

Ficha Técnica

Título *Formar professores, investigar práticas*
Actas do IV Encontro do CIED

Edição Otília Costa e Sousa, Carlos Cardoso, Mariana Dias

Execução gráfica Gabcom

Lisboa
Escola Superior de Educação, Julho de 2011

ISBN 978-989-95733-2-1



Actividades de enriquecimento curricular (AEC): o programa de generalização enquanto instrumento de regulação das políticas e dos actores

Carlos Pires

(Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Lisboa)

Resumo

Partindo da importância do papel dos actores públicos e privados na definição das políticas públicas de educação, procuramos desocultar e evidenciar o modo como são organizadas as interações em função do “Programa de Generalização das Actividades de Enriquecimento Curricular”, entendido aqui como um “instrumento de acção pública”, em relação ao qual se procura escrutinar os seus objectivos, as suas características normativas e coercivas e problematizar as suas fases de desenvolvimento no decurso das quais se colocam em evidência traços de reconfiguração do papel do Estado na gestão das políticas públicas de educação.

Palavras-chave: escola a tempo inteiro – actividades de enriquecimento curricular - análise das políticas públicas de educação – instrumento de acção pública.

Introdução

O conteúdo do presente texto enquadra-se numa investigação em curso sobre as medidas de política educativa que têm como objectivo a promoção da “Escola a Tempo Inteiro” (ETI) no 1.º ciclo do ensino básico, através da *formulação e implementação dos programas de generalização das actividades de enriquecimento curricular (AEC) e do alargamento do horário de funcionamento das escolas*. A análise desta política pressupõe a compreensão da sua “génese”, o mapeamento das lógicas de justificação e de legitimação que lhe estão subjacentes e, ainda, a acção e o papel do Estado em interacção com outros actores sociais que se reportam a referenciais diversos.

Nesse sentido, optamos por uma abordagem pela “análise das políticas públicas”, a qual permite enquadrar o “estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão, da autoridade e do poder dos actores implicados” (van Zanten 2004)¹, mais precisamente pela “*análise cognitiva das políticas públicas*” (Muller & Surel 1998; Surel 2004), recorrendo ao conceito de “*referencial*” (Muller 1995; 2004) e ao de “*instrumento de acção pública*”. Ferramentas teóricas que contribuem para a construção de sentidos das políticas, em que o “peso dos elementos do conhecimento, das ideias, das representações ou das crenças sociais” (Surel 2004) é determinante. (Cf. Pires 2007).

O estudo da concepção e gestão desta política educativa concreta permite revelar sinais de uma certa reconfiguração do papel e da acção do Estado. Por um lado, pela assunção de lógicas de “*contratualização da acção pública*” (Gaudin 1999) e pelo incentivo à emergência de formas de privatização contextualizadas na escola pública. Por outro lado, e em sentido oposto, pela estandardização de ofertas educativas e homogeneização de procedimentos e pela (re)monopolização (estatização) dos serviços educativos pela escola. Esta problemática sugere a análise dos “*modos de intervenção governativa*” (Barroso 2006) na definição e execução das medidas, partilhados com outros actores sociais que se reportam a valores, ideias e interesses diversos. Sugere, ainda, a análise de “*modos de regulação*” (Mangez 2001; Barroso 2000), exercidos através de “*instrumentos de acção pública*” (Lascoumes & Le Galès 2004) que estruturam, condicionam e operacionalizam as políticas. Instrumentos esses que podem reportar-se a “*referenciais*” (Muller 1995; 2004), a partir dos quais os actores constroem a sua percepção dos problemas, definem os objectivos, confrontam as soluções e orientam a sua acção. Ac-

¹ Na grelha de leitura da construção e implementação das políticas de educação que a autora propõe, a “análise das políticas públicas” surge, precisamente, como uma das abordagens invocadas para o estudo das políticas educativas. Também Van Haecht (1998), apela para o desenvolvimento deste tipo de análise, procurando esclarecer este argumento através da apresentação de uma síntese de algumas investigações, no seu artigo: “As políticas educativas, figura exemplar de políticas públicas?”

tores esses que, segundo Lascoumes & Le Galès (2007) podem ser individuais ou colectivos, dotados de recursos, possuidores de uma certa autonomia e estratégias, com capacidade para fazer escolhas, sendo, mais ou menos, conduzidos pelos seus interesses materiais e/ou simbólicos. As suas acções ganham sentido através de quadros cognitivos (*representações*), que também as condicionam, e as suas interações são orientadas por *instituições* (normas, regras, rotinas, procedimentos...).

O conceito de Escola a Tempo Inteiro (ETI) confunde-se frequentemente, nos discursos dos actores públicos e privados com a ideia de “projecto”, “programa”, “política” ou, simplesmente, “medida política”. Independentemente das representações referentes à sua definição, importa aqui relevar o seu carácter agregador de um conjunto de medidas políticas (Pires 2007; Ferreira & Oliveira 2007) de “valorização do 1.º ciclo do ensino básico”, passíveis de serem abordadas pela análise das políticas públicas (Pires 2007; Madureira et alii 2008), ocorrendo, a sua implementação, no contexto de um “novo modelo de governança” que aposta numa “governança por contrato” (Abrantes 2009).

Estes aspectos são parte da problemática que procurámos construir noutra texto (Pires 2007)², a qual remete para a “génese” das medidas políticas, cujo quadro explicativo procurámos ensaiar a partir da análise dos processos de inscrição na “agenda política” (Pires, no prelo a). A incursão na problemática remete ainda para a análise de “cenas” (Delvaux & Mangez, 2008) e de actores intervenientes no processo, tendo em conta que as políticas educativas devem ser “observadas a partir de múltiplos pontos de sua produção e ancoragem” (Barroso et alii 2007). Nesse sentido, através da incursão na “cena” dos *debates parlamentares* (palco de escrutínio de posições em confronto e de lógicas de argumentação diversas), procurámos compreender e analisar a forma como a Assembleia da República tratou a questão da *escola tempo inteiro* (Pires, no prelo b).

No presente texto, em jeito de reflexão, procuramos identificar os principais actores envolvidos no processo, relevando o modo como são organizadas as relações sociais em função de um dispositivo de regulação ou instrumento, o “Programa de Generalização das Actividades de Enriquecimento Curricular”. Focalizamos, assim, o discurso nas características coercivas e normativas do Programa, no escrutínio dos seus objectivos e no mapeamento da sua evolução.

Por fim, do ponto de vista metodológico, o conteúdo do trabalho agora apresentado, é sustentado pelo processo de análise de um *corpus* documental resultante da pesquisa exaustiva realizada aos sites institucionais (e órgãos de comunicação *on-line*) do Governo, do Ministério da Educação e de um conjunto de actores institucionais: partidos políticos com assento parlamentar; movimentos associativos de municípios, de pais e de instituições privadas de solidariedade social e de sindicatos de professores; associações profissionais relacionadas com as AEC. A selecção dos textos teve como critérios: a referência a expressões como “escola a tempo inteiro”; “enriquecimento curricular”; “inglês no 1.º ciclo” e “ensino do inglês”; a inscrição no período de tempo compreendido entre Março de 2005 (tomada de posse do XVII Governo Constitucional) e Julho de 2008 (publicação de um novo Despacho relacionado com a generalização das AEC).

O Carácter Normativo do Programa de Generalização das AEC

Aparentemente, a execução e implementação das medidas subjacentes à ideia de ETI (generalização das AEC e do alargamento do funcionamento das escolas) integram-se num quadro de acção imposto, do tipo *top down*³, o qual (apesar de não se considerar sobre o epíteto da *obrigatoriedade*), condiciona as escolhas das famílias, as opções e prioridades das autarquias enquanto entidades promotoras e provoca reconfigurações profissionais e organizacionais nos contextos escolares. Verifica-se, assim, que uma política pública “compreende decisões de natureza mais ou menos autoritária, em que, quer de forma explícita ou somente latente, a coerção está sempre presente” (Muller 2004). São disso exemplo:

- A obrigatoriedade de oferta pelas escolas de actividades como o *ensino do Inglês*⁴, bem como do *apoio ao estudo* que, embora não de frequência obrigatória, foram, em inúmeros contextos escolares, traduzidas pelos actores educativos locais como tal.

- A possibilidade de flexibilização pela qual seria possível actividades não curriculares ser-

³ A versão *top down* ou hierárquica das políticas públicas oferece aos governantes o papel principal para seleccionar problemas que susceptíveis de serem inscritos na agenda política e tornados objecto de decisão e de implementação. Nesta perspectiva os altos funcionários são os detentores do monopólio “de l’expertise”, dos saberes, das competências necessárias para a selecção, a decisão e a operacionalização das políticas públicas. (Lascoumes & Le Galès 2007).

⁴ Há quem questione a hegemonia do ensino do inglês, enquanto única alternativa apresentada, no que diz respeito ao ensino precoce das línguas estrangeiras, como é o caso da Associação Portuguesa de Professores de Francês (APPF).

em inseridas entre as curriculares obrigatórias.

- A obrigatoriedade de os docentes do 1.º ciclo ocuparem o seu tempo não lectivo no *apoio ao estudo* e na supervisão das AEC.

- A gratuitidade das actividades como aliciente para as famílias suportada pelo financiamento do Estado e pelo aproveitamento de recursos humanos já existentes;

- A prioridade à permanência das crianças nos espaços da escola, sempre que tal seja possível, apesar do apelo à rentabilização dos recursos existentes na comunidade.

- A prioridade atribuída às autarquias para se tornarem entidades promotoras das AEC, viabilizando-se, assim, a naturalização desse estatuto.

Estas coerções despoletam posições dos actores que revelam as suas representações, ideias e interesses que iniciam a existência de conflito, não “*sobre o referencial*”, mas “*no referencial*” já que, podendo este ser considerado como uma representação verdadeira do mundo não significa o fim de toda a conflitualidade (Muller 1995). Diríamos que o conflito reside na divergência de sentidos construídos pelos actores nos processos de descodificação e recodificação da realidade, em que parece ter prevalência uma dimensão “*normativa*” e uma “*relação de poder*”. São disso exemplo a postura da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social (CNIS) – apoiado pelo PSD e pelo CDS-PP, nos debates parlamentares – que, basicamente, defende a liberdade de escolha das famílias em relação à ocupação da componente não lectiva dos seus educandos, criticando o ME por ter feito com que os seus centros de ATL tivessem que encerrar ou reconfigurar-se por falta de utentes (alunos do 1.º ciclo) e por o Estado lhes retirar o financiamento adequado, invocando o desemprego de milhares de trabalhadores como consequência das iniciativas tomadas. É também o caso da postura do Partido Comunista Português (PCP) que preconiza a ideia de que as autarquias já possuíam iniciativas contextualizadas que deixaram de ser consideradas e que o alargamento do horário seria concretizado à custa dos docentes das escolas e da precariedade laboral dos professores das AEC. Também as federações sindicais de profissionais da educação argumentam no sentido de se oporem à sobrecarga dos docentes do 1.º ciclo com as actividades atribuídas na sua componente não lectiva (facto que originou, por exemplo, uma greve àquelas actividades).

A problemática aqui emergente implica, nesta fase de reflexão, convocar as questões relacionadas com o programa de acção do Governo, mais concretamente, com o Programa de Generalização das AEC e com a intervenção de outros actores sociais em reacção a esse mesmo programa.

O Carácter instrumental do Programa de Generalização das AEC

De acordo com Knopfel, et alli (2006), a etapa de programação compreende dois produtos: o “*Programa Político-administrativo*” (PPA) que fixa as bases jurídicas para os objectivos, os instrumentos de intervenção e as modalidades operacionais de acção pública; o “*Programa de Adaptação Político-administrativa*” (PAP), que corresponde ao conjunto de decisões sobre o processo e a organização administrativa da implementação da acção pública que o integram. Em relação ao primeiro, os autores destacam cinco elementos que o constituem: os objectivos; os elementos avaliativos; os elementos operacionais (instrumentos); as adaptações político-administrativas; os elementos processuais. Recorrendo à terminologia deste quadro conceptual, no processo de análise do programa de acção em causa, detemo-nos nos do mapeamento dos *objectivos* e dos *instrumentos*.

A análise documental realizada, permite escrutinar as *representações* e os *interesses* do Governo sobre as medidas políticas, os quais se identificam com *objectivos* vagos e difusos sem indicadores mensuráveis que permitam uma avaliação objectiva das medidas ao nível dos seus efeitos, tendo em conta, como veremos a seguir, os *valores* que lhes estão subjacentes. Assim, procurámos a desocultação desses *objectivos* através da análise dos documentos oficiais do Governo, daí resultando a presença de valores que se polarizam entre a *igualdade de oportunidades* e a *eficiência* (aliada a um léxico que lhe é comum - *melhoria, modernização e qualidade* - com especial destaque para o primeiro de entre estes). Apresentam-se, frequentemente, “*traduzidos*” de diversas formas, pelos governantes, enquanto “*empreendedores políticos*”. Algumas formas de politicamente expressar aqueles *objectivos*, são por exemplo: “*construir uma escola pública instituída como efectiva plataforma de igualdade de oportunidades*” (Ministra da Educação: ME); combater “*causas extra-escolares do insucesso escolar, de políticas que recusam aceitar as condicionantes sociais do insucesso como determinações inultrapassáveis*” (ME); “*melhorar a organização e a qualidade do serviço público de educação, colocando as escolas ao serviço das aprendizagens dos alunos e da melhoria dos resultados escolares, e assegurar a confiança das famílias no sistema educativo*” (ME); “*enfrentar os problemas centrais da nossa competitividade*” (Primeiro-Ministro).

Quanto aos *instrumentos*, procuramos retirá-los do quadro de racionalidade técnica a que geralmente estão votados e relevá-los para a sua condição de elementos reveladores e portadores de representações, em função das quais se organizam as relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários (Lascoumes & Le Galès 2004a; 2004b). Por isso, importa ter em atenção que, por vezes, os *instrumentos* são inesperados, independentes dos objectivos perseguidos, e que estruturam a acção pública nos termos da sua própria lógica (*op. cit.*), como julgamos acontecer com o Programa de Generalização das AEC. Importa, assim, verificar o nível de articulação, adequação e fidelidade aos objectivos implicitamente formulados e às representações que lhes estão associadas. 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 (Lascoumes & Le Galès 2004b). Na sua dimensão cognitiva, os *instrumentos de acção pública* são portadores de valores, alimentados por uma interpretação do social e por concepções precisas do(s) modo(s) de regulação visado(s). Através deles, o Estado procura impor as suas regras de jogo, condicionando a capacidade de acção dos restantes actores. Assim, torna-se pertinente, ainda que não de forma exaustiva: a identificação dos actores que se revelam; a compreensão da forma como “os instrumentos determinam quais os recursos que podem ser utilizados e por quem” (Lascoumes & Le Galès 2007).

Enquanto conjunto de regras e procedimentos, são contemplados os seguintes aspectos que alicerçam o Programa de Generalização das AEC, enquanto *instrumento*:

- Estabelecimento de normas gerais de funcionamento dos estabelecimentos de ensino do 1.º ciclo do ensino básico: imposição de um “regime” de funcionamento e de um balizamento do horário de funcionamento.
- Obrigatoriedade de as escolas oferecerem AEC, em que o Ensino do Inglês e o Apoio ao Estudo são actividades identificadas como sendo de oferta obrigatória.
- Imposição de mecanismos de supervisão exercida por docentes da escola ou agrupamento de escolas.
- Imposição do estabelecimento de parecerias com entidades promotoras das AEC.
- Estabelecimento de requisitos de habilitação dos profissionais a afectar às AEC.
- Estabelecimento de um modelo de organização e funcionamento das AEC – horários semanais e constituição das turmas.
- Apoio financeiro às entidades promotoras das AEC, tendo por base o aluno.
- Instâncias e processos de avaliação e acompanhamento.

I.ª Fase do Programa de Generalização das AEC

Antes da “materialização” do Programa em diplomas legais, foram emergindo de forma avulsa, fragmentada, gradual, e, por vezes contraditória, alguns indicadores de intencionalidades, na retórica discursiva dos responsáveis políticos. Durante um período de cerca de dois meses e meio, as expectativas do Governo (vertidas no seu Programa eleitoral) em relação à vaga intenção inicial foram sendo confrontadas com a descoberta de contingências que obrigaram a sucessivas reformulações em que o destaque maior vai para a *abrangência (universalidade/não universalidade)* e para *frequência (obrigatoriedade/não obligatoriedade)* do ensino do inglês e de outras actividades. Desde logo, estas questões suscitam a entrada e a tomada de posições dos diversos actores quer na “cena” dos debates parlamentares, quer nas “cenas” dos debates públicos ou institucionais. A título de exemplo, a Associação Nacional de Municípios Portugueses defendia o ensino do Inglês como *universal e obrigatório* e desenvolvido dentro do horário lectivo e recusou uma proposta de protocolo do ME, por entender não estarem devidamente identificadas as responsabilidades dos parceiros (autarquia e agrupamento de escolas) e por o Programa só apresentar financiamento para uma das suas componentes, o vencimento dos professores.

O Programa surge directamente associado a diplomas legais e orientações administrativas que regulamentam o período de funcionamento das escolas do 1.º ciclo e o acesso ao financiamento do ensino do ensino inglês e definem o perfil dos respectivos professores⁵. Para além desta vertente *normativa*, a acção do Governo na condução da política é sinalizada por outras vertentes principais (cujo desenvolvimento não cabe neste texto): *informação; negociação; avaliação e acompanhamento*.

De destacar, nesta última vertente, a importância da Comissão de Operacionalização e Acompanhamento do Programa (COAP), composta pelos directores regionais de educação, pelo Director-geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular e por dois representantes da Associação Portuguesa de Professores de Inglês (APPI) competindo-lhe: analisar e avaliar as propostas de acesso ao financiamento; acompanhar a execução do programa; definir o modelo de formação de professores; avaliar

o sistema⁶. Enquanto *instrumento de regulação* pôde assumir formas de avaliação e de controlo e a distância, revelando, assim, a presença de um Estado regulador e controlador e de desenvolvimento e disseminação de “normas e boas práticas”. Trata-se de uma agência com capacidade de desenvolver processos de avaliação e de emitir recomendações e, sobretudo, com capacidade de coordenação nacional, regional e local, neste caso, através dos elementos das direcções regionais de educação (DRE). Por sua vez, a presença de representantes da associação profissional mais directamente implicada nesta fase (APPI), favorece o compromisso e a co-responsabilização como factores geradores de consensos, mas também de legitimação técnico-pedagógica. O carácter eminentemente técnico e até especializado desta instância, levaria a uma certa *despolitização* da sua acção e a uma certa autonomização em relação aos responsáveis políticos que, assim, deixariam lugar aos especialistas, no processo de condução da implementação do Programa até à sua automatização e de mobilizar a sua acção para outras questões decorrentes de efeitos laterais do programa.

Na vertente *negociação* é de considerar a acção do Governo junto de algumas organizações sindicais através do estabelecimento de *protocolos* e *acordos*, sobre a *organização do serviço docente*⁷ e da constituição de um grupo de trabalho que elaborou dois relatórios com recomendações muito precisas que, de forma significativa, são vertidas em diplomas legais subsequentes e recuperadas pelo ME para produzir orientações às escolas no sentido de estas poderem solicitar “meios adicionais” para a contratação de pessoal ou celebração de protocolos com outras instituições, com vista à organização de actividades extracurriculares ou de animação, socorrendo-se de outros profissionais sem sobrecarregar os professores cuja parte da componente não lectiva fosse sobretudo utilizada na supervisão e acompanhamento daquelas actividades. Por sua vez, as acções de negociação com a CNIS revestem-se de um certo carácter *incitativo* concretizando-se em promessas de manutenção das condições de financiamento e pelo alargamento do ATL ao 2.º Ciclo, a fim de serem captados novos públicos. Este carácter *incitativo* mantém-se em relação ao movimento de pais (CONFAP) aquando do reconhecimento das associações de pais (AP) como entidades públicas “para a organização de actividades de enriquecimento curricular no âmbito do prolongamento de horário e da escola a tempo inteiro e actividades de apoio às famílias”, incluso na Proposta de Lei sobre a constituição das AP.

2.ª Fase do Programa de Generalização das AEC

Esta fase corresponde a um processo de reconfiguração da acção resultante da capacidade de negociação do Governo e da confiança social gerada pelo aparente sucesso (em termos de abrangência) do ensino do inglês. Assim, é anunciado o alargamento do programa de financiamento a outras actividades (para 2006/07) com o objectivo de consolidar o prolongamento do horário nas escolas do 1.º ciclo⁸. Emergem, também novas regras de entre as quais se destacam:

Emergência do conceito de entidade promotora das AEC, agora confinada: prioritariamente, às autarquias locais; às AP; às instituições particulares de solidariedade social (IPSS); aos agrupamentos de escolas (quando não for viável um acordo de cooperação com as anteriores).

Privilegia, para além do ensino do inglês para os 3.º e 4.º anos, o ensino da música e da actividade física e desportiva, tornando mais atractivo o poio financeiro se o plano contemplar estas três actividades, para as quais foram produzidas “orientações programáticas”.

Prevê que “sempre que os profissionais a afectar a cada actividade de enriquecimento curricular disponham das qualificações profissionais para a docência dessa actividade, o tempo de serviço assim prestado conta para efeitos de concurso, o que se torna numa proposta aliciente para os docentes desempregados.

Contempla, ainda, a reconfiguração da Comissão de Acompanhamento do Programa, que

⁵ Referimo-nos aos Despachos n.º 14 753/2005, de 5 de Julho, n.º 16 795/2005, de 3 de Setembro e n.º 21 440/2005, de 19 de Outubro. O primeiro refere-se ao regulamento de acesso ao financiamento do programa de generalização do ensino de inglês nos 3.º e 4.º anos do 1.º ciclo do ensino básico público e foi assinado em 14 de Julho de 2005. O segundo diz respeito à definição das normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e 1.º ciclo e foi assinado em 14 de Julho. O terceiro acrescenta um conjunto de cursos/ graus que são reconhecidos internacionalmente que não foram contemplados nas orientações relativas ao perfil dos professores de inglês que se encontram previstas no artigo 11.º do despacho n.º 14 753/2005, de 5 de Julho.

⁶ Cf. Despacho n.º 14 753/2005, de 5 de Julho

⁷ O protocolo diz respeito à organização do serviço docente na sua globalidade, mas com particular incidência na polémica questão das aulas de substituição.

⁸ Despacho n.º 12 591/06, de 16 de Junho (assinado em 26 de Maio). Este diploma permite a confluência do estabelecido nos dois Despachos anteriores, os quais revoga: n.º 14 753/2005, de 5 de Julho, e n.º 16 795/2005, de 3 de Setembro.

passa a designar-se por CAP composta pelo Director-geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular e pelos directores regionais de educação. No entanto, no âmbito das suas actividades, a CAP deve reunir para monitorização e acompanhamento dos projectos com outras entidades representantes de associações profissionais e científicas de professores, das AP e dos municípios.

Afigura-se, assim, um processo de recomposição vocacionado para a viabilização, consolidação e institucionalização do Programa, pela via da negociação, da regulação e até da sua politização. Como referem Lascoumes & Le Galès (2007), “os instrumentos constituem um tipo particular de instituições” e estas “não são neutras”. Defendem os autores que “um processo de institucionalização contribui para privilegiar certos actores, certos interesses”. É neste sentido que se encaminham as parcerias com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), deixando a porta aberta para a viabilização da *municipalização da educação*, através da transferência de competências em matéria de educação para as autarquias locais.

No que se refere à *reconfiguração da comissão de acompanhamento* parece privilegiar-se a legitimação de consensos alargados a todos os actores mais directamente implicados no PGAEC, apelando à co-responsabilização nos processos de regulação da implementação das AEC. Parece-nos que aquela reconfiguração caminha no sentido de uma maior politização e capacidade de acção (quer pelo protagonismo do seu presidente, quer pela presença de associações não profissionais significativamente politizadas), podendo substituir-se aos membros do Governo, nomeadamente em processos de negociação, de disseminação de “boas práticas” e até de defesa quase incondicional do PGAEC. Processo esse que, em contra-peso, conta com a legitimação técnico-especializada dos elementos que constituem a comissão, nomeadamente ao nível pedagógico-didáctico e do desenvolvimento curricular.

Assim, começando por esta vertente, diríamos que a posição dos actores mais corporativistas (associações profissionais) se situa ao nível da *qualidade da acção educativa* e da confirmação de representações que, apesar de técnica, pedagógica e cientificamente sustentáveis, não põem em causa o programa, embora, do ponto de vista incremental, lhe imponham alguns ajustamentos que se polarizam nos seguintes aspectos:

Não legitimação da substituição das áreas curriculares disciplinares obrigatórias de “Expressão e Educação Físico-Motora” e “Expressão e Educação Musical” pelas AEC “Actividade Física e Desportiva” e “Ensino da Música” e consequente defesa de uma intervenção sustentável que conduza à efectivação das primeiras nas escolas do 1.º ciclo.

Integração do ensino do inglês no currículo do 1.º ciclo com carácter obrigatório para os alunos.

Integração das AEC nos projectos educativos dos agrupamentos de escolas e maior responsabilização destes nos processos de supervisão e articulação pedagógica daquelas actividades.

Manifestação contra a contratação de docentes pelas entidades promotoras com habilitações inadequadas.

Manifestação de preocupação em relação aos vencimentos dos professores das AEC.

As iniciativas mais visíveis de resposta a alguns destes aspectos prendem-se, com a função reguladora da CAP, através de “visitas de acompanhamento” às escolas com a participação de representantes dos membros da comissão e de membros das comunidades educativas. Os resultados destes processos são vertidos em relatórios nacionais dos quais são emanadas recomendações, alguma delas no sentido de atenuar as situações problemáticas. São delas exemplo: o estabelecimento de valores mínimos de remuneração dos professores das AEC; o controlo das habilitações para a docência e da contagem de tempo de serviço pelos órgãos de gestão dos agrupamentos; a elaboração de horários das AEC, em estreita colaboração entre os agrupamentos e as entidades promotoras.

Em relação aos restantes actores, as suas intervenções intensificaram-se, nalguns casos reconfiguraram-se e noutros procuram estabelecer ligações a partir de pontos de vista comuns. Procuramos analisar as suas posições estabelecendo três categorias de actores no sentido de ser facilitada a organização do discurso: as federações sindicais; os partidos políticos; as IPSS.

A FENPROF afirma a sua (o)posição revelando as suas representações de nível ideológico, corporativo e pedagógico. Assim, recusa a municipalização da educação por favorecer a existência de “profundas assimetrias” e manifesta-se contra o que designa por “privatização do currículo” ou de “aspectos essenciais do currículo”, pela abertura da escola pública a entidades privadas. Por seu lado, exige a correcção das situações de precariedade laboral dos docentes em exercício nas AEC. Do ponto de vista da organização pedagógica denuncia que as AEC conflituam com o horário, o desenvolvimento e

a qualidade do espaço curricular e colocam “problemas novos de indisciplina”. Por isso, defende que as AEC sejam “efectivamente facultativas e organizadas, dirigidas e geridas pelos órgãos de direcção e gestão dos agrupamentos de escolas, no respeito pelo seu Projecto Educativo e com os seus próprios professores.

A FNE embora confirmando a sua posição de princípio a favor de uma escola a tempo inteiro com reforço da qualidade do enriquecimento curricular, centrou, basicamente, a sua posição na campanha sob o lema “por uma escola de qualidade para todos”, apresentando como uma das frentes de intervenção, “a revisão das normas de funcionamento do enriquecimento curricular (...), para que os seus responsáveis sejam valorizados e para que o funcionamento pedagógico das escolas seja respeitado”. Aí inclui a necessidade de estabelecimento de regras gerais como: harmonização dos valores remuneratórios em função da habilitação académica e/ou profissional; a exigência de formação adequada - a nível científico ou pedagógico - dos professores e de condições físicas adequadas das instalações; a proibição de situações que permitam a interrupção das actividades lectivas pelas AEC. Outra das iniciativas sobre o lema “Não aos recibos verdes nas AEC’s”, contempla o “lançamento de um abaixo-assinado de repúdio e de exigência de medidas de combate aos abusos cometidos nesta matéria” e que sejam “eliminadas todas as situações de precariedade (...) através de estabelecimento do direito a um contrato sem termo ao fim de três anos”.

Quanto aos *partidos políticos*, assiste-se a uma “colagem”, nomeadamente do BE e do PCP, às lógicas de argumentação da FENPROF, que denunciam a defesa de valores ideológicos sobre questões laborais, sobre as formas de mercado (“mercado negro”) ou de privatização (“negócio privado”) e de desresponsabilização do Estado em matéria de educação.

Dos restantes actores, é a CNIS que mais se evidencia, posicionando-se, sobretudo, ao nível da defesa de interesses (não encerramento ou reconfiguração dos centros de ATL) que não deixam de assentar em *representações ideológicas* e de valores. Este movimento parece assentar a sua posição na defesa do princípio da *liberdade de escolha*, neste caso por parte das famílias, entre a frequência de AEC da escola pública e ATL das IPSS. Argumenta, assim, que o Estado tanto deve garantir e consagrar a valência de ATL como garantir o apoio às Instituições que promovam AEC. Nos casos de inexistência de respostas, solidárias ou não solidárias, o Estado deve garantir, pelas autarquias, agrupamentos escolares ou outros meios, a todas as crianças, as condições necessárias. O dilema polariza-se entre a pressão manutenção, por parte das IPSS, dos centros de ATL enquanto alternativa às AEC, e do respectivo financiamento pelo Estado e a sua restrição à prestação de “serviço de pontas” dos horários escolares e de interrupções e pausas lectivas (já que este não é assegurado pelo Progama). No *continuum* entre estes dois pólos situa-se o processo de negociação mediado por um grupo de trabalho que integra as partes interessadas e pela efectivação de cedências (possibilidade de extensão dos ATL aos alunos do 2.º ciclo e manutenção das modalidades de financiamento em situações que AEC não pudessem ser asseguradas...) e de formas de luta (encerramento dos centros de ATL, despedimento de funcionários, Petição junto da Assembleia da República, pressões junto das famílias para fazerem opções...). No entanto, o ME procura manter a sua declaração de princípios e de valores sobre esta matéria:

o Estado tornou universal e gratuito o acesso dos alunos do 1.º ciclo a AEC desde 2005, que têm conteúdos e metodologias diferentes das ATL, considerando-as actividades escolares, que integram os PEE e que envolvem profissionais qualificados, enquanto que os ATL promovidos pelas IPSS destinam-se à mera ocupação de tempos livres e ocorrem em espaços e em tempos diferentes dos tempos escolares. Esclarece, ainda, que o que está em causa não é a liberdade de escolha das famílias, mas antes actividades com práticas e objectivos diferentes. Revela, também, que o Governo tem mantido um diálogo constante com as IPSS, mas que as oportunidades foram ignoradas e muito poucas foram as instituições que adaptaram o seu modelo de funcionamento, revelando pouca preocupação com as necessidades das famílias. (Comunicado de imprensa, publicado em 10-04-2007, em www.min-edu.pt).

Para além do já referido, torna-se pertinente acrescentar que a acção do Governo se focalizou de forma significativa na legitimação do Programa de Generalização das AEC e da sua importância no sistema educativo, através de poderosos recursos mediáticos e através da elaboração e apresentação de relatórios nacionais (da CAP e da IGE) e internacionais, com a participação e “peritos” estrangeiros, como é o caso do relatório do estudo sobre as “Políticas de Valorização do Primeiro Ciclo do Ensino Básico em Portugal”, que apesar de identificarem fragilidades, atribuem maior relevância aos aspectos considerados positivos.

Reflexão final

Procurámos nesta breve reflexão desocultar as representações, regras, normas e procedimentos subjacentes ao PGAEC, enquanto instrumento de acção pública que se torna num dispositivo técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (Lascoume 2004). Trata-se, na perspectiva do actor, de um instrumento que “materializa e operacionaliza a acção governamental” (*id.*), que legitima e deslegitima actores e instâncias e que participa na “emergência ou na criação da percepção da emergência de actores, como empreendedores, como porta-vozes ou representantes, como parceiros ou como alvos das políticas” (Carvalho 2007).

Assim, do processo de condução do PGAEC, do qual fazem parte processos de negociação, de acompanhamento e avaliação, resultam diferentes lógicas de posição (e de reposição) dos diversos actores envolvidos através dos seus recursos, traduzidas em argumentos que revelem a presença de consensos em relação aos princípios ou, pelo contrário, conflitos de interesses, conflitos ideológicos e de representações, os quais se manifestam em diversas “cenas” de acção pública, quer no debate parlamentar, quer no debate público.

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.
- 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. (2000). De l'analyse des politiques aux recherches sur les pratiques: le rôle de l'expertise dans l'évaluation des mesures de renforcement de l'autonomie des établissements scolaires au Portugal. *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1(4), 133-156.
- Barroso, J., Carvalho, L., Fontoura, M., & Afonso, N. (2007). As Políticas educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 04, pp. 5-20.
- Carvalho, L. M. (2007). Apontamentos sobre as relações entre conhecimento e política educativa. *Administração Educacional*, 6, pp. 36-45.
- Cosme, A., & Trindade, R. (2007). *A Escola a Tempo Inteiro. Escola para que te quero?*. Porto: Profedições.
- Delvaux, B., & Mangez, E., (Org.) (2008). *Towards a sociology of the knowledge-policy relation. Literature review: integrative report on knowledge and policy*. Consultado em Março de 2010, em <http://www.knowandpol.eu>.
- Ferreira, F., & Oliveira, J. (2007). Escola e Políticas Educativas: lugares incertos da criança e da cidadania. In *Perspectiva*, 25 (1), pp. 105-126. [Consultado em Março de 2010 em <http://www.perspectiva.ufsc.br>]
- Gaudin, J.-P. (1999). *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences PO
- Knopf, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et Pilotage de Politiques Publiques*. Zurique: Verlag Rüegger.
- Lascoume, P. (2004). Traduction. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire de Politiques Publiques* (pp. 437-444). Paris: Press de Sciences Po.
- Lascoume, P., & Galès, P. L. (2004a). L'action publique saisie par ses instruments. In Lascoume, P. & Galès P. (orgs.), *Gouverner par les Instruments*. Paris: Press de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, pp. 11-44.
- Lascoume, P., & Galès, P. L. (2004b). De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État. In Lascoume, P. & Galès P. (orgs.), *Gouverner par les Instruments*. Paris: Press de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, pp. 11-44.
- Lascoume, P., & Galès, P. L. (2007). *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin.
- Madureira, C., Alexandre, H., Antunes, M., & Rodrigues, M. (2008). *Avaliação das Actividades de Enriquecimento Curricular (AEC) no 1.º Ciclo do Ensino Básico no Concelho de Oeiras*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Mangez, É. (2001). Régulation de l'action éducative dans les années quatre-vingt dix. *Education et Sociétés*, 8, pp. 81-96.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien.
- Muller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In Faure, A.;

- Pollet, G. & Warin, P. (orgs.), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, pp. 153-179.
- Muller, P. (2004). *Les Politiques Publiques*. Paris: P.U.F.
- Palhares, J. (2009). Reflexões sobre o não-escolar na escola e para além dela. *Revista Portuguesa de Educação*, 22(2), pp. 53-84.
- Pires, C. (2007). A Construção de Sentidos em Política Educativa: o caso da Escola a Tempo Inteiro. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 04, pp. 77-86.
- Pires, C. (no prelo a). O “programa de generalização das actividades de enriquecimento curricular” como instrumento de regulação da política educativa. In *Actas do X Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação* (30 de Abril e 1 e 2 de Maio de 2009).
- Pires, C. (no prelo b). Escola a Tempo Inteiro: medidas de política educativa e debate parlamentar. In *Actas do VI Congresso Luso-Brasileiro e II Colóquio Ibero-Americano de Administração e Políticas da Educação* (29 e 30 de Abril e 1 e 2 de Maio de 2010).
- Surel, Yves (2004). “Approches cognitives”. In : Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 78-86.
- Van Haecht, A. (1998). Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques? *Education et Sociétés*, 1 (1998-1), pp. 21-46.
- Van Zanten, A. (2004). *Les Politiques d'Éducation*. Paris: PUF.