

# **A ESCOLA A TEMPO INTEIRO EM PORTUGAL: DIMENSÕES DE ANÁLISE, IDEIAS E HIBRIDISMOS**

## ***FULL-TIME SCHOOL IN PORTUGAL: DIMENSIONS OF ANALYSIS, IDEAS, AND HYBRIDITIES***

## ***LA ESCUELA DE JORNADA COMPLETA EN PORTUGAL: DIMENSIONES DE ANÁLISIS, IDEAS Y HÍBRIDOS***

Carlos Pires

Instituto Politécnico de Lisboa, Lisboa – Portugal. E-mail: [cpires@eselx.ipl.pt](mailto:cpires@eselx.ipl.pt)



Educação: Teoria e Prática, Rio Claro, SP, Brasil - eISSN: 1981-8106

Está licenciada sob [Licença Creative Common](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

### **Resumo**

A ideia de escola a tempo inteiro (ETI) em Portugal está associada à missão da escola pública e ao papel do Estado na provisão da educação integral da criança e do aluno e na promoção da igualdade de oportunidades no acesso a serviços públicos de educação, garantindo a eficácia e a qualidade da aprendizagem e do sistema educativo. A problematização da ETI, encarada como política pública de educação, preconiza a emergência de “novas” formas de ação educativa, de outra concepção de escola pública, que monopoliza a educação integral do aluno, e de outros modos de administração na prestação de serviços públicos de educação. A opção teórica por uma abordagem interpretativa baseada na “análise das políticas públicas” permite perceber as ideias preconizadas e os problemas político-educativos para os quais a política

de ETI é apresentada como solução construída. Essa abordagem põe em evidência a natureza híbrida dos “modelos” de implementação da política presentes nas tensões entre tendências homogeneizadoras, coercivas, centralizadoras e estatizantes e tendências descentralizadoras preconizadoras da diversidade, do princípio da subsidiariedade e da liberdade de escolha.

**Palavras-chave:** Escola a Tempo Inteiro. Escola Pública. Política Educativa. Análise das Políticas Públicas.

### **Abstract**

*Full-time school (FTS) in Portugal is associated with the mission of the public school and the role of the State in providing integral education for children/students and promoting equal opportunities for them to access public education services, thus ensuring the effectiveness and quality of learning and the education system. The problematics of the FTS, regarded as a public policy education, advocates the emergence of “new” forms of educational action, another conception of public school, which monopolizes the integral education of the student, and other modes of administration in providing public educational services. The theoretical option for an interpretative approach based on “public policy analysis” allows to perceive the proposed ideas and the political and educational problems for which the FTS policy is presented as solution. This approach highlights the hybrid nature of the “models” of implementation of the policy present in the tensions between homogenizing, coercive, and centralist tendencies and decentralizing tendencies, proposing diversity, the principle of subsidiarity and freedom of choice.*

**Keywords:** Full-Time School. Public School. Educational Policy. Public Policy Analysis.

### **Resumen**

*La idea de la escuela de tiempo completo (ETC) en Portugal se asocia con la misión de la escuela pública y el papel del Estado en la provisión de la educación integral del niño/estudiante y la promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios de educación pública para garantizar la eficacia y la calidad del aprendizaje y del sistema educativo. La problemática de la ETC, considerada como una política pública de educación, preconiza la aparición de “nuevas” formas de acción educativa, una otra concepción de la escuela pública, que monopoliza la formación integral del estudiante, y otros modos de administración en la prestación de servicios públicos de educación. La opción teórica por un enfoque interpretativo*

*basado en el “análisis de políticas públicas” permite percibir las ideas propuestas y los problemas políticos y educativos para los que la política de ETC se presenta como una solución construida. Este enfoque pone de relieve el carácter híbrido de los “modelos” de implementación de la política presentes en las tensiones entre tendencias homogeneizadoras, coercitivas, centralizadoras y estatal, y tendencias descentralizadoras preconizadoras de la diversidad, del principio de subsidiariedad y de la libertad de elección.*

**Palabras clave:** *Escuela de jornada completa. Escuela pública. Política educativa. Análisis de políticas públicas.*

## 1 NOTA INTRODUTÓRIA

No presente texto de carácter teórico e reflexivo problematiza-se a “Escola a Tempo Inteiro” (ETI), em Portugal, tendo por base os processos de análise já antes desenvolvidos e publicados pelo autor e a influência epistemológica de uma abordagem pela “análise das políticas públicas”, enquanto campo emergente no âmbito da administração educacional e políticas educativas. Tendo em consideração este comprometimento, a ETI é aqui assumida como uma política pública de educação e, sobretudo, como um bom “analisador das políticas públicas para o 1.º ciclo do ensino básico” (BARROSO, 2014, p. 11), opção que irá influenciar a linha de argumentação do presente texto. Assim, atendendo à a abordagem interpretativa assumida, a reflexão é conduzida para as questões relacionadas com a fundamentação e implementação da política, colocando em relevo a natureza híbrida dos “modelos” de implementação e as tensões entre tendências homogeneizadoras, coercivas, centralizadoras e estatizantes e tendências descentralizadoras preconizadoras da diversidade. Não se trata, portanto, nem de uma síntese de uma pretensa avaliação da ETI, nem de uma aproximação à análise e discussão das implicações pedagógicas e organizacionais e dos resultados académicos dos alunos, embora estas preocupações estejam presentes na argumentação.

O texto está organizado em duas partes. Na primeira parte é apresentada uma síntese dos aspetos que concorrem para a problematização do conceito e do “modelo” de operacionalização da política, em Portugal, destacando-se os objetos de inquirição, enquanto coordenadas que permitem orientar a linha de argumentação do texto. E seguida, são apresentadas as dimensões de análise (educativa, política e administrativa) para uma abordagem cognitiva da política de ETI, assumida como uma política pública de educação, preconizadora de “novas” formas de ação educativa, de

outra concepção de escola pública, e de outros modos de administração na prestação de serviços públicos de educação. Destaca-se, neste caso, a emergência e justificação da problemática desenvolvida na segunda parte, relacionada com a tensão entre a exigência da abertura a processos de descentralização e a tendência para a manutenção do controlo, pelo Estado.

Na segunda parte do artigo, partindo do pressuposto de que a política de ETI é um bom analisador da política educativa, discute-se a natureza híbrida dos “modelos” de implementação da política traduzida na tensão dilemática entre lógicas de construção local das políticas e lógicas de declinação local das políticas educativas. Tendências essas, que se evidenciam, quer nas investigações realizadas – de acordo com os resultados de um estudo em que se procurou conhecer e sistematizar o *corpus* de investigação realizada em Portugal sobre a política de ETI –, quer nas reconfigurações organizacionais no âmbito da política de ETI reveladas 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. Por fim, em jeito conclusivo, mas aberto ao debate e a novas abordagens analíticas e interpretativas, aponta-se para o local como lugar de decisão e de construção de uma nova ordem educativa, que se reporta a um referencial de “territorialização” das políticas educativas (BARROSO, 2013).

## **2 A IDEIA DE “ESCOLA A TEMPO INTEIRO” E AS DIMENSÕES (DE ANÁLISE) DA POLÍTICA**

### **2.1 Problemática do conceito**

O conceito de ETI é reportado à ideia de permanência das crianças/dos alunos na escola “acompanhados e enquadrados em atividades educativas ao longo de todo o tempo escolar diário” (PIRES, 2007, p. 78). A introdução daquela expressão “no léxico das políticas educativas de diversos países aparece associada, em geral, às medidas de alteração dos ritmos escolares, sobretudo nas escolas primárias”<sup>1</sup> (BARROSO, 2014, p. 7). Na perspetiva de Barroso (2014, p. 7) “o que está em causa na organização da jornada escolar, neste nível de ensino, é a partilha do tempo entre o “ofício do aluno” (para utilizar a conhecida expressão de Perrenoud) e a “vida de criança”, entre a tutela da escola e a tutela da família”. Esta questão remete para a admissão do princípio, segundo o qual, a educação da criança deverá ser integral, ou global. O problema

---

<sup>1</sup> Em Portugal, o período de tempo que corresponde ao “ensino primário” é designado por 1.º ciclo do ensino básico, tem a duração de 4 anos e destina-se a crianças com idades compreendidas entre os 6 e os 10 anos.

coloca-se no reconhecimento das agências que deverão garantir essa educação e na natureza das respetivas ofertas educativas. No caso do “modelo” de operacionalização da política de ETI, em Portugal, essa responsabilidade é acometida à escola, mais precisamente à escola pública. Tal como Barroso (2014) faz notar:

o reforço do serviço público da educação é determinado, em Portugal como em outros países, por um modelo escolar baseado no princípio da “educação integral” que serviu de referência ao desenvolvimento do ensino de massas e à emergência do “Estado educador”. (p. 9).

Nas lógicas subjacentes à política de ETI, a escola pública afigura-se como garante da “educação integral” da criança, sendo esta resgatada e monopolizada pelo Estado (PIRES, 2014). Nesse sentido, nas “ideologias” da ETI, a escola é perspetivada como “um lugar totalitário [...], um lugar de salvação para a progressiva desresponsabilização da sociedade, das famílias, das instituições sociais que operam no território” (ALVES, 2016, p. 103). Esta problemática remete para a “**dimensão política**” da ETI, que se reflete na missão da escola pública, na resolução de desigualdades sociais no acesso a serviços públicos educativos. Como refere Barroso (2014, p. 9), em Portugal, a política de ETI, se por um lado, tem subjacente uma lógica de “ajustamento da jornada escolar às necessidades das famílias”, por outro, assume “o propósito de compensar défices de escolarização, em particular das famílias com menores recursos”. Tem assim por objetivos:

por um lado, garantir, na escola pública, uma jornada escolar completa para todos, e por outro, proporcionar uma medida de “compensação”, visando a promoção da igualdade de oportunidades no acesso a atividades paraescolares (desportivas, artísticas, culturais, etc.). A concretização destes objetivos permitia o reforço do serviço público de educação, com a conseqüente integração social das crianças, através do aumento do tempo de exposição ao meio escolar e aos seus processos de socialização. (BARROSO, 2014, p. 9).

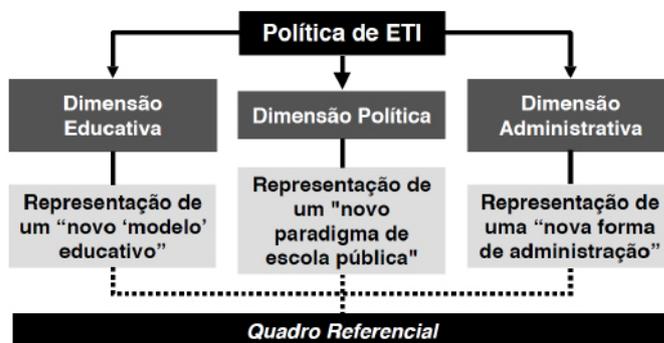
O modelo de implementação da política de ETI denuncia reconfigurações do papel do Estado na conceção e provisão de modos de prestação de serviços públicos de educação, contando com a mediação autárquica (ainda que dependente de acordos locais com outros atores públicos e privados) (PIRES, 2014), indiciando a ETI como “uma política híbrida, combinando o carácter homogeneizador e centralizador com o carácter diversificado e descentralizador” (BARROSO, 2014, p. 8).

As medidas que configuram a política de ETI, têm sido implementadas em vários países com lógicas de justificação certamente diferentes, já que, como refere Barroso (2014), a questão da organização das jornadas escolares está dependente das idiossincrasias dos sistemas educativos e fenómenos culturais e de organização social. No entanto, “a perceção do fenómeno dos ritmos escolares tem vindo a mudar, recentemente, sobretudo na sequência das avaliações internacionais como o PISA<sup>2</sup> e dos seus efeitos de homogeneização” (BARROSO, 2014, p. 8), enquanto instrumento de regulação evocado como “modo de legitimação da decisão política”, para a emergência de políticas educativas de que é exemplo a Escola a Tempo Inteiro (AFONSO; COSTA, 2009). Esta questão remete-nos, no âmbito da abordagem pela “análise das políticas públicas”, para o campo da fundamentação das políticas públicas, no qual estão presentes os processos de construção de ideias, enquanto soluções para problemas também eles construídos.

## 2.2 Problematização do “modelo” de implementação – dimensões de análise

A problematização da ETI, encarada como política pública de educação, faz emergir a representação de “novas” formas de ação educativa, de outra conceção de escola pública, que monopoliza a educação integral do aluno e de outros modos de administração na prestação de serviços públicos de educação (PIRES, 2014). São para aqui convocadas as três dimensões analíticas da política de ETI: educativa, política e administrativa (quadro 1).

**Quadro 1** – Dimensões de análise da política de “escola a tempo inteiro”



Fonte: Elaborado pelo autor

<sup>2</sup> Programme for International Student Assessment.

De acordo com Pires (2014), essas dimensões evidenciam as seguintes características:

Na **dimensão educativa**, a ETI é percebida como uma solução que pressupõe um determinado “modelo educativo” que reforça a “forma escolar” característica da “escola tradicional”, passando pela escolarização dos tempos livres dos alunos e pela permanência de duas “escolas” dentro da mesma escola pública: a do núcleo curricular-base e a do apoio escolar e das expressões...

Na **dimensão política**, é atribuído um significado político à ETI e reflete-se: numa mudança de referencial de escola pública, em que a ETI se reporta a uma percepção política do que é (ou deve ser) a escola pública; numa determinada percepção das desigualdades escolares, as quais se manifestam pela desigualdade no acesso aos serviços educativos; no papel do Estado, enquanto garante da provisão do Sistema Educativo na sua globalidade.

Na sua **dimensão administrativa**, a ETI (o modo como é pensada, organizada e posta em prática) configura uma outra conceção de administração pública da educação que se reporta a um “modelo” de prestação de serviço público de educação através de acordos locais (com atores públicos e privados) mediados pelas autarquias. (p. 15, grifos no original).

Em relação ao “quadro referencial” da ETI, parte-se do pressuposto de que esta política corresponde a uma “ideia fabricada” (DELVAUX; MANGEZ, 2008), construída como solução para o 1º ciclo do ensino básico visto como problema de política educativa e decorrente das representações da realidade educativa e do papel do Estado. Assim, associadas à fundamentação da política de ETI emergem, essencialmente, dois tipos de representações: do sucesso educativo e qualidade das aprendizagens dos alunos; do papel do Estado na educação e da missão da escola pública na promoção de igualdades de oportunidades.

Ainda que encarada como um conceito agregador de um conjunto de medidas de política educativa (FERREIRA; OLIVEIRA, 2007; PIRES, 2007) – que articuladas, complementadas ou sobrepostas refletem um conjunto de condições para a valorização do 1º ciclo do ensino básico –, reportamos a expressão “escola a tempo inteiro” à ideia de permanência das crianças/dos alunos na escola “acompanhados e enquadrados em atividades educativas ao longo de todo o tempo escolar diário [alargado]” (PIRES, 2007, p. 78). No caso português, a jornada escolar contempla atividades curriculares de frequência obrigatória (da responsabilidade da escola) e atividades de enriquecimento curricular, de frequência facultativa e gratuitas<sup>3</sup> (da responsabilidade de “entidades promotoras”) e, ainda, atividades de “apoio à família”, de frequência facultativa e compartilhadas pelas famílias (da responsabilidade de outras entidades), que podem ter lugar na escola ou fora dela.

<sup>3</sup> Entre 2005 e 2012, o “ensino do inglês” e o “apoio ao estudo” eram atividades de enriquecimento curricular de oferta obrigatória, pelas “entidades promotoras”. A partir de 2012, o inglês passou a ser obrigatório no 3.º e 4.º anos do 1.º ciclo do ensino básico.

A problematização da natureza e organização dessas atividades evidencia tensões entre uma maior focalização no curricular, escolar e formal e o equilíbrio entre estes o extracurricular e não formal<sup>4</sup>. Essa tensão é também evidenciada na representação do tempo, entre o mais “estruturado e institucionalizado” (COELHO; CAVALIERE, 2002, p. 7) e equilíbrio entre aquele e um tempo semiestruturado de gestão flexível, ou um tempo livre potenciador da liberdade de escolha pela criança/aluno.

De uma forma ou de outra, estas considerações remetem para o pressuposto de que a educação da criança deve ser integral, ou global, mas concretizada na escola, em contexto escolar. Este pressuposto remete a problematização da missão da escola e da natureza dos serviços educativos que presta, para a relação entre educação formal e não formal, entre curricular e extracurricular. No caso português, na que designamos por “dimensão educativa” da ETI, emerge a representação justificativa de que a introdução e generalização de atividades de enriquecimento curricular (AEC) (ainda que, de frequência facultativa) permite uma maior focalização no “núcleo duro” do currículo (*core curriculum*), resultando numa certa “libertação” do professor titular de turma do 1.º ciclo do ensino básico de áreas curriculares transferíveis para o campo do extracurricular ou de enriquecimento do currículo. Desta forma, é percecionada

a representação de um “modelo educativo” que, promovendo uma educação global do aluno no contexto da escola, reforça e expande a “forma escolar”, passando pela formalização (escolarização e “disciplinarização”) do não formal e pela focalização do tempo letivo no *core curriculum*. (PIRES, 2014, p. 94).<sup>5</sup>

Com a política de ETI, deu-se a reconfiguração da escola pública apresentada como “uma instituição mais ampla, diversa e contraditória” (PALHARES, 2009, p. 54), emergindo a representação da missão da escola pública, que assegura o curricular, o extracurricular, o apoio social..., ou seja, a ideia de que o Estado deve garantir uma “educação global” para todos. A ETI, na sua dimensão política, representa a (re)monopolização dos serviços públicos educativos, no espaço (e no tempo) da escola pública (PIRES, 2014, p. 75) contribuindo para a “ocultação e desqualificação de outras formas não institucionais de socialização e aprendizagem” (FERREIRA, 2009, p. 71). Ou seja, contribui para o “esvaziamento do espaço público e comunitário de educação” (FERREIRA, 2009, p. 84), que “a prazo, pode representar

<sup>4</sup> Para uma melhor compreensão da problematização desta dimensão da ETI consultar Pires (2013).

<sup>5</sup> Para um conhecimento aprofundado do “modelo” de implementação da Política de ETI (caraterísticas, problematização, enquadramento normativo, aproximação ao conceito de instrumento de ação do Estado) consultar Pires (2012; 2014).

um empobrecimento cultural das crianças e das comunidades” (PEREIRA; VIEIRA, 2006). Trata-se de uma nova centralidade da escola pública na prestação de serviços educativos e da “monopolização do serviço público de educação pelo Estado através da escola pública como garantia de igualdade de oportunidades e de eficácia” (PIRES, 2014, p. 78). Este fenómeno dá-se pela preconização de um “modelo” com características coercivas (que se sobrepõe a outros “modelos”, geralmente de iniciativa local). Nesse sentido, impõe um conjunto de normas e procedimentos e estabelece as regras de jogo que condicionam a “ação dos atores e determina recursos a utilizar e por quem” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007). Assim,

pelas suas características, este “modelo” “afasta” alternativas (existentes) à prestação de serviços educativos que se reportam a outras representações do real e que, de forma mais ou menos explícita, se apresentam com outros objetivos e inviabiliza formas de realização do princípio da subsidiariedade e de concretização da “livre-escolha” daqueles serviços educativos. (PIRES, 2014, p. 78).

Está aqui presente uma tendência para assegurar a maximização da igualdade de oportunidades no acesso a serviços públicos de carácter educativo e social, assente, basicamente, nos seguintes pressupostos:

- o Estado como “fomentador” reivindica competências acometidas às famílias e a associações e organismos do terceiro setor, para generalizar a todos, sem exceção, serviços educativos que eram privilégio de apenas alguns e estabelece princípios orientadores comuns e uniformes que permitam a implementação de um projeto educativo nacional;
- os municípios como “fornecedores” de serviços educativos (às escolas públicas) garantem o desígnio nacional promotor de igualdade de oportunidades, podendo estar, assim, garantido um maior controlo por meio do “Estado Local”.

Esta tendência tem consequências, que se traduzem numa certa inibição da autoria, ou construção local, das políticas educativas e na preterição de agências locais, sobretudo, do “terceiro setor” (social não lucrativo). Por um lado, está subjacente uma “declinação local de políticas nacionais”. Por outro, está presente o enviesamento do princípio da subsidiariedade (aplicado a associações e organismos particulares prestadores, ou potencialmente prestadores desses serviços educativos, sob financiamento do Estado) e, sobretudo, a inibição de lógicas de “liberdade de escolha” de serviços educativos (entre escola pública e organizações privadas) em igualdade de circunstâncias, pelas famílias.

Estas características do “modelo” de operacionalização da política de ETI indiciam, como refere Barroso (2014, p. 8), “uma política híbrida, combinando o caráter homogeneizador e centralizador com o caráter diversificado e descentralizador”. Dão conta de uma tensão entre a exigência da abertura a processos de descentralização e a tendência para a manutenção do controlo, pelo Estado.

### 3 A NATUREZA HÍBRIDA DO “MODELO” DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

A abordagem pela “análise das políticas públicas”, põe em evidência a natureza híbrida dos “modelos” de implementação da política presentes nas tensões entre tendências homogeneizadoras, coercivas, centralizadoras e estatizantes e tendências descentralizadoras preconizadoras da diversidade, do princípio da subsidiariedade e da liberdade de escolha. Configura-se, assim, a persistência de um “sistema híbrido”, que promove a permanência daquelas duas tendências. Assim, no pressuposto de que esta política de ETI é um bom analisador da política educativa, evidencia-se que a sua implementação

reflete as características daquele sistema na prestação de serviços públicos de educação, ao potenciar uma lógica de contrato e de acordos locais (com pais e instituições locais), mas mediados pelos municípios, o que configura uma outra conceção de administração à qual parece estarem subjacentes novas formas de controlo pelo poder central. (PIRES, 2014, p. 88).

Importa realçar que esta “mediação”, embora convoque o protagonismo dos municípios na promoção de atividades de enriquecimento curricular – que implica, por exemplo, a escolha das atividades a oferecer e o recrutamento de professores/técnicos –, aparenta uma certa perda de centralidade do Estado, no entanto, representa uma forma de este ganhar legitimidade sem perder o controlo. A ETI é uma iniciativa do Estado no quadro da missão da escola pública, como tal, não é posta em causa a sua responsabilidade política, ainda que esteja presente na retórica discursiva, a tónica da descentralização e da conseqüente capacidade de contextualização das medidas nas realidades locais<sup>6</sup>. Daqui decorrem duas tendências, que caracterizam os “sistemas híbridos”:

---

<sup>6</sup> Estamos perante uma situação de “legitimação de novas modalidades de controlo” (BARROSO, 2005, p. 28), inscrita num “sistema híbrido”, no que Weiler (2000) considera ser o “paradoxo fundamental do Estado democrático moderno”, assim, resumido por Barroso (2005): para manter o controlo, o Estado tem de adotar estratégias que fazem perder a sua legitimidade (como seja a “centralização”); em contrapartida, para manter essa mesma legitimidade, o Estado tem de adotar medidas que fazem diminuir o seu controlo efetivo (como é o caso da “descentralização”).

- por um lado, a afirmação da permanência da manutenção do controlo central, através do reforço de mecanismos de acompanhamento e de avaliação reguladores e harmonizadores das práticas e de referenciais comuns [...] que garantam um “projeto educativo nacional”;
- por outro lado, a abertura à descentralização para os municípios, potenciadora de lógicas emancipatórias e do espoletar de “projetos educativos locais” contextualizados de forma flexível e autónoma, relevando-se, assim, a eficácia resultante de um trabalho de proximidade (PIRES, 2014, p. 98).

A argumentação e reflexão passa, assim, a centrar-se na tensão dilemática entre “lógicas de construção local das política” e lógicas de “declinação local das políticas educativas. Barroso (2014, p. 9-10) refere-se a esta tensão da seguinte forma:

O ideal da “educação integral” e a visão totalizante da educação escolar que estavam subjacentes às políticas de “Escola a Tempo Inteiro” entraram em confronto com dinâmicas locais de sentidos diversos. Isso aconteceu em particular nos municípios e nas escolas que tinham projetos educativos mais consolidados, no primeiro caso, no domínio da intervenção socioeducativa, e no segundo caso, nas parcerias com associações de pais, IPSS e outras, no domínio da ocupação dos tempos livres. A organização da jornada escolar tornou-se assim um lugar privilegiado para a intervenção estratégica para a defesa e aplicação dos interesses e pontos de vista dos diferentes atores coletivos envolvidos nas políticas educativas: o Ministério da Educação e a sua administração central e regional, os municípios, as escolas, as associações locais.

Enquanto política integrada num processo de descentralização, a ETI revela-se “um exemplo ilustrativo dos limites e das potencialidades deste mesmo processo de descentralização das políticas educativas em Portugal, permitindo supor a emergência de um novo modelo regulatório” (GOMES, 2013, p. viii). Por seu lado, apesar da hibridez da política, é admitida a existência de uma conjuntura que permitia “ir além da visão que concebe as câmaras municipais como meros instrumentos das políticas educativas centrais” (NETO-MENDES, 2007, p. 6-7) ou como “meros operadores locais de normas emanadas do poder central e por ele (direta ou indiretamente) reguladas”. Para o autor, o facto de o governo central “autorizar” (pela via legislativa) os municípios a desempenharem um papel ativo no campo curricular, permite problematizar a aparente evolução do sistema educativo português no sentido da chamada “municipalização” (NETO-MENDES, 2007, p. 10).

Num estudo em curso (PIRES, 2016)<sup>7</sup>, com o objetivo de conhecer e sistematizar o *corpus* de investigação realizada em Portugal sobre a política de escola a tempo inteiro (ETI),

---

<sup>7</sup> Algumas dimensões e resultados deste trabalho foram apresentados no V Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, nos dias 14 a 16 de setembro, em Goiânia, Brasil.

entre 2005 e 2016, são evidenciadas as tendências atrás referidas e, por conseguinte, a tensão entre elas. O mapeamento dos trabalhos académicos incidiu sobre dissertações de mestrado, teses de doutoramento e artigos, que abordam de forma central ou secundária a ETI<sup>8</sup>, num total de 134 trabalhos: dissertações/teses (67%) e artigos (33%). Tendo em conta apenas as dissertações e teses, numa perspetiva epistemológica, constata-se que os estudos se dispersam por uma grande diversidade de filiações disciplinares, destacando-se, claramente, a maior concentração de estudos (29%) no âmbito da **administração educacional** e/ou **políticas educativas**, cuja análise permitiu verificar que mais de metade (52%) se debruçam sobre as questões relacionadas com a descentralização/territorialização: “políticas educativas de descentralização e autonomia”; “descentralização da administração”; “desenvolvimento local e políticas educativas locais”; “construção local das políticas educativas: o papel das autarquias”. Do ponto de vista metodológico, a maioria dos trabalhos são apresentados como “estudo de caso”, realizados em locais ou territórios específicos. Quanto ao objeto de estudo em si, quase metade dos trabalhos incide sobre as “opções políticas (lógicas e modelos de organização e gestão)” tomadas nos municípios, na prestação de serviços educativos no âmbito da ETI.

Tomando como suporte analítico as dimensões da política de ETI, regista-se que os estudos incidem, sobretudo, na “dimensão administrativa”, problematizando a “descentralização e transferência de competências do central para o local”: municípios – papel de ator educativo; relação entre central/local; autonomia da escola *versus* municipalização; relação entre autonomia das escolas e desenvolvimento de políticas educativas locais; contradição entre os discursos da administração educativa e os do local; lógicas comunitárias *versus* lógicas empresariais; implementação do programa como promotor de mudanças nas relações entre atores.

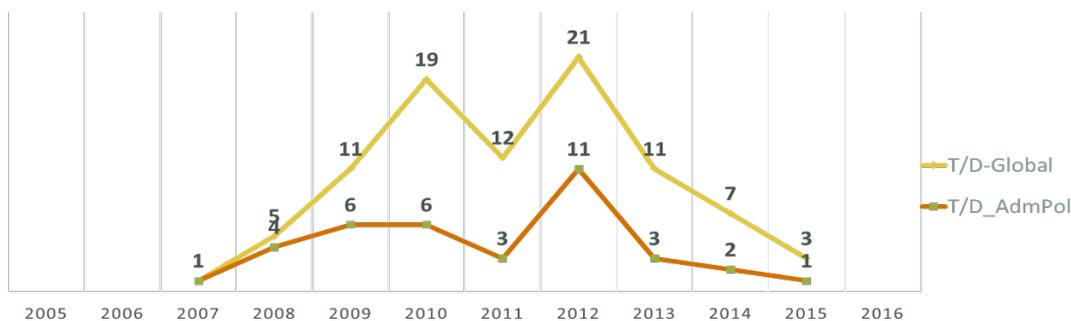
Ainda no domínio daquela “dimensão”, as conclusões das investigações evidenciam, como já havia sido referido atrás, uma persistência da hibridez da política presente na tensão entre “construção local da política” e “declinação local das políticas nacionais”. Por um lado, conclui-se que “os municípios não são meros executores da política nacional”, atendendo à relevância da ação municipal, em particular, na promoção e implementação das atividades de enriquecimento curricular. Por outro lado, o município surge como mero executor do projeto nacional, considerando-se, assim, que o programa subjacente à política de ETI, não potencia a descentralização da educação para o local.

---

<sup>8</sup> A pesquisa dos trabalhos foi realizada no Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP) e cruzada com a pesquisa no Google Académico utilizando os seguintes termos de pesquisa: “Escola a Tempo Inteiro” (título, palavras-chave, resumo, texto integral); “Actividades (e Atividades) de Enriquecimento Curricular” e “AEC” (título, palavras-chave).

Como se pode constatar no gráfico do gráfico 2, o interesse pelo estudo da política de ETI ou, mais especificamente, das atividades de enriquecimento curricular, tem vindo a decrescer significativamente, seguindo a mesma tendência, os estudos no âmbito da administração e política educacional.

**Gráfico 2 – Cronologia dos estudos sobre a política de “escola a tempo inteiro”**

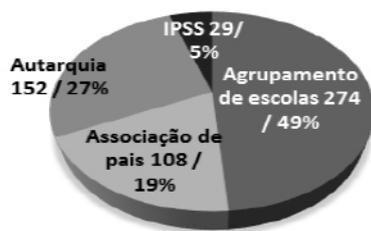


Fonte: Elaborado pelo autor

Na realidade, não tanto o “modelo” de operacionalização da política, mas antes, as implicações decorrentes de reconfigurações na organização curricular do 1.º ciclo do ensino básico (particularmente, a introdução do inglês como disciplina obrigatória e o alargamento do horário curricular) e a conseqüentemente diminuição do tempo de oferta de atividades de enriquecimento curricular, têm ocorrido reconfigurações, quer na natureza das atividades oferecidas em enriquecimento curricular e nas condições/requisitos dos técnicos (professores) responsáveis pelo seu desenvolvimento, quer na natureza das “entidades promotoras”. Nesse sentido, há a registar a expressiva evolução na assunção dessa responsabilidade pelos agrupamentos de escolas<sup>9</sup> públicas, em concomitância com o aumento da dimensão destas unidades organizacionais (gráfico 3).

<sup>9</sup> “O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída pela integração de estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas de diferentes níveis e ciclos de ensino [básico ou básico e secundário]” (n.º 1, do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, republicado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho) (PORTUGAL, 2008, 2012).

**Gráfico 3** – Entidades promotoras das atividades de enriquecimento curricular (2015/2016)



**Fonte:** Direção Geral de Estatística da Educação e Ciência

A constituição dos agrupamentos de escolas como “entidades promotoras”, em cerca de metade dos casos (embora haja diferenças regionais significativas), pode indiciar um crescente desinteresse (ou, pelo menos, reconfiguração das responsabilidades educativas) dos municípios na prestação de serviços educativos de caráter extracurricular e/ou um maior protagonismo e legitimidade, quer dos agrupamentos, quer mesmo das associações de pais. Verifica-se, por seu lado, uma expressiva diversidade de “entidades parceiras”, isto é, entidades que operacionalizam diretamente as atividades, ao serviço das “entidades promotoras”, em que as instituições do terceiro setor (IPSS) têm maior expressão, seguidas pelas associações de pais (gráfico 4).

**Gráfico 4** – Entidades parceiras das atividades de enriquecimento curricular (2014/2015)



**Fonte:** Direção Geral de Estatística da Educação e Ciência

É curioso notar que estas reconfigurações, incluindo este aparente retraimento dos municípios, no âmbito da política de ETI revelam-se 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.

Estas considerações permitem reforçar a presença, no contexto português, das referidas tendências híbridas, sobre as quais recai a presente reflexão. Importa, por isso, repensar e

ultrapassar esta dicotomia considerando, não o protagonismo individualizado e focalizado de uma ou outra entidade local, através de processos de descentralização, mas, como refere Barroso (2013), o local como lugar de decisão e de construção de uma nova ordem educativa, que se reporta a um referencial de “territorialização” das políticas educativas. Esta perspetiva, apresenta-se como alternativa aos referenciais do “Estado-Educador” e de “descentralização”/“nova gestão pública”, em que o local é entendido respetivamente, como lugar de aplicação e de execução é entendido e como um lugar de modernização e mobilização contra as políticas centralizadoras (BARROSO, 2013). Aquela perspetiva apela para a existência de espaços de multirregulação, de interface e de concertação de diversos poderes, de ação e implicação política de múltiplos atores e mobilização de conhecimento (CRUZ; PIRES, 2014), ou seja, para o que Barroso (2013; 2014) designa de “regulação sociocomunitária”. Coloca-se, assim, a possibilidade de esta perspetiva contribuir para a reconfiguração do “modelo” de implementação da política de ETI e para a emergência de outras dimensões analíticas e interpretativas.

## Referências

AFONSO, N.; COSTA, E. A influência do Programme for International Student Assessment (PISA) na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo Constitucional Português. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 10, p. 53-64, 2009. Disponível em <<https://goo.gl/Zgywv1>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ALVES, J. Recensão: Pires, Carlos (2014). Escola a tempo inteiro – contributos para a análise de uma política pública de educação. **Da Investigação às Práticas**, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 101-103, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/jhM35q>> Acesso em: 10 out. 2016.

BARROSO, J. A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da ação política. In: MOREIRA, A.; AMARAL, A.; LOBO, A. S. et al. **A autonomia das escolas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. p. 23-48.

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. **Educação: Temas & Problemas**, [S.l.], n. 12-13, p. 13-26, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/rCvBbJ>>. Acesso em: 20 out. 2016.

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.

COELHO, L. M. C. C.; CAVALIERE, A. M. V. Apresentação. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Educação brasileira e(m) tempo integral**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 7-10.

CRUZ, C.; PIRES, C. Os conselhos municipais de educação como observatórios das políticas e ação pública: o caso da política de escola a tempo inteiro. In: CORDEIRO, A. R.;

ALCOFORADO, L.; FERREIRA, A. G. (Coords.). **Territórios, Comunidades Educadoras e Desenvolvimento Sustentável**. Coimbra: DG-FLUC, 2014. p. 47-56.

DELVAUX, B.; MANGEZ, É. **Towards a sociology of the knowledge-policy relation**. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/cc4zz4>> Acesso em: 10 out. 2016.

FERREIRA, F. I. As crianças e a comunidade: a animação comunitária como processo de convivência e aprendizagem intergeracional. In: SARMENTO, T.; FERREIRA, F. I.; SILVA, P.; MADEIRA, R. (Orgs.). **Infância, família e comunidade. As crianças como actores sociais**. Porto: Porto Editora, 2009. p. 69-98.

FERREIRA, F. I.; OLIVEIRA, J. Escola e políticas educativas: lugares incertos da criança e da cidadania. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 127-148, jan.-jun. 2007.

GOMES, C. M. M. **A (des) centralização da educação: paradigma do município regulador, cujo analisador é o programa das atividades de enriquecimento curricular**. 2013. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto, 2013.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2007.

LE GRAND, J. **A outra mão invisível: a oferta de serviços públicos em regime de concorrência**. Lisboa: Actual Editora, 2010.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. 4. ed. Paris: PUF, 2004.

NETO-MENDES, A. A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do Estado – elementos para uma reflexão. In: SANDER, B. (Org.). **Por uma escola de qualidade para todos**. Porto Alegre: ANPAE, 2007.

PALHARES, J. A.; AFONSO, A. J. (Orgs.). **O não-formal e o informal em educação: centralidades e periferias**. Braga: CIED, Instituto de Educação, Universidade do Minho, 2013. p. 1.802-1.808.

PALHARES, J. A. Reflexões sobre o não-escolar na escola e para além dela. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 22, n. 2, p. 53-84, 2009.

PEREIRA, H. M. S.; VIEIRA, M. C. Entrevista: pela Educação, com António Nóvoa. **Saber (e) Educar**, Porto, n. 11, p. 111-126, 2006.

PIRES, C. A construção de sentidos em política educativa: o caso da escola a tempo inteiro. **Sísifo – Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 4, p. 77-86, 2007.

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

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. **Atas...** Braga: Universidade do Minho, 2013.

PIRES, C. **Escola a tempo inteiro**: contributos para a análise de uma política pública de educação. Santo Tirso: De Facto Editores, 2014. Prémio Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

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.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 8., 2016, Goiânia. **Anais...** Goiânia: ANPAE, Universidade Federal de Goiás, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2016.

PORTUGAL. Ministério da Educação e Ciência. Decreto-lei nº 75, de 22 abril de 2008. **Diário da República**, 22 abr. 2008. Série I, n. 79, p. 2.341-2.356.

PORTUGAL. Ministério da Educação e Ciência. Decreto-lei nº 137, de 2 de janeiro de julho de 2012. **Diário da República**, 2 jul. 2012. Série I, n. 126, p. 3.340-3.364.

WEILER, H. Perspectivas comparadas em descentralização educativa. In: SARMENTO, M. (Org.). **Autonomia da escola. Políticas e práticas**. Porto: Edições ASA, 2000. p. 95-122.

Recebido em: 03/11/2016

Aprovado para publicação em: 01/03/2017

Publicado em: 14/12/2017