

[273]

# ESCOLA A TEMPO INTEIRO: PROBLEMATIZAÇÃO DE UM “MODELO” DE IMPLEMENTAÇÃO

Carlos Pires

Departamento de Ciências Humanas e Sociais, Escola Superior de Educação de Lisboa

*[Resumo] O presente texto é um contributo para a compreensão dos processos de concepção e execução duma política pública de educação conduzida pelo Governo e enquadra-se no campo mais vasto de uma investigação em curso. É apresentado e problematizado um “modelo” de implementação do conceito de Escola a Tempo Inteiro (ETI), a partir das representações dos princípios que lhe estão subjacentes (decorrentes das retóricas do discurso oficial) confrontando-o com as representações de outros actores que marcam as suas posições e explicitam as suas lógicas de argumentação reportadas a outros referenciais.*

*[Palavras-chave] Escola a Tempo Inteiro, Análise das políticas públicas, Política Educativa*

## 1. Contextualização

O conteúdo da presente comunicação emerge de uma investigação sobre as medidas de política educativa desenvolvidas em Portugal com vista à promoção do conceito de “Escola a Tempo Inteiro” (ETI) no âmbito do 1.º ciclo do ensino básico<sup>1</sup>. O estudo focaliza-se na acção do Estado, através do Governo, na condução de uma política pública educativa concreta, em interacção com outros actores sociais que “se reportam a referenciais, lugares e processos de decisão distintos” (Barroso, 2006, p.11) procurando compreender e explicar os processos de “problematização” e de “preconização” (Delvaux, 2009, pp. 265-272) que lhe estão subjacentes.

A opção por uma abordagem pela “análise das políticas públicas” (Pollet, 1987; Meny & Thoenig, 1992; Muller & Surel, 1998; Knoepfel, *et al.* 2006; Kübler & Maillard, 2009; Paquin & Lachapelle, 2010) permite, enquanto suporte conceptual e heurístico construir a política pública pela própria análise que dela é feita e pelo conjunto dos discursos que a acompanham, nomeadamente os emitidos pelos actores dessas políticas (Hassenteufel, 2008). Atendendo às potencialidades desta abordagem, van Zanten (2004) na sua “grelha” de leitura de construção e implementação das políticas de educação, contempla a “análise das políticas públicas” como uma das abordagens para o estudo das políticas educativas

e van Haecht (1998) defende que estas teriam a ganhar ao serem analisadas à luz daquela abordagem. Também o projecto europeu de investigação *KNOW&POL*<sup>2</sup> assenta em análises inspiradas no estudo das *políticas públicas* (Barroso, *et al.*, 2007) como o demonstra a revisão de literatura que o suporta (Draelants & Maroy, 2007). É disso exemplo a tendência das “novas políticas educativas” (Mons, 2007) (descentralização política, autonomia dos estabelecimentos de ensino, formas de privatização do ensino, regulação baseada nos resultados) que, no contexto de um movimento de evolução global das políticas públicas, são susceptíveis de ser analisadas com as mesmas ferramentas (Mons, 2008). É nesta lógica que se enquadra o “desenvolvimento de projectos de investigação centrados no estudo da concepção e gestão de políticas educativas concretas” (Barroso, *et al.*, 2006, p.7) como é o caso da ETI (Pires, 2007), ou da avaliação de medidas específicas como a generalização das actividades de enriquecimento curricular (Madureira *et al.*, 2008; 2011).

O conceito de ETI remete para diversas representações (“projecto”, “programa”, “política”, “medida política”, tipologia de escola...) e a sua construção e interpretação dependem das perspectivas pelas quais é abordado. Na presente abordagem, o conceito é associado a um conjunto de medidas políticas (Pires, 2007; Ferreira e Oliveira, 2007) cuja tentativa de problematização

1 - Resulta do processo de elaboração uma tese de doutoramento, com o título provisório “A construção de sentidos em política educativa: o caso da Escola a Tempo Inteiro”, sob a orientação do Professor Doutor João Barroso, no âmbito de um programa de Doutoramento em Educação, na área de especialização de Administração e Política Educativa, no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

2 - “The role of knowledge in the construction and the regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors”, projecto Aprovado pela União Europeia, no quadro da Prioridade 7 “Citizens and governance in a knowledge based society”

(apesar das diferentes perspectivas) se encontra reflectida noutros textos (Pires, 2007; Cosme e Trindade, 2007; Ferreira e Oliveira, 2008; Abrantes, 2009, Palhares, 2009). Procurando contribuir para a compreensão dessa problematização, perspectivou-se o “programa de generalização das AEC” como instrumento de regulação, ensaiando um quadro explicativo para a sua inscrição na *agenda política* (Pires, 2009) e evidenciando-se as suas características coercivas e normativas (Pires, 2011) sobre os principais actores envolvidos no processo e o modo como são organizadas as relações sociais em função daquele programa. Actores esses, dotados de recursos, possuidores de uma certa autonomia e estratégias e capacitados para fazer escolhas, cuja acção pode ser conduzida pelos seus interesses materiais e/ou simbólicos, eventualmente, reportados a “referenciais” (Muller, 1995, 2004), a partir dos quais constroem as suas representações.

Nesse sentido, torna-se pertinente mapear os discursos desses actores, observados a partir de múltiplos pontos de produção e ancoragem (Barroso, *et al.*, 2007, p. 8), de que é exemplo a incursão nos *debates parlamentares* (palco de confronto de lógicas de argumentação), em que se procura compreender e analisar a forma como a Assembleia da República tratou a questão da *escola tempo inteiro* (Pires, *no prelo*). Assim, a incursão em “cenas” (Delvaux, 2007) de debate da política permite a construção dos sentidos subjacentes à sua *formulação*, em que, numa perspectiva de análise “cognitiva” e “normativa” (Muller e Surel, 1998; Surel, 2004) o “peso dos elementos do conhecimento, das ideias, das representações ou das crenças sociais” (Surel, 2004, p.78) é determinante.

É nesta perspectiva que coloco o presente texto, focalizando-o nos discursos que acompanham a política emitidos pela “autoridade pública” (Meny & Thoenig, 1992, p.9), responsável pelo “quadro de acção” dessa mesma política e pelos discursos dos restantes actores directamente implicados no processo. O registo aqui apresentado é baseado num *corpus* documental constituído por textos disponibilizados *on-line* referentes ao período compreendido entre 13 de Março de 2005 e 31 de Julho de 2008. A sua selecção

assentou cumulativamente em três critérios:

- referência(s) explícita(s) às expressões de pesquisa: “escola a tempo inteiro”; “ensino do inglês”; “ensino de inglês” “inglês no 1.º ciclo”; “enriquecimento curricular”.
- produzidos pelos actores;
- tornados públicos nos portais institucionais do Governo e do Ministério da Educação e nos *sites* oficiais dos restantes actores e nos periódicos institucionais disponibilizados *on-line*.

São também consideradas: no caso do Governo, as entrevistas concedidas à imprensa pelos seus membros, bem como as respostas do Ministério da Educação aos grupos parlamentares; no caso dos partidos políticos com assento parlamentar, são também consideradas as “perguntas” e os “requerimentos” remetidas ao Governo, no âmbito da sua acção parlamentar.

Preterindo o mapeamento da estratégia de informação protagonizada pelos actores e a diacronia dos documentos<sup>3</sup> focalizo o texto no que designei por “modelo” de operacionalização do conceito de ETI e nas suas dimensões de análise, emergentes de um processo de categorização. Este “modelo” caracteriza-se pela providência de ofertas educativas com características disciplinares, em articulação com a componente curricular obrigatória, de forma a perfazer uma jornada contínua de ocupação dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico decorrente da obrigatoriedade de alargamento do funcionamento dos estabelecimentos de ensino:

- pressupõe a oferta de *actividades de enriquecimento curricular* (AEC): gratuitas, de frequência facultativa, de oferta obrigatória (ensino do inglês e apoio ao estudo), financiadas pelo Estado, através do ME e promovidas por entidades promotoras, preferencialmente autárquicas, que deverão garantir recursos educativos (docentes, instalações, equipamentos, materiais), directamente, ou através de “entidades parceiras” e pelos agrupamentos de escolas através dos seus recursos docentes (*apoio ao estudo*);
- privilegia actividades disciplinadas como o *ensino do inglês o ensino da música e a actividade*

*física e desportiva* permitido a permeabilidade, através da flexibilização de horários, entre as actividades curriculares e as de enriquecimento curricular;

- exige que os responsáveis pelas actividades detenham habilitações adequadas em conformidade com um perfil traçado em despacho ministerial;
- exige que os agrupamentos de escolas incorporem as actividades nos seus planos e projectos, garantindo a sua *articulação* com a componente lectiva, bem como os processos de *supervisão* através dos docentes do 1.º ciclo, nomeadamente, dos professores titulares de turma;
- pressupõe que os estabelecimentos de ensino com 1.º ciclo do ensino básico alarguem o seu horário de funcionamento para, pelo menos, oito horas diárias e admite a incorporação de outras actividades que permitam a guarda e ocupação dos alunos para além desse horário (“pontas dos horários”).

Parto do pressuposto de que este “modelo” se funde com o conceito de “programa de acção” formulado pelo Governo. Como tal, incorpora os seguintes aspectos a ter em conta no processo de análise:

- existência de *objectivos* mais ou menos explícitos cuja formulação ou construção revela *representações* e *valores* que se polarizam entre a *igualdade de oportunidades* e a *eficiência* aliada a um léxico que lhe é comum (melhoria, modernização e qualidade);
- configuração próxima do conceito de “instrumento de acção pública” que impõe regras de jogo, veicula valores, assume uma representação do real, condiciona a acção dos actores e determina recursos a utilizar e por quem (Lascoumes e Le Galès, 2007), cuja escolha e concepção não são meras questões técnicas, pois há uma dimensão política nesse processo, na medida em que o instrumento não é neutro, mas portador de valores, alimentado por uma interpretação do social e por concepções precisas do(s) modo(s) de regulação (Lascoumes e Le Galès, 2004, p. 13);
- representação de formas de *coacção*, na medida em que “compreende decisões de natureza mais

ou menos autoritária, em que, quer de forma explícita ou somente latente, a coerção está sempre presente” (Muller, 2004, p. 22);

- Apresentação de um conjunto de *normas e procedimentos* impondo regras de funcionamento aos estabelecimentos de ensino, promovendo mecanismos de supervisão e de avaliação e sugerindo a reconfiguração da “organização pedagógica e da gestão curricular” (Pires, 2007, p. 79).

Face ao exposto diria que o referido “modelo” afigura-se como algo imposto, de “formato (quase) único”, reportando-se a determinadas representações, valores e princípios e normas de acção, preconizados pelo Governo, dos quais aparentemente é portador e, como tal, confronta-se com as representações de outros actores que podem reportar-se a outros referenciais. Assim, decorrente da análise dos discursos, apresenta-se um breve mapeamento da representação, pelo Governo, dos *princípios orientadores* que subjazem ao conceito de escola a tempo inteiro para, de seguida, focalizar o texto no referido confronto entre actores tendo como suporte as *dimensões analíticas* do “modelo”.<sup>4</sup>

## 2. Representações dos princípios orientadores do conceito de ETI

A análise dos textos seleccionados permite escrutinar alguns aspectos relacionados com a percepção da realidade educativa por parte dos responsáveis políticos que, de alguma forma, se relacionam com a política em estudo, influenciando-a ou condicionando-a. Partindo dessas representações, procuro mapear, através da retórica discursiva dos textos informativos do Governo, os princípios da acção, ou seja, as *normas* que, aparentemente, estão subjacentes à política. São destacadas fundamentalmente duas ideias relacionadas entre si:

- a escola como centro das políticas educativas;
- a escola pública como plataforma de igualdade de oportunidades ao serviço da diminuição das desigualdades sociais.

Enquanto centro das políticas

educativas, é entendido que a escola deverá assumir mais protagonismo e responsabilidades na condução dessas políticas. Perante o real percebido, em que é admitido que “a escola já mudou muito” emerge o real desejado, que compreende a transformação da escola “no centro da política educativa e tornar isto explícito”, pois “há muitas coisas que só podem ser bem feitas se forem assumidas pelas escolas porque estão realmente próximas dos problemas dos alunos”. Estas convicções da Ministra da Educação podem ser traduzidas em projecções da acção a desenvolver, focalizada na providência de “condições adequadas e necessárias para concretizar as medidas de política centradas nas escolas”, no sentido de ser alterado o “actual contexto de resultados dos alunos”. Este é, “efectivamente, o objectivo estruturante da actuação do ME e está na base de todas as medidas lançadas”.

A focalização da política educativa na melhoria dos resultados escolares parece pressupor a execução de planos de acção que se materializam na *optimização* das “duas variáveis mais importantes para os resultados educativos (...), os **professores** e o **tempo**”. Como tal, “verificámos o funcionamento das escolas e analisámos aquilo que poderíamos mudar para que aquelas duas variáveis [pudessem] ser optimizadas”. Baseiam-se nestes pressupostos, os processos de reconfiguração da distribuição e organização do serviço docente e a plena ocupação dos alunos em actividades educativas através do alargamento do horário de funcionamento dos estabelecimentos de ensino e da generalização das AEC. Evidencia-se, assim, a representação de que a introdução de *melhoria do funcionamento* da escola pública leva à sua qualificação. Melhoria essa que passa pela requalificação e optimização dos espaços e, também, pela variável *tempo* ao nível da sua organização e optimização: “a escola deve proporcionar aos alunos tempo de recreio, tempo de estudo individual e novas aprendizagens”; “os tempos na escola devem ser tempos de ocupação útil para os alunos”.

Estas *normas* remetem para a necessidade de existência de outros espaços e tempos, para além dos lectivos e, nesse

sentido, “o espaço e tempo escolar não se pode reduzir ao horário do docente do 1.º ciclo”. Assim, ganha força normativa a ideia de que uma maior permanência dos alunos em contexto escolar e enquadrados em actividades com intencionalidade educativa conduz à melhoria dos seus resultados. Da mesma forma, tendo em conta a importância atribuída às variáveis **tempo** e **professores**, ganha força, também, a ideia de que uma maior permanência dos professores na escola promove “um melhor acompanhamento dos alunos” e, por conseguinte, uma “maior presença dos docentes na escola só pode conduzir a melhores resultados”.

Na retórica dos discursos do Governo, as medidas de política educativa implementadas concorrem para “a melhoria do funcionamento das escolas públicas colocando-as ao serviço das famílias e dos alunos, e, dessa forma, promovem uma verdadeira igualdade de oportunidades”. Esta representação encontra-se relacionada com o conceito de ETI, em que a escola do 1.º ciclo é vista como uma “nova realidade (...) em termos de espaços físicos e de conteúdos e de participação das autarquias” e “como espaço de acesso a recursos para todas as crianças do ensino básico”, “com acesso universal e gratuito à aprendizagem de inglês, música e actividade física”. Ou seja, é convicção do Ministério da Educação que, com a generalização das AEC, é dado “cumprimento ao *Princípio da igualdade de oportunidades, acesso e sucesso de todos os alunos*, que decorre da Constituição da República Portuguesa e da Lei de Bases do Sistema Educativo”.

## 3. As dimensões de um “modelo” de implementação do conceito de ETI

Partindo dos pressupostos que enformam a caracterização do “modelo” de implementação das *ofertas educativas* subjacentes ao conceito de ETI e tendo em linha de conta as representações dos princípios orientadores torna-se pertinente apresentar os resultados da análise daquele “modelo”, através de apenas três das “dimensões” analíticas deduzidas daquela caracterização: D1. “natureza das ofertas educativas”; D2. “promoção das ofertas educativas”;

4 - As citações que surgem ao longo do presente texto são extraídas de documentos devidamente codificados que incorporam o corpus documental da investigação. Atendendo à economia do texto, ao facto de os documentos não poderem aqui ser consultados e de não acrescentarem informação pertinente neste contexto, não é feita a referência codificada aos documentos dos quais as citações são retiradas. O discurso encarrega-se de as contextualizar, quer como sendo do Governo, ou de outros actores.

D4. “efeitos colaterais da operacionalização das ofertas educativas”.

Resultantes da análise de conteúdo dos textos que constituem o *corpus* documental emergem, de forma indutiva, para cada uma das dimensões, o que considere ser “domínios de argumentação” que sugerem e incorporam posições dos actores<sup>5</sup> face ao “modelo”, sujeitando-o a a “provas” como a de “pertinência”, de “exequibilidade” ou de “aceitabilidade” (Delvaux, 2009, pp. 267-268).

### 3.1. Natureza das ofertas educativas

Dos princípios consagrados para o ensino básico, aplica-se às AEC o da *gratuidade* e o da *universalidade*, mas não o da *obrigatoriedade*. Quanto ao primeiro, o Ministério da Educação é peremptório ao afirmar que a “frequência desta actividade educativa extracurricular é gratuita, não havendo, portanto, lugar a qualquer comparticipação por parte das famílias”, cabendo aos órgãos executivos das escolas “o papel de pugnar por uma escola a tempo inteiro, universal e gratuita”, isto é, “com acesso universal e gratuito à aprendizagem de inglês, música e actividade física, refeições e transporte escolar para todas as crianças do primeiro ciclo, o que até 2005 era um privilégio de apenas algumas crianças, aquelas cujos pais podiam pagar tais actividades”. Este princípio da universalidade, aqui ligado ao da gratuidade, está insistentemente presente nos discursos informativos oficiais sendo particularmente reforçado pelas palavras “todos” (os alunos) ou “todas” (as crianças) e conotado com a promoção da “igualdade oportunidades” presente em vários slogans de que é exemplo o seguinte: “a escola a tempo inteiro é um desiderato do ME para TODOS os alunos”. É também clarificado que, apesar desta intenção de universalidade, aderir ou não aderir é uma opção das famílias como o testemunha a declaração da Ministra da Educação:

*alargámos o funcionamento em dez horas por semana, criando uma verdadeira escola pública a tempo inteiro para actividades de enriquecimento curricular, dando oportunidade para o acesso de todos os alunos, cujas famílias o desejem, a terem inglês apoio ao estudo, actividade física e*

*desportiva, e ensino da música, entre outras expressões artísticas ou outro tipo de actividades.*

Registe-se que esta clarificação remete para a ideia de que a não adesão das famílias priva os respectivos educandos de uma componente importante da sua formação, o que denuncia uma certa perspectiva coerciva e uma afirmação da bondade do Estado. Perspectiva esta que é intensificada com a afirmação de que o “Ministério tem entendido que, apesar de facultativas, as AEC devem ser frequentadas por todos os alunos, tendo em vista a sua integração plena nos Projectos Educativo e Curricular de Escola”, tendo em conta que contribuem “para a aquisição de conhecimentos e competências do aluno, tal como os conteúdos programáticos, as visitas de estudo, o acompanhamento dos alunos nas refeições, entre outras actividades”.

Ora, esta argumentação concorre para exaltar a importância das AEC elevando-as ao nível das actividades curriculares e passando a ideia de que a sua não frequência prejudica a formação integral do aluno. Por um lado, parece ficar manifesta a impressão de que sem a frequência das AEC não poderá haver desenvolvimento de competências em domínios (curriculares) trabalhados quase exclusivamente no âmbito dessas actividades. Por outro lado, é apresentada uma posição que pode suscitar a ideia de obrigatoriedade de frequência destas actividades, dentro do modelo proposto, coarctando a possibilidade de existência de outras ofertas substanciadas em modelos diferentes.

Das “vozes” dos outros actores resultam outros “domínios de argumentação” que marcam as fragilidade do modelo no que diz respeito à “natureza das ofertas educativas”:

- “*Enquadramento curricular*” – na representação dos actores, a forma como as actividades se reportam ao currículo do 1.º ciclo denunciam a ideia de que as AEC correspondem a componentes lectivas do currículo obrigatório transferidas para o prolongamento do horário, passando a pertencer ao domínio do extracurricular (“extracurricularização”). Por outro lado, é defendida a pertinência de tornar o

“ensino do inglês” uma actividade lectiva obrigatória, através da sua “curricularização”.

- “*Diversidade*” – existência de representações divergentes em relação ao tipo de actividades que devem ser oferecidas: i) mais próximas da ocupação do tempo livre (mera ocupação dos alunos, actividades estimulantes, de carácter lúdico); ii) de carácter mais académico (valorização de áreas próximas das AEC, ou seja, de enriquecimento do currículo); iii) de maior valorização pessoal, incluindo formas de apoio escolar.
- “*Frequência facultativa*” – as representações dos actores revelam consenso em torno da ideia de que embora oferecidas, as actividades não lectivas deverão ser de frequência facultativa, embora entendam que o “modelo” implementado pode representar formas de coacção que favorecem a frequência obrigatória na medida em que exclui outras alternativas, obrigando muitas vezes os alunos a desistir de outras actividades.
- “*Universalidade*” – há entendimento consensual de que as ofertas educativas devem ser proporcionadas a todas as crianças, de forma generalizada.
- “*Estandardização*” – a representação da forma estandardizada de implementação das ofertas educativas é questionada pela reivindicação da promoção de outras estratégias e metodologias e da adaptação às realidades locais e escolares.
- “*Escolarização*” – a representação de uma perspectiva escolarizada das ofertas educativas de enriquecimento curricular conduz à denúncia e contestação de um “modelo” que preconiza a transferência da “forma escolar” para contextos não lectivos, em que “mais do mesmo” é uma expressão recorrente para o identificar.

5 - Governo e sua administração; partidos políticos com assento parlamentar (BE, CDS-PP, PCP, PEV, PS e PSD); federações sindicais de professores (Fenprof e FNE); associações profissionais de professores (APEM, APPI, CNAPEF/SPEF); Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP); Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP); Confederação Nacional das Instituições Solidárias Social (CNIS).

### 3.2. Promoção das ofertas educativas

A promoção das actividades prende-se com os estatutos e papéis dos actores na promoção não só das AEC, mas também da “componente de apoio à família” ao nível das “pontas dos horários” e, até, das interrupções lectivas. Sobre esta matéria os textos informativos do Governo põem em relevo uma estratégia assente no “desenvolvimento de metodologias de acção política baseadas nas parcerias com os pais, as autarquias e as escolas” e evidenciam que “os excelentes resultados devem-se fundamentalmente ao empenhamento das entidades promotoras (autarquias, associações de pais, agrupamentos, etc.<sup>6</sup>)”.

Pese embora a importância atribuída aos restantes actores, é nas autarquias, enquanto entidades promotoras, que os discursos oficiais do Governo se focalizam, podendo, assim, construir-se um percurso de legitimação da transferência de competências para os municípios, em matéria de educação. Assim, procura-se clarificar e passar a ideia de que com a ETI, o Ministério da Educação conseguiu fazer com que as autarquias ganhassem confiança e recuperassem o protagonismo perdido (ou devido). É nessa perspectiva que faz sentido afirmar que “pela metodologia das parcerias, reforçou-se e qualificou-se a intervenção das autarquias nas matérias de educação” e que “hoje temos, de uma forma geral, os autarcas cada vez mais interessados nas suas escolas”. Reforçando esta exaltação do trabalho dos municípios, a Ministra da Educação deixa escapar uma tendência para a exclusividade das autarquias na promoção das AEC ao afirmar que “o ME tem um papel de atribuição de recursos, de definição das orientações programáticas e definição dos perfis dos professores a afectar a esta actividade; mas cabe às autarquias, candidatando-se ao (...) financiamento, pôr em prática, no terreno, o programa”.

Nesta matéria de promoção das AEC, a retórica do discurso oficial do Governo faz, também, passar a ideia de que há liberdade de acção para as entidades promotoras implementarem os programas de forma contextualizada, flexível e autónoma, através de um “modelo flexível, descentralizado e adaptável às realidades locais

com grande autonomia por parte dos agentes envolvidos”, admitindo que “a concretização da ideia de escola a tempo inteiro passa pelo respeito por soluções de implementação diversificadas e adaptáveis às realidades locais”.

No domínio do *recrutamento dos professores*, neste caso das AEC, é vincada a perspectiva de que, teoricamente, é um processo que deve ser conduzido pelas autarquias (em articulação com as escolas) de forma flexível e contextualizada e não centralizada, que prima pela eficácia resultante de um trabalho de proximidade, o qual é apresentado como uma boa prática de descentralização de serviços tradicionalmente executados pela administração centralizada. Quanto à questão dos vencimentos destes professores é manifesto um certo descomprometimento por parte do Governo e colocado o ónus da responsabilidade nas autarquias, advertindo que “os objectivos dos programas de educação não estão relacionados com o combate ao desemprego, mas com os resultados a obter com os alunos”. Por sua vez, passa a ideia de que, no âmbito das suas competências, o ME fez o que havia a fazer (ou que lhe era possível fazer) fixando “regras quanto à remuneração dos docentes das actividades de enriquecimento curricular definindo, em sede de despacho ministerial um valor mínimo para as remunerações destes docentes”.

Passando a “palavra” aos outros actores, ainda no âmbito da dimensão da *promoção das ofertas educativas*, a informação recolhida organiza-se em torno de três “domínios de argumentação” – “generalização de um serviço público de educação”; recrutamento de professores”; “financiamento” – dos quais colocamos em destaque os dois primeiros:

Quanto à “generalização de um serviço público de educação”, a argumentação dos actores intervenientes monopolizada pela CNIS, polariza-se na ideia de que esse serviço público (para todos) não deve ser garantido exclusivamente pelo Estado (ou pela lógica imposta pela sua Administração) através dos seus serviços locais, mas também por entidades privadas, nomeadamente as IPSS. Como suporte desta argumentação são defendidas duas perspectivas que se relacionam entre si:

- uma lógica de complementaridade entre a manutenção dos serviços já existentes nas comunidades (financiados, ainda que parcialmente, pelo Estado) e outros serviços a implementar que contemplem as crianças por eles não abrangidas, materializada numa espécie de “modelo misto”. Nesta perspectiva, “o Estado garante condições para que surjam novas iniciativas onde a resposta solidária ainda é inexistente no sentido de ser alargado o apoio na educação integral a um maior número de crianças”;
- garantia do *princípio da subsidiariedade* em que “serviço público não significa ter de ser prestado, necessariamente, pelo sector público, podendo, prioritariamente, ser contratualizado com uma instituição de solidariedade social que lhe acrescente mais valor”. Nessa perspectiva, o Estado não pode ser o “grande e único educador e a tempo inteiro”.

Ainda no domínio da “generalização do serviço público de educação”, o argumento que ganha mais peso (pelas “vozes” do PCP e do BE e, ainda, da FENPROF) é o de que o “modelo” se configura como um *incentivo a formas de privatização do currículo da escola pública* ao promover a “adoção de lógicas empresariais e mecanismos de mercado” (FENPROF), tornando as AEC uma “porta de entrada dos privados na escola pública”. O Governo é assim acusado de assumir um compromisso com “os interesses neoliberais” (PCP) e com uma matriz ideológica de desresponsabilização crescente do Estado, nomeadamente, através de uma transferência de competências para as autarquias que possa levar à municipalização da educação, facto que se pode traduzir no acentuar das assimetrias regionais” (PCP)

No domínio do “recrutamento de professores”, a argumentação mais invocada pelos actores prende-se com a emergência de formas de *precariedade laboral* experienciadas na promoção das AEC, propondo e exigindo soluções de *estabilidade*. Daqui resultam, fundamentalmente, quatro considerações críticas: i) aproveitamento das situações de desemprego dos professores; ii) favorecimento da instabilidade; iii) generalização de falsos recibos verdes;

iv) disparidades nas remunerações. Perante este cenário, é exigida uma “harmonização dos valores remuneratórios destas actividades”. Para além desta argumentação, são expressivas as alusões à necessidade de garantia de detenção de *formação pedagógica e habilitações adequadas*, pelos professores das AEC, em particular no que diz respeito ao trabalho com crianças.

### 3.3. Efeitos colaterais da implementação do “modelo”

Emerge a convicção por parte do Governo de que “as alternativas à escola a tempo inteiro são alternativas pobres do ponto de vista educativo”, já que nas escolas públicas é criado “um espaço de educação, ensino e aprendizagem mais alargado e de melhor qualidade”. Estas declarações marcam um aparente ponto de ruptura com outros modelos de ofertas educativas, nomeadamente, os praticados nos centros de actividades de tempos livres (CATL), em particular os promovidos pelas IPSS, quer pelas ofertas educativas que proporcionam, quer pelo seu carácter selectivo, pela considerada reduzida abrangência, atendendo à convicção de que “apenas 25 por cento dos alunos tinham acesso (...), pagando as suas famílias esse serviço de apoio”. Esta situação, na retórica do discurso oficial divulgado publicamente, carecia de ser invertida por corresponder a uma forma de privatização de uma parte do processo educativo, havendo uma “desvalorização da escola pública, em especial no 1.º ciclo, porque as crianças frequentavam a escola pública de manhã, mas à tarde precisavam do complemento da escola privada”<sup>7</sup>. É aqui relevada uma posição que coloca o papel da escola pública em oposição à lógica de mercado e que defende a necessidade de “assegurar que o sistema público cumpre a função de garantir a igualdade de oportunidades entre os seus alunos”. Postura essa que parece ser extensiva às *estratégias individuais* integradas numa lógica de *liberdade de escolha pelas famílias*, ao assumir, o Ministério da Educação, que a escola pública (numa perspectiva “escolocêntrica”) deve ser a tempo inteiro e responsabilizar-se pela formação quase integral das crianças através de um “modelo” que se impõe aos modelos

praticados, principalmente pelas IPSS. É na característica escolarizada e disciplinarizada do “modelo” que o ME encontra argumentos para relativizar e até desvalorizar o princípio de liberdade de escolha aplicado a esta realidade, alegando que não é este princípio que está em causa, mas antes as actividades com práticas e objectivos diferentes”.

Do lado dos outros actores, os *efeitos colaterais* da implementação do “modelo” conjugam-se, principalmente, nas suas implicações nos CATL das IPSS e os argumentos que a eles se referem são exclusivos da CNIS e encontram-se organizados nos seguintes domínios de argumentação:

- “*Defesa da liberdade de escolha das famílias*” – bandeira ideológica hasteada pela CNIS na defesa dos CATL das IPSS, contra a hegemonia das AEC enquanto ofertas educativas monopolizadas pelos serviços do Estado. Teve o seu ponto alto com a apresentação duma Petição nacional à AR com a qual aquela organização pretende alcançar a “consagração da liberdade de escolha para as famílias, relativamente aos tempos livres dos seus filhos” e culminou com o anúncio do endurecimento de formas de protesto, caso não houvesse cedência e concessão desse direito. É, assim, recusada a ideia de “ocupação pelo Estado de todo o tempo educativo das crianças” e preconizado “um Estado-Garantia, na medida em que lhe compete garantir um mínimo de liberdade de escolha a todos os cidadãos”, cujo não reconhecimento é considerado uma inversão do princípio da subsidiariedade.
- “*Reconfiguração dos CATL*” – é entendido que através da implementação da ETI o Governo usou de *concorrência desleal*, uma “espécie de OPA (operação pública de ataque) hostil” causando o eventual desaparecimento dos CATL das IPSS, ou, pelo menos, provocando a sua reconfiguração, passando pela desactivação de recursos e pelo atendimento a novos públicos assumindo, em parceria, a garantia de outros serviços educativos, nomeadamente as designadas “pontas dos horários”.
- “*Sobreposição às funções dos*

*CATL*” – o “modelo” é visto como a substituição de uma resposta educativa considerada adequada por uma outra que começou por gerar a *desconfiança* de que pudesse atingir os níveis de cobertura já existentes, o que corresponderia a uma iniciativa meramente gratuita de “desactivação de uma resposta com qualidade a milhares e milhares de crianças”. É neste sentido que é entendido que o modelo imposto pelo Ministério da Educação se sobrepõe em zonas que as IPSS já asseguravam. Assim, a CNIS conclui que “o Estado não procurou colmatar as lacunas de cobertura de ATL que o país apresentava, mas apenas mal fazer o que estava a ser bem feito”.

### Referências Bibliográficas

- Abrantes, P., Campos, R., & Ribeiro, A. (2009). *Actividades de Enriquecimento Curricular: casos de inovação e boas práticas. Relatório Final (2.ª versão: revista e corrigida)*. Lisboa: CIES/ISCTE. Lisboa: CIES/ISCTE.
- Barroso, J. (2006). Introdução. In J. Barroso, (org.) *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 9-39). Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação da FPCE da UL.
- Barroso, J., Carvalho, L. M., Fontoura, M., & Afonso, N. (2007). As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*, 5-20.
- Cosme, A., & Trindade, R. (2007). *A Escola a Tempo Inteiro. Escola para que te quero?* Porto: Profedições.
- Delvaux, B. (2009). Qual o Papel do Conhecimento na Acção Pública? *Educação & Sociedade*, 30; n.º 109, pp. 959-985.
- Draelants, H., & Maroy, C. (2007). L'analyse des politiques publiques, un panorama. In B. Delvaux, & E. Mangez (org.) *Literature review integrative report on knowledge and policy*. Consultado em Março de 2010, em <http://www.knowandpol.eu>.
- Ferreira, F. &. (2007). Escola e Políticas Educativas: lugares incertos da criança e da cidadania. *Perspectiva*, 25 (1), 105-126.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politiques:*

7 - Parece estar subjacente a intenção de transladar para o contexto escolar, (por se entender ser da sua responsabilidade) os mecanismos de apoio extra (garantido pelo sector privado), não apenas para alguns alunos, mas para todos, nomeadamente, através da oferta obrigatória de “Apoio ao Estudo” (no âmbito das AEC), logo nos primeiros anos de escolaridade.

- l'action publique*. Paris: Armand Colin. Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*. Zurich: Verlag Rüegger.
- Kübler, D., & Maillard, J. (2009). *Analyser les Politiques Publiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Lascoumes, P., & Galès, P. (2004). L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes, & P. Galès (dir.), *Gouverner par les Instruments* (pp. 11-44). Paris: Press de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin.
- Mény, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mons, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris: PUF.
- Mons, N. (2008). Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales. *Revue Française de Pédagogie*, 164, 5-13.
- Muller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In A. Faure, G. Pollet, & P. Warin (dir.), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques. Débats autour de la notion de référentiel* (pp. 153-179). Paris: Éditions L'Harman.
- Muller, P. (2004). *Les Politiques Publiques* (4.<sup>a</sup> ed.). Paris: PUF.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Palhares, J. (2009). Reflexões sobre o não-escolar na escola e para além dela. *Revista Portuguesa de Educação*, 22(2), 53-84.
- Paquin, S., & Lachapelle, G. (2010). *L'Analyse des Politiques Publiques*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Pires, C. (2007). A Construção de Sentidos em Política Educativa: o caso da Escola a Tempo Inteiro. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 4, 77-86. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- Pires, C. (2011). Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC): o programa de generalização enquanto instrumento de regulação das políticas e dos atores. In Centro Interdisciplinar de Estudos Educacionais (CIED), *Actas do 4.º Encontro de Investigação e Formação: formar professores investigar as práticas (27 e 28 de Novembro de 2009)*. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança.
- Pires, C. (2009). O "programa de generalização das actividades de enriquecimento curricular" como instrumento de regulação da política educativa. In H. Ferreira, S. Bergano, G. Santos, C. Lima, & (org.), *Investigar, Avaliar, Descentralizar - Actas do X Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação* (pp. 1-12). Bragança: Instituto Politécnico de Bragança.
- Pollet, G. (1987). Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. In A. Faure, G. Pollet, & P. Warin (dir.), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques* (pp. 25-47). Paris: Éditions l'Harmattan.
- Surel, Y. (2004). Approches cognitives. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques* (pp. 78-86). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- van Haecht, A. (1998). Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques? *Education et Sociétés*, 1, 21-46.
- van Zanten, A. (2004). *Les Politiques d'Éducation*. Paris: PUF.