



<http://10.5380/jpe.v20i0.102276>

DOSSIÊ

A política de criação das escolas superiores de educação, em Portugal: regulação supranacional e ação pública

The policy of establishing escolas superiores de educação in Portugal: supranational regulation and public action

La Política de Creación de escolas superiores de educación en Portugal: regulación supranacional y acción pública.

Carlos Pires¹

Citação: PIRES, Carlos. A política de criação das escolas superiores de educação, em Portugal: regulação supranacional e ação pública. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 20, e102276. Mês de 2026.

Submetido em: 30 novembro de 2025

Aprovado em: 26 janeiro de 2026

Resumo: As Escolas Superiores de Educação (ESE) foram formalmente criadas há 45 anos, em Portugal, sob forte influência de organizações internacionais como o Banco Mundial (BM), com o objetivo de formarem e qualificarem educadores e professores para os “primeiros anos”. Se, por um lado, esta interferência se realizou sob a égide da teoria do capital humano e o reforço de uma certa ideologia tecnocrática, por outro, permitiu a diversificação do ensino superior e a democratização do acesso, garantindo a formação de nível superior de todos os educadores e professores em todo o território nacional, nomeadamente, através das ESE, integradas no subsistema politécnico. Através de uma abordagem teórica próxima da “análise das políticas públicas”, procura-se compreender a fabricação da política pública de criação das ESE e as implicações na formação de professores decorrente da articulação entre regulação supranacional e nacional.

Palavras-chave: Escolas Superiores de Educação; Políticas Educativas; Regulação Supranacional.

Abstract: The Higher Schools of Education (ESE) were formally created 45 years ago in Portugal, under the strong influence of international organizations such as the World Bank (WB), with the aim of training and

¹ Doutor em Educação, Administração e Política Educacional. Professor Coordenador em Escola Superior de Educação de Lisboa, IPL. Lisboa, Portugal. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8098-5932>, E-mail: cpires@eselx.ipl.pt.

qualifying educators and teachers for the "early years". If, on the one hand, this interference took place under the aegis of the theory of human capital and the reinforcement of a certain technocratic ideology, on the other hand, it allowed the diversification of higher education and the democratization of access, guaranteeing the higher education of all educators and teachers throughout the national territory, namely, through the ESEs, integrated into the polytechnic subsystem. Through a theoretical approach close to the "analysis of public policies", it seeks to understand the fabrication of the public policy for the creation of ESE and the implications in teacher training resulting from the articulation between supranational and national regulation.

Keywords: Higher Schools of Education; Educational Policies; Supranational Regulation.

Resumen: Las Escuelas Superiores de Educación (ESE) fueron creadas formalmente hace 45 años, en Portugal, bajo la fuerte influencia de organizaciones internacionales como el Banco Mundial (BM), con el objetivo de formar y cualificar a educadores y docentes para los "primeros años". Si, por un lado, esta interferencia se produjo bajo el amparo de la teoría del capital humano y el refuerzo de cierta ideología tecnocrática, por otro lado, permitió la diversificación de la educación superior y la democratización del acceso, garantizando la educación superior de todos los educadores y docentes de todo el territorio nacional, es decir, a través de las ESE, integradas en el subsistema politécnico. A través de un enfoque teórico cercano al "análisis de políticas públicas", se busca comprender la fabricación de la política pública para la creación de las ESE y las implicaciones en la formación docente derivadas de la articulación entre la regulación supranacional y nacional.

Palabras clave: Escuelas Superiores de Educación; Políticas Educativas; Regulación Supranacional.

Introdução – pertinência e interesse analítico da criação das ESE

As escolas superiores de educação (ESE) públicas e a respetiva rede foram criadas no Regime Democrático, na segunda metade da década de 1970, vocacionadas para a formação de educadores e professores para os “primeiros anos”, tendo entrado em funcionamento durante a década de 1980. A rede teria uma abrangência nacional, devendo ser criada uma ESE por cada capital de distrito, com exceção de Aveiro, Braga e Évora, prevendo-se, nestes casos, a criação de Centros Integrados de Formação de Professores (CIFOP), dada a existência de centros universitários nestes distritos. Foram inicialmente criadas 15 Escolas (mais tarde, foi criada a ESE da Madeira²), cuja abertura e funcionamento se previa ser gradual, entre 1980 e 1984³. Atualmente, existem catorze ESE, tendo em conta que a prevista para Vila Real não chegou a existir, dando lugar a um CIFOP; e a Escola prevista para a Madeira foi extinta com a criação da respetiva Universidade.

A criação da rede de ESE é vista como um dos momentos fundamentais na história da formação de professores em Portugal (Nóvoa, 1991), tendo mudado substancialmente

² Decreto-Lei n.º 394/82, de 21 de setembro — Cria a Escola Superior de Educação da Madeira.

³ Na realidade, apenas uma delas (Viseu) entrou em funcionamento em 1980. As restantes, apenas na segunda metade da década.

a formação dos professores do 1.º CEB⁴ e dos educadores de infância (Nóvoa, 1992) e passado a garantir a formação inicial dos professores do “ensino preparatório”, mais tarde, 2.º ciclo do ensino básico (5.º e 6.º anos). A criação das ESE assinala, portanto, dois marcos muito importantes das políticas públicas de educação:

- a passagem da formação inicial (e profissional) dos educadores de infância e dos professores do “ensino primário” de um nível médio para uma formação de nível superior (Formosinho, 2009⁵; Pintassilgo & Oliveira, 2013), equiparando-se à formação de professores para outros níveis de ensino.
- a formação, no mesmo estabelecimento, de educadores de infância e professores do “ensino primário” e de professores para o “ensino preparatório” (5.º e 6.º ano)⁶, lançando-se o desafio de concretizar concomitantemente a formação de “professores de crianças” e a de “professores de disciplinas” (Formosinho, 2009), “o primeiro passo para a implementação de um novo esquema de formação de professores” (Portugal, 1979).

Daqui decorre também a associação das ESE à formação inicial de professores para a escolaridade obrigatória⁷, que na década de 1960 havia sido alargada para 6 anos de escolaridade, até aos 12 anos de idade.

Complementarmente, o interesse analítico pela criação das ESE, justifica-se pela importância que lhes foi/é atribuída a nível local, regional e nacional, na concretização de três importantes fatores das políticas de ensino superior português – a *expansão*, a *diversificação* e a *democratização* (cf. Amaral & Tavares, 2015; Teixeira, 2015; Martins, 2015; Amaral, 2024; Magalhães, 2024). Justifica-se, também, pela sua relação com a criação de um “sistema binário de ensino superior” – politécnico e universitário –, em que

⁴ 1º Ciclo do Ensino Básico (CEB), correspondente aos primeiros 4 anos de escolaridade obrigatória e ao que internacionalmente é designado por “ensino primário”.

⁵ “Para descrever esta política de transformar toda a formação de professores em formação de nível superior, tem sido utilizada na literatura a designação *universitarização da formação de professores*” (Formosinho, 2009).

⁶ Apesar da formação ser integrada, a ainda separação destes dois ciclos na organização do sistema educativo português, continua a ser uma questão controversa e sobejamente discutida e problematizadas até à atualidade (ver, a título de exemplo, Afonso, 2008; Carvalho, 2024, Justino, 2014, Pires, 2014; 2020; Vale e Mouraz, 2014).

⁷ Com a Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada em 1986, a escolaridade obrigatória passou para os 15 anos (9.º ano de escolaridade). Na década de 1990, aquando da alteração à Lei, foi recuperada a associação das ESE à escolaridade obrigatória, tendo ficado estabelecido que poderiam também formar professores para o 3.º ciclo do ensino básico (7.º, 8.º e 9.º anos), decisão que gerou enérgicas reações das universidades, que perderiam a exclusividade dessa formação.

se reflete sobre as ambiguidades das ofertas formativas dos dois subsistemas, âmbito no qual se destaca – pela pertinência analítica que tem no presente estudo –, a ideia de integração das ESE e, conseqüentemente, da formação de educadores e professores, no subsistema Politécnico (Bettencourt, 2002; Lemos, 2014; Pires, 2020).

Considera-se assim que as ESE são lugares privilegiados de análise das políticas de educação em Portugal (Pires, 2020), justificando-se o interesse pela compreensão da sua fabricação enquanto política pública de educação. Fabricação essa que não ficou imune à influência das agências supranacionais, nomeadamente, do Banco Mundial (BM), que se revelou “decisiva para o lançamento de uma rede de Escolas Superiores de Educação, num processo fortemente tutelado pelo poder político” (Nóvoa, 1992). Daqui sobressai a manifestação de uma “regulação transnacional” (Barroso, 2006) do tipo “induzida” (Justino & Baptista, 2013) ou “imposta” (Verger, et al., 2018), que promove determinados padrões e políticas, mas aparentemente respeitadora da soberania dos Estados em relação ao conteúdo e organização dos seus sistemas educativos (Justino & Baptista, 2013). Deste pressuposto resulta a manifestação de uma “regulação nacional” – “institucional, normativa e de controlo” (Barroso, 2006) –, ao nível dos processos de “tradução” das orientações e influências daquela agência, pelo Governo nacional, assumindo este o papel decisivo de “mediador”, através das elites políticas ou “altos funcionários” da Administração da Educação, enquanto “empreendedores políticos”.

No exercício interpretativo plasmado neste texto reflexivo procura-se contextualizar a criação das ESE, através do seu enquadramento normativo reportado a um período histórico sob a influência de um referencial supranacional de políticas educativas, em que a intervenção do Banco Mundial ganha significativa influência nas decisões políticas nacionais. Procura-se assim compreender a fabricação da política, a partir da relação entre as “ideias” preconizadas por aquela influência e as “ideias” aparentemente preconizadas pelos governos nacionais e respetiva administração.

O período da criação das ESE: contextualização política e itinerário normativo

Após a aprovação da Constituição da República Portuguesa, em 2 de abril de 1976, no período compreendido entre 1976 e 1979, há uma “aposta política” no “Projeto das ESE” (Bettencourt, 2002), marcada pela formalização da criação das ESE e da respetiva rede, pela elaboração do inédito “Programa Preliminar” (Direção Geral do Ensino

Superior (DGES), 1978) das ESE, e pela intervenção do BM nas políticas de educação. No Quadro 1, num exercício de síntese, são indicados alguns aspetos significativos desse período.

Quadro 1 – “Itinerário” legislativo/normativo do período de criação das ESE

Governo	Primeiro-Ministro	Período de Governação	Medidas legislativas e acontecimentos relevantes para as ESE
I Governo Constitucional (PS)	Mário Soares	23/07/1976 a 23/01/1978	<i>Março de 1977</i> – publicação do documento de análise do sistema educativo português " <i>The Education and Training System: Issues, Strategies and Priorities</i> ", do BM. <i>Decreto-Lei n.º 427-B/77 de 14 de outubro</i> – cria o ensino superior de curta duração. <i>Lei n.º 61/78 de 28 de julho</i> (retifica o DL n.º 427-B/77) - Instituí o ensino superior de curta duração.
II Governo Constitucional (PS/CDS-PP)	Mário Soares	23/01/1978 a 29/08/1978	Maio de 1978 – Publicação do “Programa Preliminar” das Escolas Superiores de Educação, em. 6 de junho de 1978 – Assinatura do Contrato de empréstimo no valor de 21 milhões de dólares foi assinado em entre a República de Portugal e o BIRD. <i>Decreto-Lei n.º 180/78, de 15 de julho</i> – cria do Gabinete Coordenador das Atividades do Ensino Superior de Curta Duração.
III Governo Constitucional (iniciativa presidencial)	Alfredo Nobre da Costa	29/08/1978 a 22/11/1978	<i>Despacho N.º 302/78 de 17 de outubro</i> da Direção-geral do Ensino Superior – define os “Critérios e Modalidades de Seleção de Candidatos aos cursos de pós-graduação em educação”, que viriam a ser professores das ESE.
IV Governo Constitucional (iniciativa presidencial)	Carlos Mota Pinto	22/11/1978 a 31/07/1979	<i>Despacho n.º 126/79, de 6 de abril</i> – cria um grupo de trabalho para efetuar o estudo da reconversão das escolas do magistério primário e escolas normais de educadores de infância em ESE.
V Governo Constitucional (iniciativa presidencial)	Maria de Lourdes Pintasilgo	31/07/1979 a 03/01/1980	<i>Decreto-Lei n.º 513-T/79 de 26 de dezembro</i> – define a rede de estabelecimentos do ensino superior politécnico, incluindo a rede de ESE. <i>Decreto-Lei n.º 513-L1/79, de 27 de dezembro</i> – estabelece o regime de instalação a que estão sujeitos os estabelecimentos de ensino superior politécnico e cria o Conselho Coordenador da Instalação dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico.

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2025.

Este período teve início no mandato do I Governo Constitucional que, em 1977, reconhecendo a falta de “técnicos de nível médio”, promove “a criação de escolas de ensino superior de natureza essencialmente prática, voltada para a formação de técnicos

qualificados de nível superior intermédio” (Portugal, 1979). Nesse âmbito, é também reconhecida a necessidade de “atender à formação qualificada de educadores de infância e dos professores do ensino primário”, justificando-se que as suas funções exigiriam, igualmente, uma “preparação mais graduada, superando as limitações que [vinham] sendo sentidas nas escolas do magistério primário pese embora o esforço da modernização que ali tem sido realizado”⁸ (Portugal, 1977). Como tal, impunha-se a oferta de uma “formação de nível superior”, justificada pela representação da emergência de novas exigências decorrentes do alargamento da escolaridade obrigatória (neste caso, para 6 anos) e do desenvolvimento científico. Com o Decreto-Lei n.º 427-B/77 de 14 de outubro (Portugal, 1977) é instituído o ensino superior de curta duração tendente à formação de técnicos especialistas e de profissionais de educação a nível superior intermédio, de âmbito regional, prevendo-se que a sua formação fosse concretizada, respetivamente em “escolas superiores técnicas” e em “escolas superiores de educação”⁹ (Portugal, 1977). Especificamente, em relação à formação de educadores e professores, é plasmada a intenção de definir “as condições em que as escolas normais de educadores de infância e as escolas do magistério primário¹⁰ seriam reconvertidas em escolas superiores de educação” (Portugal, 1977). Fica também definida a missão das ESE – formar educadores de infância e professores do ensino primário e prestar apoio à formação em serviço dos educadores de infância e dos professores do “ensino primário” (Portugal, 1977, Art. 4.º - 1).

Na leitura do Decreto-Lei não fica claro se, no âmbito da rede de estabelecimentos de ensino superior de “curta duração”, se pretendia integrar as ESE com as “escolas superiores tecnológicas” em eventuais instituições de ensino não universitário, ou se, pelo contrário, poderiam vir a ser escolas não integradas, como tradicionalmente aconteceu com as suas “antecessoras” – “escolas normais primárias” (criadas no século XIX); “escolas

⁸ É pertinente notar que, precisamente neste ano de 1977, é estabelecida como habilitação mínima para o acesso aos cursos do magistério primário, que passam a ter a duração de 3 anos, o curso complementar do ensino secundário, ou seja, 11 anos de escolaridade, mantendo-se esta condição até à total extinção das escolas do magistério primário no final da década de 1980, pelo Decreto-Lei n.º 101/86 de 17 de maio, conferindo uma aproximação às condições subjacentes à formação de nível superior.

⁹ É curioso constatar que nem o “programa eleitoral” do Partido Socialista (PS), que ganhou as eleições de 1976, nem o próprio Programa de Governo fazem referência ao ensino superior de curta duração, nem às escolas superiores de educação. Tal constatação leva a crer que se tratou de uma medida decidida durante o mandato do governo, decorrente da negociação estabelecida com o Banco Mundial.

¹⁰ A extinção destas escolas é tornada efetiva apenas no final da década de 1980, através do Decreto-Lei n.º 101/86 de 17 de Maio (Portugal, 1986), ainda que tenham funcionado até ao final da década.

do magistério primário” (criadas no início da Ditadura do Estado Novo); “escolas normais superiores” (no âmbito da “Reforma Veiga Simão”, em 1973) –, resultando daqui uma certa ambiguidade entre o reconhecimento da especificidade da formação de professores e a tentativa de estabelecimento de uma superficial semelhança com as outras formações técnicas. Ora, esta questão estruturante, que marca uma alteração profunda na posição institucional das escolas de formação de professores, é esclarecida posteriormente com a reintrodução do conceito de “ensino superior politécnico” ditando a integração das ESE nesse subsistema, pelo Decreto-Lei n.º 513-T/79 de 26 de dezembro (Portugal, 1979). É, por isso, pertinente compreender o que se passou no período entre os dois diplomas legais e o porquê da integração das ESE nos politécnicos.

Entre um decreto e outro, o andamento para a criação das ESE e a relevância da especificidade da sua missão e oferta formativa ficam reforçadas com a elaboração do “Programa Preliminar” das ESE (DGES, 1978), legitimando a especificidade destas escolas e considerando que “o projeto das ESE constitui uma proposta inovadora” e “promotora da qualidade do ensino infantil e básico em Portugal” (DGES, 1978, p. 4). Um dos aspetos a relevar é a justificação assente em orientações pedagógicas de organismos internacionais (Conselho da Europa, OCDE, UNESCO), decorrentes de “um conjunto de estudos e propostas da componente pedagógica, dos espaços, dos equipamentos e da formação dos formadores” (Bettencourt, 2002, p. 3), que apontavam para que uma mesma escola pudesse formar professores de diferentes graus de ensino, através de uma “formação integrada”. Regista-se aqui reforçada, a emergência de uma grande “novidade” em relação ao estabelecido por decreto – a legitimação do alargamento da formação de professores para os dois anos seguintes ao “ensino primário”, o então designado “ciclo preparatório” (5.º e 6.º ano). Esta possibilidade, ainda que apresentada de forma contida, abria a oportunidade de aproximação dos dois ciclos, defendendo um perfil docente, que poderia “funcionar como professor de classe e como professor de área disciplinar” (DGES, 1978). Vai mais longe ao afirmar que “a excessiva especialização de docentes do ciclo preparatório formados por via universitária tradicional, não parece ser a que mais validamente dá suporte à educação de crianças dos 10 aos 12 anos” (DGES, 1978).

Fica subjacente que, por um lado, a formação de professores do ensino básico pelas ESE poderia implicar “uma alteração da estrutura funcional do ciclo preparatório” (DGES, 1978) e, por outro, o afastamento da possibilidade dessa formação ser de natureza universitária (ou integrada em universidades). Mas, também não é claramente

preconizada a sua integração em politécnicos. É com o Decreto-Lei n.º 513-T/79 que fica clara essa integração, afirmando que o “ensino superior politécnico” visa, no essencial, dotar o País com os profissionais de perfil adequado de que este carece para o seu desenvolvimento” conferindo-lhe “uma dignidade idêntica ao universitário”, ao qual “incumbe, em íntima ligação com as atividades produtivas e sociais, formar educadores de infância, professores dos ensinos primário e preparatório” (Portugal, 1979).

Com a criação de uma rede nacional de estabelecimentos, a aprovação de um “regime de instalação” e a criação do Conselho Coordenador da Instalação dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico (Portugal, 1979), é fechado um ciclo político que oficializa a criação das ESE e os “instrumentos” (Lascoumes & Le Galès, 2004), que viriam a condicionar os ciclos seguintes, ainda que no quadro de uma certa viragem ideológica. Instrumentos esses que podem ter sido influenciados pelo referencial da política educativa supranacional vigente na época e pela regulação exercida por agências internacionais como foi o caso do BM.

Contextualização das políticas educativas no período de criação das ESE – modernização, democratização e “normalização”

O período a que nos temos vindo a referir corresponde à emergência de uma “mundialização do discurso sobre educação” encorajado e aumentado exponencialmente pela influência de organizações internacionais (Lessard & Carpentier, 2015) na emergência de um “campo global de políticas educativas” (Lessard, 2021). O “referencial”¹¹ a que se reporta esse período é o da modernização e da democratização, caracterizado pela ascensão do Estado-Providência e do desenvolvimento de um sistema educativo democrático e de massas, de acordo com a igualdade de oportunidades, tal como a teoria do capital humano (Lessard & Carpentier, 2015). De alguma forma, poder-se-ia considerar para este período, a emergência de um “Estado desenvolvimentista” caracterizado por um padrão consistente de modernização (forçada, no caso de alguns regimes autoritários), “com um papel central desempenhado por reformas educacionais baseadas no modelo do capital humano” (Burbules & Torres, 2004, p. 20).

¹¹ Visão do lugar e do papel de um setor de atividade na sociedade, enquanto conjunto de valores, normas, princípios de ação, ideias, relações causais, que dão sentido e coerência à ação pública (Muller, 2004).

No contexto nacional, as ESE e a respetiva rede nacional são criadas na primeira fase do que ficou designado por “período de normalização”¹² e no contexto da emergência de um “mandato económico dirigido ao ensino superior (1976-1986)” (Magalhães, 2024, p. 104), em que as políticas educativas se desenvolveram “na tensão entre as metas socialistas e a necessidade de estabilização do sistema educativo, entre a necessidade de atingir os objetivos prescritos na Constituição e a necessidade de apoio e reconhecimento internacionais” (Magalhães, 2024, p. 105). Um dos movimentos protagonizados neste período de “normalização” consistiu em criar condições para enfrentar o “desafio europeu”, através de medidas de política educativa orientadas essencialmente, por um lado, para a contenção do acesso (Teodoro, 2001) ou “regulação do acesso” (Amaral, 2024) ao ensino superior, com a criação do *numerus clausus*, em 1977, em resposta ao “excessivo acréscimo do número de novos estudantes” (Amaral, 2024) e, por outro lado, para a diversificação de vias de ensino nos estudos pós-secundários como a criação do “ensino superior curto” (Teodoro, 2001), ou do subsistema politécnico e, posteriormente, a abertura do ensino superior à iniciativa privada (Amaral, 2024).

Estas medidas políticas foram conotadas com um “novo vocacionalismo”, associando à oferta de recursos humanos qualificados a modernização da economia, atribuindo assim ao Estado a função de disponibilizar um sistema educativo adequado a este desígnio (Stoer, *et al.*, 1990 *apud* Barroso, 2003). Tornou-se visível, nas políticas educativas, a crescente presença de uma lógica económica e produtivista, senão mesmo de uma funcionalização da educação ao desenvolvimento económico do país (Correia, *et al.*, 1993, *apud* Magalhães, 2024). Tal ocorreu, quer diretamente, através da criação e desenvolvimento de cursos e de programas de estudo específicos quer indiretamente, através da ênfase na reorganização do sistema educativo com base naquela lógica (Magalhães, 2024).

Paradoxalmente, o objetivo fundamental da política de “normalização” do funcionamento do sistema educativo consistiu em recuperar o poder e o controlo do Estado (e sua administração) sobre a educação “introduzindo critérios de “racionalidade técnica” na decisão política, nomeadamente, por meio do reforço das estruturas e dos

¹² “A expressão “normalização”, para referir o período que se seguiu ao primeiro governo constitucional, foi utilizada por Grácio em 1978 (ver Grácio, 1995, p. 392) e posteriormente desenvolvida por Stoer (1982 e 1986) na análise que faz da política educativa nesse período” (Barroso, 2003, p. 87).

processos de planeamento” (Barroso, 2003, p. 68), destacando-se, neste âmbito, a influência e intervenção do BM.

Influências do Banco Mundial na criação das ESE – formação superior de “curta duração” e professores como “técnicos intermédios”

A produção de políticas em educação é moldada pelo surgimento de estruturas políticas supranacionais (Lingard, 2004), que se assumem como “reguladores”, levando a que os Estados passem a ser “simultaneamente reguladores e regulados” (Jacobsson, 2006, *apud* Costa, 2024). Uma das áreas que se tornou muito importante para a atividade dessas agências internacionais foi a educação, especialmente devido ao desenvolvimento da “teoria do capital humano” (Teixeira, 2005), enquanto abordagem teórica mais influente, utilizada na análise da política de educação do BM, que considera a educação como um investimento na produtividade futura do trabalho (Espinoza, 2016)¹³. Esses debates sobre o papel económico da educação (e o papel dos governos nesse setor) tornaram-se muito importantes para o trabalho dessas organizações internacionais no que diz respeito às tendências internacionais na formulação de políticas educativas (Teixeira, 2019). Na década de 1970, o BM passou a definir estratégias que combinam a expansão dos sistemas educativos, as reformas curriculares e a racionalização da despesa pública, enquadrando a educação como investimento em capital humano e como condição para a modernização económica (World Bank, 1980; Psacharopoulos & Woodhall, 1985).

No caso português, são identificadas relações privilegiadas entre as políticas educativas nacionais e as iniciativas de assistência técnica por parte do BM, no período após a “normalização da revolução, de 1976 a 1978” (Teodoro & Lopo, 2021). Neste período, no campo da educação, o BM apresentou dois relatórios (World Bank, 1977; 1978) anunciando, em maio de 1978, a aprovação de um empréstimo para um projeto educativo em Portugal (Lemos, 2014). A intervenção viria a centrar-se, quer do ponto de vista financeiro quer do ponto de vista técnico, no apoio à criação e desenvolvimento do ensino superior politécnico, no qual se incluía a criação das ESE, substituindo as escolas do magistério primário (Lemos, 2014).

¹³ “A teoria do capital humano considera que tanto a educação como a experiência são concebidas como investimentos que aumentam a produtividade dos indivíduos. A educação “é humana porque se torna parte do homem, e capital porque é uma fonte de satisfação futura, ou de rendimentos futuros, ou de ambos” (Schultz, 1981:161). Por conseguinte, as pessoas com um elevado nível de educação tornam-se mais produtivas e, consequentemente, recebem rendimentos mais elevados que conduzem ao crescimento económico e ao desenvolvimento da comunidade/nação” (Espinoza, 2016).

O primeiro relatório (World Bank, 1977) identificava entre outros aspetos: a necessidade de melhorar a formação dos professores; um elevado nível de especialização disciplinar no “ensino preparatório” (5.º e 6.º ano); cerca de 50% das instituições de formação em edifícios alugados inadequados. No segundo relatório (World Bank, 1978), já sobre o “projeto de ensino superior politécnico em Portugal”, o BM reforçava as prioridades apontadas no primeiro relatório, incidindo no aperfeiçoamento académico do curso de formação de professores e do melhoramento das instalações, com destaque para a substituição das escolas do magistério primário existentes por novos “institutos regionais de formação de professores primários e preparatórios” (World Bank, 1978).

Daqui resulta a persistência e consolidação de duas pertinentes “ideias”, no âmbito desta reflexão: i) a integração, nas mesmas escolas, da formação de professores do ensino primário (1.º ao 4.º ano) e do “ciclo preparatório” (5.º e 6.º ano); ii) a criação de “institutos regionais de formação de professores”, em relação aos quais, curiosamente, não é defendida a sua integração em institutos politécnicos.

Ora, como já havia sido referido, no quadro legislativo, a formação de professores para os dois ciclos foi mantida e acrescentada a formação de educadores de infância; os referidos “institutos” foram designados por “escolas superiores de educação” e estas foram integradas em institutos politécnicos, no âmbito de uma rede nacional. Tal constatação leva a crer que estas decisões resultaram da iniciativa e decisão do Governo Português, como o afirmou Marçal Grilo (na época, Diretor-Geral do Ensino Superior) (Grilo, 2002). Estas decisões nacionais, não beliscaram a institucionalização de ideologias que privilegiavam, ao nível do ensino superior, a diversidade institucional, a conotação com o paradigma neoliberal e a “expansão, privatização e modernização do ensino superior, incluindo formação de profissionais de nível intermédio para responder à economia e modernização (Santos, 2024). É nesta equação que emerge a veemente exigência do BM de uma formação de “curta duração” para “técnicos intermédios”, nos quais foram incluídos os professores para os “primeiros anos”.

Para os críticos desta intervenção do BM, a primazia atribuída ao “ensino superior de curta duração” foi vista como uma forma de evitar as matrículas em massa nas universidades, constituindo um paradoxo na medida em que “ao mesmo tempo que se preconiza a necessidade de elevação do patamar de escolaridade, procura-se obstruir o acesso à universidade, diversificando e flexibilizando o sistema de ensino superior mediante a oferta de cursos alternativos, mais baratos e rápidos, o que por certo haveria

de atingir a classe trabalhadora (Silva, 2018). Esta perspectiva, a propósito da existência do ensino superior não universitário em França, é constatada por Jean-Louis Derouet ao referir-se a um sistema que prepara para o setor terciário e para as necessidades das empresas, cujo “caráter profissional faz com que sejam lugares de acolhimento de jovens de origens modestas” (Derouet, 2009, p. 38). Por seu lado, a opção pelo “ensino politécnico de curta duração”, foi entendida como redutora, como ensino secundário avançado como um outro nível de formação profissional, mais por pressão, do BM, do que por convencimento ou opção daqueles que internamente estavam a trabalhar no assunto (Costa, 2002).

A iniciativa de promover a intervenção do BM resultou de “um entendimento entre o Governo e o BM, e na sequência de uma vinda anterior, que se tinha operado ainda na vigência dos governos provisórios” (Grilo, 2002, p. 374), que fez um diagnóstico da situação. O Relatório do BM, apresentado em março de 1977, terá sido antecedido de “grandes contactos com o Banco” e de discussões das suas propostas, sendo Portugal representado por “altos funcionários” como Roberto Carneiro e Marçal Grilo (ambos futuros ministros da educação nos períodos 1987-1991 e 1995-1999, respetivamente). Ao referido relatório terão sido feitas apreciações e comentários, manifestando concordância com umas propostas e discordância com outras (Grilo, 2002). Recorde-se que, posteriormente, as decisões são formalizadas no Decreto-Lei n.º 427-B/77 de 14 de outubro (Portugal, 1977), que cria o ensino superior de curta duração, assunto sobre o qual parece ter havido sintonia, integrando a formação de profissionais de educação a nível superior intermédio nas ESE. Posteriormente, a consolidação da criação das ESE fez parte de um processo de negociação com o BM, tendo como representantes do Ministério da Educação, novamente, Marçal Grilo e Maria José Rau (responsável pelo “projeto das ESE” e pela formação dos professores dos primeiros 6 anos escolaridade) (Grilo, 2002). Dessa negociação em Washington, com Bernard Masters, “introduzimos no projeto a possibilidade de se fazer a formação de educadores de infância, possibilidade a que o Banco se opunha no projeto inicial” (Grilo, 2002). O estudo de viabilidade das ESE veio contemplar também a formação dos educadores de infância (Grilo, 2002)¹⁴.

Estes episódios são reveladores, no âmbito dos processos de “regulação institucional”, da importância dos “altos funcionários” da Administração, enquanto atores

¹⁴ “Isto foi feito de acordo com o Bernard Masters. o que teve gravíssimas consequências para ele dentro do Banco acabando, por estas e outras razões, por ser afastado da equipa que trabalhava com Portugal” (Grilo, 2002).

centrais na formulação das políticas públicas [“atores híbridos e estratégicos na construção, legitimação e negociação das políticas públicas” (Hassenteufel, 2008)], que não são apenas executores passivos das decisões políticas, mas também agentes com capacidade de influência, por possuírem conhecimentos técnicos, experiência e redes de contactos que lhes permitem moldar as políticas públicas (Ribémont, *et al.*, 2018).

Em conclusão – atualidade das implicações da criação das ESE

A influência do BM na política de criação das ESE traduziu-se na defesa e imposição da ideia de diversificação do ensino superior, com base na preconização de um ensino superior de curta duração de natureza não universitária, para a formação em massa de “técnicos intermédios” (recursos humanos qualificados, adequados às exigências do mercado de trabalho e à modernização da economia), incluindo, “por arrasto”, a formação de professores para o ensino fundamental e obrigatório, mais propriamente, para os “primeiros anos de escolaridade”. Da tradução e implementação destas “ideias”, enquanto condições para a concretização do apoio técnico e financeiro do BM, resultaram medidas que vieram ser decretadas, tais como:

- a criação de estabelecimentos de ensino não universitário de âmbito regional, para a formação daqueles professores, designados (aparentemente, por decisão interna) de “escolas superiores de educação”, que substituíram as “escolas do magistério primário” de nível de ensino médio.
- a integração da formação de professores do “ensino primário” (do 1.º ao 4.º ano) e do “ciclo preparatório” (5.º e 6.º ano) num mesmo estabelecimento de ensino superior, seguindo a tendência do que vinha sendo verificado noutros países europeus, exigindo assim que, embora de “curta duração”, fosse uma formação de nível superior.

Do processo de negociação com o BM terá resultado apoio à integração da formação de nível superior de educadores de infância para a educação pré-escolar, nas ESE, passando estas escolas a assegurar a formação dos professores para o que designamos de “primeiros anos”, o que poderíamos considerar como a sua principal matriz. Por seu lado, no âmbito dos processos de “regulação institucional”, através da tradução e apropriação pelos Governos e respetiva Administração da Educação, do referencial, ideias e crenças preconizados pelo BM, resultou (sem que estes fossem

enviados) a criação de uma rede nacional de institutos politécnicos nos quais as ESE e, conseqüentemente, a formação de professores para os “primeiros anos” foram integrados com outras “escolas tecnológicas”. Uma decisão que, por um lado, representa uma rutura com lógicas de institucionalização da não integração das escolas de formação de professores em qualquer tipo de subsistema (confirmada pelo seu trajeto histórico) e, por outro lado, a negação da universalização da possibilidade de essa mesma formação passar a integrar o ensino universitário, como paradoxalmente veio a acontecer em algumas universidades e como aconteceu noutros países europeus. Esta é uma das ambigüidades que se mantém até à atualidade: na maior parte das situações a formação de professores para os “primeiros anos” é considerada de natureza politécnica, noutras situações é considerada universitária. Uma ambigüidade que não ficará resolvida com a passagem dos institutos politécnicos e a “universidades politécnicas”.

Apesar desta “politecnização” e da ideia de educador/professor qualificado como “técnico intermédio” – que exige apenas uma “formação curta”, a preconização de uma formação de nível superior, protagonizada pelo BM e garantida pelas ESE –, representou um passo muito significativo para a construção, ainda que muito lenta, de uma carreira única para todos os educadores e professores, numa primeira fase, pela exigência de licenciatura e, posteriormente, de mestrado.

Finalmente, a preconização da integração nas ESE da formação de professores para o “ensino preparatório”, hoje, 2.º ciclo do ensino básico – que durante algum tempo teve uma implementação diferenciada, quer pela especialização disciplinar quer pela exigência de uma formação mais longa – conquistou o estatuto de formação idêntica para os três níveis de educação e ensino (“primeiros anos”) e, de alguma forma, de carácter mais generalista. Contudo, a separação de mais de cinco décadas entre o 2.º e o 1.º ciclo (que juntos correspondem, na maior parte dos sistemas educativos, ao designado “ensino primário”), mantém-se na organização das escolas e no recrutamento dos professores, apesar das várias tentativas e algum consenso político sobre uma possível fusão/integração num único ciclo, “uma distorção que até hoje não foi corrigida [e] uma estrutura que não existe em qualquer outro país e só razões históricas podem justificar” (Nóvoa, 2018, p. 12).

Referências

- AFONSO, Natércio. Políticas públicas da educação das crianças dos 0 aos 12 anos. In: ALARCÃO, Isabel (org.). **A educação das crianças dos 0 aos 12 anos**. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2008. p. 44-55.
- AMARAL, Alberto. O acesso ao ensino superior. In: JUSTINO, David (coord.). **O ensino em Portugal antes e depois do 25 de Abril: o ensino superior**. v. 4. Porto: Fundação Belmiro de Azevedo; Público – Comunicação Social, 2024. p. 7-29.
- AMARAL, Alberto; TAVARES, Orlanda. Bases da organização do sistema: diversidade, acesso e equidade. In: RODRIGUES, Maria de Lurdes; HEITOR, Manuel (org.). **40 anos de política de ciência e de ensino superior**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 538-590.
- BARROSO, João. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 82, p. 63-92, 2003.
- BARROSO, João. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, João (org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores**. Lisboa: Educa, 2006, p. 9-40.
- BETTENCOURT, Ana Maria. As escolas superiores de educação em Portugal: missões e desafios. **Teias**, v. 3, n. 6, p. 1-12, 2002. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistateias/article/>. Acesso em: 1 set. 2015.
- BURBULES, Nicholas; TORRES, Carlos Alberto. Globalização em educação: uma introdução. In: BURBULES, Nicholas; TORRES, Carlos Alberto (org.). **Globalização e educação: perspectivas críticas**. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 11-26.
- CARVALHO, Luís Miguel. O ciclo preparatório: para uma história da fabricação do novo na educação escolar portuguesa. In: JUSTINO, David (org.). **O ensino em Portugal antes e depois do 25 de Abril: escolarização e ensino primário**. v. 2. Porto: Fundação Belmiro de Azevedo; Público, 2024. p. 71-92.
- Costa, António Almeida. Entrevista. In: TEODORO, António. **A Política em Discurso Direto (1955-1995)**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2002. p. 501-524.
- COSTA, Estela. Políticas e instrumentos de avaliação no quadro dos novos modos de governo da educação: tendências e perspectivas. In: PIRES, Carlos (org.). **Políticas educativas no espaço ibero-americano: tendências e desafios**. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, 2024. p. 252-269.
- DEROUET, Jean-Louis. O outro lado da implementação do LMD em França: um novo quadro para pensar as políticas de educação e formação. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p. 31-47, 2009.
- DIREÇÃO-GERAL DO ENSINO SUPERIOR. **Escolas superiores de educação: programa preliminar**. Lisboa: Direção-Geral do Ensino Superior, 1978.
- ESPINOZA, Óscar. El rol del Banco Mundial en la conformación de las políticas de educación superior en las sociedades en desarrollo. In: FÁVERO, Altair Alberto;

TAUCHEN, Gionara (org.). **Políticas de educación superior e docencia universitaria: diálogos sur-sur**. Curitiba: CRV, 2016. p. 15-71. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/312155192_El_Rol_del_Banco_Mundial_en_la_Conformacion_de_las_Politicas_de_Educacion_Superior_en_Sociedades_en_Desarrollo. Acesso em: 1 set 2025.

FORMOSINHO, João. **Dilemas e tensões da atuação da universidade frente à formação de profissionais de desenvolvimento humano**. São Paulo: Pró-Reitoria de Graduação, Universidade de São Paulo, 2009.

GRILO, Eduardo Marçal. Entrevista. In: TEODORO, António. **A Política em Discurso Direto (1955-1995)**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2002. p. 369-380.

GIMENO, José Blat; IBÀNEZ, Rosa María. **La formation du personnel enseignant du premier et du second degré: étude comparative**. Paris: Les Presses de l'UNESCO, 1981.

HASSENFEL, Patrick. **Sociologie politique: l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2008.

JUSTINO, David. Entre a concretização retórica e a concretização política. In: RODRIGUES, Maria de Lurdes (org.). **40 anos de políticas de educação em Portugal: a construção do sistema democrático de ensino**. Coimbra: Almedina, 2014. p. 109-130.

JUSTINO, David; BAPTISTA, Sílvia. Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. **Educação: Temas & Problemas**, n. 12-13, p. 41-60, 2013.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LEMOS, Valter. Formação inicial de professores. In: RODRIGUES, Maria de Lurdes (org.). **40 anos de políticas de educação em Portugal: conhecimento, atores e recursos**. Coimbra: Almedina, 2014. p. 287-310.

LEMOS, Valter. Ser ou não ser: o ensino politécnico. In: RODRIGUES, Maria de Lurdes; HEITOR, Manuel (org.). **40 anos de políticas de ciência e de ensino superior**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 592-607.

LESSARD, Claude. Les organisations internationales et l'éducation dénationalisée d'un apprenant perpétuel et adaptable. **Revista Educativa – Revista de Educação**, v. 24, n. 1, p. 37-58, 2021.

LESSARD, Claude; CARPENTIER, Anylène. **Politiques éducatives: la mise en oeuvre**. Paris: Presses Universitaires de France, 2015.

LINGARD, Bob. É ou não é: globalização vernacular, política e reestruturação educacional. In: BURBULES, Nicholas; TORRES, Carlos Alberto (org.). **Globalização e educação: perspectivas e práticas**. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 59-76.

MAGALHÃES, António. A governação do ensino superior: 50 anos depois do 25 de Abril. **Revista Lusófona de Educação**, n. 63, p. 101-116, 2024.

PIRES, Carlos. A política de criação das escolas superiores de educação, em Portugal: regulação supranacional e ação pública

MARTINS, Susana. A abertura do ensino superior à diversidade de públicos: políticas e orientações. In: RODRIGUES, Maria de Lurdes; HEITOR, Manuel (org.). **40 anos de políticas de ciência e de ensino superior**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 735-756.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. 4. éd. Paris: Presses Universitaires de France, 2004.

NÓVOA, António. **Profissão professor**. Porto: Porto Editora, 1991.

NÓVOA, António. Formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA, António (org.). **Os professores e a sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1992. p. 13-33.

NÓVOA, António. Prefácio. In: FERNANDES, Gaspar; TAVARES, Eugénia. **Mais vale cedo do que nunca: por uma escola diferente no Portugal de 70, duas medidas inovadoras e as suas histórias: a experiência de 3.º e 4.º anos, a unificação dos cursos gerais do ensino secundário**. Lisboa: Edições Piaget, 2018. p. 11-15.

PINTASSILGO, Joaquim; OLIVEIRA, Helena. A formação inicial de professores em Portugal: reflexões em torno do atual modelo. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 8, n. 15, p. 24-40, 2013.

PIRES, Carlos. Formação inicial de professores para os “primeiros anos”: políticas, referenciais e modos de regulação: um “olhar” a partir das escolas superiores de educação. **Formação em Movimento**, v. 2, n. 1(3), p. 61-87, 2020.

PIRES, Carlos. **Escola a tempo inteiro: contributos para a análise de uma política pública de educação**. Santo Tirso: De Facto Editores, 2014.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 427-B/77, de 14 de outubro. Cria o ensino superior de curta duração. **Diário da República**, Lisboa, 1.ª série, n. 245, 14 out. 1977.

PORTUGAL. Lei n.º 61/78, de 28 de julho. Retifica o Decreto-Lei n.º 427-B/77 e institui o ensino superior de curta duração. **Diário da República**, Lisboa, 1.ª série, n. 167, 28 jul. 1978.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 180/78, de 15 de julho. Cria o Gabinete Coordenador das Atividades do Ensino Superior de Curta Duração. **Diário da República**, Lisboa, 1.ª série, n. 164, 15 jul. 1978.

PORTUGAL. Despacho n.º 302/78, de 17 de outubro. Define os critérios e modalidades de seleção de candidatos aos cursos de pós-graduação em educação. **Diário da República**, Lisboa, 1.ª série, n. 247, 17 out. 1978.

PORTUGAL. Despacho n.º 126/79, de 6 de abril. Cria um grupo de trabalho para o estudo da reconversão das escolas do magistério primário e escolas normais de educadores de infância em Escolas Superiores de Educação. **Diário da República**, Lisboa, 1.ª série, n. 85, 6 abr. 1979.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 513-T/79, de 26 de dezembro. Define a rede de estabelecimentos do ensino superior politécnico, incluindo a rede de Escolas Superiores de Educação. **Diário da República**, Lisboa, 1.ª série, n.º 301, 26 dez. 1979.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 513-L1/79, de 27 de dezembro. Estabelece o regime de instalação dos estabelecimentos de ensino superior politécnico e cria o Conselho Coordenador da Instalação dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico. **Diário da República**, Lisboa, 1.ª série, n.º 302, 27 dez. 1979.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 101/86 de 17 de maio. Estabelece um esquema programático de extinção das escolas normais de educadores de infância e das escolas do magistério primário. **Diário da República**, Lisboa, 1.ª série, 26 dez. 1986.

PSACHAROPOULOS, George; WOODHALL, Maureen. **Education for development: an analysis of investment choices**. New York: Oxford University Press, 1985.

RIBÉMONT, Thomas; BOSSY, Thomas; GOURGUES, Guillaume; HOEFFLER, Carole. **Introduction à la sociologie de l'action publique**. Louvain-la-Neuve: De Boeck Supérieur, 2018.

SANTOS, Talita. As influências do Grupo Banco Mundial no campo da educação superior: pautas contemporâneas em torno da avaliação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 29, p. 1-16, 2024

SILVA, Tânia. **A internacionalização da educação superior: estudo comparado entre Brasil e Portugal**. 2018. Tese (Doutoramento em Educação) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.

SILVEIRA, Zuleide. Ações e recomendações do Banco Mundial a Portugal e ao Brasil, na condição de “partido político”, em torno da internacionalização da educação e do conhecimento. **Educação Pública**, 2012. Disponível em: http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/educacao/0334_02.html. Acesso em: 30 set. 2025.

TEIXEIRA, Pedro. Financiamento do ensino superior: expansão, diversificação e crise. In: RODRIGUES, Maria de Lurdes; HEITOR, Manuel (org.). **40 anos de políticas de ciência e de ensino superior**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 843-862.

TEIXEIRA, Pedro Nogueira. Early interest, lasting scepticism: the views about education at the OECD (1960s-1980s). **Economia**, v. 9, n. 3, p. 559-588, 2019.

TEIXEIRA, Pedro Nogueira. The human capital revolution. **History of Economic Ideas**, v. 13, n. 2, p. 129-148, 2005.

TEODORO, António. **A construção política da educação: Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo**. Porto: Afrontamento, 2001.

TEODORO, António; LOPO, Teresa. The OECD again: legitimization of a new vocationalism in the educational policies in Portugal (1979-1993). **Paedagogica Historica**, v. 59, n. 5, p. 766-779, 2021.

VALE, Ana; MOURAZ, Ana. Da monodocência aos ensaios de coadjuvação no 1.º CEB: reconfigurações de um ciclo da educação básica. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 43, p. 87-105, 2014.

PIRES, Carlos. A política de criação das escolas superiores de educação, em Portugal: regulação supranacional e ação pública

VERGER, Antoni; NOVELLI, Mario; ALTINYELKEN, Hulya Kosar. Global education policy and international development: a revisited introduction. In: VERGER, Antoni; NOVELLI, Mario; ALTINYELKEN, Hulya Kosar (ed.). **Global education policy and international development: new agendas, issues and policies**. 2nd ed. London: Bloomsbury Academic, 2018. p. 1-34.

WORLD BANK. **The education and training system: issues, strategies and priorities**. Washington, DC: World Bank, 1977.

WORLD BANK. **Education: sector policy paper**. 3rd ed. Washington, DC: World Bank, 1980.

WORLD BANK/INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. **Loan agreement (Loan number 1559 20) between Republic of Portugal and International Bank for Reconstruction and Development**. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development, 1978. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/>. Acesso em: 30 set. 2025.

Licença: Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao *Jornal de Políticas Educacionais*. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/a/s autor/a/es/as e pelo periódico.