

67 - O “Programa de Generalização das Actividades de Enriquecimento Curricular” como Instrumento de Regulação da Política Educativa

Carlos Pires

Escola Superior de Educação de Lisboa, cpires@eselx.ipl.pt

Resumo

A partir de uma abordagem pela “análise das políticas públicas”, tendo como fonte os textos e os discursos oficiais do Governo e de outros actores, pretende-se ensaiar um quadro explicativo para a génese das medidas de generalização do alargamento do horário das escolas do 1.º ciclo e das actividades de enriquecimento curricular (AEC), procurando desocultar as situações problemáticas que lhes estão subjacentes e justificar a sua “entrada” na “agenda política”. Neste processo releva-se o papel dos actores enquanto “empreendedores”, na definição das políticas públicas de educação.

Abstract

Focusing on the public policy analysis, a framework to explain the genesis of the generalization of the extension of school day and curriculum enrichment activities (CEA) in primary schools (1st Cycle) is provided, trying to make clear the problems underneath, as well as to justify their ‘entry’ in the ‘policy agenda’. The inquiry is based on the texts and discourse of government and other stakeholders. In this process the actors’ role is emphasized as “entrepreneurs” in the definition of the public policies for education.

1. Contextos, pretextos e problematização das AEC

A introdução de medidas de política educativa como a generalização das actividades de enriquecimento curricular (AEC) e o prolongamento do horário, remete para a reconfiguração do 1.º ciclo do ensino básico, particularmente ao nível da organização pedagógica e da gestão curricular, mas também nos dá sinais de alterações na forma de actuação do Estado, protagonizado pelo Governo, sugerindo uma certa reconfiguração do seu papel e da sua acção. Restringindo-me apenas à formulação e implementação das AEC, colocam-se vários desafios ou riscos que aqui explico de forma esquemática¹: a “integração curricular” de dois tempos e momentos - o *lectivo* e o *não lectivo*; a legitimação duma lógica de flexibilização curricular através da “infiltração” de AEC nos

¹ Para uma perspectiva mais alargada desta questão consultar Pires (2007).

horários lectivos obrigatórios; a “deslocação” de áreas curriculares obrigatórias, para a esfera do enriquecimento curricular; a introdução duma “lógica mercantil” na escolha, pelas entidades promotoras, das actividades que oferecem mais vantagens financeiras; a escolarização das AEC, através da apropriação da “forma escolar”; a (re)monopolização dos serviços educativos no espaço escolar contribuindo para a perpetuação de uma visão “escolocêntrica”; a “intromissão” do Estado em campos tradicionalmente explorados por outros actores sociais; o estabelecimento de formas renovadas de relacionamento e de parceria com outros actores sociais (públicos e privados) dominadas pela figura do *contrato*.

Quanto à forma de actuação do Estado, protagonizada pelo ME, em iniciativas relacionadas com as AEC evidencia-se, entre outras: a assunção de *lógicas de contratualização*; o incentivo à existência de formas de privatização contextualizadas na escola pública; a garantia da *equidade* e o apoio a mecanismos que assegurem a *eficácia*; a intensificação de processos que procuram viabilizar a descentralização através da transferência de competências e responsabilidades para os municípios, no domínio da educação.

Perante a problemática aqui exposta, ainda que de forma muito breve, procuro de seguida identificar alguns aspectos que poderão contribuir para questionar a política educativa ensaiando um processo de compreensão através de ferramentas teóricas tributárias da *análise das políticas públicas*, particularmente aquelas em que o “peso dos elementos do conhecimento, das ideias, das representações ou das crenças sociais” (Surel, 2004) é determinante na elaboração das políticas, neste caso, de educação, bem como na compreensão dos sentidos que lhes estão subjacentes.

Procuró, assim, nesta comunicação, dar conta da construção de uma *gênese* das medidas políticas de generalização das AEC, demarcando os processos de decisão e evidenciando alguns traços das imagens, das representações, das ideias e dos interesses dos diversos actores. Trata-se de dar conta do processo de problematização e de inscrição na agenda política daquelas medidas, ensaiando um modelo teórico explicativo proposto por John W. Kingdon, o modelo *policy window* ou “janela de oportunidade”. Neste processo, são identificados diversos actores que agem conjuntamente, através de interdependências mútuas, para produzir formas de regulação das actividades colectivas (Comaille, 2004) e os “princípios de justificação” (id.) por si mobilizados (Mangez, 2001). Procura-se, ainda, ilustrar a emergência de uma perspectiva incremental nos processos de decisão, crítica da racionalidade das decisões e das políticas públicas e defensora da ideia de que as políticas se configuram em “adaptações” e “intenções já expressas em programas anteriormente construídos” (Jönsson, 2004).

O dados que permitiram sustentar o ensaio atrás anunciado resultaram de um *corpus* documental resultante da pesquisa de documentos com acesso *on-line* em sites oficiais do Governo (Portal do Governo e Portal do Ministério da Educação), e em *sites* oficiais e órgãos de comunicação *on-line* de outras instâncias e actores: Assembleia da República; partidos políticos com assento parlamentar; associações profissionais de professores que tomaram e tomam parte da Comissão de Acompanhamento do Programa (CAP) de generalização das AEC (Associação Portuguesa de Professores de Inglês (APPI);

Associação Portuguesa de Educação Musical (APEM); Conselho Nacional das Associações de Professores e Profissionais de Educação Física (CNAPEF); Sociedade Portuguesa de Educação Física (SPEF)); a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP); a Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP); as federações sindicais de professores (Federação Nacional de Professores (FENPROPF); Federação Nacional dos Sindicatos da Educação (FNE)); Conselho Nacional das Instituições de Solidariedade Social (CNIS). Foram, ainda, acrescentados os textos decorrentes de uma pesquisa exaustiva ao jornal Público On-line, mais precisamente na sua rubrica “Última Hora”. Este *corpus* documental permitiu, numa primeira análise, mapear as medidas políticas através da construção e análise da sua cronologia (reportada ao período entre Março de 2005 e Junho de 2008) cruzando, no tempo, os acontecimentos e iniciativas protagonizados pelo Governo com os protagonizados pelos restantes actores.

2. Uma Génese da Medida de Generalização das AEC

2.1. Inscrição na “agenda política” – um processo de mediação

É comum entender-se que uma política pública surge para resolver um determinado problema. Lascoumes & Le Galès (2007) referem que tal afirmação resulta num pleonasma, pois questionam que outra coisa poderia ser uma política pública. No entanto, na perspectiva de Muller (2004) não se sabe o que é, exactamente, um problema político e sobretudo não se sabe *a priori* porque é que um problema social se torna objecto de uma política. A tentativa de resposta a esta interrogação do autor é um desafio que deverá passar, em meu entender, pela construção do problema, já que “elaborar uma política não significa unicamente resolver problemas; significa igualmente construir os problemas (Anderson, 1988 *apud* Lascoumes & Le Galès, 2007).

Sheppard (2004) defende que um problema é o “produto de um processo de problematização”, isto significa que um facto objectivo não implica automaticamente a sua classificação como problema público. Para a autora, este “é uma construção social, e uma série de mecanismos intervêm na sua definição e na sua passagem à condição de problema”. Só a partir da decomposição desses mecanismos é que é possível compreender a noção de problema público. Assim, aponta duas formas de explicar a problematização:

1. O papel dos actores enquanto “empreendedores políticos” na emergência de um problema público e a sua inscrição na agenda (elites políticas e administração e movimentos sociais).
2. A génese dos problemas a partir de despoletadores internos ou familiares (indicadores económicos, mudanças tecnológicas, ciclos políticos (alternância política) e de despoletadores externos.

Para que um problema se torne público deverá passar da esfera privada à esfera pública o que implica: a sua legitimação; a passagem das competências e da responsabilidade para as autoridades públicas. Assim, um problema pode tornar-se público se: 1) mobilizar

diferentes públicos; 2) penetrar no espaço público (“arena pública”), tornando-se objecto de debate público, incluindo a sua inscrição na “agenda mediática”; 3) for levado em conta pelas autoridades públicas, ou se a elas apela para o resolver; 4) se inscrever na “agenda política” e se tornar objecto de politização. (Sheppard, 2004).

Do ponto de vista Lascoumes & Le Galès (2007) são três as condições que devem ser encontradas para que uma determinada situação seja inscrita na agenda política: 1) a sua definição pelos actores governamentais como problemática e merecedora duma acção governamental; 2) a sua identificação como um problema relevante e de interesse geral; 3) a possibilidade da sua requalificação nos termos inseríveis no campo das competências governamentais e integrável nas suas posições ideológicas.

A transformação de um problema em objecto de intervenção política é o produto de um trabalho específico realizado por actores políticos. O papel dos “empreendedores” políticos (mediadores ou tradutores) consiste em formular o problema numa linguagem perceptível pelas elites políticas. Trata-se, portanto, de um processo de “tradução” da linguagem da sociedade para a linguagem da acção política (Muller, 2004). Por sua vez, “o papel da análise das políticas públicas consiste em identificar os processos, os actores e os argumentos, pelos quais as suas condições objectivas são percebidas, definidas como problemáticas e a necessitar a intervenção estatal.” (Knopfel *et all*, 2006).

A emergência do *slogan* “organizar as escolas para adaptarem os modos e os tempos de funcionamento às necessidades das famílias” sugere mais a tentativa de “recuperação duma preocupação social anterior do que uma construção política original” (Vassopoulou, 1999, *apud* Knopfel *et all* (2006). Uma situação problemática de carácter privado (das famílias) à qual a sociedade procurou dar resposta, pela sua elevação à esfera social e, por consequência, tornar-se num problema social, cujas soluções encontradas se inscrevem sobretudo na implementação de Actividades de Tempos Livres (ATL), maioritariamente de iniciativa privada (sobretudo solidária), mas também de iniciativa de associações de pais e de autarquias.

Com o programa de prolongamento do horário de funcionamento das escolas do 1.º ciclo deu-se início a um processo de “empreendimento político” e a consequente tentativa de inscrição na agenda política. Acentuo o termo tentativa, tendo em conta que a noção de “agenda” (de “colocar em agenda”) não se pode limitar somente à fase de emergência dum problema (Garraud, 2004). Na perspectiva deste autor, “a maior parte dos problemas não obedece a um simples esquema, na medida em que eles conhecem uma verdadeira “carreira” marcada por descontinuidades temporais e pontuada por emergência(s), por redefinição(ões) e por requalificação(ões) sucessivas” (*op. cit.*).

O processo requereu a utilização de mecanismos de “mediação” e “tradução”, particularmente através dos discursos do Primeiro-Ministro (PM) e da Ministra da Educação (ME), bem como dos recursos ao alcance do Governo (humanos, informativos, financeiros, apoio político...). Este processo de mediação, recorrente ao longo do “friso cronológico” que mapeia as medidas políticas, reuniu consensos em torno das normas e dos valores em jogo e dos princípios que a presidem: *a ocupação e guarda universal e gratuita das crianças do 1.º ciclo, para além dos tempos lectivos obrigatórios como iniciativa de solidariedade para com as famílias* (sobretudo as que se encontravam fora

do sistema de actividades de tempos livre - ATL). Registe-se, a propósito, a ausência de oposição significativa dos partidos políticos, dos sindicatos, do movimento parental e até mesmo dos representantes das Instituições de Solidariedade Social (IPSS). Trata-se, portanto, da adesão a um princípio traduzido num valor, a *igualdade de oportunidades para todos os alunos no acesso* a um serviço educativo prestado apenas a alguns (apenas cerca de 25% dos alunos do 1.º ciclo, segundo os discursos argumentativos dos “empreendedores políticos” da medida). Parece estar aqui subjacente a ideia de promoção do princípio da *equidade* enquanto “igualdade de facto” (van Zanten, 2004), ou seja a perspectiva de instauração de princípios de compensação conducentes a neutralizar as desigualdades de partida, como assinala a autora.

Como já foi referido atrás, os actores enquanto “empreendedores políticos” têm um papel fundamental na emergência dos problemas públicos e conseqüentemente na sua inscrição na agenda política. Assim, para compreender melhor o processo de construção de um programa de acção torna-se fundamental analisar a forma como as representações e as percepções dos actores influenciam a emergência e definição de um problema (Sheppard, 2004).

No caso de um programa que contempla a generalização do ensino do inglês (e, posteriormente) de outras actividades de enriquecimento curricular, o processo de problematização afigura-se difuso. Diríamos que não se apresenta como algo já concebido, mas como algo que precisa de ser construído pelo investigador através da agregação de elementos empíricos resultantes da análise do processo de construção pelos mediadores políticos.

2.2. *Inscrição na “agenda política” – uma questão de consensos?*

O ensino das línguas estrangeiras no 1.º ciclo mereceu atenção política em 1996, quando na altura foi permitido às escolas legitimarem a sua leccionação, nos períodos de tempo lectivo, se para tal tivessem condições. Situação que acabou por se operacionalizar de forma mais extensiva com a mobilização de docentes dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico em contexto de territórios educativos de intervenção prioritária e, sobretudo, de agrupamentos de escolas. A reorganização curricular do ensino básico legitimada pelo Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de Janeiro remeteu a possibilidade de ensino de línguas estrangeiras, exclusivamente para períodos de tempo extra-lectivo, tal como deveria acontecer a outras actividades de iniciativa das escolas, para além das lectivas. Assim, o desenho curricular do 1.º ciclo, passou a contemplar actividades de enriquecimento do currículo de carácter facultativo (incluindo uma possível iniciação a uma língua estrangeira²) e “de natureza eminentemente lúdica e cultural, incidindo, nomeadamente, nos domínios desportivo, artístico, científico e tecnológico, de ligação da escola com o meio, de solidariedade e voluntariado e da dimensão europeia na educação” (n.º 1 do art.º

² “As escolas do 1.º ciclo podem, de acordo com os recursos disponíveis, proporcionar a iniciação a uma língua estrangeira, com ênfase na sua expressão oral” (n.º 1 do art.º 7.º).

9.º). É precisamente neste extracto que se encontra o enquadramento legal para a existência de AEC nas escolas do 1.º ciclo. Com os sucessivos ajustamentos ao crédito global de horas dos agrupamentos de escolas deixou de ser gradualmente possível os docentes dos 2.º e 3.º ciclos coadjuvarem os do 1.º em áreas específicas. Em inúmeros casos, as autarquias e as associações de pais procuraram continuar a assegurar formas de coadjuvação, particularmente nas áreas lectivas de expressão e educação musical e físico-motora e na iniciação a uma língua estrangeira em tempo de enriquecimento do currículo.

O ensino de uma língua estrangeira (tendencialmente o inglês) a partir dos oito anos reunia, em 2004, consenso político entre os partidos então no Governo (PSD e CDS-PP) e o PS. Segundo o Secretário de Estado da Educação da altura, um grupo de trabalho constituído para estudar a “reforma do ensino básico” estaria a formular uma proposta para a implementação daquela medida, a qual deveria ser implementada no ano lectivo de 2005/06. Um primeiro projecto dessa proposta foi apresentado publicamente na última semana de campanha eleitoral propondo a introdução da língua estrangeira a partir do 3.º ano. (Público de 17/02/05).

O consenso é alargado, de acordo com os testemunhos recolhidos pelo Diário de Notícias de 23 e 24/12/2004: à CONFAP que considera a medida altamente positiva; à FNE que, apesar de concordar, considerou ser necessário repensar a formação dos professores; à APPI que, congratulando-se com a iniciativa, mostrou a sua preocupação em relação à formação adequada dos professores. Também a questão era consensual para o futuro Secretário de Estado da Educação do actual Governo, que enquanto presidente de um instituto politécnico afirmava haver muitos professores com a formação necessária para arrancar com o ensino de uma língua estrangeira no ano lectivo seguinte. Assim, pelas promessas eleitorais, pelo consenso e pela sua mediatização, a implementação do ensino de uma língua estrangeira, mais precisamente do inglês, estaria garantida a partir de 2005/2006, no 1.º ciclo do ensino básico, tal como veio a acontecer.

Face ao exposto, arriscamos e afirmar que a emergência da medida resulta de um processo que se configura em “adaptações” e “intenções já expressas em programas anteriormente construídos” (Jönsson, 2004) como é defendido pela abordagem *incremental*. Aparentemente as mudanças daí decorrentes resultam de “ajustamentos discretos” e de “compromissos institucionais” (Lascoumes & Le Galès, 2007) e “as decisões tomadas tendem, em consequência, a ser fortemente orientadas pelas políticas, os valores e os comportamentos que já se encontram em vigor” (Jönsson, 2004). Ou seja, numa perspectiva incremental, visam “melhorar uma acção pública existente, sem realmente a colocarem em questão” (id.). No caso concreto de que nos ocupamos, trata-se de desenvolver a ideia de fazer cumprir o que já estava estabelecido. É disso exemplo, a “recuperação” e viabilização do enquadramento legal das actividades de enriquecimento do currículo, através de financiamento, nas quais se inclui o ensino do inglês ou o cumprimento do horário não lectivo dos docentes em actividades no contexto escolar, já previsto no Estatuto da Carreira Docente.

2.3. Inscrição na “agenda política” – o ensaio de um modelo de análise

Tratando-se de iniciativas que se alicerçam em valores e princípios largamente partilhados, interroga-se o sentido de oportunidade nos processos de tomada de decisão. Que factores conjunturais permitiram ou precipitaram o agendamento e a tomada de decisão sobre as medidas em análise? Garraud (2004) diz-nos que “não é necessário ter uma visão exclusivamente estratégica, dos processos de agendamento”. Na sua opinião, há variáveis externas constitutivas de contextos particulares e favoráveis a ter em conta, de entre as quais se evidenciam as explicadas pelo modelo “janela de oportunidade” (*policy window*)³ de John W. Kingdon. Este autor considera que “a esfera política está dividida em três correntes [*streams*] possuindo cada uma delas um desenvolvimento autónomo segundo uma lógica e um calendário próprios” (Ravinet, 2004):

1. A “corrente dos problemas” (*problem stream*) – três mecanismos permitem tornar visíveis as situações problemáticas: os indicadores (ex.: taxas de retenção e de abandono), os acontecimentos (ex.: manifestações, greves...) e os *feedbacks* (ex.: resultados de uma avaliação).
2. A “corrente política” (*political stream*) na qual os acontecimentos evoluem em conformidade com as regras e um calendário próprio da vida política e compreende a opinião pública, a política eleitoral, as mudanças no governo e na administração e as acções de grupos de pressão.
3. A “corrente das políticas públicas” (*policy stream*) na qual várias alternativas concorrentes circulam veiculadas pelos “empreendedores” no seio de “comunidades de políticas públicas” (*policy communities*). Um importante actor a considerar neste contexto é o especialista (*expert*).

Quando estas três correntes convergem ou se juntam são criadas as condições para a abertura duma *janela política* de forma a permitir a inscrição de uma problemática na agenda de decisão, embora tal possa não acontecer. De acordo com o modelo teórico explicado por Ravinet (2004), quanto à previsibilidade de abertura da janela, se o problema for específico, conhecido ou rotineiro, haverá maior probabilidade e celeridade na sua abertura. Quanto ao “contexto político”, os critérios de previsibilidade apontam para uma maior facilidade de abertura em momentos de mudança política (nomeadamente, no decurso de campanhas eleitorais), ou em conjunturas de maiorias absolutas, no Parlamento, como é caso do contexto que envolve a análise que estou a tentar concretizar.

Não se tratando de uma teoria propriamente dita, nem de um modelo determinista, mas antes probabilista, entendemos poder arriscar um ensaio das suas potencialidades explicativas na análise da génese das medidas políticas em causa.

No que diz respeito às *situações problemáticas*, poderíamos indicar, no caso do ensino do inglês: a distância de Portugal em relação aos restantes países europeus no que respeita à

³ A metáfora da “janela de oportunidade” compara a inscrição duma política na agenda ao lançamento de uma nave espacial que só pode partir no momento em que os planetas se encontrarem alinhados (Kingdon, 1984 *apud* Ravinet, 2004).

iniciação precoce de línguas estrangeiras; à disparidade de competências desenvolvidas pelos alunos, nomeadamente em inglês, à entrada do 2.º ciclo do ensino básico reveladora de uma considerável desigualdade de oportunidades; os indicadores de insucesso desta disciplina. No que diz respeito a outras actividades de enriquecimento do currículo (como o *ensino da música* ou a *actividade física e desportiva* e o *apoio ao estudo*), considerar-se-ia, à primeira vista, que o problema reside sobretudo nas lacunas existentes ao nível da leccionação das áreas curriculares de *expressão e educação musical e físico-motora* e na (ino)operacionalização e eventual incompreensão das finalidades da área curricular não disciplinar de *estudo acompanhado*.

Com estas simples inferências procuro apenas interpretar possíveis aspectos problemáticos que possam justificar as iniciativas/soluções encontradas. Como afirma Kingdon, baseando-se no “*garbage can model*”, as soluções podem não ser criadas para resolver problemas particulares assim como não têm necessidade desses problemas para existirem. Embora consciente desta possibilidade de formulação de medidas políticas que não se constituem necessariamente como respostas a quaisquer problemas (argumento tributário da “análise cognitiva das políticas públicas”), arrisco, no entanto, inferir (forçar quiçá) algumas situações problemáticas inferidas dos discursos oficiais do Governo. Assim, convocando os textos recolhidos que suportam as representações e as ideias oficiais, particularmente aquelas que se revelam como tentativas de justificação e de legitimação das políticas defendidas, explico alguns indicadores que configuram representações de alguns problemas como:

- a *ausência de competitividade* que o ensino do inglês pode ajudar a colmatar;
- a *insuficiente modernização das escolas* que pode ser contrariada por uma “escola a tempo inteiro, adequada às exigências curriculares e de inovação” com espaços de trabalho e de estudo, multi-funcionais, de socialização e de abertura à comunidade, munida de recursos escolares e culturais, curriculares e extracurriculares;
- a *inadequação dos tempos escolares às necessidades das crianças*, a colmatar com o prolongamento do horário e o seu preenchimento com actividades intencionalmente educativas;
- a *ausência de qualidade e de eficiência das escolas particularmente ao nível da sua organização* a combater através da colocação das escolas ao serviço das aprendizagens dos alunos e da melhoria dos resultados escolares (rentabilização de recursos educativos), assegurando a confiança das famílias no sistema educativo e de desenvolvimento de políticas que permitam responder às novas exigências de formação para todos como é caso da introdução do ensino do inglês e das actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo, no âmbito do processo de construção de uma escola a tempo inteiro;
- as *causas extra-escolares do insucesso escolar*, ou seja, a *tradução das desigualdades sociais em desigualdades escolares* a diminuir através de políticas que “recusam aceitar as condicionantes sociais do insucesso como determinações inultrapassáveis” como é caso das preconizadas pelo Governo, relacionadas com a

melhoria da qualidade da escola, dos recursos, das aprendizagens e dos resultados escolares dos alunos;

- os *fracos resultados escolares* (em particular as *elevadas taxas de retenção* no 2.º ano, os *resultados das provas de aferição, dos exames nacionais e dos testes internacionais*) a atenuar pela introdução de AEC que permitam uma maior focalização e investimento no desenvolvimento de competências nas áreas curriculares consideradas nucleares (língua portuguesa, matemática, ensino experimental das ciências).

No que respeita à *political stream*, dir-se-ia que esta se contextualiza numa conjuntura política favorável decorrente de um processo de “queda” do governo antecedente e de um processo eleitoral que atribuiu uma maioria absoluta ao partido que veio a formar Governo. Em termos de política educativa os “grupos de pressão” (dentro e fora do aparelho do Estado) passaram a diminuir a sua actividade mantendo-se em alerta e em postura expectante face à possibilidade de “melhoria da situação”. Também as mudanças nos gabinetes ministeriais e na administração central e regional da educação pontuaram a favor de um certo “acerto de agulhas” quanto ao discurso e ao estilo e governo, restituindo alguma credibilidade e inspirando alguma confiança aos actores educativos. Condições estas que podem ter contribuído para a angariação de consenso que facilitou a entrada das problemática em causa, na “agenda governamental”.

Quanto à *policy stream*, diríamos que se consubstanciou num conjunto de soluções⁴ (não necessariamente as soluções exactas) encontradas pelos principais “empreendedores políticos”⁵ que, aproveitando a conjuntura, facilmente as acoplaram aos presumíveis problemas atrás apresentados. Desta forma, pelo menos teoricamente, é possível admitir que se reuniram as condições suficientes e necessárias para abertura da tal “*janela de oportunidade*” que levaria à decisão política efectiva, a generalização do ensino do inglês e a ampliação do tempo escolar.

Conscientes de que o modelo se aplica, sobretudo, às vulgarmente designadas grandes decisões políticas não posso deixar de observar a presença dos seus atributos explicativos ao longo do mapeamento cronológico das medidas em análise. Mapeamento esse que nos revela: a presença de outros “empreendedores” (os actores sociais) com as suas representações, ideias, interesses e quadros de acção em confronto ou em interacção com os da autoridade pública; a emergência de novas situações problemáticas, de processos de decisão e de implementação.

De acordo com Prost (1994 *apud* Barroso, 2000), é das diferentes “lógicas de posição” dos actores nos seus contextos que resulta a decisão política, que, por sua vez, não surge como acto isolado, num determinado “momento”. “A “grande” decisão como momento de escolha única e de ruptura espaço-temporal fica diluída na soma de “pequenas”

⁴ Referimo-me às representações e ideias que se traduziram nas medidas atrás referenciadas.

⁵ Não possuindo elementos que me permitam identificar com clareza os efectivamente principais empreendedores (algo que exigiria um processo de pesquisa mais aprofundado), considero aqui, principalmente, a figura e o protagonismo do Primeiro-Ministro (PM) e da Ministra da Educação (ME), auxiliados por recursos sobretudo informativos, no processo de tradução e de (re)codificação das alternativas de solução dos problemas.

decisões de todos os dias.”(Halpern, 2004). É nesta perspectiva que se entende a decisão, não como “momento” ou “resultado”, mas como processo.

3. O Carácter Coercitivo da Generalização das AEC e as “Lógicas de Posição” dos Actores

Se atrás falávamos de aparente consenso em relação à igualdade de oportunidades preconizada pelas medidas políticas (o que poderá ter contribuído decisivamente para a sua entrada na “agenda”) há que ter em conta que, nesta balança, existe outro prato onde se encontram as “vozes” que reivindicam, o *respeito pela liberdade de cada um*, nomeadamente no que diz respeito ao desenvolvimento do seu próprio potencial humano, de acordo com os seus interesses e representações. É neste lado da balança que se situa a argumentação que conflitua com as estratégias seguidas. Surge em reacção à normalização da forma e do conteúdo utilizados para concretizar o princípio atrás referenciado. Aparentemente, trata-se de um quadro de acção (do tipo *top down*⁶), de certa forma imposto a todos e que apesar de não se considerar sobre o epíteto da *obrigatoriedade* condiciona as escolhas das famílias, verificando-se, de acordo com Muller (2004), 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. São disso exemplo:

- a obrigatoriedade de oferta pelas escolas de actividades como o ensino do Inglês⁷, 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 serem inseridas entre as curriculares;
- a obrigatoriedade de os docentes ocuparem o seu tempo não lectivo no *apoio a 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.

⁶ 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).

⁷ 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).

Estas coerções despoletam posições dos actores que revelam as suas representações, ideias e interesses que indiciam 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 do Conselho Nacional das Instituições de Solidariedade Social (CNIS) 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 para além de entender que não haveria uma igualdade de oportunidades porque não seriam abrangidas todas as crianças. Também as federações sindicais 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 uma greve àquelas actividades.

A problemática aqui emergente implica, nesta fase de reflexão, convocar outras questões (que não cabem nesta comunicação) relacionadas com a importância do papel dos actores políticos e sociais na definição das políticas públicas de educação, em que se procura desocultar as suas (pró/re)acções e identificar as zonas de conflito e de consenso face a “instrumentos de acção pública” (Lascoumes e Le Galès (2004; 2007) promovidos pelos responsáveis políticos como dispositivos de regulação, nomeadamente, o “Programa de Generalização da Actividades de Enriquecimento Curricular”, relevando o modo como são organizadas as relações sociais em função desse dispositivo de regulação.

Referências Bibliográficas

- 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.
- Comaille, J. (2004). Sociologie da l'action publique. In Boussaguet, L.; Jacquot, S. & Ravinet, P. (orgs.), *Dictionnaire de Politiques Publiques*. Paris: Press de Sciences Po, pp. 413-421.
- Garraud, P. (2004). Agenda/Émergence. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire de Politiques Publiques* Paris: Press de Sciences Po.

- Halpern, C. (2004). *Décision*. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire de Politiques Publiques*. Paris: Press de Sciences Po.
- Jönsson, A. (2004). *Incrementalismo*. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire de Politiques Publiques* (pp. 259-266). Paris: Press de Sciences Po.
- Knopfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2006). *Analyse et Pilotage de Politiques Publiques*. Zurique: Verlag Rüegger.
- Lascoume, P., & Galès, P. L. (2004). De l'innovation instrumental 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.
- Mangez, É. (2001). Régulation de l'action educative dans les années quatre-vingt dix . *Education et Sociétés*, 8 , pp. 81-96.
- 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.
- 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.
- Ravinet, Pauline (2004). “Fenêtre d’opportunité”. In : Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 217-225.
- Sheppard, Elizabeth (2004). “Problème publique ”. In : Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 347-354.
- 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 Zanten, A. (2004). *Les Politiques d'Éducation*. Paris: PUF.