

ESCOLA A TEMPO INTEIRO EM PORTUGAL: as ideias e o “modelo” de implementação da política pública de educação

FULL-TIME SCHOOL IN PORTUGAL: ideas and the implementation “model” of a public policy of education

Carlos Pires

CIED, Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico de Lisboa; UIDEF, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa
E-mail: cpires@eselx.ipl.pt

INTRODUÇÃO

São vários os trabalhos já produzidos tendo como objeto a análise a política de Escola a Tempo Inteiro (ETI) em Portugal, de que são exemplo, entre outros, PIRES (2007; 2012; 2013; 2014; 2017) e ainda uma meta-análise do *corpus* de estudos já realizados no âmbito de trabalhos académicos nas instituições de ensino superior portuguesas, em fase publicação, do qual já se deu parcialmente conta em PIRES (2016; 2017). Assim, perante este cenário, torna-se aparentemente inútil e redundante a apresentação de mais um texto sobre o tema, após mais de dez anos de ETI em Portugal Continental. No entanto, a “anunciada” reentrada do tema na agenda política (generalização da ETI a todo o ensino básico) ressuscita o sentido analítico e a necessidade de voltar a olhar para o assunto de forma renovada.

Assim, no presente texto, apresenta-se as “coordenadas” que têm orientado o itinerário da problematização da política de ETI, partindo da sua definição e das suas características, passando pela sistematização e categorização das medidas que lhe estão subjacentes e pela representações dos problemas que integram a argumentação que justificam e legitimam a política, enquanto “ideia” construída.

Num segundo tópico do artigo, com base na literatura produzida, procura-se reafirmar as potencialidades heurísticas e interpretativas da política de ETI encarada como política pública de educação, numa conjuntura dominada por “novos modos de regulação das políticas educativas” (BARROSO, 2013), revisitando, de forma renovada, as suas dimensões analíticas, que a elevam a um potencial analisador das políticas educativas: a dimensão educativa, a dimensão política e a dimensão administrativa.

Complementarmente, revisita-se de forma breve o quadro interpretativo proposto pela “análise das políticas públicas”, mais precisamente, da “análise cognitiva das políticas públicas” em que as *ideias* jogam um papel decisivo, enquanto representações e esquemas de interpretação dos fundamentos da política, suscetíveis de permitir identificar e caracterizar os “instrumentos de ação” mobilizados nas (re)configurações do “modelo” de implementação, neste caso, da política de ETI.

REVISITANDO A PROBLEMATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ESCOLA A TEMPO INTEIRO

Retomando a definição que temos usado noutros trabalhos e que outros autores já têm mobilizado, o conceito de ETI reporta-se à “criação e generalização de condições que permitam aos alunos a sua permanência na escola pública, acompanhados e enquadrados em atividades educativas ao longo de todo o tempo escolar diário” (PIRES, 2007, p. 78). Pressupõe uma confluência de medidas dirigidas ao 1.º ciclo do ensino básico (1.º CEB) (correspondente aos quatro primeiros anos de escolaridade obrigatória):

- as “condições estruturantes” que, no caso do 1.º CEB, estiveram relacionadas com a (re)configuração da rede de escolas (a maior parte isoladas e de reduzida dimensão), a generalização das refeições escolares e do regime dito “normal” de funcionamento dos estabelecimentos com atividades letivas de manhã e de tarde;
- a ampliação do tempo escolar, através do alargamento do horário de funcionamento (obrigatório) dos estabelecimentos de ensino público com 1.º ciclo do ensino básico durante, no mínimo, 8 horas diárias e, pelo menos, até às 17h30;

- a focalização na melhoria da componente letiva ao nível no “*core curriculum*”, sobretudo no português e na matemática – “disciplinas” sujeitas a avaliação externa nacional, através de provas de aferição, ou exames e avaliação externa internacional como é o PISA e outros testes internacionais –, para as quais existiram programas nacionais de formação de professores;
- a implementação generalizada e obrigatória de ofertas educativas de anunciada natureza extracurricular, gratuitas e de frequência facultativa: as “atividades de enriquecimento curricular” (AEC) em diversos domínios, a funcionarem após (e, pontualmente, antes ou entre) as atividades letivas curriculares, desenvolvidas com os alunos por professores(as)/técnicos(as) contratados(as) diretamente por “entidades promotoras” ou por outras entidades com as quais aquelas estabelecem parceria. As estatísticas oficiais referentes ao ano letivo 2017/18 indicam que 85,9% dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico frequentam as AEC (a maioria, atividades nos domínios artístico e desportivo), no âmbito do respetivo programa de generalização (DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2018);
- a oferta de atividades socioeducativas complementares de “apoio à família” (CAF), por estas comparticipadas financeiramente, que funcionam antes das atividades letivas e após as AEC, na hora do almoço e nas interrupções letivas, asseguradas por entidades com as quais são estabelecidas parcerias, geralmente após as 17h30. Os dados estatísticos indicam que apenas 20% de alunos daquele ciclo frequentam estas atividades, oferecidas em 41,3% das escolas públicas com 1.º CEB (DGEEC, 2018).

A problematização do conceito e da política de ETI em Portugal já foi apresentada, de forma desenvolvida e abrangente por PIRES (2012; 2014) e, entre outros trabalhos, particularmente para o público brasileiro, mais recentemente, e de forma sucinta, pelo mesmo autor (PIRES, 2017). Dessa problematização retiramos a configuração da ETI como medida compensatória que, como salienta BARROSO (2014), visa “a promoção da igualdade de oportunidades no acesso a atividades paraescolares” (p. 9), com implicações tão diversas como a “missão da escola, o currículo, a organização pedagógica, a

gestão, as relações entre escola e família, o papel do Estado e dos diferentes níveis da administração” (p. 10).

É neste âmbito que temos vindo a problematizar a ideia de ETI em Portugal, enquanto política pública de educação, cuja análise permite compreender o papel do Estado e da escola pública no alcance de um difícil equilíbrio entre a garantia da igualdade de oportunidades e a promoção da eficácia e da qualidade do sistema educativo na garantia do sucesso educativo dos alunos. Estes referenciais são amplamente preconizados pelas agências internacionais, de que é exemplo a Unesco, que na sua agenda da para a América Latina recomendou a ampliação da jornada escolar, traduzida em programas de escolas de tempo integral, em vários países “como estratégia para a melhoria da equidade e da qualidade educacional” (CAVALIERI, 2016, p. 977). Também na sequência dos resultados das avaliações internacionais como o PISA e dos seus efeitos de homogeneização, tem havido profundas alterações na reconfiguração das jornadas escolares em diversos países, como assinala BARROSO (2014), quer de prolongamento da jornada (como é o caso da Alemanha), quer da sua redução e flexibilização (como é o caso da França). Também no caso português, a “prova de pertinência” (DELVEAUX, 2009) que terá levado à antecipação da ETI enquanto ideia construída como solução, pareceu resultar da necessidade de resolver os problemas de insucesso dos alunos portugueses denunciados pelos resultados do PISA, sobretudo em matemática. No entanto, as “ideias construídas”, vão sendo submetidas a “provas” de “exequibilidade” (DELVEAUX, 2009) “na altura em que estão a ser transformadas em decisão” (id., *ibid.*), bem como a “provas” de “aceitabilidade”, em particular ao serem consideradas geradoras de outros problemas ou de “efeitos perversos” (id., *ibid.*). Ora, estas reconfigurações das “ideias” resultam, em parte, dos efeitos da aceitação (ainda que parcial) dos argumentos vertidos nas “provas” a que vão sendo sujeitas. É nesta interação entre o processo de problematização e o da construção de “ideias” que, com base nos processos investigativos, emergem os problemas, que fazem parte do argumentário justificativo da política de ETI e do seu “modelo” de operacionalização. São exemplos das representações desses problemas, as seguintes:

- a ausência de competitividade e conseqüente desigualdade de oportunidades quando a situação portuguesa é comparada com a de outros países, por exemplo, da ausência de iniciação precoce do ensino de línguas estrangeira, em particular do inglês;

- a existência de grandes lacunas ao nível da lecionação das áreas curriculares disciplinares no campo das expressões, em particular a educação musical, e da educação física e de grandes discrepâncias no tempo dedicado pelos professores, na atividade letiva, às áreas nucleares, nomeadamente à língua portuguesa e à matemática;
- um tempo escolar “muito reduzido”, inadequado às necessidades das famílias e de ausência de qualidade e de eficiência na sua organização;
- as desigualdades sociais face à ausência de condições físicas e de acompanhamento para a consolidação das aprendizagens em casa (causa extraescolar ou condicionante social do insucesso escolar) geralmente colmatadas, pelas famílias, através da frequência de “atividades de tempos livres” (ATL) e do pagamento de “explicações”;
- a “omissão” social da escola pública, como fator influenciador do florescimento da livre iniciativa privada na prestação de serviços educativos, tornando o 1.º CEB como um dos principais fatores de desigualdade;
- incumprimento pelos municípios da sua suposta missão em matéria de garantia de ofertas públicas de serviços educativos e a perceção de ausência de trabalho articulado entre com as escolas públicas, apresentam-se como problemas, para os quais a ETI foi apresentada como solução política.

Recentemente, a partir de 2016, os discursos oficiais do Governo anunciam – numa lógica de “antecipação” ou de “mobilização pelo centro” (GARRAUD, 2004), embora não se perceba quais as situações problemáticas que precisam de soluções –, o compromisso de garantir a “generalização da Escola a Tempo Inteiro em todo o ensino básico” (do 1.º ao 9.º ano de escolaridade), enquanto medida integrada no âmbito da “redução do insucesso e abandono escolares”, sob o “pilar” da “qualificação dos portugueses/coesão e igualdade”. A iniciativa política conhecida até ao momento resume-se à solicitação de um estudo sobre a referida generalização da ETI. Também a “Agenda para a igualdade no mercado de trabalho e nas empresas”, relativamente à “conciliação trabalho-família”, aponta a generalização da ETI como medida exemplar.

Diríamos que estes enunciados são exemplos de formas de “rentabilidade política”, na lógica de um “mercado político” (GARRAUD, 2004) de “oferta pública”. Esta mobilização utilitarista do conceito de ETI toma-o como solução sem se perceber ou conhecer qual é o problema e qual a “prova de pertinência” que justifique a sua inscrição na agenda política. Também não se vislumbra o modelo de operacionalização tendo em conta as características dos 2.º 3.º ciclos do ensino básico: excessiva carga horária letiva dos e a idade dos alunos; a lógica disciplinar; a pluridocência... Face à previsível elevada despesa questiona-se a possibilidade de comparticipação pelas famílias. Questiona-se também o papel dos municípios e de outras entidades locais (muitas delas reconfiguradas organizacionalmente para receber os alunos do 2.º CEB no âmbito de atividades de tempos livres, após a implementação das AEC, a partir de 2005) no processo de generalização da ETI, e ainda a natureza das ofertas educativas, tendo em conta a intensificação de lógicas de autonomia e flexibilização curricular em processo de implementação nas escolas portuguesas.

Apesar dos enunciados e da especulação que se possa empreender sobre o assunto, parte-se do pressuposto de que a (re)construção das “ideias” que fundamentam a política, neste caso de ETI, resultará dos efeitos da aceitação (ainda que parcial), pelo Governo, dos argumentos vertidos nas “provas” a que vão sendo sujeitas, empreendidas por outros atores políticos e sociais que podem reportar-se a outros referenciais.

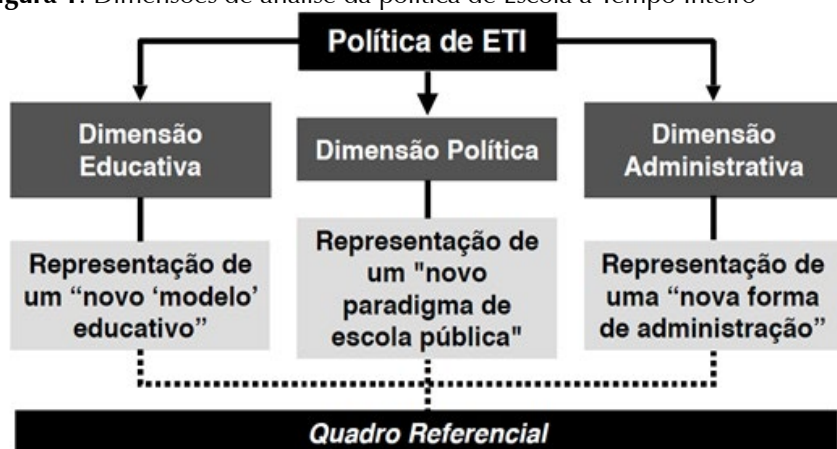
Torna-se, no entanto, algo evidente que são os referenciais de equidade e de eficácia, e a tensão entre eles, que estão na base da construção dos problemas para os quais a ETI foi apresentada como solução. Referenciais esses que, do ponto de vista analítico, são reveladores das controvérsias relacionadas com o conceito de “serviço público de educação” e da missão do Estado e consequentemente da escola pública, em articulação ou em tensão com o setor privado, na garantia desse serviço e no esbatimento dos efeitos das causas sociais do insucesso educativo.

A POLÍTICA DE ETI COMO ANALISADOR DA POLÍTICA EDUCATIVA

Este processo de problematização configura a política de ETI como um bom “analisador das políticas públicas para o 1.º ciclo do ensino básico” (BARROSO, 2014, p. 11), admitindo-se que integra as características intrínse-

cas e as propriedades que a tornam numa espécie de cristalizadora das medidas dirigidas aquele ciclo e também um importante analisador não só da política, mas também da educação e da administração educativa em geral (Pires, 2014, p. 46). Nesse sentido, convocamos as que temos vindo a designar de dimensões analíticas da política de ETI, amplamente desenvolvidas em Pires (2014) e sintetizadas, a título de exemplo, em Pires (2017, p. 5-9) – a educativa, a política e a administrativa –, cujas características são de seguida apresentadas e complementadas com as reconfigurações que têm sofrido (Figura 1).

Figura 1. Dimensões de análise da política de Escola a Tempo Inteiro



Fonte: Pires (2014)

Na *dimensão educativa* admite-se o princípio da sujeição do aluno a uma “educação global” ou integral, mas no contexto escolar, daí sobressaindo duas tendências: i) o hibridismo presente nas lógicas de focalização no *core curriculum*, com maior incidência no português e na matemática e ao mesmo tempo na permissividade da “extracurricularização” de áreas curriculares dos domínios da educação física e das expressões artísticas; ii) na invasão pela “forma escolar” e consequente intensificação do “ofício de aluno” de espaços livres, não letivos e não formais da criança/aluno, através da sua escolarização e “disciplinarização” presentes nas atividades extracurriculares ou de enriquecimento do currículo. Entre outras argumentações em confronto e que submetem a prova essas características, ganha relevância a necessidade dos alunos terem tempo livre para brincar e para a atividade lúdica e física ao ar livre e ainda a ideia de que são as práticas pedagógicas que devem mudar no sentido

de ser obstaculizada a “forma escolar” e o “ofício de aluno” que, de alguma forma, o modelo de ETI parece favorecer. Registe-se que, recentemente, em carta enviada pelo Diretor-Geral de Educação às escolas, municípios, associações de pais e encarregados de educação e IPSS faz-se a apologia do brincar e da promoção de atividades lúdicas no âmbito da AEC.

Na *dimensão política* problematiza-se o princípio de que a educação global ou integral do aluno deve ser realizada... na escola pública. Nesse sentido, o “modelo” de operacionalização da política de ETI sobrepõe-se a outros “modelos” de outras agências locais obrigando-os a reconfigurarem-se no sentido de cumprimento de um projeto educativo nacional, por forma a garantir a maximização da igualdade de oportunidades e as lógicas de organização, funcionamento e natureza das atividades já apresentadas na dimensão educativa. Trata-se da “transferência para a esfera (quase exclusivamente) estatal de competências antes acometidas (quase exclusivamente) às famílias, a associações e organismos privados” (PIRES, 2014, p. 80) sobretudo do terceiro setor. “Na base da justificação para a sua imposição parece estar a representação da ideia de que este “modelo” se afigura como a única solução possível para proporcionar a todos os alunos, sem exceção, serviços educativos que eram privilégio de apenas alguns” (PIRES, 2014, p. 80).

Assim, problematiza-se as representações sobre o que é (ou deve ser) a escola pública e o papel do Estado na garantia da igualdade de oportunidades no sucesso e no acesso a serviços educativos, em particular os de caráter extracurricular. Problematiza-se também a tendência para uma estatização da educação ou da prestação de serviços educativos, pela sua monopolização na e pela escola pública contrariando, de alguma forma, os princípios da supletividade e da subsidiariedade, as lógicas de liberdade de escolha pelas famílias, de privatização ou até de “terceiro setorização” das ofertas educativas. Como argumenta Pires (2014, p. 85):

as lógicas do “modelo” de ETI, aparentemente, são influenciadas, de forma mais significativa, pela representação da necessidade de uma grande intervenção do Estado que financia e regula e, como tal, os serviços educativos a prestar são bens predominantemente públicos que concorrem para uma “renovação da educação como espaço público” (NÓVOA, 2001, p. 247), e não privado.

No entanto, paradoxalmente, de entre as possíveis designadas “entidades promotoras” das AEC, para além dos próprios agrupamentos de escolas

públicas e autarquias, constam também as associações de pais e encarregados de educação e as instituições privadas de solidariedade social (IPSS), precisamente, as instituições mais representativas do terceiro setor. Qualquer uma destas entidades pode concretizar diretamente as atividades ou estabelecer parcerias com outras entidades “públicas e privadas com ou sem fins lucrativos, para a concretização das AEC, designadamente, para a seleção e recrutamento dos profissionais que venham a assegurar o desenvolvimento das atividades” (Artigo 14.º da Portaria n.º 644-A/2015 de 24 de agosto), numa lógica de *outsourcing*, que tem subjacente uma forma de privatização. Apesar disso, observa-se que as associações de pais e IPSS representam apenas 20% e 6%, respetivamente, das entidades promotoras das AEC. É nas “entidades parceiras” contratadas pelas “promotoras”, que as associações de pais e as IPSS ganham maior expressão sendo solicitados os seus serviços em 23% e 18%, respetivamente, dos casos e que geralmente garantem também a designada componente de apoio à família (CAF), enquanto resposta social.

Na *dimensão administrativa* é reportado um “modelo” de garantia de serviço público de educação pelo Estado, mas através de acordos locais com atores públicos e privados, mediados pelas autarquias locais, numa lógica de contratualização. Nesta dimensão problematiza-se a tensão entre a exigência da abertura a processos de descentralização e, por outro lado, a tendência para a manutenção do controlo pelo Estado. Enfatiza-se assim a tensão entre a autoria de políticas locais de educação e a declinação local das políticas centrais e indicia-se a ETI, como “uma política híbrida, combinando o caráter homogeneizador e centralizador com o caráter diversificado e descentralizador” (BARROSO, 2014, p. 8), numa lógica de “legitimação de novas modalidades de controlo” (BARROSO, 2005, p. 28). Estas tendências, recentemente problematizadas por PIRES (2017) a propósito da política de ETI, são evidenciadas também, quer pelo *corpus* de investigação mapeado e analisado pelo autor (PIRES, 2016; 2017), quer nas reconfigurações organizacionais emergentes no âmbito de uma “conjuntura de intensificação da retórica associada a processos de descentralização de competências para os municípios e na emergência de lógicas de mercado educativo” (PIRES, 2017, p. 624).

Nas “decisões legislativas e regulamentadoras tomadas pelo Governo e admitidas como necessárias para a implementação da política” (SUBIRATS *et al.*, 2008) é assumido que, no âmbito de uma descentralização de competên-

cias para os municípios em matéria de educação, as AEC são uma das atribuições transferidas (Decreto -Lei n.º 144/2008, de 28 de julho). Recentemente, através de uma Proposta de Lei submetida ao Parlamento, em que se preconiza a concretização do reforço das competências das autarquias locais “numa lógica de descentralização e subsidiariedade”, o atual Governo propõe a atribuição de competências aos órgãos municipais que lhes permitam “assegurar as atividades de enriquecimento curricular, em articulação com os agrupamentos de escolas”. Esta proposta de articulação traduz alguma ambiguidade na promoção das AEC, que é visível nos dados estatísticos que, no contexto da intensificação de uma tendência de descentralização de competências em matéria de educação para os municípios, os agrupamentos de escolas públicas representam hoje quase metade do número total de “entidades promotoras” (48%), garantindo nas suas próprias escolas aquelas atividades, enquanto as autarquias representam apenas 28% daquelas das entidades. Registe-se que, há cerca de uma década (2009/2010) as autarquias correspondiam a 90,4% das entidades promotoras, começando a inverter-se a situação a partir de 2013/2014, aquando da introdução de alterações na legislação, passando, nessa altura, a cerca de metade (52,9%) e os agrupamentos de escolas a 35,4%.

Esta iniciativa legislativa faz parte de uma constelação de novas iniciativas tais como Projetos de Lei e Projetos de Resolução propostos pelos diferentes grupos parlamentares e pareceres elaborados por diversas organizações da sociedade civil. Trata-se de um assunto, cujo processo de negociação será complexo e longo, mas de interesse investigativo no âmbito da análise das políticas educativas. Salvaguardando a necessidade de um estudo aprofundado, as leituras dos documentos tornados públicos já permitem perceber que a questão da ETI, ou mesmo das AEC, é um assunto vagamente emergente no debate e na argumentação generalista e mais presente nas lógicas de posição dos atores públicos e institucionais mais vinculados ao setor da educação. Neste âmbito, na tendência híbrida e nas ambiguidades atrás apresentadas e emergentes dos discursos, coloca-se a tónica na autonomia das escolas, de que é exemplo a perspetiva da Federação Nacional de Professores (FENPROF):

as competências e responsabilidades que o governo quer transferir para as autarquias podem, com vantagem, ser exercidas pelas escolas e agrupamentos – refeições e refeitórios escolares, ação social escolar, gestão do pessoal não docente, AEC, gestão de recursos educativos, aquisição de bens, planeamento e gestão dos estabelecimentos de ensino. Nestas áreas, a Proposta de Lei do governo

caminha no sentido da (re)centralização, uma vez que transfere algumas das poucas competências das escolas e agrupamentos para os órgãos municipais, acrescentando, também por essa via, um novo patamar na administração do sistema educativo (cf, artº 11.º). Assim, estamos, verdadeiramente, perante um processo de municipalização da educação.

No parecer do Conselho Nacional e Educação (CNE), apesar da apologia do reforço da autonomia das escolas, é considerado que as AEC “constituem, apesar de muitas limitações, uma experiência de maior envolvimento das autarquias nas atividades de apoio ao ensino”, pelo que entende que se deve proceder à sua cuidada avaliação, destacando as experiências dos níveis de responsabilidade na administração educacional (CNE, 2018).

Por sua vez, o “Projeto de Decreto-Lei Sectorial – Educação” elaborado pelo Governo, convoca o conceito de ETI, ainda que de forma ambígua, ao qual dedica alguns artigos, defendendo, nos moldes idênticos aos que já estão previstos em anteriores diplomas e orientações administrativas, que “compete às câmaras municipais promover e implementar medidas de apoio à família e a escola a tempo inteiro”, como as atividades de animação e apoio à família (AAAF), no âmbito da educação pré-escolar, a CAF e as AEC para os alunos do 1.º CEB com as características já antes definidas. Prevê ainda que estas atividades são desenvolvidas conjuntamente com os órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas em conformidade com as regras a estabelecer em diploma próprio. Embora permaneça a ambiguidade antes assinalada, parece prevalecer a representação de que a promoção destas atividades poderá ficar a cargo exclusivamente da autarquias retomando-se assim a ideia da monopolização de serviços educativos pela escola pública, através da mediação autárquica.

Nathalie Mons (2008) assinala precisamente a descentralização e a autonomia das escolas como exemplos das “novas políticas educativas” (p. 6) que, segundo a autora (MONS, 2007), na maioria dos países da OCDE, se articulam em torno de seis tendências principais: 1) reconhecimento de uma pluralidade de atores públicos e privados, centrais e locais; 2) a não hierarquização do binómio público/privado; 3) a abordagem diferenciada das necessidades que resultam da localização das políticas; 4) o caráter processual de políticas educacionais que entra em rutura com uma lógica estritamente top down fixada em torno do mito de uma racionalidade instrumental; 5) a imposição de uma

regulação pelos resultados; 6) aumento do poder de novos valores orientados para a eficácia e para a igualdade de resultados (em oposição à igualdade de tratamento) (MONS, 2007).

Do ponto de vista investigativo, Mons (2007) admitia a existência de uma tendência para a mobilização do referencial teórico do “estudo das políticas públicas” e respectivas ferramentas para a análise destas “novas políticas educativas”.

A POLÍTICA DE ESCOLA A TEMPO INTEIRO COMO OBJETO DE “ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS”

A “análise das políticas públicas” é considerada por van Zanten (2004), uma das possíveis abordagens a convocar para o estudo das políticas educativas, por permitir integrar o “estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão” (DURAN, 1999, citado por VAN ZANTEN, 2004). Sendo neste campo que temos situado as opções teóricas de análise da política de ETI, as três dimensões analíticas apresentadas no ponto anterior (educativa, política e administrativa) são consideradas por Barroso (2014) como “essenciais para uma abordagem cognitiva desta política” baseada na “análise das políticas públicas” que, como refere o autor, corresponde a “uma abordagem teórica de largo espectro” que permite “captar a densidade e pluralidade daquelas dimensões da política de ETI” (BARROSO, 2014, p.10).

Assim, as potencialidades interpretativas e explicativas da “análise das políticas públicas” permitem compreender os processos de problematização e a inscrição dos problemas na agenda política, a identificação dos atores que participam no processo e ainda a compreensão das motivações para os seus comportamentos face à política. De acordo com Hassenteufel (2008, citado por PIRES, 2014), esta abordagem permite compreender os fundamentos de uma política pública e os “instrumentos de ação” que, por sua vez, determinam os “sentido das políticas públicas”, entrando assim no campo da “análise cognitiva das políticas públicas” (KÜBLER; MAILLARD, 2009). Trata-se de uma abordagem que releva o papel das ideias, enquanto representações e esquemas de interpretação dos fundamentos da política e que consideram que as políticas públicas são determinadas por crenças comuns a atores públicos e

privados, que definem a maneira como esses mesmos atores encaram os problemas públicos e concebem as respostas adaptadas a essa percepção dos problemas (SUREL, 2000, p. 1) que, por sua vez, se reportam a um determinado referencial normativo da política pública. Pressupõe-se, assim, que as ideias (“construções cognitivas” e “crenças sobre o mundo”) influenciam a construção dos problemas públicos. Como afirma Garraud (2004), “a emergência e a promoção de um problema são inseparáveis de processos cognitivos e normativos de definição e de qualificação (ou de “problematização”) que dão sentido a esse problema. Daí a pertinência em conhecer esses processos!

Por fim, admite-se também que os “instrumentos de ação pública”, são reveladores e portadores de significados e representações. Lascoumes e Le Galès (2004) defendem que a escolha e concepção dos instrumentos não são meras questões técnicas, pois há uma “dimensão política” nesse processo, na medida em que esses instrumentos não são neutros, e uma dimensão cognitiva, já que são portadores de valores, alimentados por uma interpretação do social e por concepções do(s) modo(s) de regulação. É com estas características que se apresenta o “modelo de operacionalização da política de ETI”, pela sua aproximação a um instrumento de ação, que constitui um tipo particular de instituições (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p.103) e, como tal, estabelecem regras de jogo, rotinas, procedimentos, convenções, estratégias, formas de organização, tecnologias, mas também crenças, paradigmas, códigos, culturas, conhecimentos... que orientam e condicionam os comportamentos dos atores (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 95).

Resumo: Apresenta-se e discute-se o conceito de Escola a Tempo Inteiro (ETI) em Portugal, as suas principais características, os princípios em que assenta e os problemas para os quais é apresentado como “solução construída”. Com base no quadro interpretativo proposto pela “análise das políticas públicas”, problematiza-se a política de ETI, a partir do mapeamento e da compreensão das (re)configurações do “modelo” de implementação que lhe está subjacente e das “ideias construídas” em que assenta, entendidas como representações e esquemas de interpretação dos fundamentos da política.

Palavras-chave: Escola a tempo inteiro; ensino básico; análise cognitiva das políticas públicas; construção de ideias; implementação das políticas públicas.

Abstract: It is presented and discussed the concept of Full-time School in Portugal, its main characteristics, the principles on which it is based and the problems for which it is presented as “built solution”. Based on the interpretative framework proposed by the “public policy analysis”, the Full-time school policy is problematized, based on the mapping and understanding of the (re)

configurations of the underlying “model” of implementation and of “constructed ideas” on which it is based, understood as representations and schemes of interpretation of the policy foundations.

Keywords: Full-time school, elementary school; public policy analysis, construction of ideas; public policy implementation

REFERÊNCIAS

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação: Temas & Problemas*, Évora, ano 6, n. 12 e 13, p. 13-25, 2013.

BARROSO, J. Introdução. In: BARROSO, J. (Org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação da FPCE da UL, 2006. p. 9-39.

BARROSO, J. A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da acção política. In: MOREIRA, A. et al. *A Autonomia das Escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. p. 23-48.

BARROSO, J. Prefácio. In: PIRES, C. *Escola a Tempo Inteiro*. Contributos para a análise de uma política pública de educação. Santo Tirso: De Facto Editores, 2014. p. 7-12.

CAVALIERE, A. M. Apresentação da Seção Temática -Tempo de Escola. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 975-984, 2016.

DELVEAUX, B. Qual o Papel do Conhecimento na Acção Pública? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 109, p. 959-985, 2009.

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA. *Estatísticas: Atividades de Enriquecimentos Curricular - 2017/2018*. Lisboa: DGEEC, 2018.

GARRAUD, P. Agenda/Émergence. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Dir.). *Dictionnaire de Politiques Publiques*. Paris: Press de Fondation National des Sciences Politiques, 2004. p. 49-57.

KÜBLER, D. ;MAILLARD, J. *Analyser les Politiques Publiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2009.

LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. L'action publique saisie para ses instruments. In: LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. *Gouverner par les Instruments*. Paris: Press de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2004. p. 11-44.

MONS, N. *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris: PUF, 2007.

MONS, N. Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales. *Revue Française de Pedagogie*, Lyon, n. 164, p. 5-13, 2008.

PIRES, C. A “Escola a Tempo Inteiro” – operacionalização de uma política para o 1.º ciclo do ensino básico. Uma abordagem pela “análise das políticas públicas”. Tese (Doutorado em Educação – Política e Administração Educacional) – Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. Lisboa, 2012.

PIRES, C. A Construção de Sentidos em Política Educativa: o caso da Escola a Tempo Inteiro. *Sísis* - Revista de Ciências da Educação, Lisboa, n. 4, p. 77-86, 2007.

PIRES, C. A escola a tempo inteiro em Portugal: dimensões de análise, ideias e hibridismos. *Educação: Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 27, n. 56, p. 611-627, 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/11985>.

PIRES, C. A retórica do “não-formal” e a expansão da “forma escolar” na política de escola a tempo inteiro. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO, 1.; ENCONTRO DE SOCIOLOGIA DA EDUCAÇÃO, 3., 2013, Braga. PALHARES, J. A.; AFONSO, A. J. (Org.) *O não-formal e o informal em educação: centralidades e periferias*. Braga: CIED, Instituto de Educação, Universidade do Minho, 2013. p. 1802-1808.

PIRES, C. *Escola a Tempo Inteiro* – Contributos para a análise de uma política pública de educação. Santo Tirso: De Facto Editores, 2014.

PIRES, C. Produção científica e conhecimento sobre a política de “escola a tempo inteiro” em Portugal. In: CONGRESSO IBERO-AMERINO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 5., 2016, Goiânia. *Política e gestão da educação: discursos globais e práticas locais*. Comunicação ao Congresso. Goiânia: [s.n.], 2016.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

SUREL, Y. L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue française de science politique*, Paris, v. 50, n. 2, p. 235-254, 2000.

VAN ZANTEN, A. *Les Politiques d'Éducation*. Paris: PUF, 2004.

Recebido em Julho de 2019

Aprovado em Setembro de 2019