peso muito elevado à reputação da instituição. Por exemplo, no ranking do Times Higher Education a reputação representa 50% do peso da componente ensino e 60% da componente

investigação⁵. E aqui Portugal está bastante mal, uma vez que a reputação das universidades está muito ligada à sua reputação na investigação e aí temos muito que melhorar. Em particular, este será um problema significativo dos politécnicos em que os centros de investigação com classificação de Excelente e Muito Bom são apenas cerca de 5,5% do total (de acordo com a última avaliação da FCT).

Repare-se, ainda, que a grande maioria dos nossos estudantes internacionais são provenientes do Brasil (cerca de 40%) e dos PALOPs, sendo muito fraca a capacidade de atrair estudantes da Europa ou dos USA. Por um lado, a oferta de cursos em língua inglesa não é uma prática corrente, por outro lado a reputação internacional e o posicionamento nos rankings é pouco positivo. Por exemplo, no Ranking do *Times Higher Education* aparecem, apenas, três Politécnicos, o de Bragança e o do Porto colocados numa posição entre 1000 e 1200 entre cerca de 1800 instituições, e o de Setúbal sem qualquer colocação, bem como a Escola Superior de Enfermagem de Coimbra⁶. E não será a alteração de designação que fará melhorar as posições nos rankings.

Em conclusão, a alteração de designação parece ser mais uma mera cosmética na tentativa de influenciar os potenciais estudantes e só deverá ocorrer ligada a uma reestruturação da rede como se discute na alínea seguinte. Isto significa que a eventual atribuição da nova designação não deve ser automática, mas ficar condicionada a um conjunto de condições de acesso como, por exemplo, se verificou na reforma de 2018 na Irlanda.

4. Numa reflexão sobre o futuro do ensino superior, depois de uma fase de grande expansão do sistema, em que medida a existência de Universidades e de Universidades Politécnicas implicará (num cenário a 10 anos) modificações na rede das instituições de ensino superior? As alterações propostas suscitam a alteração futura de orgânica das instituições de ensino superior, dos seus recursos humanos ou outras? As alterações propostas suscitam a adaptação ou alteração futuras de outras matérias, como diplomas conexos? Quais?

Quando se efetuam mudanças ao nível de todo o sistema, como a que está em curso, elas não devem ocorrer para resolver problemas pontuais, mas ser utilizadas para promover melhorias do sistema. Nessas alterações ocorrem, em geral e em simultâneo, processos de reestruturação, consolidação e racionalização dos sistemas de ensino superior⁷. Na maioria destes processos observa-se, em regra, que há fenómenos de associação/fusão de

⁵ Ver <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/world-university-rankings-2023-methodology>

⁶ Ver https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2023/world-ranking#!/page/0/length/25/locations/PRT/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/scores

⁷ Ver relatório *Os processos de reestruturação, consolidação e racionalização dos sistemas de ensino superior* que se envia em anexo.

instituições tendo em vista um aumento de eficiência, uma melhoria da qualidade e/ou reforço da capacidade de competição das instituições.

Por essa razão, discorda-se que a presente alteração seja apenas – e muito à Portuguesa – uma espécie de penso rápido para resolver uma questão de interesses de um dado sector, ignorando as consequências que ocorrerão a nível de todo o sistema e não respondendo previamente a questões como: Será de aceitar a existência de diversas pequenas universidades num pequeno espaço geográfico? Será de aceitar como universidades instituições que tenham um número de alunos muito limitado? Será de aceitar como tal instituições sem um número mínimo de doutoramentos? O que exigir quanto ao nível de formação do corpo docente? Será de alterar a carreira docente do ensino politécnico?

E esta análise prévia é ainda mais urgente quando todas as previsões demográficas para Portugal apontam para uma diminuição muito significativa do número de jovens em idade de ingressar no ensino superior de que resultará, fatalmente, um aumento da competição por novos estudantes e um acréscimo das dificuldades de sobrevivência das instituições mais frágeis, e que já hoje enfrentam dificuldades significativas de recrutamento de estudantes. Por isso, caso se decida prosseguir com as alterações legislativas seria quase criminoso não aproveitar a presente ocasião para uma reestruturação de rede de ensino que permita criar instituições mais fortes, de maior dimensão, mais aptas para responder às previsíveis necessidades futuras, melhorando, em suma, a qualidade do sistema e preparando-o para enfrentar os problemas que se avizinham, nomeadamente os que resultam de uma evolução demográfica muito negativa.

Este tipo de processos de reorganização do sistema ocorreu em muitos países, por exemplo nos Estados Unidos, o Reino Unido, a Austrália, a Alemanha, os Países Baixos, a Noruega, a Suécia, a África do Sul, o Canadá, a Hungria, a Flandres, o Vietname ou a Nova Zelândia⁸. Também em Portugal, quando se criaram os Institutos Politécnicos, houve, em muitos casos, integração, nas novas instituições criadas, de instituições já existentes, por exemplo os Institutos Superiores de Engenharia, os Institutos Superiores de Comércio ou as Escolas Superiores de Educação existentes. Na maioria dos casos verificam-se operações de consolidação e racionalização que, numa situação extrema, levam à fusão de duas ou mais instituições. Segundo Lang (2002) terá havido cerca de 500 fusões de colégios e universidades na última década do século XX. Nos anexos do relatório referido na nota 8 apresentam-se exemplos de processos de fusão que ocorreram na Austrália, Reino Unido e África do Sul.

É por isso que o exemplo mais atual da Irlanda é importante, sendo vivamente de recomendar que, antes de qualquer decisão, haja uma análise detalhada da *Technological Universities Act*

⁸ Ver relatório *Os processos de reestruturação, consolidação e racionalização dos sistemas de ensino superior* que se envia em anexo.

2018. Da leitura dessa legislação Irlandesa ressalta, desde logo, a existência de uma lista substancial de condições para a criação de uma TU que abrange cerca de 4 páginas e inclui exigências relativas ao corpo docente e sua evolução temporal num prazo de 10 anos (em % de alunos de pós-graduação, maiores de 23 anos, alunos em cursos elaborados com participação de empresas, comunidades locais, etc.), qualificação do corpo docente e sua evolução temporal num prazo de 10 anos, atividades de investigação e de inovação, oferta de doutoramento em pelo menos três áreas científicas diferentes e demonstração de que este número aumentará para pelo menos 5 num prazo de 5 anos, etc. Claro que isto forçou a fusão de vários Institutes of Technology (IOTs) para conseguirem responder àquelas exigências, havendo nesta altura apenas 5 instituições aceites como TUs, a menor com mais de 7000 alunos, a seguinte com mais de 12000 e a maior com mais de 28000 alunos. Existem, ainda, IOTs que ainda não conseguiram reunir condições para se transformarem em TUs.

Conclusões

O problema para o qual foram propostas alterações da legislação em vigor é demasiado complexo para uma intervenção pontual destinada a satisfazer alguns egos, mas não integrada numa revisão mais global do sistema de ensino superior que, em minha opinião, deverá ser integrada na revisão que se espera que venha a ser feita ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), ou seja, da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro. Será igualmente obrigatória a alteração da Lei de Bases do Sistema de Ensino (Lei n.º 46/86, de 10 de outubro e suas alterações posteriores) e do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março (e alterações posteriores) e ainda, eventualmente, da carreira docente politécnica (Decreto-Lei n.º 148/81, de 1 de julho e alterações posteriores, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de agosto, a Lei n.º 7/2010, de 13 de maio e o Decreto-Lei n.º 45/2016, de 17 de agosto), bem como o Decreto-Lei n.º 206/2009, de 31 de agosto que regulamenta a atribuição do título de especialista.

Mas haverá, também, que olhar para a componente investigação. Como se referiu anteriormente, os Institutos Superiores Politécnicos, com algumas honrosas exceções, têm fragilidades na componente de investigação sendo responsáveis por apenas uma percentagem diminuta de centros de investigação com classificações de Excelente ou Muito Bom. Por esse motivo, se tiverem de concorrer com as universidades por verbas para investigação estarão, em regra, numa situação desfavorável, fenómeno que também se verificou em outros países. Assim, será também preciso criar programas que permitam que os Institutos Politécnicos desenvolvam capacidade para produzir investigação aplicada em maior quantidade e sem descuidar a qualidade.

Portanto, antes de se avançar com as alterações legislativas será fundamental uma análise crítica do sistema de ensino superior, tal como existe hoje, quais os eventuais problemas a

corrigir, que objetivos se pretendem em termos de melhoria e consolidação do sistema e melhor adaptação à evolução demográfica desfavorável que está prevista.

No que concerne o subsistema politécnico haverá, em minha opinião, duas soluções possíveis:

1. Uma solução à Finlandesa, em que se torna mais clara a separação de missões e objetivos das universidades e dos politécnicos (com a eventual mudança de designação que não recomendo), as primeiras detendo em exclusividade a concessão de doutoramentos e a investigação científica pura, e os segundos tendo um carácter mais vocacional e uma grande ligação à região e que se integram.
2. Uma solução à Irlandesa, com uma reestruturação da rede, criando um novo tipo de instituição mediante regras exigentes e claras, tendo já em conta o efeito previsível da demografia.

O que não deve acontecer, em caso algum, é uma mera operação de cosmética que não contribua para uma melhoria significativa do sistema.

Porto, 2 de dezembro de 2022

Alberto M. S. C. Amaral

ANEXOS

- *Os processos de reestruturação, consolidação e racionalização dos sistemas de ensino superior.* Relatório não publicado. Porto, CIPES.
- *Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior. O caso Português.* Relatório não publicado. Porto, CIPES.
- Technological Universities Act 2018 da Irlanda.
- Relatório *Technological Universities. Connectdness & Collaboration through Connectivity. Report of the Technological Universities Research Network to the Department of Education and Skills.* Ireland, October 2019.

REFERENCES

- Amaral, A. (2006). *Os processos de reestruturação, consolidação e racionalização dos sistemas de ensino superior.* Relatório não publicado. Porto, CIPES.
- Birnbaum, R., (1983). *Maintaining Diversity in Higher Education.* San Francisco, Jossey-Bass.
- Correia, F., Amaral, A., and Magalhães, A. (2000). *Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior. O caso Português.* Relatório não publicado. Porto, CIPES.

- Huisman, J. (1997). *Differentiation, diversity and dependency in higher education: A theoretical and empirical analysis*. Doctoral thesis, University of Twente.
- Huisman, J., Meek, L. and Wood, F. (2007). Institutional diversity in higher education: A cross-national and longitudinal analysis. *Higher Education Quarterly*, 61(4): 563-577.
- Kyvik, S. (2004). Structural Changes in Higher Education Systems in Western Europe. *Higher Education in Europe*, 29, pp. 393-409.
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2): 110-135.
- Karmel, P. (1998). Funding Mechanisms, Institutional Autonomy and Diversity. In V.L. Meek, and F.Q. Wood (Eds.), *Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform*, (pp. 45-65). Canberra, Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.
- Meek, V.L., Goedegebuure, L., Kivinen, O., and Rinne, R. (1996). Conclusion. In V.L. Meek, L. Goedegebuure, O. Kivinen, and R. Rinne (Eds.). *The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education* (pp. 206-236). Oxford, Pergamon.
- Sin, C. and Neave, G. (2016). Employability deconstructed: perceptions of Bologna stakeholders. *Studies in Higher Education*, 41(8), 1447-1462.
- Stadtman, V.A. (1980). *Academic Adaptations: Higher Education Prepares for the 1980s and the 1990s*. San Francisco, Jossey-Bass.
- van Vught, F.A. (1996). Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation and Diversity in Higher Education Systems. In V.L Meek, L. Goedegebuure, O. Kivinen, and R. Rinne (Eds.), *The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education* (pp. 42-58). Oxford, Pergamon.