

CARLOS PIRES

ESCOLA A TEMPO INTEIRO

Contributos para
a análise de uma política
pública de educação

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

Escola a Tempo Inteiro

Contributos para a análise de uma política pública de educação

AUTOR

Carlos Pires

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Printhauss

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Eusébio André Machado

DEPÓSITO LEGAL

379702/14

EDITOR

Paulo Cardo

ISBN

978-989-8557-47-6

CAPA E DESIGN

Carlos Gonçalves

DATA

1ª Edição, Santo Tirso, setembro de 2014



© EDIÇÃO

DE FACTO EDITORES

Rua Dr. Francisco Sá Carneiro, 34 – 3º Dto
4780-448 Santo Tirso – Portugal
geral@defactoeditores.pt
www.defactoeditores.pt



Reservados todos os direitos.
Esta edição não pode ser reproduzida nem transmitida, no todo ou em parte, sem prévia autorização da editora.

ÍNDICE

0.

PREFÁCIO

1.

UM ITINERÁRIO PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA DE “ESCOLA A TEMPO INTEIRO”

1.1. Do 1.º ciclo do ensino básico como problema de política educativa à política de “escola a tempo inteiro” como solução – uma problemática	14
1.2. Mobilização de um quadro teórico interpretativo – a “análise das políticas públicas”	16
1.3. A ação do Governo na formulação da política de “escola a tempo inteiro” – emergência de um objeto de estudo	18
1.4. “Lugares” em observação e discursos dos atores – coordenadas de um itinerário metodológico	21
1.5. Estrutura do texto	25

2.

ENQUADRAMENTO TEÓRICO E INTERPRETATIVO – UMA ABORDAGEM PELA “ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS”

2.1. Contributos para uma definição de política pública	29
2.2. Coordenadas de análise de uma política pública	32
2.3. Os sentidos de uma política pública – uma abordagem pela “análise cognitiva das políticas públicas”	34

2.3.1 – O “referencial normativo” de uma política pública e o papel do “mediador político”	34
2.3.2 Os fundamentos cognitivos de uma política pública – os processos de “problematização” e de “fabricação de ideias”	37
2.3.3. A relação entre os fundamentos e a operacionalização da política pública – o papel dos “instrumentos de ação” do Governo	42

3.

ENQUADRAMENTO DA POLÍTICA DE “ESCOLA A TEMPO INTEIRO”

3.1. O 1.º ciclo do ensino básico como problema de política educativa e a política de “escola a tempo inteiro” como solução	45
3.2. Um “modelo” de operacionalização da política de “escola a tempo inteiro”	52
3.2.1. Traços do processo de “problematização” do “modelo” de operacionalização da política de “escola a tempo inteiro”	54
3.2.2. Quadro normativo do “modelo” de operacionalização da política de “escola a tempo inteiro”	57
3.2.3. Aproximação do “modelo” ao conceito de “instrumento de ação” do Governo	60

4.

DIMENSÃO EDUCATIVA DA POLÍTICA DE “ESCOLA A TEMPO INTEIRO”: REPRESENTAÇÃO DE UM “NOVO MODELO EDUCATIVO”

4.1. Uma “educação global” do aluno em contexto escolar	64
4.2. A retórica do “não-formal” e a expansão da “forma escolar”	67

5.

“DIMENSÃO POLÍTICA” DA POLÍTICA DE “ESCOLA A TEMPO INTEIRO”: UM “NOVO PARADIGMA DE ESCOLA PÚBLICA”

5.1. A centralidade da escola pública na prestação de serviços públicos de educação	76
---	----

5.2. A monopolização do serviço público de educação pelo Estado através da escola pública como garantia de igualdade de oportunidades e de eficácia	78
5.2.1. Promoção de um “modelo” de prestação de serviços educativos uniforme e estatizado	79
5.2.2. Preconização de um “modelo” de serviço público de educação inibidor de lógicas de “livre-escolha”	83

6.

“DIMENSÃO ADMINISTRATIVA” DA POLÍTICA DE “ESCOLA A TEMPO INTEIRO”: UMA “NOVA FORMA DE ADMINISTRAÇÃO”

6.1. Lógicas de mediação autárquica: a retórica da descentralização e a emergência de novas formas de poder	88
---	----

7.

O PONTO DE CHEGADA DA ANÁLISE DA POLÍTICA DE “ESCOLA A TEMPO INTEIRO” – AS “IDEIAS” CONSTRUÍDAS E O PAPEL DO ESTADO

7.1. Os contornos das “ideias” em que assenta o “modelo” de operacionalização da política de “escola a tempo inteiro”	95
7.2. As “ideias” como variáveis explicativas e reveladoras da ação do Estado	99

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



PREFÁCIO

A introdução da expressão “Escola a Tempo Inteiro” (nos seus diferentes equivalentes linguísticos) no léxico das políticas educativas de diversos países aparece associada, em geral, às medidas de alteração dos ritmos escolares, sobretudo nas escolas primárias. 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.

As características desta jornada fazem parte das idiosincrasias dos sistemas educativos dos diferentes países, mas se tomarmos como exemplo o caso europeu, podemos dizer que existem sobretudo duas grandes modalidades. Nuns casos, como acontecia na Alemanha, ou nos países escandinavos, a escola ocupava só a parte da manhã (das 7h 30, ou 8h, às 13h ou 13h 30m) e a criança ficava com a família na parte da tarde. Noutros casos, como em França ou no Reino Unido, a escolarização diária estendia-se desde as 9h da manhã até às 15h ou 16h. Esta diferente distribuição do tempo tem que ver com fenómenos culturais e de organização social, e com o modo como as mulheres se inseriram no mercado de trabalho, em cada país. Mas a perceção do fenómeno dos ritmos escolares tem

vindo a mudar, recentemente, sobretudo na sequência das avaliações internacionais como o PISA e dos seus efeitos de homogeneização. É isso que explica, por exemplo, que a Alemanha esteja a tomar medidas de prolongamento da sua “reduzida” jornada escolar (variável conforme os Länders) e a França a tomar medidas que vão no sentido da redução e flexibilização de uma jornada escolar considerada extensa e rígida.

Em Portugal, ainda que a jornada abrangesse o período da manhã e o princípio da tarde, isso não impedia que, nas grandes concentrações urbanas, por falta de instalações, as escolas primárias funcionassem em regime duplo (parte dos alunos frequentava a escola de manhã e outra parte frequentava a escola de tarde). Esta situação que afetou sobretudo populações mais carenciadas que não tinham condições de recorrer à oferta privada, só se alterou com a progressiva diminuição da frequência escolar neste nível de ensino e com a melhoria na oferta de equipamentos educativos.

Importa assinalar, contudo, que o sucesso da difusão da expressão “Escola a Tempo Inteiro” resulta, principalmente, da ambiguidade do seu conteúdo e da diversidade das modalidades de execução¹. Nuns casos, estamos perante políticas de extensão da educação formal e da sua componente curricular que correspondem a “mais escola”; noutros casos, estamos perante a adição de atividades de ocupação de tempos livres e extracurriculares que configuram, claramente, uma “outra escola”. Muitas vezes, a distinção entre estas duas modalidades não é muito nítida e a “Escola a Tempo Inteiro” torna-se uma política híbrida, combinando o caráter homogeneizador e centralizador do primeiro caso, com o caráter diversificado e descentralizador do segundo.

Esta situação explica que, em Portugal, o programa da “Escola a Tempo Inteiro” além de se inserir nesta dimensão do ajustamento da jornada escolar às necessidades das famílias, assuma o propósito de compensar défices de escolarização, em particular das famílias com menores recursos. Os objetivos eram, 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

.....

¹ Em Portugal esta ambiguidade está presente, por exemplo, no facto de a “Escola a Tempo Inteiro” designar políticas emblemáticas desenvolvidas por partidos diferentes, como foi o caso do PSD Madeira que a introduziu nesta região autónoma em 1995, e da ministra da educação do PS, Maria de Lurdes Rodrigues, que a introduziu no Continente em 2005.

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.

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”. A defesa de uma “educação integral” aparece historicamente associada a uma conceção da escola como “meio moral” que tem a sua origem nos colégios jesuítas, criados a partir dos finais do século XV e que foi adaptada ao ideal laico e posteriormente republicano quando da emergência do “Estado educador”. A “educação integral” adquire a sua expressão maior no “espírito do internato” (nomeadamente no ensino privado com internato integral ou semi-internato) que enquadra e enclausura toda a vida dos estudantes, protegendo-os do mundo e inculcando-lhes através das suas normas, formas de organização, conteúdos e métodos de ensino, um “habitus” social. Mas nas escolas públicas, em geral, ela também está presente, desde os princípios do século XX, quer nas “novas” pedagogias centradas no desenvolvimento global da criança e no primado da educação sobre a instrução, quer na organização de atividades extracurriculares que ocupem, o mais integralmente possível, o tempo dos alunos, “libertando-os” das ruas e das “más influências” das famílias.

Apesar do sentido homogeneizador original, a concretização prática desta política pôs em confronto visões dicotómicas da educação escolar: “do trabalho e dos tempos livres”, “formal e informal”, “curricular e extracurricular”, “fechada e aberta”, “escola antes e depois das 15h 30m”, “a escola do Ministério e a escola da Câmara”, etc... A tensão existente entre diferentes “missões” e “formas” educativas, presente na construção desta política, refletiu-se no seu processo de operacionalização. Deste modo, 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.

*

Como decorre do que atrás foi dito, a adoção do referencial de uma “Escola a Tempo Inteiro”, na política educativa para o primeiro ciclo do ensino básico, tem implicações gerais que ultrapassam o campo restrito da reorganização da jornada pedagógica, abrangendo questões tão diversas como a missão da escola, o currículo, a organização pedagógica, a gestão, as relações entre escola e família, o papel do Estado e dos diferentes níveis da administração, etc.

Para captar a densidade e pluralidade das várias dimensões desta política torna-se necessário adotar uma abordagem teórica de largo espectro que vá para lá dos enfoques particulares de cada uma das “especialidades” das Ciências da Educação.

Foi esta a opção de Carlos Pires na obra que aqui se apresenta, intitulada “*Escola a Tempo Inteiro. Contributos para a análise de uma política pública de educação*”. Utilizando uma abordagem baseada na “análise das políticas públicas” o autor propõe-nos um olhar por três dimensões analíticas essenciais para uma abordagem cognitiva desta política: educativa, política e administrativa. A investigação em que se baseia esta obra centra-se na ação do XVII governo constitucional, no período entre 2005 e 2008 e visou analisar o modo como foram formuladas e executadas as medidas que integram as políticas de “Escola a Tempo Inteiro”. Esta investigação foi realizada no âmbito de um programa de doutoramento em Administração e Política Educacional do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa que, nas suas últimas edições, se centrou num estudo sistemático e diversificado de análise política, em educação, mobilizando as teorias da regulação e da ação pública. Esta obra integra-se, assim, num conjunto crescente de estudos de política educativa que se têm desenvolvido recentemente em Portugal, no quadro da elaboração de teses de doutoramento em Educação/Ciências da Educação².

.....

² Para uma panorâmica e análise detalhada destes estudos consultar o e-book de Luís Miguel Carvalho, *A Construção de Conhecimento sobre Políticas Públicas de Educação em Portugal: Um estudo descritivo e interpretativo de Teses de Doutoramento realizadas na área científica da Educação, em universidades portuguesas (2000-2012)*, Lisboa: Instituto de

O grande mérito desta obra reside, não só, no contributo que dá para o conhecimento de uma medida política relevante, mas sobretudo (e é aí que faz a diferença com investigações congêneres centradas na mesma política) no facto de utilizar esta medida como um analisador das políticas públicas para o 1.º ciclo do ensino básico. Neste sentido, os modos como foram justificadas, elaboradas, decididas e ordenadas as diversas normas e regulamentos que configuraram a política de “Escola a Tempo Inteiro” traduzem uma perceção mais vasta dos referenciais para o serviço público de educação, neste nível de ensino, nomeadamente no que respeita à sua missão, às características que devem reger a sua provisão, ao papel do Estado e dos diferentes níveis da sua administração, à construção de uma ordem educativa local.

Recorrendo a um vasto corpus de 618 textos produzidos por diferentes atores em diferentes lugares e instâncias, Carlos Pires procede a uma criteriosa análise documental tendo em vista identificar e interpretar os diferentes “argumentos” utilizados, enquanto expressão de princípios e estratégias de ação pública. O enfoque é colocado na ação do governo, na sua retórica discursiva, embora, como o próprio autor assinala, esta focalização não signifique que a investigação seja submetida a uma simples “lógica estatal” e, por isso, também incorpora “círculos de atores” exteriores (municípios, associações, movimentos...) cuja intervenção e argumentação são suscetíveis de análise. Os dados obtidos são discutidos e interpretados à luz de um original modelo de análise que permitiu pôr em evidência a “Escola a Tempo Inteiro” como representação de um novo “modelo educativo”, de um “novo” paradigma de escola pública e de outra conceção da administração autárquica.

Embora a investigação original vertida na tese de doutoramento seja mais pormenorizada na apresentação dos procedimentos metodológicos e na discussão dos dados obtidos, a condensação feita para a presente obra destaca o essencial do enquadramento teórico e da análise dos resultados, tornando acessível a um público mais vasto as interessantes conclusões a que chegou o autor.

Por isso, foi em boa hora que a Sociedade Portuguesa de Educação, em associação com De Facto Editores, atribuiu o seu prémio anual (2013) à obra de Carlos

.....

Educação da Universidade de Lisboa, 2014, disponível em http://www.ie.ulisboa.pt/portal/page?_pageid=406,1540199&_dad=portal&_schema=PORTAL

Pires “*Escola a Tempo Inteiro. Contributos para a análise de uma política pública de educação*”. É uma obra que passará a constituir uma referência incontornável para o conhecimento das políticas públicas recentes, em Portugal, no ensino do 1.º ciclo e cujo poder indagativo (no domínio metodológico e analítico) a torna um instrumento imprescindível para a formação inicial e contínua dos professores e para os estudiosos das políticas públicas de educação.

João Barroso

Lisboa, 9 de julho de 2014