

GOVERNÂNCIA EDUCATIVA: O ESTADO, O MERCADO- COMUNIDADE E AS TIPOLOGIAS ESPACIAIS DA OFERTA EM PORTUGAL CONTINENTAL

Isaura Machado dos Reis¹

M^a Luísa F. Rodrigues Branco²

Alcino F. Ferreira Couto³

Resumo

Considerando o quadro analítico formulado pelo pensamento económico institucionalista alargado, designadamente pela *escola francesa da teoria da regulação*, e os principais contributos acerca das mudanças dos *modos de regulação* da educação em Portugal, identificaram-se como principais atributos da configuração institucional da oferta educativa do ensino básico e secundário: a centralidade do Estado; a diversificação e segmentação da oferta; a dualidade na orientação curricular do secundário. A tradução territorial desta realidade revelou que não existe homogeneidade na distribuição espacial da oferta, tendo sido identificadas 4 tipologias distintas, cujos atributos foram traduzidos por: *Cluster 1 – Estado Educador*; *Cluster 2 – Estado Vocacionalista*; *Cluster 3 – Quase – Mercado Vocacionalista*; *Cluster 4 – Quase – Mercado Educador*.

Palavras-chave: Governância, Estado, Mercado-Comunidade, Oferta Educativa, Análise Cluster

1. Introdução

No quadro de uma abordagem crítica às mudanças dos *modos de regulação* da educação, este trabalho tem como principais objectivos: identificar os principais atributos e analisar a homogeneidade territorial da configuração institucional da oferta educativa do ensino básico e secundário em Portugal. Como fio condutor desta análise

¹ Doutoranda em Educação na Universidade da Beira Interior, ireis@ubi.pt, contacto tm: 962867556

² Departamento de Psicologia e Educação, Universidade da Beira Interior, Covilhã, lbranco@ubi.pt

³ Departamento de Economia, Universidade da Beira Interior, Covilhã, acouto@ubi.pt

optou-se por centrar a discussão na dimensão estrutural/institucional da oferta: uma dada afectação de alunos aos níveis, modalidades, cursos e vias de ensino, assumindo-se como ponto de observação a dimensão local.

O estudo inicia-se com uma explicitação sumária do enquadramento conceptual da temática e uma breve apresentação da metodologia adoptada. Em seguida, explicitam-se os principais atributos dos dois arranjos institucionais presentes na *governância* da educação: *Estado* e *Mercado-Comunidade*. Finalmente, apura-se a sua expressão territorial, avaliando a sua homogeneidade e procurando identificar e descrever as diferentes tipologias apuradas.

2. Governância da Educação

O conceito de *governância* tem origem e desenvolve-se de forma particularmente distintiva no seio do pensamento económico institucionalista, baseado no pressuposto que toda a vida económica é histórica e socialmente construída, pelo que um *sistema social de produção* é um todo social que compreende estruturas económicas, sociais e políticas, muito articuladas, compostas de uma multiplicidade de agentes interdependentes. Este entendimento, próximo da *escola francesa da teoria da regulação*, reconhece que existem estruturas institucionais diferenciadas que têm por objectivo estabelecer regras e normas, organizar processos, desempenhar funções, monitorizar e avaliar processos e resultados e reduzir conflitos e resolver disputas. De acordo com Hollingsworth e Boyer (1977 e Boyer e Saillard (2002) essas estruturas ou arranjos podem assumir a seguinte tipologia: *Estado, Mercado, Hierarquias, Redes, Associações e Comunidades*. Neste sentido, falar de *governância* é falar da forma plural e interactiva, da estabilidade dinâmica e da reprodução dos arranjos institucionais que estruturam e articulam as formas de coordenação da acção colectiva e que permitem a relativa coerência de todos os sistemas sociais.

Se a *governância* lida com o problema da coordenação dos actores, então também lida com o problema do território: o espaço de organização em que as economias funcionam. Com os contributos de Storper e Harrison (1992) o conceito de *governância* foi introduzido na análise dos processos localizados, explicitando-se que a inter-relação entre os meios e controlo das *instituições* e as formas de coordenação industrial apresentam uma alteração de natureza, dado que as relações hierárquicas (dependência)

dão lugar a relações de cooperação (parceria). Mas, ao se incorporar esta dimensão institucionalista⁴ reconhecesse que os territórios são realidades físicas e políticas, mas também históricas, culturais, económicas e sociais e daí que faça todo o sentido falar de *governância local*.

De facto, o território é “expressão e produto das interacções que os actores protagonizam” (Reis, 2007, p. 8), cuja dinâmica institucional colectiva articula, de maneira sempre singular, diferentes lógicas de actores, proximidades, poderes e interacções. Assim, a concorrência/cooperação que se estabelece entre actores corresponde a “um processo de construção de uma compatibilidade entre diferentes proximidades institucionais, unindo actores geograficamente próximos, tendo em vista a resolução de um problema produtivo inédito, ou mais largamente, a realização de um projecto local de desenvolvimento” (Colletis, Gilly e Pecqueur, 2001, p. 16). No quadro desta concepção de *governância local* existe uma ideia de proximidade, expressa na combinação de três dimensões: geográfica (proximidades físicas e sociais); organizacional (interacção entre actores num contexto de resolução de problemas); institucional (pontos de referência e as representações partilhadas). Ou seja, a *governância local* é, afinal, o processo de compatibilização destas diversas proximidades.

Importa deixar claro que a *governância local* é um processo não só complexo, como parcial e temporário. Por um lado, isto significa que quando se aborda esta problemática tem de ter-se presente que a *governância* sintetiza formas de coordenação quer económicas, quer socio-políticas, que sendo dinâmicas, evoluem continuamente em resultado das interacções resultantes da acção colectiva. Por outro lado, não pode deixar de se considerar que a dialéctica global-local impõe não só a recomposição das inter-relações entre as esferas global, transnacional, nacional, regional e local, como o reconhecimento da existência de diversas formas de *governância* parcial. Finalmente, porque o estabelecimento de compromissos obriga a que se combine a dimensão

⁴ As ideias institucionalistas resultam de trabalhos desenvolvidos nos anos de 1980 relativos aos distritos industriais em que se procura demonstrar que o sucesso económico regional está associado a um conjunto de condições institucionais, particulares, endógenas ou localmente específicas (Becantini, 1979; 1987; Antonelli, 1986; Aydalot, 1986). Mais recentemente, outros trabalhos referem-se à importância da geografia das proximidades e dos processos de aprendizagem locais na criação de vantagens competitivas regionais (Amin, 2000; Gilly, 2000).

institucional (regras), com a dimensão estratégica (acção colectiva). Tal combinação caracteriza-se por um processo sempre em aberto, em que, permanentemente, se procuram harmonizar conflitos e tensões.

Assumindo esta perspectiva e reconhecendo que a tipologia dos diferentes modos de coordenação institucional, formulada por Hollingsworth e Boyer (1977), pode ser instrumental na análise de outros sistemas, Dupriez e Maroy (2003) desenvolvem uma abordagem estrutural/institucional do sistema educativo que considera válida e útil a visão institucionalista. Assim, a análise aos modos de coordenação institucional da educação considera que a produção e implementação de normas, regras e procedimentos por parte de uma instância superior de governo desencadeiam, num dado espaço geográfico e temporal, um processo contínuo de interacção e de causalidade dependente, com uma determinada configuração.

Tendo em conta este quadro analítico, tem vindo a ser reconhecido que desde os anos de 1980 os modelos de *governância* e os *modos de regulação* da educação apresentam sinais de transformação. De facto, o período entre o fim da 2ª Guerra Mundial e os anos de 1980, correspondente à consolidação da *escola de massas*, revelou uma configuração institucional caracterizada, predominantemente, por um *modo de regulação burocrático-profissional*, ancorado no *modelo de governância do Estado Educador*. Mas, ao longo das últimas décadas as transformações económicas, sociais e políticas, em articulação com a *crise da escola de massas*, geraram mudanças institucionais. Apesar de essas transformações ocorrerem a diferentes níveis, ritmos e intensidades e com mais ou menos contradição e coerência, parece emergir uma *regulação pós-burocrática*, dominada pelos *modelos de governância* do *Estado Avaliador* e dos *Quase-mercados educativos* (Maroy, 2004, Barroso, 2003, 2005). Em todo o caso, dada a complexidade e o carácter diverso e provisório destas mudanças é ainda difícil falar de uma clara consolidação dos modelos emergentes.

3. Metodologia

Se o propósito deste estudo é procurar caracterizar a configuração institucional *da oferta educativa* é imprescindível operacionalizar os atributos essenciais dos distintos arranjos institucionais que a coordenam. Tem-se consciência que esta não é uma tarefa fácil, não só por razões conceptuais, como por razões operacionais. No primeiro dos

casos, retenhamos que na origem da tipologia enunciada por Hollingsworth e Boyer, (1977) estão dois atributos, a natureza do motivo da acção e a distribuição de poder no seio do processo de coordenação institucional, cuja operacionalização é bastante complexa. No segundo caso, consideremos que as bases de dados estatísticos existentes em Portugal não permitem identificar de forma directa e explícita estes atributos.

De acordo com a organização das estatísticas da educação, o único aspecto que pode ser usado para identificar a sua dimensão institucional refere-se à sua natureza pública e privada. Se no primeiro caso se pode estabelecer uma correspondência lógica com o arranjo institucional *Estado*, já no caso do privado esta dimensão agrega uma oferta que não distingue lógicas de coordenação distintas como as do *Mercado*, das *Associações*, da *Comunidade* e até das *Hierarquias* e *Redes*. De facto, no ensino privado português as estatísticas incluem as mais de uma centena de escolas católicas e profissionais, as muitas outras escolas de ensino cooperativo ou associativo e ainda muitos outros centros e colégios de iniciativa marcadamente privada. Ora estas múltiplas realidades, quando têm de ser traduzida em variáveis, deixam apenas como possível uma aproximação ao conceito de arranjo institucional.

Como tal, assumiu-se que a informação referente à configuração institucional *da oferta educativa* do ensino básico e secundário seria traduzida de forma mensurável através de duas subcategorias que, de um modo considerado adequado, se aproximam do arranjo institucional *Estado* e do *Mercado-Comunidade*. No primeiro caso, considera-se a oferta educativa pública e no segundo caso a oferta privada. Em ambos, as variáveis são construídas por aproximação à tipologia institucionalista e são descritas por meio de um conjunto de indicadores resultantes da organização e tratamento de dados estatísticos nacionais e concelhios adquiridos junto do GIASE e referentes ao ano lectivo 2004-2005. Desta forma, pensamos conseguir um procedimento de análise da informação esquematizado de forma a respeitar o enunciado teórico deste trabalho e com o qual nos propomos compreender a expressão e a homogeneidade territorial da oferta educativa.

Assim sendo, e de forma a serem feitas comparações e classificações, os dados foram organizados em função da natureza institucional, dos ciclos e níveis de ensino, das modalidades e das áreas dos cursos oferecidos. Seguidamente, de acordo com os contributos de Lopes (1980), foi adoptado um método de análise regional para apurar o

grau de homogeneidade da distribuição da oferta. Para tal, elegeu-se como indicador de especialização o Quociente de especialização (Qe) que compara a estrutura da oferta educativa concelhia, no que diz respeito a uma dada componente, com a estrutura de referência dessa mesma oferta em Portugal Continental. O Qe tem a seguinte fórmula de cálculo:

$$Qe_{ij} = \frac{\frac{X_{ij}}{X_j}}{\frac{X_i}{X}} \quad Qe_{ij} \geq 0$$

Onde: X_{ij} : Oferta educativa i no Concelho j

$X_j = \sum_i X_{ij}$: Oferta educativa total no Concelho j

$X_i = \sum_j X_{ij}$: Total da oferta educativa i no Continente

$X = \sum_i \sum_j X_{ij}$: Oferta educativa total no Continente

O quociente obtido avalia em que medida o concelho j é especializado na oferta educativa i , relativamente ao padrão de referência. O valor mínimo de Qe é zero, quando a componente não está presente no concelho, é menor que um, quando o concelho j não é relativamente especializado na componente de oferta i e pode ser superior a um, quando o seu peso for superior ao que se observa na região padrão/referência.

Após o apuramento dos Qe , de modo a estabelecer padrões que permitam compreender a estruturação espacial da oferta educativa, procedeu-se a uma análise de tipo classificatória. Este método, também designado por *análise cluster*, consiste no agrupamento das observações dos indivíduos da nossa população, concelhos, de acordo com as similaridades das suas características, formando grupos os mais homogêneos possíveis. Seguindo os contributos de Hair et al. (2006) os procedimentos adoptados consistiram no agrupamento de indivíduos (278 concelhos de Portugal Continental), na consideração de oito variáveis (Anexo 1), na selecção do tipo de agrupamento *não*

sobreposto (um concelho irá pertencer a um e apenas um agrupamento), na opção pelo método de agregação *K-Means* e da *distância euclidiana*. Para conclusão do processo classificatório cumpriu-se a etapa respeitante à validação e à explicitação do perfil de cada um dos grupos formados, tendo para tal utilizado a *análise discriminante*.

Todos os procedimentos estatísticos efectuados contaram com o recurso ao software estatístico *SPSS (versão 16.0)* e os resultados obtidos foram apresentados de forma a facilitar a sua análise e compreensão, sob a forma de tabelas, gráficos e figuras (mapas).

4. Configuração Institucional da Oferta Educativa: O Estado e o Mercado-Comunidade

Em Portugal Continental, no ano lectivo 2004-2005, o ensino básico e secundário dispunha de 11.601 estabelecimentos de ensino, onde exerciam funções 164.216 docentes e onde se encontravam matriculados 1.439.087 alunos, cujos percursos de formação consistem, genericamente, em 5 modalidades: o regular com 89,53% dos alunos, o recorrente com 7,17%, o profissional com 2,26%, o qualificante com 0,62% e o artístico especializado com 0,21%.

Esta realidade traduz-se numa rede que conta com uma forte presença do arranjo institucional *Estado*. De facto, os números não deixam dúvida: 87,4% dos alunos estão matriculados em escolas do ensino público e apenas 12,6% frequentam estabelecimentos de ensino privado. Porém, importa referir que a esta distinta expressão se junta um conjunto de outras características que resultam numa distinta configuração da oferta educativa do *Estado* e do *Mercado-Comunidade*.

4.1. O Estado, o Mercado-Comunidade e a oferta educativa

De facto, o *Estado* assume um lugar de indiscutível centralidade na escolarização das crianças e jovens portugueses, apesar da sua relevância não ser uniforme em todos os ciclos e níveis de ensino. Já o *Mercado-Comunidade* detém, na globalidade, um peso pouco significativo, apesar do seu estatuto não remeter para uma mera supletividade, uma vez que a maioria dos seus recursos e da sua frequência escolar está concentrada no 3º ciclo do básico e, sobretudo, no ensino secundário (Tabela 1).



Tabela 1: O Estado e o Mercado-Comunidade na configuração institucional da oferta educativa

Oferta Educativa	Arranjos Institucionais	
	Estado	Mercado-Comunidade
Estabelecimentos	Expressão – elevada	Expressão – baixa
	Diversidade - elevada	Diversidade - baixa
Docentes	Expressão – elevada	Expressão – baixa
	Qualificação - elevada	Qualificação - elevada
Alunos	Expressão - elevada	Expressão - baixa
Modalidades		
Ensino regular	Expressão – elevada	Expressão – média alta
	Centrada no 1º ciclo	Centrada no 1º ciclo
Ensino artístico	Expressão – reduzida	Expressão – reduzida
	Centrada no secundário	Centrada no 1º ciclo
Ensino profissional	Expressão – reduzida	Expressão – média baixa
	Centrada no secundário	Centrada no secundário
Ensino qualificante	Expressão – reduzida	Expressão – reduzida
	Centrada no 3º Ciclo	Centrada no 3º Ciclo
Ensino recorrente	Expressão – baixa	Expressão – baixa
	Centrada no secundário	Centrada no secundário
Ciclos		
1º Ciclo	Expressão – muito elevada	Expressão – reduzida
2º Ciclo	Expressão – elevada	Expressão – baixa
3º Ciclo	Expressão – elevada	Expressão – baixa
Secundário	Expressão – elevada	Expressão – baixa
Secundário-Cursos		
Via Geral Áreas	Expressão – média	Expressão – média baixa
	CT – Expressão média	CT – Expressão média
Via Profissional Área	Expressão – baixa	Expressão – média alta
	CSCD – Expressão média	Planos Próprios – Expressão

Tomemos, agora, em consideração cada dimensão dos atributos dos dois arranjos institucionais: parque escolar, corpo docente, percurso escolar, modalidades de ensino, cursos do ensino secundário e respectivas vias de ensino.

O parque escolar público integra treze tipologias de edifícios, com cerca de dois terços a corresponderem a escolas básicas do 1º ciclo. Esta diversidade parece estar relacionada, designadamente com a pressão da procura escolar, em consequência do alargamento da escolaridade obrigatória para nove anos, com o deficit de equipamentos existentes na altura no país e, ainda, com os crescentes ritmos de concentração urbana, em especial na faixa litoral portuguesa (Macedo e Afonso, 2002; Barroso e Viseu,

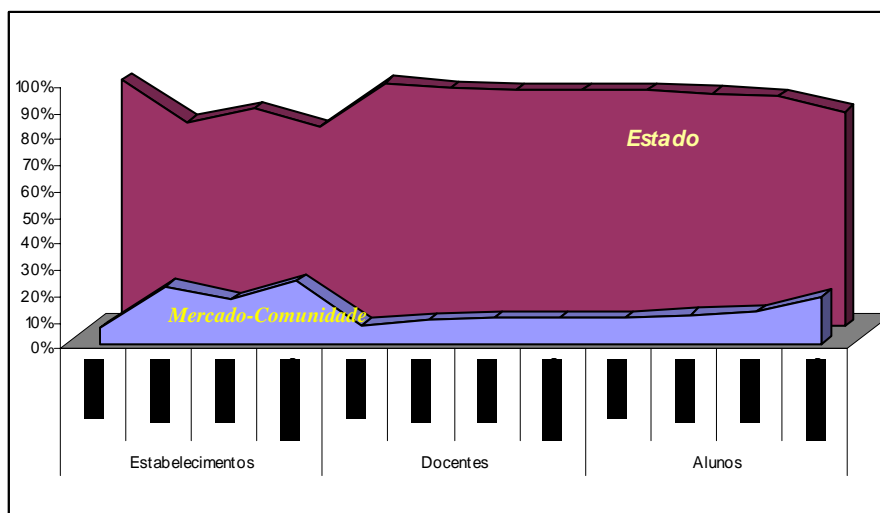
2003). O parque escolar privado integra cinco tipologias de estabelecimentos, mas está relativamente concentrado em estabelecimentos de tipo multi-nível. Na sua maioria ministram o 1º ciclo do ensino básico. Porém, a rede privada detem uma significativa expressão no parque nacional da oferta do ensino profissional e alguma representação no secundário e no 2º ciclo do ensino básico. Esta realidade parece estar relacionada com dois aspectos: uma relativa fragmentação dos agentes educativos e uma certa relevância no ensino profissional.

O corpo docente em exercícios de funções nas escolas públicas tem um elevado nível de qualificação, dado que mais de quatro quintos dos professores são licenciados. No entanto, permanecem no sistema público certa de um quinto de docentes, do 1º ciclo, que são bacharéis. Mas, a taxa de mestres e doutores está a crescer, particularmente entre os docentes do 3º ciclo do ensino básico e secundário. Comparativamente, o corpo docente privado também tem um bom nível de qualificação académica. Porém, cerca de um quarto dos professores do 1º ciclo apenas possui o grau de bacharel. E, a taxa de docentes mestres e doutores, apesar de ser igualmente reduzida, é transversal a todos os ciclos e níveis de ensino.

A população escolar da rede pública elege como preferida a modalidade de ensino regular. De facto, nove em cada dez alunos frequentam esta modalidade. O ensino recorrente é a modalidade que detém ainda alguma expressão, mas o ensino artístico, qualificante e profissional têm uma reduzida expressão. Também a população da rede privada adopta o ensino regular como modalidade preferida, porém cerca de um em cada seis alunos opta pelo ensino profissional. Tal como acontece na rede pública, o ensino recorrente tem alguma expressão, mas os ensino artístico e qualificante têm uma expressão muito reduzida.

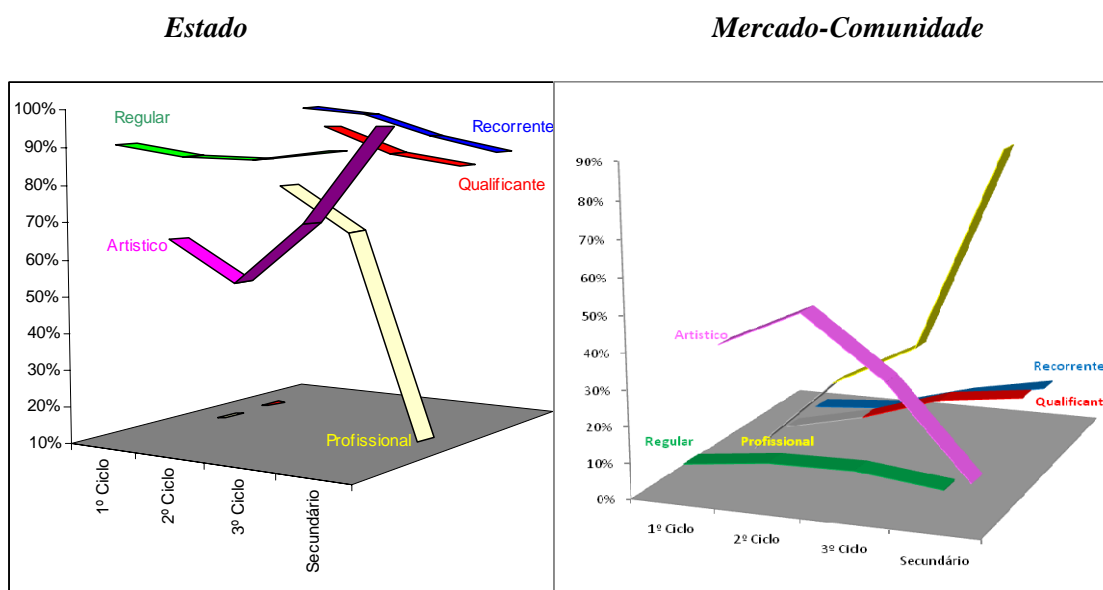
No que concerne às modalidades de ensino verifica-se que a oferta educativa e formativa pública tende a diversificar-se, de forma cada vez mais significativa. Esta tendência de diversificação é particularmente importante pois está associada ao facto da escola pública ir perdendo alguma relevância, não só em termos de alunos e docentes, como principalmente em termos de estabelecimentos de ensino (Gráfico 1).

Gráfico 1. Peso relativo do ensino público e privado por ciclos e níveis de ensino



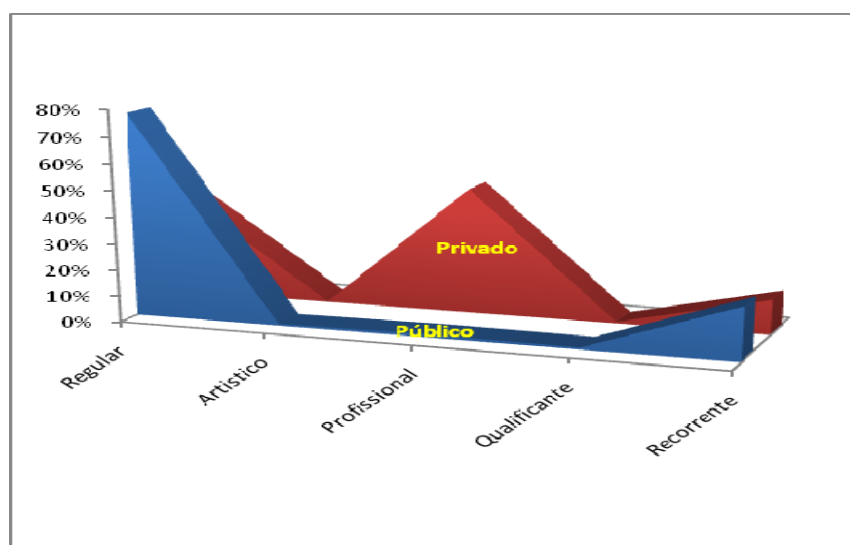
Porém, esta perda não é transversal a todas as modalidades de ensino. É no ensino profissional, qualificante e recorrente que a rede pública perde alunos para privada. Entre os alunos que frequentam as escolas privadas são os do 1º ciclo que mais preferem a modalidade artística. Já no que se refere ao qualificante, recorrente e profissional o padrão das opções é semelhante ao da oferta pública: o qualificante centra-se no 3º ciclo e os restantes no ensino secundário. Acresce que a diversificação dos percursos escolares tem como particularidade o facto de se ir reduzindo a expressão do ensino regular e artístico, enquanto que aumenta a relevância das restantes modalidades (Gráfico 2).

Gráfico 2. Alunos por modalidades e por ciclos e níveis de ensino



Analisando as estruturas de oferta do ensino secundário verifica-se que existe uma significativa diferenciação entre as redes pública e privada. Se na pública em cada dez alunos sete preferem o ensino regular, dois o recorrente e um o profissional, já, no caso da privada cerca de cinco frequentam o profissional, quatro o regular e um o recorrente (Gráfico 3).

Gráfico 3. Alunos do secundário por modalidades de ensino



Acresce a esta distinção uma natureza relativamente dualizada da orientação curricular dos vários cursos oferecidos. De um lado, têm-se cursos orientados para o prosseguimento de estudos e de outro os cursos preferencialmente orientados para a via profissional. Na rede pública dois em cada três alunos preferem os cursos da via geral, enquanto na rede privada três em cada cinco alunos preferem os cursos da via profissional. Relativamente às áreas dos cursos da via geral não se verificam grandes diferenças entre as preferências dos alunos das redes pública e privada. A maioria frequenta o agrupamento curricular das ciências e tecnologia. No que diz respeito à via profissional, na rede pública os alunos elegem como favoritos os cursos da área das Ciências Sociais, Comércio e Direito, enquanto que nas escolas privadas dois em cinco alunos optam por cursos integrados nas áreas de Planos Próprios (Gráficos 4 e 5).

Gráfico 4. Alunos do ensino secundário por áreas dos cursos da via geral

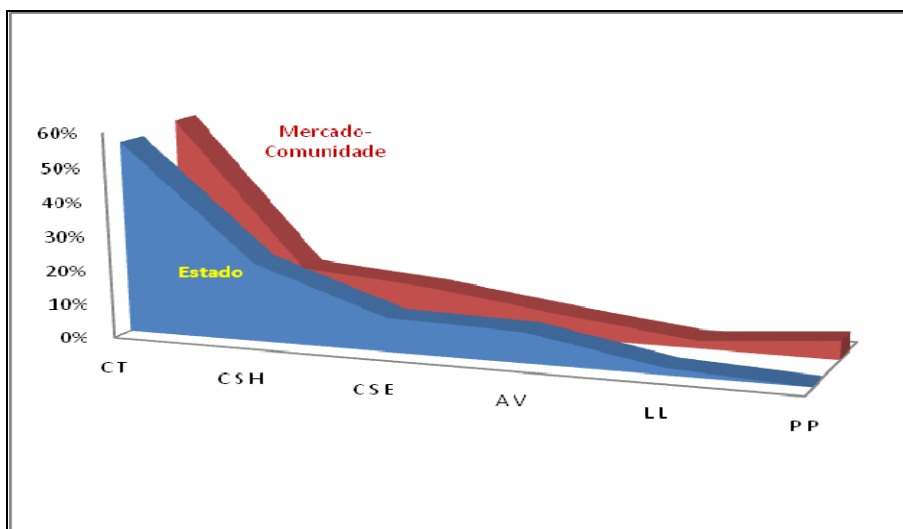
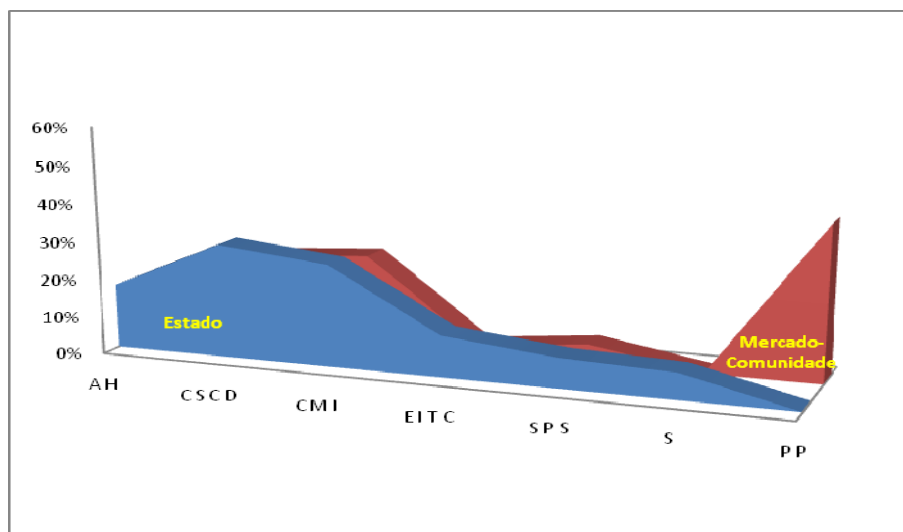


Gráfico 5. Alunos do ensino secundário por áreas dos cursos da via profissional



Em síntese, apesar de se reconhecer que existem algumas características que apontam para traços em comum: (i) centralidade da Escola Pública; (ii) crescente alargamento, diversificação e segmentação da oferta; (iii) dualidade de vias na orientação curricular dos cursos do ensino secundário, a relevância e os atributos dos dois arranjos institucionais que governam a oferta educativa são distintos. O *Estado* assume um lugar de indiscutível centralidade na escolarização das crianças e jovens portugueses, apesar da sua relevância não ser uniforme em todos os ciclos e níveis de ensino. Já o *Mercado-Comunidade* detém, na globalidade, um peso pouco significativo. No entanto, esta pequena relevância, não confere à rede privada um estatuto de mera supletividade, uma

vez que a maioria da sua frequência escolar está concentrada no 3º ciclo do básico e, sobretudo, no secundário. Acresce que os seus atributos também têm uma natureza distinta. Na busca de uma tipificação, as características que foram identificadas estão sumariados na Tabela 2.

Tabela 2. Atributos da configuração institucional da oferta educativa

	Estado	Mercado-Comunidade
<i>Percurso escolar preferido</i>	<i>Ensino regular</i>	<i>Ensino regular</i>
<i>Modalidades de Oferta</i>	<i>Crescentemente alargada e diversificada, sobretudo no secundário</i>	<i>Fortemente diversificada no secundário</i>
<i>Cursos preferidos do secundário</i>	<i>Via geral (prosseguimento de estudos)</i>	<i>Via profissional</i>
<i>Área de preferência dos cursos da via geral</i>	<i>Ciências e tecnologia - científico-humanísticos</i>	<i>Ciências e tecnologia - científico-humanísticos</i>
<i>Área de preferência dos cursos da via profissional</i>	<i>Ciências sociais, comércio e direito</i>	<i>Planos próprios</i>

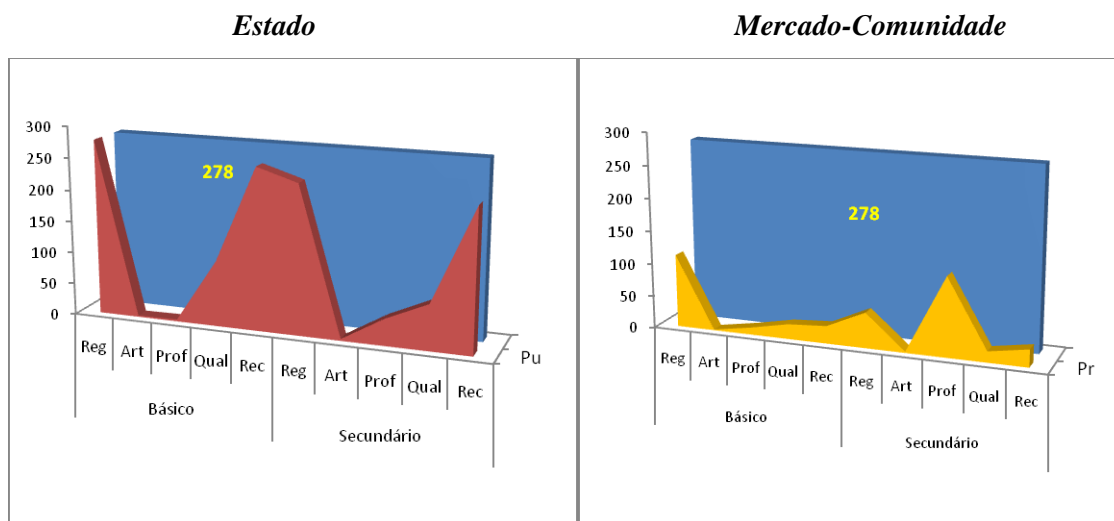
5. Expressão e Homogeneidade Territorial da Oferta Educativa

A oferta educativa do ensino básico e secundário tem uma distribuição espacial muito heterogénea, não só em termos da sua natureza institucional como também em termos de níveis e modalidade de ensino. A rede pública cobre a totalidade dos concelhos em termos do ensino básico, mas não está presente em 31 no secundário. O ensino regular é o que cobre a maioria dos concelhos (básico-278 e secundário-235), seguida do recorrente (255) e do qualificante (103). A oferta privada tem uma rede concelhia que cobre 112 concelhos no ensino básico e apenas 54 no secundário. A modalidade de ensino oferecida pelo privado num maior número de concelhos é o profissional (121), seguida do regular (112). A rede de oferta do **Estado** cobre todo o território continental, enquanto a do **Mercado-Comunidade** apenas cobre cerca de 60% dos concelhos. Porém, as diferenças estendem-se para além da dimensão espacial das respectivas redes, uma vez que a sua estrutura interna também é distinta. Ao contrário do **Estado** que está mais presente no ensino básico e nas modalidades de ensino regular



e recorrente, o **Mercado-Comunidade** está mais presente no ensino secundário e cobre um maior número de concelhos na oferta da modalidade profissional (Gráfico 6).

Gráfico 6. Oferta educativa concelhia, segundo natureza institucional, níveis e modalidades



Estas diferenças foram confirmadas com o apuramento dos **Qe** concelhios. De facto, cerca de 80-85% dos concelhos têm uma oferta especializada na rede pública do ensino regular e recorrente, cerca de 35% ou são especializados no ensino qualificante da rede pública ou no profissional da rede privada, 20% são especializados na rede privada do ensino regular, 10% no recorrente e no qualificante, igualmente da rede privada, e 5% no profissional da rede pública (Tabela 3).

Tabela 3: Especialização concelhia das redes de oferta educativa

Concelhos	Qe-Reg	Qe-Prof	Qe-Qual	Qe-Rec
Estado	249	13	103	217
Mercado-Comunidade	55	95	30	31

Tendo em conta os níveis de especialização apurados, vai-se, em seguida, proceder ao apuramento da tipologia espacial da oferta, utilizando para tal a ferramenta estatística multivariada da *análise cluster*. O processamento da análise classificatória produziu quatro clusters, dois de grande dimensão (125 e 115 casos) e dois de pequena (25 e 13 casos).



Tabela 4. Apuramento de 4 clusters pelo critério K-Means e distância euclidiana

Número de casos em cada cluster	
<i>Cluster 1</i>	125
<i>Cluster 2</i>	115
<i>Cluster 3</i>	13
<i>Cluster 4</i>	25

Todos os indicadores foram significativos na diferenciação dos clusters, apesar do seu nível discriminatório ser diferenciado. Os indicadores representativos da oferta privada e do ensino regular público são os que mais diferenciam, seguidos do indicador da segmentação da oferta pública, enquanto que os representativos das vias, geral e profissional, dos cursos do ensino secundário público, têm um poder discriminatório mais reduzido. Ou seja, as características da oferta que mais diferenciam os agrupamentos obtidos remetem não só para a sua natureza institucional, com também para os restantes atributos, como sejam, a segmentação e a dualidade das vias do ensino secundário (ver Anexo 2).

Para conclusão do processo classificatório procedeu-se à validação destes resultados, tendo-se para tal recorrido à *análise discriminante*. Como é possível observar na Tabela 5, a matriz dos resultados da classificação apura que 98,9% dos casos estão correctamente classificados. Com um nível tão elevado de probabilidade de classificação correcta é de concluir que a solução de apuramento de quatro *clusters* é válida.



Tabela 5. Matriz dos resultados da classificação

		Cluster Number of Case	Predicted Group Membership				
			1	2	3	4	Total
Original	Count	1	124	1	0	0	125
		2	1	113	0	1	115
		3	0	0	13	0	13
		4	0	0	0	25	25
	%	1	99,2	,8	,0	,0	100,0
		2	,9	98,3	,0	,9	100,0
		3	,0	,0	100,0	,0	100,0
		4	,0	,0	,0	100,0	100,0
a. 98,9% of original grouped cases correctly classified.							

Terminado o processo classificatório importa caracterizar cada um dos *clusters* apurados, recorrendo para tal aos vários outputs produzidos. Uma vez que os centróides dos clusters finais, calculados com base na média de cada variável, reflectem as características dos casos típicos de cada cluster, é possível referenciar que o *cluster 1* está positivamente mais relacionado com o ensino regular público, o *cluster 2* com a segmentação da oferta e a via profissional do ensino público, o *cluster 3* com as modalidades alternativas ao ensino regular privado e o *cluster 4* com o ensino regular e a via geral do secundário privado (Tabela 6).

Tabela 6. Centros dos clusters finais

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
QergPu	0,5525	-0,0377	-1,1273	-2,0028
QergPr	-0,3890	-0,0965	-0,3038	2,5469
QeapqrPu	-0,4942	0,7628	-0,9775	-0,5294
QeapqrPr	-0,0953	-0,3213	3,1759	0,3032
QesvgPu	0,1922	0,1909	-1,5961	-1,0094
QesvgPr	-0,2616	-0,2166	-0,3146	2,4683
QesvpPu	-0,3233	0,5290	-1,0714	-0,2596
QesvpPr	-0,0960	-0,3825	3,6637	0,3343

Esta breve tipificação comprova que existem distâncias consideráveis entre os centros dos quatros clusters obtidos e que as mesmas são correspondentes às dissimelhanças apuradas. O centro do **cluster 1** dista do **cluster 2** apenas cerca de 1,7, mas 5,6 e 4,9 dos **clusters 3 e 4**. Já o centro do **cluster 2** dista do **3** e do **4** cerca de 6,2 e 4,7, respectivamente. Enquanto os **clusters 3 e 4** distam entre si cerca de 6,1. Ou seja, as distâncias dos **clusters 1 e 2** são menores, quando comparadas com as distâncias entre os restantes, porém tal não é estranho dado que ambos resultam do poder discriminatório de variáveis representativas da oferta pública (Tabela 7).

Tabela 7. Distâncias entre os centros dos clusters finais

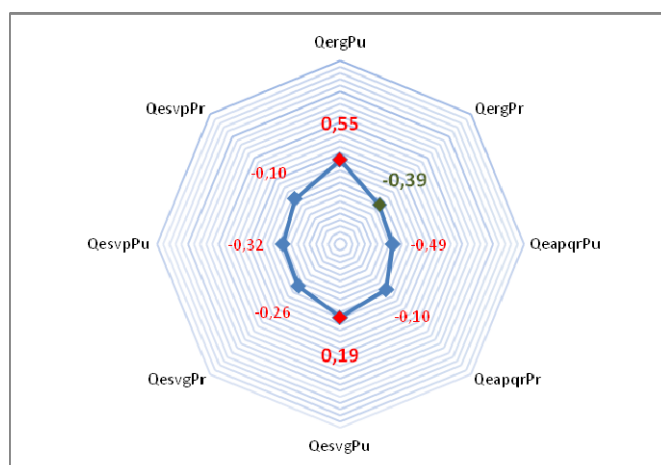
	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Cluster 1		1,6957	5,6266	4,9391
Cluster 2	1,6957		6,2149	4,7638
Cluster 3	5,6266	6,2149		6,0974
Cluster 4	4,9391	4,7638	6,0974	

Na tentativa de melhor caracterizar os quatro grupos apurados e o grupo pré-definido, elaborou-se uma representação gráfica que procura visualizar as suas características de modo a sistematizar o perfil de cada um deles.

Cluster 1 – Estado Educador

O **Cluster 1** integra 125 concelhos que se caracterizam por uma **elevada centralidade da oferta pública**, particularmente pelo contributo positivo dado pelo ensino regular e pelos cursos da via geral do ensino secundário e pela reduzida expressão da oferta privada, por uma **segmentação da oferta muito reduzida**, dada a pequena relevância das modalidades alternativa ao ensino regular e, também, por uma **dualidade de vias não muito acentuada**, apesar da prevalência da via geral dos cursos do ensino secundário (Gráfico 7).

Gráfico 7. Configuração institucional da oferta educativa do *Cluster 1*

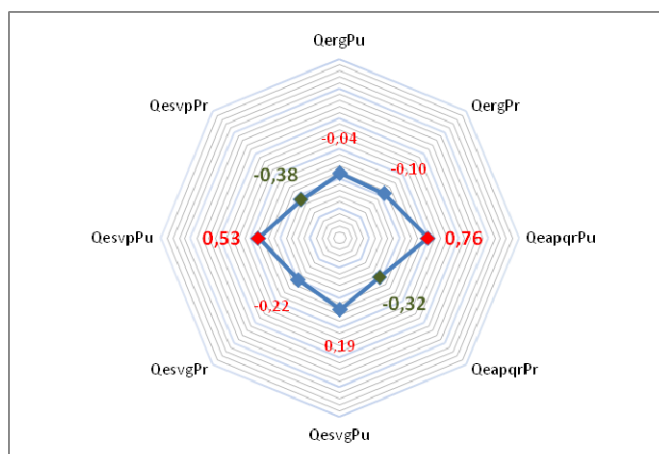


Estas características consubstanciam a escola criada, difundida e massificada pela *modernidade*. A Escola para *todos* e o mais unificada possível, que o Estado-Providência foi cimentando e massificando no quadro do regime de acumulação *fordista*. A tradução desta realidade, no quadro da análise institucionalista da educação, é evocada na literatura através da designação **Estado Educador** e com ela pretende-se traduzir um modelo de escola cuja orientação curricular assenta no princípio de igualdade de oportunidades.

Cluster 2 - Estado Vocacionalista

O *Cluster 2* agrupa 115 concelhos que também se caracterizam por uma **elevada centralidade pública**, mas diferencia-se do agrupamento anterior pelo contributo positivo da oferta pública nas modalidades profissional, qualificante e recorrente e nos cursos da via profissional do ensino secundário. É certo que o arranjo institucional que aqui também prevalece é o **Estado**, porém com uma oferta cujos atributos essenciais são uma **significativa segmentação e dualidade de vias** dos cursos oferecidos, em virtude da sua especialização nas modalidades alternativas ao ensino regular e da tendência de prevalência da vias profissional do ensino secundário (Gráfico 8).

Gráfico 8. Configuração institucional da oferta educativa do *Cluster 2*

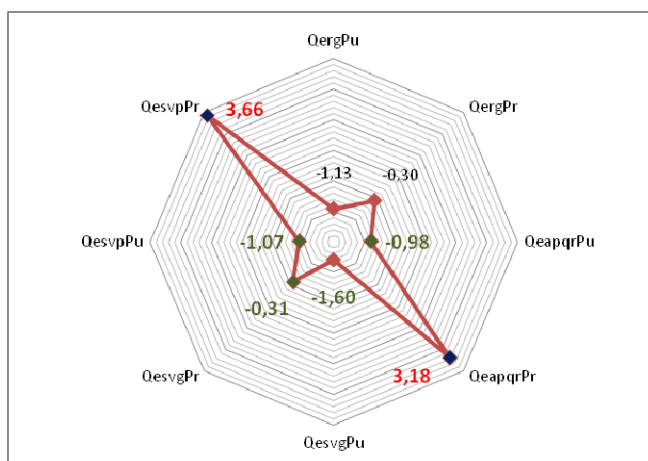


Esta realidade foi aqui traduzida através da designação **Estado Vocacionalista** e com ela pretende-se sublinhar que os principais atributos deste grupo de concelhos são a elevada centralidade pública e a relevância do percurso escolar de natureza vocacional, representado pela frequência dos cursos profissionais. Estes atributos remetem para uma formulação das políticas educativas marcada pela ideia de que a aquisição de competências conduz à melhoria da empregabilidade e que estas são essenciais à modernização das economias. Emerge, assim, uma aceção da Escola-instituição enquanto espaço de antecipação de vínculos profissionalizantes, suportado na ideia de que a deficiência dos sistemas educativos é resultado de não se incutir nos jovens uma “disposição favorável ao trabalho” e de não se desenvolverem as competências necessárias à “inserção na vida activa” (Alves, 2007, p. 63).

Cluster 3 – Quase-mercado Vocacionalista

O **Cluster 3** agrupa 13 concelhos é diferenciado dos dois agrupamentos anteriores, fundamentalmente, pelo elevado contributo da rede privada. Como pode ser observado no Gráfico 9 estes concelhos têm, comparativamente, uma reduzida presença do arranjo institucional Estado. Porém, são altamente especializados nas modalidades alternativas ao ensino regular e nos cursos do ensino secundário da via profissional. Isto é, têm uma **elevada presença do Mercado-Comunidade** e uma **acentuada segmentação** da sua oferta, bem como **uma forte dualidade de vias** de ensino, com prevalência da modalidade profissional.

Gráfico 9. Configuração institucional da oferta educativa do *Cluster 3*

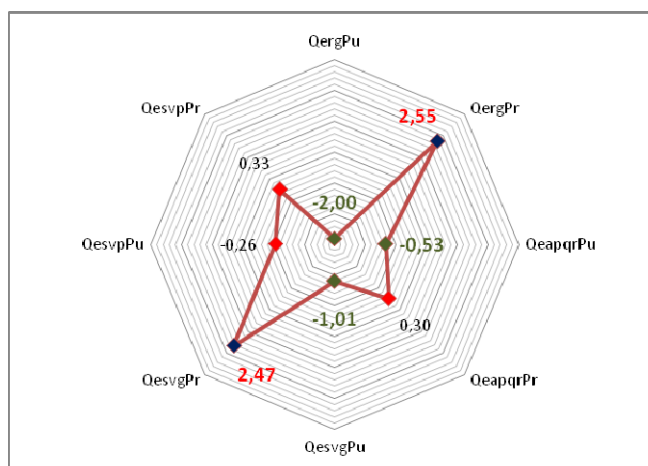


Esta realidade foi aqui traduzida através da designação **Quase-Mercado Vocacionalista** e com ela pretende-se destacar a relevância da rede privada na “disputa” do mercado educativo, em particular na fileira dos cursos profissionais.

Cluster 4 – Quase-mercado Educador

O *Cluster 4* corresponde ao agrupamento de 25 concelhos é diferenciado dos restantes, fundamentalmente pelo contributo positivo da rede privada no ensino regular e nos cursos da via geral do ensino secundário. Como pode ser observado no Gráfico 10 estes concelhos, tal como os do Cluster 3, contam com uma pequena presença do arranjo institucional Estado, em contrapartida à **relevância do Mercado-Comunidade**. Porém, diferencia-se do anterior dado que a sua **oferta é pouco segmentada** e a **dualidade das vias** dos cursos do secundário também é **pouco significativa**. Estes atributos resultam da sua elevada especialização no ensino regular e de uma certa prevalência da via geral do secundário.

Gráfico 10. Configuração institucional da oferta educativa do *Cluster 4*



Esta realidade foi aqui traduzida através da designação **Quase-Mercado Educador** e com ela pretende-se sublinhar o estatuto supletivo da rede privada herdado do percurso de massificação da escolarização em Portugal.

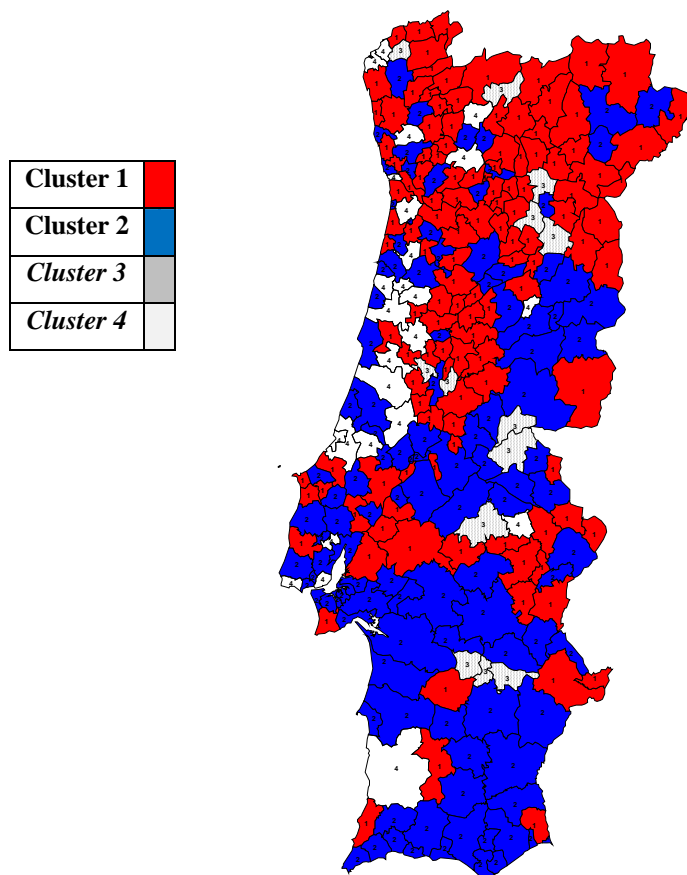
Com o apuramento das quatro tipologias da configuração institucional da oferta educativa confirma-se uma significativa diferenciação na expressão territorial dos arranjos institucionais **Estado** e **Mercado-Comunidade**, não só ao nível da cobertura territorial das suas redes de oferta, como também ao nível da respectiva especialização. Estas realidades, ao serem vertidas em categorias classificatórias revelaram que cada um dos quatro *clusters* tem atributos e padrões territoriais diferenciados e fronteiras e contornos distintos (Figura 1):

- (i) O **Estado** (*Clusters 1 e 2*) tem uma **presença muito alargada no todo continental** (86% dos concelhos);
- (ii) O **Mercado-Cominidade** (*Clusters 3 e 4*), apesar de ter alguma dispersão, tem uma presença mais significativa nos concelhos da **faixa litoral centro** do país;
- (iii) A **oferta educativa** com uma natureza **unificada** (*Cluster 1 e 4*) desenha-se predominantemente a **norte do Tejo e na faixa oeste-este**, compreendida entre Peniche, Almeirim e Évora: o **Estado Educador** (*Cluster 1*) tem uma presença mais forte no **norte e centro**, enquanto que o **Quase-mercado Educador** (*Cluster 4*) está mais presente nos concelhos da **faixa litoral centro**;
- (iv) A **oferta educativa** com uma natureza **vocacionalista** (*Cluster 2 e 3*) tem um padrão territorial comparativamente distinto do anterior, dado que a maioria dos concelhos se situam a **sul do Tejo**: o **Estado Vocacionalista** (*Cluster 2*) estende-se a grande parte dos concelhos do **litoral sul e Algarve** e o **Quase-mercado Vocacionalista** (*Cluster 3*) tem a sua maior presença no **interior centro e sul**.

Finalmente, é de interesse assinalar, pela sua especificidade, que Lisboa e Porto integram ambos o Cluster do **Quase-Mercado Educador**; Catorze dos dezasseis concelhos da Área Metropolitana de Lisboa e do Algarve integram o Cluster do **Estado**

Vocacionalista; na Área Metropolitana do Porto, num total de 34 concelho, o *Estado* é o arranjo institucional prevalecente (88% dos concelhos).

Figura 1. Tipologias espaciais - *Estado* e *Mercado-Comunidade*



6. Conclusão

Os resultados apresentados nesse trabalho mostram os principais atributos da configuração institucional da escola pública e revelam a sua respectiva expressão territorial. No que se refere à dimensão nacional da oferta pública identificaram-se como principais atributos: a relevância da centralidade do Estado; o alargamento, diversificação e segmentação da oferta; a dualidade na orientação curricular do ensino secundário (via geral e via profissional). No que concerne à dimensão territorial apurou-se que existe uma significativa disparidade na distribuição espacial da oferta pública que é passível de ser vertida em diferentes tipologias. O processamento classificatório apurou 5 clusters, cujos principais atributos foram traduzidos por: **Cluster 1 – Estado**

Educador, Cluster 2 – Estado Vocacionalista, Cluster 3 – Estado Inclusivo, Cluster 4 – Estado Concorrencial e Cluster 5 – Estado Educador Híbrido.

Se esta primeira aproximação à dimensão espacial da oferta educativa trouxe alguma luz à compreensão dos fenómenos que governam a educação, os seus resultados apenas podem ser referenciados no quadro das variáveis utilizadas. Porém, independentemente da necessidade de futuros desenvolvimentos, este estudo confirmou que existem diferenças territoriais na configuração institucional da oferta pública e abriu caminho a novas interrogações: Será que existe relação entre as variáveis de identidade e dinâmicas territoriais e as variáveis definidoras da configuração territorial dos arranjos institucionais que governam a educação?

7. Bibliografia

- Alves, Natália (2007). E se a melhoria da empregabilidade dos jovens escondesse novas formas de desigualdade social? *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, n.º 2, pp. 59-68.
- Barroso, João (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade*, 82, 63-92.
- Barroso, João (2005). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educação & Sociedade*, 92, 725-51.
- Colletis, G., Gilly, J-P e Pecqueur, B. (2001). *Inscription spatiale des firmes, gouvernance des territoires et régulation d'ensemble*. Comunicação apresentada em Troisièmes Journées de la Proximité “Nouvelles Croissances et Territoires”, Paris. Consultado em Setembro de 2005 na Universidade da Beira Interior em <http://www.jm.u-psud.fr/~adis/rubriques/p/prox/i6-1.pdf>
- Boyer, Robert e Saillard, Yves (2002). *Régulation Theory – The State of the art*. London: Routledge.
- Dupriez, Vincent e Maroy, Christian (2003). Regulation in school systems: a theoretical analysis of the structural framework of the school system in French-speaking Belgium. *Journal of Education Policy*, 4, 375-392.
- Hair, J., Black, W., Babin, B., Anderson, R. e Tatham, R. (2006). *Multivariate Data Analysis*. New Jersey, Pearson Prentice Hall.
- Hollingsworth, J. Rogers e Boyer, Robert (1997). *Contemporary Capitalism – The embeddedness of institutions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lopes, A. Simões (1980). *Desenvolvimento Regional*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

- Maroy, C. (2004). Regulations and inequalities in European Education Systems: final report. Consultado em Janeiro de 2009 em <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm#wp12>
- Reis, José (2007). A Economia Impura: O mundo onde é necessário haver instituições e governação. *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco* (Vol II). Coimbra: Coimbra Editora.
- Stoer, S. R., Cortezão, Luiza e Correia, J. Alberto (2001). *Transnacionalização da Educação. Da crise da educação à “educação” da crise*. Porto: Afrontamento.
- Storper, Michael e Harrison, Bennett (1992). Flexibilité, hiérarchie et développement regional: les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990'. In Benko, G. B. e Lipietz, A. (Ed.) *Les régions qui gagnent*. Paris: Presses Universitaires de France.

ANEXOS

Anexo 1: Indicadores da configuração institucional da oferta educativa – (Qe)

INDICADORES	Centralidade Escola Pública	Segmentação da Oferta	Dualidade da Oferta do Secundário
Qe	Natureza institucional	Modalidades de ensino	Vias dos cursos
QergPu	Público	Regular	
QeapqrPu		Artístico, Profissional, Qualificante e Recorrente	
QesvgPu			Via Geral
QesvpPu			Via Profissional
QergPr	Privado	Regular	
QeapqrPr		Artístico, Profissional, Qualificante e Recorrente	
QesvgPr			Via Geral
QesvpPr			Via Profissional

Anexo 2: Resultados da ANOVA – 4 Clusters – K-Means e distância euclidiana

	Cluster		Error		F	Sig.
	Mean Square	df	Mean Square	df		
QergPu	51,7071	3	0,4448	274	116,2448	0,0000
QergPr	61,1184	3	0,3418	274	178,8297	0,0000
QeapqrPu	38,9564	3	0,5844	274	66,6583	0,0000
QeapqrPr	48,8084	3	0,4766	274	102,4201	0,0000
QesvgPu	22,4668	3	0,7650	274	29,3698	0,0000
QesvgPr	55,8493	3	0,3995	274	139,8116	0,0000
QesvpPu	20,6180	3	0,7852	274	26,2581	0,0000
QesvpPr	65,0894	3	0,2983	274	218,2076	0,0000