



G491c Gimeno Sacristán, J.
O currículo: uma reflexão sobre a prática / J. Gimeno Sacristán;
tradução Ernani F. da F. Rosa. — 3. ed. — Porto Alegre: Artmed, 2000.
352 p. ; 25 cm.

ISBN 978-85-7307-376-8

I. Educação — Currículo. I. Título.

CDU 371.214

Catálogo na publicação: Mônica Ballejo Canto – CRB 10/1023

O CURRÍCULO

UMA REFLEXÃO SOBRE A PRÁTICA

J. Gimeno Sacristán

Catedrático de Didáctica, Universidad de Valencia

3ª edição

Tradução:

Ernani F. da Fonseca Rosa

Consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição:

Maria da Graça Souza Horn

Pedagoga. Mestre em Educação.

Reimpressão 2008



2000

77014

4

O Currículo como Confluência de Práticas

CAPÍTULO

Desde um enfoque processual ou prático, o currículo é um objeto que se constrói no processo de configuração, implantação, concretização e expressão de determinadas práticas pedagógicas e em sua própria avaliação, como resultado das diversas intervenções que nele se operam. Seu valor real para os alunos, que aprendem seus conteúdos, depende desses processos de transformação aos quais se vê submetido.

Vimos, no conjunto de fenômenos relacionados com o problema curricular, como se entrecruzam múltiplos tipos de práticas ou subsistemas: políticos, administrativos, de produção de materiais institucionais, pedagógicos, de controle, etc. Como Schubert (1986) assinalou:

"O campo do currículo não é somente um corpo de conhecimentos, mas uma dispersa e ao mesmo tempo encadeada organização social" (p. 3).

Trata-se, pois, de um campo de atividade para múltiplos agentes, com competências divididas em proporção diversa, que agem através de mecanismos peculiares em cada caso. Sobre o currículo incidem as decisões sobre os mínimos a que se deve ater a política da administração num dado momento, os sistemas de exames e controles para passar para níveis superiores de educação, assessores e técnicos diversos, a estrutura do saber de acordo com os grupos de especialistas dominantes num dado momento, elaboradores de materiais, os seus fabricantes, editores de guias e livros-texto, equipes de professores organizados, etc. O currículo pode ser visto como um objeto que cria em torno de si campos de ação diversos, nos quais múltiplos agentes e forças se expressam em sua configuração, incidindo sobre aspectos distintos. É o que Beauchamp (1981, p. 62) chamou de *sistema curricular*. Para sua compreensão não basta ficar na configuração estática que pode apresentar num dado momento, é necessário vê-lo na construção interna que ocorre em tal processo.

Nesse sistema, as decisões não se produzem linearmente concatenadas, obedecendo a uma suposta diretriz, nem são frutos de uma coerência ou expressão de uma mesma racionalidade. Não são estratos de decisões dependentes umas de outras em estrita relação hierárquica ou de determinação mecânica e com lúcida coerência para com determinados fins. Os níveis nos quais se decide e configura o currículo não guardam dependências estritas uns com os outros. São instâncias que atuam *convergentemente* na definição da prática pedagógica com poder distinto e através de mecanismos peculiares em cada caso. Em geral, representam forças dispersas e até contra-

ditórias que criam um campo de "conflito natural", como em qualquer outra realidade social, abrindo, assim, perspectivas de mudança nas próprias contradições que apresentam, opções alternativas, situações frente às quais tomar partido, etc. De alguma forma, cada um dos subsistemas que intervêm na determinação do currículo real tem algum grau de autonomia funcional, embora mantenha relações de determinação recíproca ou hierárquica com outros. Mesmo que se pretendesse, por exemplo, que os livros-texto seguissem as diretrizes do currículo proposto e regulado pela administração, eles criam por si mesmos uma realidade curricular independente e concorrente com a definida pela administração, porque desenvolvem um espaço de autonomia próprio do subsistema dos meios didáticos.

Outra peculiaridade reside em que cada subsistema pode atuar sobre os diferentes elementos do currículo com desigual força e de diferente forma: conteúdos, estratégias pedagógicas, pautas de avaliação. O equilíbrio de forças resultante dá lugar a um peculiar grau de autonomia de cada um dos agentes na definição da prática. O equilíbrio particular, em cada caso, é a expressão de uma determinada política curricular.

Um campo para entender o currículo deve compreender essas determinações recíprocas para cada realidade concreta e para as contradições que se criam, ou, igualmente, tornar explícitas as linhas de política curricular que se seguem em cada sistema. Se o currículo é um objeto em construção cuja importância depende do próprio processo, é preciso ver as instâncias que o definem. Entre nós, pela tradição de intervenção administrativa sobre o currículo na escola e frente à carência de um campo democrático para analisar e discutir possíveis esquemas de governos da instituição escolar e de seus conteúdos, se careceu de qualquer proposição global sobre esse problema. Aqui, a técnica pedagógica para desenvolver o ensino foi algo que competia aos professores, enquanto que as decisões sobre o conteúdo de sua prática eram responsabilidade da administração, e ambas as instâncias estiveram separadas sempre por uma barreira de comunicação, devido às relações autoritárias e burocratizadas entre os professores e as autoridades administrativas mediatizadas pelo corpo de inspetores.

O sistema global que configura o currículo representa um equilíbrio muito peculiar em cada sistema educativo, com uma dinâmica própria, que pode mostrar variações singulares em diferentes níveis do mesmo. Podemos considerar que o currículo que se realiza por meio de uma prática pedagógica é o resultado de uma série de influências convergentes e sucessivas, coerentes ou contraditórias, adquirindo, dessa forma, a característica de ser um objeto preparado num processo complexo, que se transforma e constrói no mesmo. Por isso, exige ser analisado não como um objeto estático, mas como a expressão de um equilíbrio entre múltiplos compromissos. É mais uma vez esta condição é crucial tanto para compreender a prática escolar vigente como para tratar de mudá-la.

A visão do currículo como algo que se constrói exige um tipo de intervenção ativa discutida explicitamente num processo de deliberação aberto por parte dos agentes participantes dos quais está a cargo: professores, alunos, pais, forças sociais, grupos de criadores, intelectuais, para que não seja uma mera reprodução de decisões e modelações implícitas. Nem o currículo como algo tangível, nem os subsistemas que os determinam são realidades fixas, mas históricas.

Desentranhar as relações, conexões e espaços de autonomia que se estabelecem no sistema curricular é condição *sine qua non* para entender a realidade e para poder estabelecer um campo de política curricular diferente para uma escola e para uma época diferente da que definiu a escola que a democracia espanhola herdou. Um

trabalho que é importante porque a democratização do Estado foi acompanhada de uma mudança histórica na sua organização, com reflexo em muitas áreas da atividade política, e de forma muito evidente na educação.

Uma primeira consequência destas apreciações é a necessidade de qualificar o campo curricular como objeto de estudo, distinguindo suas dimensões epistemológicas, suas coordenadas técnicas, a implicação do professorado, as vias pelas quais se transmitem e modelam as influências dentro do sistema curricular e seus determinantes políticos. Se não entendemos este caráter processual, condicionado desde múltiplos ângulos, podemos cair na confusão ou numa visão estática e a-histórica do currículo. Em muitos casos, fala-se de currículo referindo-se às disposições da administração regulando um determinado plano de estudos, à relação de objetivos, aos conteúdos, às habilidades, etc.; em outros, ao produto "engarrafado" em determinados materiais, como é o caso dos livros-texto; às vezes, se refere à estruturação de atividades que o professor planeja e realiza em sala de aula; às vezes, se refere às experiências do aluno na aula. Informes de avaliação de experiências ou programas também encerram um significado do currículo ou dos processos e produtos de aprendizagem consideradas valiosas. *O conceito currículo adota significados diversos, por quê, além de ser suscetível a enfoques paradigmáticos diferentes, é utilizado para processos ou fases distintas do desenvolvimento curricular.*

Aplicar o conceito currículo somente a alguns desses processos ou fases, além de ser parcial, cria um *puzzle* de perspectivas difíceis de integrar numa teorização coerente. Se encontramos concepções tão diferentes sobre o que é o currículo, deve-se em parte ao fato de que se centram em alguma das fases ou momentos do processo de transformação curricular. Por isso, em certa medida, todas elas são parciais e, de alguma forma, contêm parte da verdade do que é o currículo.

Por outro lado, reproduzindo o discurso teórico sobre o currículo, que se realiza em outros contextos culturais e educativos, temos acesso a enfoques sem correspondência clara em nossa realidade, pois, em outros países, sobretudo no mundo anglo-saxão, houve uma longa tradição de trabalho com o currículo, no qual se diferenciaram facetas e funções muito diversas como o plano, a disseminação, a implantação, a avaliação curricular ou a inovação, nas quais trabalham especialistas diversos que não proporcionaram uma teoria unitária do processo do currículo em sua totalidade, mas que criaram discursos parciais. A falta de integração de tais discursos é um defeito da teoria tradicional sobre o currículo (Gundry, 1987, p. 41). Finalmente, qualquer tentativa de organizar uma teoria coerente deve dar conta de tudo o que ocorre nesse sistema curricular, vendo como a forma de seu funcionamento num dado contexto afeta e dá significado ao próprio currículo.

O importante deste caráter processual é analisar e esclarecer o curso da objetivação e concretização dos significados do currículo dentro de um processo complexo no qual sofre múltiplas transformações. Um político ou administrador que acredita poder mudar a prática modificando o currículo que ele prescreve desde as disposições legislativas ou regulações administrativas esquece, por exemplo, que não são suas disposições as que incidem diretamente na prática. Obviamente, os professores, quando programam e executam a prática, não costumam partir das disposições da administração. As orientações ou prescrições administrativas costumam ter escasso valor para articular a prática dos docentes, para planejar atividades de ensino ou para dar conteúdo definido a objetivos pedagógicos, que por muito específicos que sejam e por mais concreta definição que tenham, não podem transmitir ao professor o que é preciso fazer com os alunos, o que lhes ensinar. Múltiplos dados de pesquisa apontaram este fato. Os professores, quando prevêm sua prática, através dos plane-

amentos que realizam, consideram que sua experiência anterior e os livros-texto têm tanta utilidade quanto considerar os documentos curriculares oficiais (Salinas, 1987). É um exemplo de que, se entendemos por currículo as suas prescrições administrativas, estaremos falando de uma realidade que não coincide com o currículo com o qual os professores e os alunos trabalham.

Brophy (1982) distingue sete momentos ou fases nos quais o currículo se reduz, distorce ou altera: o currículo oficial, as transformações em nível local, o currículo dentro de uma determinada escola, as modificações que o professor introduz pessoalmente, o que ele realiza, a transformação que ocorre no próprio processo de ensino e, por último, o que realmente os alunos aprendem.

Desentranhar este processo de "construção curricular" é condição não apenas para entender, mas também para detectar os pontos nevrálgicos que afetam a transformação processual, podendo assim incidir mais decisivamente na prática. Distinguiremos seis momentos, níveis ou fases no processo de desenvolvimento, que descobriremos campos de pesquisa peculiares, que nos ajudam a compreender conexões entre tais níveis e que tornam manifesto como, previamente e em paralelo ao que denominamos prática pedagógica, existem essas outras práticas. É preciso utilizar, nesses níveis, perspectivas e metodologias diversas, o que mostra que o campo do currículo é também de integração de conhecimentos especializados, paradigmas e modelos de pesquisas diversos.

Na figura a seguir propomos um modelo de interpretação do currículo como algo construído no cruzamento de influências e campos de atividade diferenciados e inter-relacionados.

Acreditamos que é um modelo *explicativo* adequado, sobretudo para uma estrutura de gestão centralizada na qual os espaços de autonomia das instâncias intermediárias são bastante limitados *a priori*. Embora pareça um modelo de dependências lineares e hierarquizadas, nos servirá para demonstrar suas disfunções e esferas de autonomia que representam forças, como dizíamos, concorrentes. A história recente do currículo na Espanha, para os níveis universitários, deixou um decisivo legado de intervencionismo administrativo com pretensão de determinar de forma concreta a prática pedagógica e com poucas concessões em níveis intermediários de decisão.

Não se trata, pois, de oferecer um modelo normativo de tomada de decisões a seguir, pois, nesse caso, proporíamos romper certos pressupostos desse modelo vertical. Na realidade, com diferente grau e força de influência entre elementos, trata-se de um modelo cujas fases têm inter-relações recíprocas e circulares entre si, mas, na atual conjuntura espanhola, o fluxo de influências tem funcionado predominantemente e continua fazendo-o em direção vertical descendente.

Esclareceremos brevemente o significado desses níveis ou fases na objetivação do significado do currículo, cujo desenvolvimento poderá ser visto nos próximos capítulos.

1. O currículo *prescrito*. Em todo sistema educativo, como consequência das regulações inexoráveis às quais está submetido, levando em conta sua significação social, existe algum tipo de prescrição ou orientação do que deve ser seu conteúdo, principalmente em relação à escolaridade obrigatória. São aspectos que atuam como referência na ordenação do sistema curricular, servem de ponto de partida para a elaboração de materiais, controle do sistema, etc. A história de cada sistema e a política em cada momento dão lugar a esquemas variáveis de intervenção, que mudam de um país para outro.

2. O currículo *apresentado* aos professores. Existe uma série de meios, elaborados por diferentes instâncias, que costumam traduzir para os professores o significado

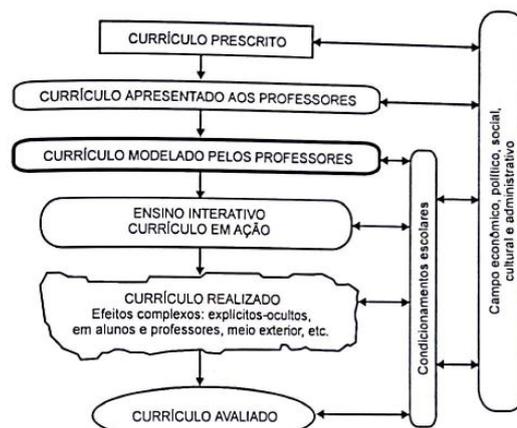


FIGURA 4. A objetivação do currículo no processo de seu desenvolvimento.

e os conteúdos do currículo prescrito, realizando uma interpretação deste. As prescrições costumam ser muito genéricas e, nessa mesma medida, não são suficientes para orientar a atividade educativa nas aulas. O próprio nível de formação do professor e as condições de seu trabalho tornam muito difícil a tarefa de configurar a prática a partir do currículo prescrito. O papel mais decisivo neste sentido é desempenhado, por exemplo, pelos livros-texto.

3. O currículo *moldado pelos professores*. O professor é um agente ativo muito decisivo na concretização dos conteúdos e significados dos currículos, moldando a partir de sua cultura profissional qualquer proposta que lhe é feita, seja através da prescrição administrativa, seja do currículo elaborado pelos materiais, guias, livros-texto, etc. Independentemente do papel que consideremos que ele há de ter neste processo de planejar a prática, de fato é um "tradutor" que intervém na configuração dos significados das propostas curriculares. O plano que os professores fazem do ensino, ou o que entendemos por programação, é um momento de especial significado nessa tradução.

Os professores podem atuar em nível individual ou como grupo que organiza conjuntamente o ensino. A organização social do trabalho docente terá consequências importantes para a prática.

4. O currículo *em ação*. É na prática real, guiada pelos esquemas teóricos e práticos do professor, que se concretiza nas tarefas acadêmicas, as quais, como elementos básicos, sustentam o que é a ação pedagógica, que podemos notar o significado real do que são as propostas curriculares. O ensino interativo – nos termos de Jackson – é o que filtra a obtenção de determinados resultados, a partir de qualquer proposta curricular. É o elemento no qual o currículo se transforma em método ou no qual, desde outra perspectiva, se denomina introdução. A análise desta fase é que dá o

sentido real à qualidade do ensino, acima de declarações, propósitos, dotação de meios, etc. A prática ultrapassa os propósitos do currículo, devido ao complexo tráfico de influências, às interações, etc. que se produzem na mesma.

5. O currículo *realizado*. Como consequência da prática se produzem efeitos complexos dos mais diversos tipos: cognitivo, afetivo, social, moral, etc. São efeitos aos quais, algumas vezes, se presta atenção porque são considerados "rendimentos" valiosos e proeminentes do sistema ou dos métodos pedagógicos. Mas, a seu lado, se dão muitos outros efeitos que, por falta de sensibilidade para com os mesmos e por dificuldade para apreciá-los (pois muitos deles, além de complexos e indefinidos, são efeitos a médio e longo prazo), ficarão como efeitos ocultos do ensino. As consequências do currículo se refletem em aprendizagens dos alunos, mas também afetam os professores, na forma de socialização profissional, e inclusive se projetam no ambiente social, familiar, etc.

6. O currículo *avaliado*. Pressões exteriores de tipo diverso nos professores – como podem ser os controles para liberar validações e títulos, cultura, ideologias e teorias pedagógicas – levam a ressaltar na avaliação aspectos do currículo, talvez coerentes, talvez incongruentes com os propósitos manifestos de quem prescreveu o currículo, de quem o elaborou, ou com os objetivos do próprio professor. O currículo avaliado, enquanto mantenha uma constância em ressaltar determinados componentes sobre outros, acaba impondo critérios para o ensino do professor e para a aprendizagem dos alunos. Através do currículo avaliado se reforça um significado definido na prática do que é realmente. As aprendizagens escolares adquirem, para o aluno, desde os primeiros momentos de sua escolaridade, a peculiaridade de serem atividades e resultados valorizados. O controle do saber é inerente à função social estratificadora da educação e acaba por configurar toda uma mentalidade que se projeta inclusive nos níveis de escolaridade obrigatória e em práticas educativas que não têm uma função seletiva nem hierarquizadora.

Pode se comprovar que em cada um desses níveis se criam atuações, problemas para pesquisar, etc., que, com o tempo, costumam determinar tradições que sobrevivem como comportamentos autônomos. Imersos nelas se dificulta a visão integral do processo de transformação e concretização curricular, principalmente quando recebem atenção como capítulos desconectados no pensamento e na pesquisa pedagógica.

Analisaremos as práticas que se originam em cada uma dessas fases ou esferas de transformação, porque todas elas são elementos que intervêm na prática pedagógica, ainda que os âmbitos nos quais se decide cada uma seja exterior à instituição escolar. Se a educação reflete processos sociais e culturais exteriores, se lhes serve ou lhes remodela em alguma medida, a prática curricular é um bom exemplo desse princípio geral.

5

CAPÍTULO

A Política Curricular e o Currículo Prescrito

- O currículo prescrito como instrumento da política curricular
- Funções das prescrições e regulações curriculares
- A concretização histórica de um esquema de intervenção na Espanha
- Esquema da distribuição de competências no sistema educativo espanhol

O CURRÍCULO PRESCRITO COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA CURRICULAR

Uma teoria sobre o currículo, além de nos fornecer uma idéia ordenada sobre a validade deste aspecto tão importante da educação, deve contribuir para identificar os aspectos da ordem social existente que dificultam a perseguição de fins racionais ou que marcam o tipo de racionalidade legitimada por essas condições, para que se possa tomar consciência dos mesmos e assim superar os condicionamentos (Carr e Kemmis, 1988, p. 143).

O currículo não pode ser estendido à margem do contexto no qual se configura e tampouco independentemente das condições em que se desenvolve; é um objeto social e histórico e sua peculiaridade dentro de um sistema educativo é um importante traço substancial. Estudos academicistas ou discussões teóricas que não incorporem o contexto real no qual se configura e desenvolve levam à incompreensão da própria realidade que se quer explicar. Lawton (1982) considera que é difícil, se não impossível, discutir o currículo de forma relevante sem colocar suas características num contexto social, cultural e histórico, sendo parte muito significativa desse contexto a política curricular que estabelece decisivamente as coordenadas de tal contexto. A política curricular governa as decisões gerais e se manifesta numa certa ordenação jurídica e administrativa.

A política sobre o currículo é um condicionamento da realidade prática da educação que deve ser incorporado ao discurso sobre o currículo; é um campo ordenador decisivo, com repercussões muito diretas sobre essa prática e sobre o papel e margem de atuação que os professores e os alunos têm na mesma. Não só é um dado da realidade curricular, como marca os aspectos e margens de atuação dos agentes que intervêm nessa realidade. O tipo de racionalidade dominante na prática escolar está condicionada pela política e mecanismos administrativos que intervêm na modelação do currículo dentro do sistema escolar.

Essa política que prescreve certos mínimos e orientações curriculares tem uma importância decisiva, não para compreender o estabelecimento de formas de exercer a hegemonia cultural de um Estado organizado política e administrativamente num momento determinado, mas sim como meio de conhecer, desde uma perspectiva pe-

dagógica, o que ocorre na realidade escolar, à medida que, neste nível de determinações, se tomam decisões e se operam mecanismos que têm conseqüências em outros níveis de desenvolvimento do currículo.

A política curricular cria uma dinâmica de conseqüências diversas. Na Espanha o debate pode ter o interesse adicional da novidade histórica que supõe a reestruturação e divisão das competências no Estado a partir da aprovação da Constituição de 1978 e dos respectivos Estatutos nas Comunidades Autônomas, ao se refletir aí os poderes que cada instância administrativa possui. A transformação que se segue a esta nova etapa histórica foi proposta desde uma vertente eminentemente política, de divisão de poderes, reconhecimento de nacionalidades e regiões dentro do Estado Espanhol, mas sem que se tenha feito uma análise explícita coerente dos problemas de política curricular que o novo modelo implica. Por isso, não será estranho que se reproduzam mecanismos historicamente muito assentados em etapas anteriores.

No primeiro capítulo declarávamos que o sistema curricular é objeto de regulações econômicas, políticas e administrativas. Tendo o currículo implicações tão evidentes na ordenação do sistema educativo, na estrutura dos centros e na distribuição do professorado, é lógico que um sistema escolar complexo e ordenado tão diretamente pela administração educativa produza uma regulação do currículo. Isso se explica não só pelo interesse político básico de controlar a educação como sistema ideológico, mas também pela necessidade técnica ou administrativa de ordenar o próprio sistema educativo, o que é uma forma tecnicizada de realizar a primeira função.

A passagem de alunos pelo sistema escolar, a necessidade de que sua progressão tenha relação com o domínio progressivo de alguns conteúdos e aprendizados básicos, a ordenação do professorado especializado em áreas ou cadeiras do currículo, o controle mínimo na expedição de validações, etc. leva a uma intervenção administrativa inexorável. A regulação dos sistemas curriculares por parte do sistema político e administrativo é uma conseqüência da própria estrutura do sistema educativo e da função social que cumpre. Pensar em outra possibilidade suporia se situar em outro sistema educativo e em outra sociedade.

Os currículos recaem em validações que, dentro de uma sociedade na qual o conhecimento é componente essencial a qualquer setor produtivo e profissional, têm uma forte incidência no mercado de trabalho. A ordenação do currículo faz parte da intervenção do Estado na organização da vida social. Ordenar a distribuição do conhecimento através do sistema educativo é um modo não só de influir na cultura, mas também em toda a ordenação social e econômica da sociedade. Em qualquer sociedade complexa é inimaginável a ausência de regulações ordenadoras do currículo. Podemos encontrar graus e modalidades diferentes de intervenção, segundo épocas e modelos políticos, que têm diferentes conseqüências sobre o funcionamento de todo o sistema.

Dessa forma, a administração ordenadora do currículo e a política sobre o mesmo não podem ser separadas em nosso caso. Falar da política curricular na Espanha é tratar de retirar o significado da ordenação do conteúdo da escolaridade através de um emaranhado de disposições administrativas sobre estes fatos após uma longa etapa de centralização e de autoritarismo que levou a um intervencionismo muito acentuado. Um casamento que se expressa de forma muito diferente nos distintos níveis do sistema educativo, de acordo com a importância política do controle em cada nível e em função do grau de autonomia atribuída aos professores em cada um deles.

A partir desta proposição, se deduzem dois efeitos importantes: a) Mudar a prática educativa supõe alterar a política sobre o currículo no que a afeta. A renova-

ção pedagógica tem um componente político iniludível. b) Por outro lado, cria-se uma dependência do elemento técnico-pedagógico, e de alguma forma também de todo o pensamento sobre o currículo, quanto às decisões administrativas que ordenam a realidade escolar, uma vez que esse modelo de intervenção gera todo um sistema burocrático, uma determinada legalidade e até uma mentalidade em professores e em especialistas ou técnicos que chegarão a considerar o modelo de intervenção como um dado da "realidade".

Ao que nos referimos quando falamos de política curricular? *Este é um aspecto específico da política educativa, que estabelece a forma de selecionar, ordenar e mudar o currículo dentro do sistema educativo, tornando claro o poder e a autonomia que diferentes agentes têm sobre ele, intervindo, dessa forma, na distribuição do conhecimento dentro do sistema escolar e incidindo na prática educativa, enquanto apresenta o currículo a seus consumidores, ordena seus conteúdos e códigos de diferente tipo.*

Em termos gerais, poderíamos dizer que a política curricular é toda aquela decisão ou condicionamento dos conteúdos e da prática do desenvolvimento do currículo a partir das instâncias de decisão política e administrativa, estabelecendo as regras do jogo do sistema curricular. Planeja um campo de atuação com um grau de flexibilidade para os diferentes agentes moldadores do currículo. A política é um primeiro condicionante direto do currículo, enquanto o regula, e indiretamente através de sua ação em outros agentes moldadores.

A política curricular estabelece ou condiciona a incidência de cada um dos subsistemas que intervêm num determinado momento histórico.

O currículo prescrito para o sistema educativo e para os professores, mais evidente no ensino obrigatório, é a sua própria definição, de seus conteúdos e demais orientações relativas aos códigos que o organizam, que obedecem às determinações que procedem do fato de ser um objeto regulado por instâncias políticas e administrativas.

A intervenção política sobre o currículo, ao estabelecer concretamente os mínimos para todo o sistema educativo ou para algum de seus níveis, cumpre diferentes funções que é preciso esclarecer para dar a esta fase de decisões seu justo valor e analisar as conseqüências de expressar as prescrições dessa ou daquela forma.

A partir da experiência histórica que temos, qualquer esquema de intervenção neste sentido pode parecer negativo e cerceador da autonomia dos docentes como supostos especialistas da atividade pedagógica e do desenvolvimento curricular. A intervenção administrativa supõe uma carência de margens de liberdade nas quais expressar as tendências criadoras e renovadoras do sistema social e educativo. Numa sociedade democrática, que ademais garante a participação dos agentes da comunidade educativa em diversos níveis, é preciso analisar a intervenção ou regulação do currículo desde outra perspectiva.

Em muitos casos a política curricular está longe de ser uma proposição explícita e coerente, perdendo-se numa mentalidade difusa, aceita muitas vezes como uma prática historicamente configurada, dispersa numa série de regulações desconectadas entre si. É mais clara ali onde o controle é realizado de modo explícito e onde é exercida por mecanismos coercitivos que não se ocultam. Mas, à medida que o controle deixa de ser coercitivo para se tecnicizar e ser exercido por mecanismos burocráticos, se oculta sob regulações administrativas e "orientações pedagógicas" com boa intenção, que têm a pretensão de "melhorar" a prática. A falta de clareza e de um modelo político neste sentido também tem relação com a carência de um sistema explicitamente proposto e aceito de controle do currículo e com a falta de consi-

deração da política curricular como parte essencial da política educativa, instrumento para incidir na qualidade do ensino.

A política curricular pode ser sistematizada em torno de uma série de aspectos ou itens que contribuem para lhe dar forma e para que logre, sejam quais forem os caminhos, sua função reguladora. Analisando esses caminhos de intervenção compreenderemos o sentido do currículo como campo no qual se expressa uma ação que, não sendo de tipo pedagógico, tem amplo poder de enquadrar o que é a prática no ensino.

Para dispor de uma primeira sistematização, consideramos conveniente observar os seguintes aspectos:

- a) *As formas* de regular ou impor uma determinada distribuição do conhecimento dentro do sistema educativo.
- b) *Estrutura de decisões* centralizadas ou descentralizadas na regulação e no controle do currículo. As opções que forem tomadas nesta dimensão delimitam os espaços de liberdade atribuídas a diversos agentes e instâncias que intervêm na configuração do currículo: administração central, outras administrações, escolas, professores, criadores de materiais, etc. Ou porque regula explicitamente essas margens ou porque as permite ou as estimula. Em cada caso se desenvolvem mecanismos de "resistência" que flexibilizam e até fazem inoperantes as regulações em algumas situações, sem deixar de estar dentro do sistema.
- c) *Aspectos* sobre os quais esse controle incide: vigilância para determinar o cumprimento dos objetivos e aprendizagens considerados mínimos, ordenamento do processo pedagógico ou intervenção através dos meios didáticos.
- d) *Mecanismos* explícitos ou ocultos pelos quais se exerce o controle sobre a prática e a avaliação da qualidade do sistema educativo: regulação do processo, inspeção sobre as escolas e professores e avaliação externa. É importante analisar o grau de conhecimento e tipo de utilização das informações sobre o sistema educativo.
- e) *As políticas de inovação* do currículo, assistência às escolas e de aperfeiçoamento dos professores como estratégias para melhorar a qualidade do ensino. É importante ver o papel específico dos meios técnicos expressamente dirigidos para organizar o currículo em planos ou esquemas moldáveis pelo professorado, devido à decisiva influência na intervenção do currículo. Portanto, desde a política curricular é preciso ver que campo se oferece para sua criação, consumo e inovação.

FUNÇÕES DAS PRESCRIÇÕES E REGULAÇÕES CURRICULARES

O primeiro nível de definição do currículo nos sistemas educativos minimamente organizados parte da instância político-administrativa que o ordena. Tal definição e as formas de realizá-la cumprem uma série de funções dentro do sistema social, do sistema escolar e na prática pedagógica, que se realiza por diferentes caminhos. Cada sistema educativo em função do esquema de política curricular que segue, de acordo com sua própria história, estabelece pautas de funcionamento peculiares que o caracterizam. Comentaremos essas funções, que vêm a ser as coordenadas básicas para a análise da política curricular.

O Currículo Prescrito como Cultura Comum

Em primeiro lugar, a prescrição de mínimos e de diretrizes curriculares para um sistema educativo ou para um nível do mesmo supõe um projeto de cultura comum para os membros de uma determinada comunidade, à medida que afeta a escolaridade obrigatória pela qual passam todos os cidadãos. A idéia do currículo comum na educação obrigatória é inerente a um projeto unificado de educação nacional. Numa sociedade autoritária expressa o modelo de cultura que o poder impõe. Numa sociedade democrática tem que aglutinar os elementos de cultura comum que formam o consenso democrático sobre as necessidades culturais comuns e essenciais dessa comunidade. Determinar esse núcleo em culturas e sociedades mais homogêneas é uma tarefa menos conflitiva do que no caso de sistemas que acolhem culturas heterogêneas ou com minorias culturais de diversos tipos.

A busca de um denominador comum para essa cultura básica tem seu reflexo num problema que manifesta, pois, vertentes políticas, culturais e educativas; é a discussão sobre o *core curriculum* ou componentes curriculares baseados nas necessidades de todos os alunos.

Dessa cultura comum fazem parte os conteúdos, as aprendizagens básicas e as orientações pedagógicas para o sistema, a valorização de conteúdos para um determinado ciclo de estudos etc. Determiná-la nos primeiros momentos da escolaridade obrigatória não coloca grandes controvérsias, ao existir um consenso maior sobre o que há de fazer parte da educação nessa etapa; fazê-lo mais adiante, quando a cultura escolar tende a se diversificar em opções distintas relacionadas com diversos âmbitos culturais e profissionais mais especializados (científicos, humanísticos, artísticos, técnicos e relativos a opções profissionais diversas, etc.), obriga a tomar decisões cujo significado tem uma transcendência social de primeira ordem, pois esses campos culturais de formação supõem opções de desenvolvimento intelectual, com valorizações distintas na sociedade e com diversas oportunidades de conexão com o mundo do trabalho especializado. No caso do ensino secundário, o currículo básico ou *core curriculum* é a parte comum, para todos, complementada com tempos e materiais diversificados por opções.

Por isso, a idéia de um currículo mínimo comum está ligada à pretensão de uma escola também comum. A existência desse currículo mínimo obrigatório se justifica no caso para facilitar uma escola frequentada por todos os alunos, seja qual for sua condição social (Skilbeck, 1982), seja a primária, seja a escola compreensiva no nível de educação secundária. O debate curricular é parte da justificação social, cultural e educativa da escolaridade obrigatória, completando e dando sentido à missão de custódia que a escolarização nas sociedades modernas inexoravelmente tem.

Partindo do fato de que em nossa sociedade existem diferenças culturais e desiguais oportunidades ligadas a desigualdades socioeconômicas e culturais, a definição do núcleo curricular mínimo – ou de qualquer cultura normatizadora – não é uma decisão inocente e neutra para as diferentes coletividades sociais, cujas experiências culturais extra-escolares e suas expectativas de futuro conectam desigualmente com essa cultura comum e com o que fique fora dela. Numa sociedade heterogênea e com desiguais oportunidades de acesso à cultura, o currículo comum obrigatório tem que ser enfocado inexoravelmente desde uma perspectiva social.

O currículo comum contido nas prescrições da política curricular supõe a definição das aprendizagens exigidas a todos os estudantes e, portanto, é homogêneo para todas as escolas. Implica a expressão de um tipo de normalização cultural, de

uma política cultural e de uma opção de integração social em torno da cultura por ele definida.

O Currículo Mínimo Prescrito e a Igualdade de Oportunidades

De um ponto de vista social, portanto, principalmente num sistema educativo com centros privados e públicos que acolhem diferentes tipos de alunos, a existência dos mínimos curriculares regulados deve expressar uma cultura que se considere válida para todos. Isso supõe, desde uma política educativa progressista (para que não seja tachada de igualadora com os menos dotados, desvalorizando assim o sistema educativo e a qualidade do ensino), a necessidade de acompanhá-la dos meios para tornar essa cultura comum efetiva, que realmente garanta o direito a uma educação de qualidade aos que têm menos recursos para enfrentá-la com sucesso, buscando a igualdade de oportunidade à saída do sistema. O "mínimo" marca uma norma de qualidade de conhecimentos e aprendizagens básicas para todo o sistema, que precisa uma política compensatória para os mais desfavorecidos. Evitar esse problema suporia situar tais mínimos a um nível muito baixo ou esquecer-se de suas implicações sociais, isto é, de que nem todos poderão abordá-los com as mesmas probabilidades de sucesso.

O reconhecimento desse valor fundamental, que a regulação dos mínimos ou currículo comum tem, não deve nos fazer cair na ingenuidade de acreditar que se cumprirá tal potencialidade pelo fato de ser regulada administrativamente. É preciso analisar seu poder igualador e normatizador cultural através dos meios pelos quais se exerce, quer dizer, com que procedimentos e instrumentos a cultura comum se impõe, se sugere e se torna efetiva. Por quê, evidentemente, e apesar da boa vontade de reformadores bem-intencionados, as disposições administrativas não têm tanto poder como poderia se deduzir da contundência e da proliferação com que às vezes são exercidas. A existência ou não de meios eficazes de controle sobre a prática escolar e a análise dos recursos que o currículo apresenta a professores e a alunos ajudar-nos não a matizar a importância que se possa dar à prescrição curricular como fonte de incidência direta na cultura escolar que se realiza na prática. Algo que se tratará com mais detalhes no capítulo seguinte.

A definição de mínimos para o ensino obrigatório não é, pois, um problema puramente técnico ou de regulação burocrática do currículo, mas sim adquire uma profunda significação cultural e social, expressando uma importante opção política, da qual é preciso examinar todas as conseqüências. Neste aspecto a política curricular se converte num elemento da política educativa e cultural como expressão também da política social para toda uma comunidade. Na decisão de que cultura se define como mínima e obrigatória está se expressando o tipo de normatização cultural que a escola propõe aos indivíduos, a cultura e o conhecimento considerado valioso, os padrões pelos quais todos serão, de alguma forma, avaliados e medidos, expressando depois para a sociedade o valor que alcançaram nesse processo de normalização cultural. Se todo o currículo contém um projeto de socialização para o aluno, os mínimos regulados como exigências para todos denotam mais claramente essa função.

O Currículo Prescrito e a Organização do Saber dentro da Escolaridade

Tal como se disse anteriormente, a regulação do currículo é inerente à própria existência de um sistema escolar complexo que, através das validações que distribui, regula o consumo cultural e qualifica para dar entrada aos indivíduos em diferentes postos, numa sociedade na qual os saberes escolares, ou ao menos sua validade, são tão decisivos. O currículo prescrito, quanto a seus conteúdos e a seus códigos, em suas diferentes especialidades, expressa o conteúdo base da ordenação do sistema, estabelecendo a seqüência de progresso pela escolaridade e pelas especialidades que o compõem. Parcelas do currículo em função de ciclos, etapas ou níveis educativos, marcam uma linha de progressão dentro de um mesmo tipo de conteúdos ou assinalando aspectos diversos que é necessário abordar consecutivamente num plano de estudos.

A regulação ou intervenção do currículo é realizada de múltiplas formas e pode se referir aos mais variados aspectos nos quais incide ou é feito: em seus conteúdos, em seus códigos ou nos meios através dos quais se configura na prática escolar. Uma intervenção é tão eficaz quanto a outra, ainda que desigualmente manifesta num caso e noutro, pode-se realizar de forma direta ou indireta. Intervém-se determinando parcelas culturais, ponderando umas mais que outras, ao optar por determinados aspectos dentro das mesmas, quando se dão orientações metodológicas, ao agrupar ou separar saberes, ao decidir em que momento um conhecimento é pertinente dentro do processo de escolaridade, ao proporcionar seqüências de tipos de cultura e de conteúdos dentro de parcelas diversas, quando se regula o progresso dentro da escolaridade – a promoção dos alunos –, ao ordenar o tempo de sua aprendizagem – por curso, por ciclos –, dizendo o que é currículo obrigatório e o que é currículo optativo, intervindo na oferta que se pode escolher, atribuindo tipos de saberes a ramos especializados paralelos dentro do sistema escolar, regulando os meios e o material didático, incidindo indiretamente com a dotação de materiais que se consideram necessários ou não nas escolas, ordenando o espaço escolar – teatro do desenvolvimento do currículo – o mobiliário, o funcionamento das escolas, estabelecendo diligências intermediárias para o desenvolvimento curricular, regulando a avaliação, etc.

Essa ordenação, que pode manifestar-se com distintos graus de concretização na prescrição, se apresenta às vezes como facilitadora e orientadora do professorado, não apenas para indicar os caminhos que realizem a prescrição curricular, mas também como uma ajuda profissional que não supõe prescrição obrigatória em si mesma. A regulação administrativa do currículo, com sua minuciosidade e entrada em terreno estritamente pedagógico, quis se justificar entre nós como uma via indireta de formação dos professores que têm que desenvolver na prática o currículo prescrito, para o qual dita não apenas conteúdos e aprendizagens consideradas mínimas, mas trata também de ordenar pedagogicamente o processo. Fornece "orientações" metodológicas gerais, sugere às vezes pautas mais precisas de tratar determinados temas; não apenas regula as avaliações que se farão e em que momentos, mas fala também das técnicas de avaliação a serem realizadas, etc.

A mistura dessas duas funções básicas e às vezes contraditórias – prescrever os mínimos e orientar o processo de ensino e a aprendizagem pedagógica – leva a uma política contraditória que certamente é ineficaz no exercício real de cada uma dessas duas funções em separado. Nem se controlam os mínimos na prática, porque o modelo de controle vigente entre nós não o permite, nem se orienta o processo pedagógico ou se forma realmente o professorado através desta tática de intervenção. Publicar míni-

mos e orientações é expressar uma determinada opção que não se cumpre pelo fato de explicitá-la, senão através de outros meios. Por mais intervencionismo que se queira exercer, nunca se pode chegar à prática diretamente, mesmo tendo-se efeitos indiretos, positivos no pressuposto de que seja uma boa orientação e alguns negativos em qualquer caso.

Uma série de fatores pode explicar essa tentativa de intervir na prática nas aulas:

- A valorização não-manifesta por parte da administração de que não se dispõe de um professorado adequado pedagogicamente, unido à boa intenção de facilitar sua adequação a novas orientações pedagógicas para desenvolver o currículo. Apreciação que justifica a razão para a qual, entre nós, a prescrição minuciosa se desenvolveu sobretudo no nível de ensino primário.
- A aparente facilidade e baixo custo que supõe "expor" e propor um modelo pedagógico desde disposições administrativas com a crença de que sua própria publicidade faz com que se implante em alguma medida na prática. Uma tática de atuação administrativa que até poderia autojustificar, em certos casos, a falta de atenção ao aperfeiçoamento dos professores e a ausência de medidas noutros campos como o da dependência destes quanto a certos materiais didáticos, que, por sua vez, a própria administração educativa aprova.
- A sobrevivência de um esquema de intervenção e de controle sobre o processo educativo que, por cima de intenções declaradas, induz à pretensão de intervir na execução prática do currículo, motivado por certa desconfiança no professorado, própria de uma longa história educativa autoritária.

O Currículo Prescrito como Via de Controle sobre a Prática de Ensino

Ordenar a prática curricular dentro do sistema educativo supõe indubitavelmente pré-condicionar o ensino, porque as decisões em torno de determinados códigos se projetam inexoravelmente em metodologias concretas, com distinto grau de eficiência em seus efeitos, ainda que não existisse uma intenção explícita de fazê-lo, se é que se considera este aspecto um âmbito de competência próprio das escolas e dos professores. Já vimos, por exemplo, as implicações que podem ter o ordenar o saber da escolaridade em parcelas especializadas – cadeiras – ou fazê-lo em torno de áreas de conhecimento. O mesmo se pode dizer de outros códigos curriculares regulados pela administração dentro de um campo de política curricular que pretenda guiar a prática pela via de regular de alguma forma os processos pedagógicos. Considera-se toda essa organização como algo inerente à existência do sistema escolar.

A intervenção sobre os conteúdos curriculares, ao prescrever um currículo, obviamente supõe mediatizar a cultura possível nas instituições educativas. Mas, à medida que, dentro do currículo, especialmente no caso da educação obrigatória, passam a se considerar aprendizagens muito diversas e objetivos educativos que cobrem todo um projeto de desenvolvimento humano em suas vertentes intelectuais, afetivas, sociais e morais, a intervenção curricular, prescrevendo ou orientando, ganha um valor decisivo e uma força muito maior. Este poder acrescentado é uma consequência da ampliação de objetivos curriculares posta nas mãos de pautas de controle e de uma estrutura

escolar que evoluiu pouco quanto a suas pautas básicas de funcionamento. Algo para o qual o próprio discurso pedagógico colabora, como já argumentamos em outro momento.

O aperfeiçoamento da própria técnica pedagógica para elaborar os currículos argumenta que um currículo, como plano tangível expressado documentalmente, não deve limitar-se à especialização de tópicos de conteúdos, mas deve conter um plano educativo completo.

A ampliação de objetivos curriculares, junto a esse conceito técnico de currículo, resulta que, se não se revisam as normas de intervenção sobre o mesmo, o currículo prescrito e as pautas de controle abrangerão não somente uns mínimos culturais de ordem intelectual para cumprir com as funções de política educativa assinaladas nos pontos anteriores, mas também conduzirão a uma *intervenção no próprio processo* do ensino e em aspectos pessoais, sociais e morais, incidindo em seus conteúdos e em suas formas pedagógicas. A função técnica e de controle inevitavelmente se misturam, com uma inter-relação que não é conveniente; a instância administrativa se atribui uma função técnica que não pode cumprir em boas condições, tampouco deve ser estritamente sua função, em prol de uma autonomia mais ampla das escolas e dos professores neste aspecto. A administração pode e deve regular o sistema curricular enquanto é um elemento de política educativa que ordena o sistema escolar, facilitando os meios para que se faça um desenvolvimento técnico-pedagógico adequado do mesmo, mas não propondo o modelo definitivo.

A evolução pedagógica e a ampliação de fins da escolaridade, refletindo nos conteúdos curriculares dentro de uma tradição administrativa intervencionista e controladora, resulta na intenção de governar, modificar ou melhorar a prática escolar através das prescrições curriculares. É um esquema de controle muito mais forte em sua proposição, que, como contrapartida, tem "a virtude" de ser bastante ineficaz, se se colocasse com intenção de submeter as práticas escolares aos esquemas prescritos. Algo que nos serve para relativizar a importância e a eficácia das prescrições curriculares no caso de que se traduzam em pautas de comportamento na prática, quando se quer utilizá-las para melhorar a qualidade dos procedimentos pedagógicos. Mas a intervenção por essa via gera hábitos de dependência e não propicia o desenvolvimento de agentes especificamente dedicados a facilitar o auxílio ao professorado no desenvolvimento do currículo.

Na Espanha, uma longa história de submissão da escola a esquemas ideológicos impostos, de intervencionismo em seus conteúdos e em suas formas pedagógicas não pôde evitar a existência de professores que fizeram outra educação mais adequada com os postulados da pedagogia moderna nem a organização dos professores inquietos nos *Movimentos de Renovação Pedagógica*. Desde uma proposição de política ilustrada e renovadora, a intervenção sob os mesmos esquemas, ainda que fosse para propor modelos educativos diferentes, não evitará tampouco que haja professores que não os sigam. O que não significa que seja o mesmo uma opção política ou outra, mas sim manifestar a necessidade para encontrar outros caminhos para melhorar a qualidade do ensino através da política curricular que não seja a regulação burocrática da prática de desenvolvimento do currículo, ainda que a sua prescrição tenha o valor de manifestar uma filosofia educativa. O que queremos deixar claro é que tal filosofia se instala ou não na mentalidade dos professores e em seus esquemas de atuação prática por outros meios, que são os que deveriam estimular a política educativa.

Este esquema de *controle do processo* pedagógico tem várias consequências negativas:

- 1) Não proporciona um verdadeiro sistema de controle do currículo para avaliar o sistema escolar e suas escolas, detectar as desigualdades entre as mesmas ou entre zonas, diagnosticar necessidades de formação do professorado ou de educação compensatória, etc.
- 2) Deixa entregue à instância administrativa, que regula o currículo, a atuação em campos técnicos que correspondem a outros âmbitos de decisão pedagógica. Confunde-se a função de controle com a função técnica de orientação, contribuindo assim para forjar um clima de dependência profissional das instâncias que propriamente deveriam atuar no campo técnico-pedagógico, escolas e professores, quanto à burocracia administrativa, mantendo a debilidade profissional dos docentes. A maior dependência do professor das regulações da administração corresponde um menor desenvolvimento de instâncias de modulação intermediária do currículo.
- 3) Cria a ilusão de que uma política educativa progressista pode assim atuar de forma rápida e barata sobre o sistema escolar, melhorando a qualidade.
- 4) Descuida ou não pondera suficientemente os caminhos e a criação de recursos estáveis mais eficazes a médio e longo prazo para proporcionar mais qualidade ao sistema, como a melhora da qualidade do professorado, o aperfeiçoamento próximo seu local de trabalho e a criação de materiais e meios de qualidade que transfiram o currículo para planos práticos de atuação, a dotação de melhores meios nas escolas e a melhor ordenação e funcionamento das mesmas.
- 5) O controle da qualidade do processo, por meio da inspeção educativa, cria um clima de relações rarefeitas na educação pela ambigüidade e contradição entre diferentes funções atribuídas à figura do inspetor.

Na Espanha, uma tradição de intervencionismo burocrático na administração, uma história de controle ideológico muito forte, sobretudo no sistema escolar sobre os professores, a cultura e os meios que a facilitam, nos legou um esquema intervencionista de decisões nas mãos da administração, moldou muitos hábitos dentro do sistema educativo e, o que pode ser pior, criou uma mentalidade. O que leva em muitos casos a que nem se sinta necessidade de propor o debate social e cultural que esta importante decisão merece, transformando profundamente as pautas de intervenção sobre o sistema escolar, iniludíveis em alguns casos e convenientes e necessárias em outros. E o que é mais grave: a crença implícita em muitos, inclusive nos professores, de que essas decisões são próprias da burocracia e não da sociedade civil, nem das coletividades profissionais.

Uma especificação detalhada do currículo é incompatível com a adaptação para o indivíduo, com as variadas e mutantes condições fora das aulas e com a autonomia dos professores. Uma pressão no sentido de que a escola responda às necessidades de aprendizagem para continuar progredindo pelo sistema escolar e adaptar-se a um determinado mercado de trabalho e a preocupação social e política pela "rentabilidade" da escola apoiarão a especificação dos conteúdos curriculares em diretrizes e conteúdos mínimos, apoiando-se inclusive na falta de competência do professorado (Lauglo e McLean, 1985).

A concepção eficientista do currículo que queira responder com pragmatismo às necessidades sociais e do mercado de trabalho facilitou também essa concepção instrumental do currículo, gerando a necessidade de sua regulação, e até impôs um formato técnico sob a forma de esquemas eficientes para expressar os objetivos pre-

cisos que se perseguem (Tyler, 1973; Gimeno, 1982). Um formato que inclusive penetrou nas formas de prescrever o currículo mínimo da educação obrigatória na Espanha em determinados momentos de ápice da tecnocracia educativa, como veremos.

A concepção burocrática da eficácia resulta num modelo de alta definição ou especificação dos meios e dos fins que se podem atribuir a cada um dos elementos da organização, de acordo com a posição que nela ocupem, coordenando de forma hierárquica suas atividades (Lauglo e McLean, 1985, p. 21). Desde o esquema de funcionamento de uma burocracia eficientista, algo que se pode definir com precisão permite ajustar procedimentos e meios para consegui-lo; se, pelo contrário, é difuso, não-especificável e tem que contar com as peculiaridades de contextos e indivíduos, não se pode precisar facilmente, perdendo-se eficácia no ajuste de meios para fins e na busca de resultados.

Por mais intervencionismo que a administração queira fazer e por precisas que suas orientações pretendam ser, normalmente os professores não podem encontrar nas disposições oficiais um guia preciso para sua ação. As prescrições curriculares costumam se referir a conteúdos e orientações pedagógicas que podem ser determinantes, no melhor dos casos, para a elaboração de materiais, se se ajustarem a elas, ou para realizar o controle do sistema, mas mais dificilmente costumam ser reguladoras da prática pedagógica dos professores de uma forma direta. Deste nível de decisões ou de orientação não se pode condicionar a prática pedagógica em termos definidos, ainda que se faça através de outros códigos ou de forma indireta. Tampouco a partir dessa regulação é possível transmitir aos professores uma visão coerente e articulada de um campo do saber, uma ponderação de seus componentes, uma determinada visão do valor de um certo conhecimento ou de experiências que abarquem uma disciplina ou área determinada. Cada disposição oficial teria que ser uma espécie de tratado pedagógico.

Damos um exemplo: na regulação curricular referente ao Ciclo Médio da EGB, dentro da área de Ciências Sociais, para o quinto curso, dentro do bloco temático *Iniciação ao Estudo da Espanha*, a prescrição curricular em disposição legal de 1982 estabelece como níveis de referência para o aluno:

"2. Localizar e enumerar as regiões espanholas e as províncias que as constituem. Descrever de modo elementar e situar os principais acidentes do relevo, os climas mais característicos (mediterrâneo, interior, atlântico) e as bacias fluviais mais importantes da Espanha. Estudar, em detalhe, um sistema montanhoso da Espanha e uma bacia fluvial" (Decreto Real de 12-II-1982).

Esta disposição geral para o Estado se concretizou, para o território controlado pelo Ministério de Educação, em prescrições um pouco mais precisas:

Objetivos:

"5.4.3. Situar e descrever, de forma elementar, o relevo, as costas e as principais bacias fluviais.

5.4.4. Descrever os climas mais característicos (mediterrâneo, interior, atlântico) e sua influência nas plantações, na criação de gado, na distribuição da população e no tipo de moradia" (Ordem de 6-V-1982).

E sugere-se ao professor, como atividades para este último objetivo:

Informar-se através do livro-texto ou de consulta, da explicação do professor, dos meios audiovisuais... sobre os três tipos de clima (mediterrâneo, interior, atlântico).

Desenhar o mapa da Espanha e assinalar com cores diferentes as diferentes zonas climáticas.

Indicar a que zona climática pertence à região e à cidade do aluno. Anotar dados de alguns fatores climáticos (chuva, temperatura...) e compará-los com os de outras zonas climáticas.

Observar através de slides, filmes e outros meios audiovisuais como o clima condiciona a paisagem, o tipo de moradia, a roupa, o tipo de população.

Ilustrar um mapa da Espanha, sem os nomes das regiões, destacando a Espanha seca e a Espanha úmida.

Confeccionar um mural ilustrado com fotografias, postais, etc., dos diferentes cultivos da Espanha.

Recolher em listas comparativas os produtos típicos de cada zona climática.

Os objetivos expressam de forma pretensamente precisa o que é necessário aprender, mas é difícil que o professor, a partir dessa formulação, tenha uma idéia do valor que esses conhecimentos representam para que não dêem lugar a aprendizagens claramente decoradas e alguma idéia sobre a forma de organizá-las em atividades substantivas. No fim das contas, os exemplos de atividades sugeridas não deixam de ser exemplos descarnados que necessitam de uma proposição metodológica mais globalizadora. As orientações, por outro lado, exigem uma série de recursos que não estão à disposição de boa parte de escolas e professores, exceto à medida que o livro-texto os apresenta.

O currículo prescrito não pode nem deve ser entendido como um tratado pedagógico e um guia didático que oferta planos elaborados para os professores, porque tem outras funções mais decisivas para cumprir, desde o ponto de vista da política educativa geral, do que ordenar os processos pedagógicos nas aulas. Se a política curricular pode e deve ajudar os professores, deve fazê-lo por outros meios.

Controle de Qualidade

A ordenação e a prescrição de um determinado currículo por parte da administração educativa é uma forma de propor o referencial para realizar um controle sobre a qualidade do sistema educativo. O controle pode ser exercido, basicamente, por meio da regulação administrativa que ordena *como deve ser* a prática escolar, ainda que seja sob a forma de sugestões, avaliando essa prática do currículo através da *inspeção* ou por meio de uma *avaliação externa* dos alunos como fonte de informação. Em nosso sistema educativo, as duas primeiras táticas caracterizaram decididamente a forma de controlar a prática, com resultados pouco eficazes para melhorar a qualidade do sistema e sem com amplas repercussões no estabelecimento de um sistema de relações de domínio misturadas com a imposição ou proposta de modelos de funcionamento pedagógico. A própria extensão do sistema educativo torna inoperante a vigilância do processo por parte da inspeção.

As formas fundamentais de realizar o controle do currículo dependem dos aspectos sobre os quais se centra, do ponto de referência no qual se fixa o poder, sendo basicamente dois (Broadfoot, 1983):

- a) O *controle do processo* de desenvolvimento curricular através das relações burocráticas entre o agente que controla e o professor ou escolas

controladas, e supervisionando, através da inspeção, a qualidade da prática do próprio processo educativo.

- b) *Avaliação ou controle centrado nos produtos* ou rendimentos que os alunos obtêm que, para ter valor de contraste e comparação entre escolas, grupos de alunos, etc., deve ser realizado desde fora, não sendo válidas as avaliações que os professores realizam.

O primeiro modelo trata de incidir mais diretamente nas condições do ensino, enquanto que o segundo se fixa nos produtos da aprendizagem.

Cada modelo tem suas vantagens e seus inconvenientes peculiares. O centrado no processo de desenvolvimento curricular e na prática educativa, que é próprio do nosso sistema educativo não-universitário, tem o perigo de cair na pretensão de estabelecer mecanismos rígidos de homogeneização nas escolas e nos próprios conteúdos de ensino, ao ser exercido em boa parte através da regulação dos materiais didáticos. Regula e ordena as condições da prática, mas depois não pode saber se se cumprem ou não as condições estabelecidas. Pode chegar a regular e ordenar tudo, menos a prática dos professores, como também se diz ironicamente do sistema francês (Broadfoot, 1983, p. 259), o que, na realidade, pode dar, de fato, mais autonomia aos professores e às escolas que a avaliação de produtos, se não se acompanha de uma rigidez burocrática e se se conta com recursos variados para desenvolver o currículo na prática, sem se ater a um reduzido número de livros-texto. Quer dizer que sua vantagem, do ponto de vista da salvaguarda da autonomia dos professores, está em sua própria ineficiência. A vigilância da qualidade deveria contar com um grande número de inspetores efetivos para realizar essa função, algo que é oneroso e nada fácil. Se a presença do inspetor não é efetiva, o modelo é ineficaz e nominal, obviamente. Havendo o perigo, que entre nós se conhece muito bem, de criar relações rarefeitas entre professores e inspetores, ao se misturar a função avaliadora, que dá um enorme poder, com a de assessoramento, na qual o modelo de qualidade defendido pelo inspetor fica fora de qualquer comparação e investido da autoridade que lhe dá sua posição.

O controle sobre os produtos, realizado por agentes exteriores, dá teoricamente mais autonomia ao sistema e aos professores para se organizarem, mas, ao legitimar uma norma de qualidade e de cultura nas provas que realiza para os alunos, acaba provocando, em alguma medida, a sujeição do processo pedagógico ao tipo de conhecimento e rendimento avaliado desde fora. A autonomia real dos professores é provocada mais pelo grau de formação e competência profissional do que pelas regulações exteriores. Um quadro de liberdade curricular sem meios e sem professores competentes os levará à dependência de outros agentes, como, por exemplo, os materiais didáticos. Um quadro intervencionista do processo com professores competentes levará à busca de brechas, para exercer a autonomia, e a táticas de resistência. O controle do produto, liberalizando ao máximo o currículo que as escolas distribuem, pode conduzir a uma dispersão e desigualdades nas exigências das escolas que chegue a hipotecar a função social dos mínimos curriculares. Além disso, o controle do produto coloca a utilidade de sua própria realização, então para que se empregam os dados da avaliação externa: validações, controle de qualidade do ensino, avaliação de rendimentos do sistema, das escolas, avaliação indireta de professores, detecção de necessidades...? Isso nos leva a relacionar essa avaliação com outros aspectos fundamentais da política educativa.

Por exemplo, conviria colocar sua utilidade quando existe uma rede de escolas privadas e públicas no ensino obrigatório financiadas pelas verbas do Estado. Tem

valor de diagnóstico para determinar a qualidade do sistema em escolas, zonas, comunidades autônomas, de modo que se propicie um debate sobre temas que, sem informação, a sociedade não pode realizar, exceto a partir de apreciações ou dados com pouca capacidade de informação, como ocorre com a porcentagem de fracasso escolar. É de utilidade para detectar núcleos necessitados de atenção especial. O valor fundamental deste modelo reside em sua utilização como instrumento de diagnóstico para obter informação dentro da política educativa – algo de que nosso sistema educativo carece. Os controles externos têm, dentro das etapas obrigatórias ou muito freqüentadas de escolaridade, a missão de avaliar o sistema mais do que a de avaliar níveis de conhecimento para expedir titulações ou validações. A função seletiva é cada vez menor à medida que a democratização do sistema educativo implicou a prolongação do ensino obrigatório, em muitos casos dentro de um tipo de centro comum para todos, transferindo-se a filtragem seletiva de alunos para as portas do ensino superior.

Essas duas formas de controle não têm relação direta para que o sistema seja dirigido por uma política descentralizada, com ampla autonomia curricular das escolas e delegação de poderes a autoridades intermediárias e locais, cujo exemplo europeu mais esclarecido foi o britânico, ou por uma administração centralizada, como é nosso caso ou o francês. O controle pode ser forte ou fraco, eficaz e válido ou ineficaz, realizando-se num tipo ou noutro de quadro político-administrativo. A dimensão controle de processo *versus* controle de produto se entrecruza com a dimensão centralização-descentralização. Os padrões de exercício de controle sobre o sistema curricular se diferenciam nos sistemas educativos em função das posições que adotam nessas coordenadas.

A descentralização tem relação com a transferência de poderes de um grupo a outro dentro da política e da administração, o que não implica necessariamente que o sistema se torne mais participativo, inovador, efetivo ou eficiente (Hurst, 1985). O isolamento autoerótico, como assinala esse autor, não é próprio apenas das instâncias de decisão centralizada, nem há razões para supor que o novo grupo detentor das decisões responderá necessariamente aos interesses da comunidade. A evidência empírica tampouco confirma o princípio facilmente aceito de que as organizações descentralizadas sejam mais inovadoras que as centralizadas em qualquer caso e à margem de outros fatores e considerações. As vantagens da descentralização educativa podem ter conseqüências e se moldarem muito desigualmente nos distintos aspectos nos quais a política educativa intervém: financiamento, planejamento de infra-estrutura, distribuição de recursos, detecção de necessidades, política de professorado, conteúdos do currículo, forma de dirigi-lo, métodos pedagógicos, política de materiais, horários escolares, formas de organização das escolas, controle de qualidade, etc. A descentralização pode acomodar suas atuações às necessidades da comunidade de forma muito diferente em cada um desses capítulos e não é condição suficiente para melhorar a qualidade do sistema.

A descentralização de decisões nos sistemas educativos também pode favorecer uma política de equidade, de unidade, de eficiência e conjunção de recursos, reconhecendo as diferenças, etc. se tem boa informação e mecanismos ágeis de decisão, embora possa cair facilmente na ignorância da "periferia", na qual exerce sua influência, e esquecer as peculiaridades culturais da mesma dentro de uma política cultural homogeneizadora. Um equilíbrio com retenção de funções de interesse estratégico para todo o sistema, uma delegação na acomodação dos currículos, um sistema de informação fluida em qualquer modelo sobre o funcionamento do sistema e de coordenação de recursos pode ser a solução, o que Lyons (1985) chama de

desconcentração como resposta que reconcilie os impulsos centralizadores e os descentralizadores.

Também não há coincidência sobre o fato de que um sistema de decisões administrativas centralizado deixe inexoravelmente menos autonomia profissional aos professores no desenvolvimento do currículo que um sistema descentralizado (Glatter, 1977). A ação homogeneizadora dos materiais, a influência de determinados grupos de especialistas, a própria capacitação do professorado, a pressão indireta sobre professores e escolas para que levem em conta as necessidades de atender a aprendizagens propedêuticas para níveis educativos posteriores, as demandas do mundo produtivo reclamando determinados conhecimentos e competências, etc. chegam a ser fatores muito mais decisivos de controle indireto, de homogeneização e restrição para as escolas e professores, que muitas pautas de controle explícitas sobre o desenvolvimento curricular nos sistemas centralizados. Fatores que ficam à margem da atuação da administração e dos professores.

No que se refere ao planejamento curricular se recomenda um ponto intermediário, a partir da experiência de países com tradições de descentralização que, neste momento, se encaminham para posições mais centralizadoras, enquanto que sistemas mais centralizados procedem a uma progressiva descentralização. Skilbeck (1972) distingue três modelos básicos neste tema:

- 1) O modelo racional *dedutivo*, que se torna manifesto nos sistemas educativos mais centralizados, nos quais a política e os meios para desenvolvê-la são determinados de forma centralizada.
- 2) O modelo racional *iterativo*, no qual as decisões são compartilhadas entre os governos locais, os professores e até os pais e os alunos.
- 3) O modelo *intuitivo* de tomada de decisões, que parte da atuação individual dos professores nas aulas, em vista da percepção das necessidades de cada grupo de alunos.

O esquema de gestão do currículo supõe, pois, a distribuição de competências sobre o mesmo entre os diferentes agentes sociais que nele intervêm e o recebem. Para o autor citado, o modelo mais adequado é o *iterativo*, um modelo democrático que pode resolver o compromisso entre as necessidades mínimas de regulação e a autonomia das partes. Em nosso caso é preciso instrumentar um sistema de progressiva autonomia de escolas e professores que corrija os esquemas herdados, no qual as instâncias de regulação e de controle assegurem a qualidade e a igualdade de oportunidades.

Prescrição e Meios que Desenvolvem o Currículo

A intervenção das prescrições a partir da política curricular é operativa para regular conteúdos e métodos da prática do ensino, não tanto pelas intenções e conteúdos que expresse, mas sim por sua incidência real nos meios e mecanismos que determinam a prática escolar, que não são, evidentemente, as orientações pedagógicas difundidas desde as instâncias administrativas, ou ao menos não o são de forma importante. As orientações ou exigências curriculares contidas no formato de currículo que a administração prescreve não podem orientar ou prescrever de forma direta a prática de professores e de alunos nas aulas, senão por via indireta. Ainda que os professores declarem que os "documentos oficiais" são instrumento de partida junto

a outros para realizar suas programações (Salinas, 1987), certamente essa estratégia profissional se dá num tipo de professorado já com certa independência profissional.

Quem dite uma determinada regulação do currículo deve-se perguntar quais são os determinantes imediatos dessa prática e da profissionalidade dos docentes, se é que sua intenção se dirige a controlar ou orientar a prática pedagógica através do controle do processo. Os professores quando preparam sua prática, quando realizam seus planos ou programações têm dois referenciais imediatos: os meios que o currículo lhe apresenta com algum grau de elaboração, para que seja levado à prática, e as condições imediatas de seu contexto. A regulação expressa num formato pedagógico ambicioso pela riqueza do modelo metodológico que contenha, a elaboração dos conteúdos, etc. não costumam estar dentro das possibilidades da administração educativa. Se a administração deseja cumprir tal função, deve facilitá-la através de instâncias intermediárias estáveis de caráter técnico, não-submetidas aos vaivéns da administração educativa.

É o trabalho que, em certos países, os centros de desenvolvimento curricular cumpriram e cumprem, proporcionando iniciativas centralizadas de inovação com base na criação de materiais de qualidade, prévio processo de experimentação. Não devemos confundir a centralização na proposta de inovação, que pode ter certas vantagens, sobretudo quando existem poucos recursos, com as iniciativas de inovação centralizada que a administração educativa adota através de procedimentos burocráticos.

Os meios didáticos que elaboram as diretrizes curriculares e os mínimos prescritos são os controladores mais diretos de conteúdos e de métodos pedagógicos, pela transferência direta que podem fazer dos códigos pedagógicos aplicados a determinados conteúdos. A intervenção no processo pedagógico como expressão do controle curricular se realiza fundamentalmente através da intervenção na criação de materiais, pois é através deles que os conteúdos e os códigos pedagógicos chegam a professores e alunos. É um modelo indireto muito potente, que, ainda que não determine o que pode se fazer nas aulas, ordena e depura os conteúdos que nelas entram. Assegurado o conteúdo que se vai ensinar e com a idéia de controlar o processo pedagógico através da fiscalização de qualidade do material didático, a prática do currículo não necessita de uma inspeção direta, que, por outro lado, é impossível de realizar num sistema com uma proporção inevitavelmente alta de professores por inspetor. A inspeção sobre o desenvolvimento curricular como elemento de controle ou de orientação é, simplesmente, um modelo impossível, pelas próprias dimensões do sistema educativo.

O controle direto do material didático tem como referência um modelo que parte do pressuposto, ao menos implícito, de que os professores devem trabalhar com materiais que facilitem sua prática com um grupo numeroso de alunos. Além disso, muitas vezes dispõem de pouco tempo para preparar e elaborar o currículo a ser desenvolvido, partindo de orientações gerais que não se traduzem em esquemas práticos — um modelo que se apóia na "debilidade" profissional e que contribui para estabilizá-la. É um modelo de intervenção que leva, ao mesmo tempo, à existência de uma reduzida variedade de meios, pois, caso contrário, não poderia controlá-los.

A política educativa autoritária, que regulou a prática curricular durante décadas na Espanha, entendeu muito bem o papel que o controle dos meios didáticos, para intervir na mensagem que se dá nas aulas, tem. Apontaremos mais adiante alguns marcos históricos referentes às regulações administrativas que ocorrem neste sentido, pelo valor demonstrativo que têm do papel decisivo projetado na política curricular, principalmente numa etapa histórica antidemocrática.

Enfim, as regulações de que são objeto os conteúdos e formas de ensino se definem no que denominamos currículo prescrito, que estabelece a plataforma a partir da qual teoricamente atuam os meios didáticos que o apresentam a seus consumidores. Como se pode ver, é um campo condicionante importante, ao menos em sua intenção, a partir do qual as escolas e os professores podem desenvolver sua autonomia profissional.

O Formato do Currículo

As funções do currículo prescrito e ordenado pela administração têm diversas projeções sobre a organização do sistema escolar, das escolas e da prática de ensino, tanto em seus conteúdos quanto em seus métodos. A eficácia dessa intervenção é muito diferente numas funções e noutras. A regulação curricular que se refere a conteúdos e códigos pedagógicos e a própria ordenação administrativa do currículo para um determinado nível escolar acabam tendo uma expressão concreta num formato de currículo. A variação deste aspecto nas sucessivas reformas que a administração educativa comete, ou a que se nota às vezes na ordenação que se refere a diferentes níveis educativos, expressa opções de política curricular, formas de entender a orientação ou intervenção técnica no sistema educativo e de exercer o controle em cada caso. O que depende de determinantes históricos, políticos, de orientações técnicas e da própria valorização que se realiza sobre a função que o formato curricular deve cumprir, que se faz público como currículo prescrito.

O formato desse currículo é a expressão formal das funções que pretende desempenhar desde o ponto de vista da política curricular. Enquanto tem objetivos tão diversos e até contraditórios é ineficaz em suas diferentes funções, ao misturar prescrições de mínimos para facilitar a organização e cumprir com um modelo de controle do sistema com a orientação ao professorado.

A CONCRETIZAÇÃO HISTÓRICA DE UM ESQUEMA DE INTERVENÇÃO NA ESPANHA

A concretização de um campo de política curricular na Espanha tem uma determinada história e em suas origens estão algumas das chaves para entender a realidade presente, pois as mudanças políticas transcendentais ocorridas com a passagem para a democracia não repercutiram muito nos mecanismos de intervenção no currículo. Não é nossa intenção analisar tal política pormenorizadamente, mas ressaltar alguns traços básicos que determinaram um campo e um estilo de tomar decisões sobre o currículo.

Essa política serviu à progressiva organização de um sistema educativo que paulatinamente ia acolhendo camadas cada vez mais extensas da população, tornando-se mais complexo, dentro de uma dinâmica de desenvolvimento econômico que estabelecia relações cada vez mais estreitas e complexas com o sistema educativo. Mas regulou os conteúdos da escolarização durante muito tempo sob um referencial político não-democrático que manifestou um especial zelo homogeneizador da cultura em todo o Estado, vigilante da ortodoxia, sob uma ideologia autoritária de controle cultural, como meio de salvaguardar um monopólio ideológico sobre os cidadãos através dos professores, de todo o sistema escolar em geral, de seus conteúdos e das formas pedagógicas.

As linhas essenciais da política curricular se diferenciam às vezes, segundo o ensino primário ou o ensino médio, mas em muitos aspectos são totalmente coincidentes. Múltiplos mecanismos e regulações são idênticos na educação primária e na secundária: dependência de decisões administrativas, regulações de questionários, de livros-texto, proposição de orientações metodológicas gerais, tipo de controle sobre o currículo, estilo de inspeção, etc. Insistiremos mais na educação primária porque é nela que mais clara e abundantemente se manifestam dados para descobrir o esquema. Além disso, é na evolução da educação primária que transparecem mais claramente as formas ou códigos curriculares, pois é aqui que se sentiu mais decisivamente a necessidade de estruturar o currículo, não como mera justaposição de conteúdos provenientes de áreas ou disciplinas, mas como um projeto pedagógico global.

Um contraste diacrônico de formas de planos de estudos no *bachillerato* manifesta um estilo mais homogêneo do que no caso do ensino primário. Foi preciso chegar à proposta de Reforma de Ensinos Médios de 1983 por parte do primeiro governo socialista para que esse estilo mudasse muito sensivelmente, aparecendo como muito relevante a preocupação pedagógica pelos códigos curriculares. Até esse momento, os planos de estudo foram listas de disciplinas, com regulações de horários, etc., e os questionários, uma especificação de noções dentro de cada uma delas, embora fossem acompanhadas de introduções orientadoras.

O currículo de *bachillerato* não mostra o grau de elaboração e evolução formal que o do ensino primário apresenta. Isso pode ser explicado pela conjunção de vários fatores: talvez porque sua função propedêutica voltada para o ensino superior o faça refletir basicamente conteúdos de conhecimentos sem mais elaboração; talvez porque, devido a essa função dominante, se considere esse professorado mais capacitado que no caso do ensino primário e não se veja a necessidade de orientá-lo tão de perto; talvez porque a maior autonomia concedida ao professorado não produz tanta intervenção. Poderia ser explicado também como um reflexo da importância social e política que tem o controle de um nível desenvolvido socialmente, como o primário, que alcançou toda a população.

A Regulação dos Mínimos

A intenção de regular os conteúdos e os métodos pedagógicos por parte da administração que segue um mandato político está muito assentada em nossa história educativa. Essa regulação nasce como necessidade de unificar os conteúdos das escolas para alcançar o objetivo de uma escola nacional.

Em 1938 (Ordem de 16-XII do Ministério de Educação Nacional), durante a Guerra Civil, o partido Nacional anunciava a importância de alguns programas que cumprissem essa função unificadora.

"Já é hora, portanto, de que se atenda a esta necessidade de unificar o trabalho da educação primária, sujeitando-o a programas que determinem o caráter e a extensão das matérias de ensino, ainda que deixando livre, além disso, a iniciativa dos professores para a aplicação dos métodos e procedimentos que estimem convenientes, dentro do critério unificado que se define nos programas".

Trata-se de uma ordenação do currículo num momento no qual existe uma forte preocupação pelo controle ideológico das escolas, o que não deixará de ter suas cons-

quências, não nos conteúdos selecionados, como é natural, mas na própria maneira de ordenar os programas escolares no formato do currículo.

Programas com conteúdos detalhados e orientações com um caráter decididamente ambíguo, entre sugestivas, exemplificativas e normativas, junto à inspeção sobre a prática dos professores, serão instrumentos de controles empregados.

Na Lei de Educação Primária de 1945, no que se refere a conteúdos, se acatava o espírito de cruzado da Guerra Civil, que já se manifestara em distintas ordenações da autodenominada Espanha Nacional. Bibliotecas escolares e professores haviam sido depurados durante a guerra, na qual o controle da escola fazia parte de uma frente de batalha cultural e ideológica. Uma ordem de 1937 dotava todas as escolas com o mesmo livro de leitura: *O Livro da Espanha*.

Com o novo regime já assentado, a Lei de 1945 postulava a necessidade de uma mudança na ordem técnico-pedagógica, que expressava em sua introdução em forma de princípio que articulava depois coerentemente; o da definição por parte da administração educativa de "normas precisas, tanto sobre os questionários como sobre a prática metodológica e a comprovação escolar; regula-se de modo eficaz o tempo e a jornada" da escola primária. Além de diferenciar por lei conteúdos de tipo instrumental (Leitura interpretativa e Expressão gráfica), formativo (Formação religiosa, do Espírito nacional, Geografia e História, Formação intelectual e Educação Física), e complementar (Ciência da Natureza, Música ...), numa linguagem que, combinando o caráter prescritivo e técnico-pedagógico na normativa, estabelecia:

"O Ministério de Educação Nacional, por meio de seus órgãos técnicos de investigação, redigirá periodicamente os questionários aos quais terão de se ajustar as diferentes ordens de conhecimentos.

Os questionários, divididos em planos trimestrais ou mensais, determinarão concretamente as matérias de ensino de cada um dos períodos de graduação escolar, assim como as atividades e exercícios que completarão o trabalho do aluno" (Art. 38).

Expressava a vontade de que o Ministério de Educação ditasse as "regras metodológicas obrigatórias nas escolas públicas e as normativas nas privadas; mas deixando sempre uma ampla margem para a iniciativa, os procedimentos e os recursos do professor" (Art. 39). Uma margem puramente retórica.

Mais adiante, ao regular o tempo escolar, declarava:

"A distribuição do tempo, dentro da jornada escolar, se ajustará às normas pedagógicas que se ditam regulamentarmente" (Art. 41).

A importância da Lei de Educação Primária de 1945 se deduz pelo fato de haver estabelecido a estrutura legislativa básica que ordenaria esse nível educativo até 1970, prévia modificação em 1965, e nela aparecem bem explicitamente as formas de estabelecer um controle sobre a cultura e formas pedagógicas da escola.

A Lei sobre Ordenação do Ensino Médio de 1953 (B.O.E. 27-II) refletia a mesma intenção de controle ideológico e técnico da prática, ao expressar em sua introdução:

"a necessidade de promulgar um novo estatuto jurídico... se assegure a inspeção oficial sobre todos os centros docentes, para que a inescusável responsabilidade dos educadores evite qualquer desvio que ponha em risco os princípios da reta liberdade educativa, se proclame e sublinhem os princípios pedagógicos e as normas técnicas que devem impulsionar a renovação substantiva da educação de grau médio na Espanha"...

"Para deixar o caminho livre a futuras melhoras graduais do Plano, de acordo com as experiências dos educadores, a Lei precisa só genericamente os ciclos de ensino e as suas cadeiras obrigatórias, mas confia a disposições complementares a distribuição das cadeiras por cursos e a intensidade com que devem ser estudadas, e até prevê, com desejo de cooperação social, a elaboração de planos especiais que o Estado pode prudentemente aceitar e regular".

A inovação metodológica necessitaria de um cenário especial controlado, manifestando que:

"Disposições especiais estabeleceriam as normas para a criação, em seu caso, de Centros experimentais de Ensino Médio, com o fim de ensaiar novos planos e métodos educativos e didáticos e de preparar pedagogicamente uma parte seleta do professorado" (Art. 38).

O intervencionismo pedagógico se manifesta claramente na regulação curricular. Os Questionários do Plano de 1953 de ensino médio (B.O.E. 10-II-1954) chegavam, por exemplo, na cadeira de Gramática Espanhola e de Língua e Literatura Espanholas, a determinar não apenas as noções de conteúdos que essas cadeiras compreendiam, mas também a especificar as leituras essenciais em prosa e verso que os alunos deviam realizar, em alguns casos com definição de capítulos dentro das obras assinadas. No Plano de 1957 (B.O.E. 18-IV) se especificava o número de unidades didáticas que semanalmente comporiam o horário em cada cadeira, dizendo que:

"A unidade didática constará de três quartos de hora de classe e meia hora de permanência; durante esta última, o aluno, à vista do professor que tenha a classe a seu cargo, estudará e fará exercícios sob a direção do mesmo" (Art. 1).

Os primeiros Questionários Nacionais de Ensino Primário aparecem em 1953 e estavam

"...destinados a orientar o trabalho de nossas escolas primárias..." como "...uma primeira sondagem para dotá-las de um instrumento de trabalho que sem o qual seu trabalho soferia de improvisação e heterogeneidade" (p. 9).

A introdução está cheia de recomendações de tipo pedagógico como a de que "O ensino todo será essencial, vivo e ativo. Partirá do ambiente próximo, ligando cada lição e cada exercício e voltará à área do imediato, do conhecido ou do desejado" (*Questionários Nacionais para o Ensino Primário*, p. 10). Uma didática correta para a lição é fazer da mesma:

"um conjunto de atividades de colaboração, entre o professor e crianças que, começando por uma *preparação*, tanto destas como daquele, continua com um *diálogo*, cheio de dinamismo e de amenidade, no qual se intercalam ações – ilustrativas, corroborativas, sugestivas – e termina com uma *série*, a mais variada que se possa, de *exercícios de aplicação*. Se falta alguma destas três fases, fica incompleta e truncada" (p. 13).

Depois, por cursos e trimestres, se especificam os conteúdos que se tratarão. Muito desenvolvidos e bastante elaborados para o caso da linguagem e muito esquemáticos para as demais matérias não-instrumentais. Um exemplo pode ser o seguinte:

Geografia: Primeiro curso. Primeiro trimestre: O território nacional: situação e limites. Os mares que rodeiam a Espanha. Rios e cordilheiras principais da Espanha. Benefícios que se obtêm das águas correntes. *Segundo trimestre:* Regiões e províncias da Espanha. Flora e fauna da península Ibérica em função do clima. O planalto como unidade geográfica. Costas e portos importantes (p. 113).

Expressam procedimentos de controle severos por parte do Ministério, da Inspeção, da Diocese e do Movimento.

Os questionários que os seguiram no tempo, elaborados pelo CEDODEP, se inspiraram em "autênticos propósitos de educação nacional", já que são normativos para escolas públicas e privadas, suprimindo a distinção que a Lei de 1945 fazia a este respeito entre o caráter obrigatório para as escolas públicas e o valor normativo para as privadas. Eram tecnicamente muito mais e melhor elaborados. Publicaram-se em 1965, depois de várias disposições que introduziam inovações em diversas direções que agora se expressariam mais claramente (Coleção Legislativa, 1965, p. 413-574). Tinham o objetivo de:

"indicar os fins para os quais os professores devem aspirar, tanto no geral como em cada matéria os rendimentos que deverão de conseguir e as condições em que devem realizar seu trabalho educativo.

Em seu aspecto formal, os questionários constituem uma cuidadosa dosificação das diferentes matérias escolares, organizadas em conteúdos, atividades e experiências para a aquisição de conhecimentos e formação de hábitos, habilidades, atitudes, valores e ideais que, de forma gradual e progressiva, conduzirá a criança à realização e à maturidade de sua personalidade."

O conteúdo dos questionários se estruturava em cinco setores educativos fundamentais: Técnicas instrumentais, Unidades didáticas *globalizadas* (Natureza e Vida Social), Expressão artística, Matérias especiais (Religião, educação cívico-social, Iniciação profissional, Ensinos do lar e Educação física) e Habitação. Entravam, pois, decididamente, para regular um campo não-"intelectual", para que os hábitos mais interessantes não ficassem "à simples improvisação ou espontaneidade". Todos esses conteúdos se ordenavam em espaços e horários semanais, diferenciados nos distintos cursos, até em frações de meia hora. Em Língua e Matemática se detalham as aquisições do aluno, enquanto que nas demais áreas só aparecem enunciados gerais. A estrutura de cada área ou matéria era muito diversa, mas, de qualquer forma, exigiam de forma explícita ou através da distinção de conteúdos diversos, hábitos, experiências, etc., princípios de tipo pedagógico.

A Ordem Ministerial que aprovava esses questionários (8-VII-1965. B.O.E. de 24-IX), ao expressar as orientações para as Unidades didáticas globalizadas, dava uma chave interessante:

"Necessitamos de um novo instrumento didático nas escolas. É preciso apresentar *Livros do Professor* que contenham orientações pedagógicas oportunas para que as unidades sejam corretamente entendidas e eficazmente aplicadas à realidade do trabalho escolar.

"Deverá, também, elaborar *Manuais escolares* com profusão de gravuras, atrativas e ativas, de alta seqüência lógica, distantes já desses velhos textos (referia-se às Enciclopédias) que durante tanto tempo intensificaram o caráter negativo do ensino livresco.

E junto aos Livros do professor e aos Manuais escolares necessitar-se-á também de um equipamento de material pedagógico atual que possibilite a execução dos exercícios implicados no desenvolvimento destas unidades didáticas".

O papel dos livros-texto na reforma do ensino a partir desses questionários foi decisiva. O *Libro blanco** (1969), anterior à Lei Geral de Educação, reconhecia poucos anos mais tarde que:

"As mudanças que os novos Questionários trouxeram, junto com o impulso que a administração deu à transformação dos manuais escolares mediante a convocatória de concursos públicos para sua aquisição, constituíram contribuições positivas para a evolução da educação primária, embora não se tenha eliminado o abuso dos livros na comunicação do saber em detrimento do papel primordial do professor numa concepção ativa do processo docente" (p. 49).

Estabeleceu-se o curso como unidade temporal básica de regulação do currículo primário, e se colocava obrigatoriamente a *comprovação do rendimento escolar ao final de cada curso ou nível*, a fim de determinar se procedia promover ou repetir o curso. Esta é uma das novidades mais destacáveis na história do currículo na Espanha, enquanto supõe uma tentativa de avaliação externa dos níveis de eficácia da escolaridade, elaborando-se provas unificadas a partir do órgão técnico CEDODEP. A graduação escolar se instrumentalizava através do estabelecimento de *níveis de aquisições*, que assinalavam as aprendizagens mínimas que teriam que se comprovar obrigatoriamente ao finalizar cada curso. A função distribuidora do saber pela escolaridade e a taylorização do currículo no tempo através dessa ordenação aparecem, neste momento, com toda nitidez. Mas foi uma tentativa fracassada de controle de produtos sem deixar de controlar o processo.

A modificação da Lei de 1945 realizada em 1965 (B.O.E. de 23-XII) coloca a correspondência entre a *promoção* dos alunos de um curso para outro e a *graduação* escolar (Artigo 18). Por esta se estabelecia, "para efeitos da programação do trabalho didático", a estruturação da escolaridade e do currículo em oito cursos. Um conceito que acolhia uma iniciativa legal anterior, com o fim de que as promoções fossem feitas de forma homogênea em todas as escolas.

Isso tinha conseqüências na ordenação do sistema, propunha um novo passo na normalização dos conhecimentos escolares em todas as escolas, necessidade que, além disso, se começava a sentir pelos fortes movimentos migratórios de famílias com a conseqüente mudança de escolas para os filhos. O sistema de níveis, ao estabelecer requisitos mínimos de aprendizagem, implicava assinalar os resultados ou rendimentos comprováveis pela administração, transformando-os, teoricamente, num ponto de referência para o controle. Também tinham uma repercussão pedagógica importante na forma de pensar a racionalização do trabalho didático de professores e de alunos nas classes.

De la Orden (1968a), alguns anos mais tarde, esclarecia que:

*N. de R.T.: *Libro blanco* (livro branco): livro editado na Espanha após a Ditadura de Franco, no qual se fazia uma crítica à situação educativa existente e se enfocava a reforma da educação, levando em conta fatores demográficos, econômicos, administrativos e financeiros. (Fonte: *Revista de educación*. La Ley General de Educación 20 años después.)

"Ao assinalar as metas que todo aluno deve alcançar para passar de um curso para outro, os níveis se transformam, de fato, em objetivos concretos a serem alcançados em cada um dos anos de escolaridade (p. 123).

Os questionários – índices de conhecimentos a serem adquiridos pela criança num determinado tempo –, embora sejam necessários para a organização do conteúdo do ensino, não são suficientes. É preciso concretizá-los em metas cuja consecução possa ser objetivamente comprovada ou, ao menos, suscetível de avaliação ou estimada com certo grau de segurança (p. 124).

O trabalho escolar responderá *fielmente* ao programa traçado. Isso significa que se a programação foi feita de acordo com os *desideratos* expressados mais acima (conjunto organizado de todas as atividades e experiências que os alunos tenham de realizar sob a direta jurisdição da escola), o ensino responderá aos questionários e assegurará os níveis de rendimento que se propuseram como objetivos (p. 126).

... os níveis que, a partir do ponto de vista da programação, são concebidos como objetivos, a partir do ponto de vista do trabalho escolar se tornam em resultados ou rendimentos comprováveis" (p. 127).

Estas regulações legais do currículo eram racionalizadas do ponto de vista didático com esquemas tylerianos (de acordo com o esquema de Tyler, cuja obra original data de 1949), que este mesmo autor segue em outro trabalho relacionado com o anterior, sem citá-lo expressamente (1968b). Lopez del Castillo (1982) o reconhece também implicitamente quando, referindo-se à regulação de conteúdos mínimos por níveis na normativa de 1964, declara que:

"constituía uma primeira tentativa de 'programação por objetivos', ainda que a formulação dos diferentes itens não se atinha aos cânones formais exigidos para este tipo de programação" (p. 190).

Propunha-se, pois, um paralelismo entre o formato de prescrever o currículo por parte da administração educativa e a forma de o professor abordar a organização do trabalho escolar, mantendo-se um mesmo esquema de plano para duas fases ou aspectos muito distintos: a prescrição curricular e a racionalização didática. As formas curriculares adotadas pela administração "devem" ser formas também adotadas pelos professores em seu trabalho.

A etapa seguinte na evolução e afiançamento de um estilo de intervenção se situa na Lei Geral de Educação de 1970 e a conseqüente aprovação das *Orientações pedagógicas para os planos e programas de estudos da EGB*, que constituem um documento basicamente orientativo sobre conteúdos, métodos, avaliação, organização e periodização do tempo escolar, a título de sugestões para a ação e a experimentação. A Lei estipulava que os programas e orientações pedagógicas seriam estabelecidos pelo Ministério de Educação (Art. 17) para a EGB. Para o caso do *bachillerato* se fala simplesmente da regulação do Plano de Estudos. Em cada mudança importante de estrutura do sistema educativo se colocou a conveniência de reordenar o currículo ao mesmo tempo, sem entender que este necessita de mecanismos para adaptações constantes, sem ligá-lo tão estreitamente às mudanças de estruturas do sistema escolar, ao menos no que se refere a conteúdos e a formas pedagógicas.

As disposições administrativas depois de 1970 têm uma forte carga pedagógica, uma vez que se ganhou consciência da renovação qualitativa de que nosso sistema educativo necessita. A chamada educação personalizada (García Hoz, 1972), cuja filosofia inspirou o aparato técnico pedagógico da Lei, era um amálgama de propostas inspiradas em certo personalismo cristão, a criatividade e uma série de técnicas

baseadas no princípio de individualização, trabalho para grupos grandes, médios e pequenos, programação altamente tecnicizada de atividades, avaliação por objetivos, agrupamentos flexíveis de alunos, departamentalização de professorado, conhecimento do meio, estruturação de escolas impossível de cumprir, etc. O novo documento curricular se transformava em um mostruário de propostas pedagógicas que não contavam com a realidade das escolas nem com as possibilidades dos professores.

Apesar de tais *Orientações* não serem propostas como normas imperativas, se diz textualmente na disposição reguladora (Ordem de 2-XII-1970) que "as atividades didáticas... ajustar-se-ão às orientações pedagógicas para os planos e programas". O currículo de EGB se estruturava em quatro áreas de expressão (linguagem, matemáticas, plástica, dinâmica) e duas de experiência (social-natural e formação religiosa).

O formato de currículo prescrito que finalmente se difunde contém expressões de objetivos globais, objetivos muito definidos, orientações metodológicas gerais e sugestões de atividades específicas para determinados conteúdos; se propõem centros de interesse em opções alternativas para agrupar conteúdos, etc. Do ponto de vista formal se avança mais um passo muito importante sobre a atribuição de conteúdos cada vez mais detalhados para os níveis. Agora a forma de expressar a definição é a formulação de objetivos o mais precisa possível, recomendando essa mesma forma de plano para as próprias programações dos professores. Sob uma forma técnica de tipo didático se regula o currículo prescrito, as exigências mínimas para todo o sistema escolar, em contradição com outros postulados igualmente difundidos pela própria Lei Geral de Educação.

As instruções ditadas pela Direção Geral de Educação Básica colocavam uma contradição interessante entre a necessidade de que o ensino tivesse um caráter globalizado, como já tinham assinalado os programas de 1965, e a necessidade de que os níveis básicos tivessem de ser determinados de *forma analítica*. A Direção Geral de Educação Básica justificava a precisão dos níveis (Ordem de 2-XII-1970) pela necessidade de:

"Oferecer ao professorado um estudo o mais detalhado possível de cada um dos setores educativos com suas implicações metodológicas específicas; isso permitirá que os docentes se aprofundem no conhecimento de cada uma das áreas.

Facilitar a elaboração, por parte do professorado, das unidades globalizadas...

Definir os objetivos, os conteúdos e as metodologias de cada uma das áreas, de forma que facilitem o desenvolvimento de programas de adaptação com crianças necessitadas de uma educação compensatória em determinados aspectos.

... pôr nas mãos do professor um ponto de referência que lhe permita diagnosticar, com a maior precisão possível, a situação de seus alunos em relação com o que chamamos domínios básicos das diferentes áreas...

Este diagnóstico dar-nos-á uma visão detalhada da situação dos alunos e permitirá fazer a programação para as exigências de cada população escolar e para as particularidades de cada aluno, princípio básico de toda programação contínua".

Para os professores

"... o programa não é uma lista de matérias ou temas, mas sim define conjuntamente conteúdo e metodologia em função dos objetivos e com indicação dos procedimentos de avaliação".

Para que os objetivos

"... sejam de máxima utilidade não podem ser definidos como os fins gerais e remotos da educação... Decidem concretamente as mudanças que se desejam produzir... O decisivo é definir a conduta que o aluno patenteará ao final de cada período de nível proposto".

Além de assinalar os objetivos gerais de cada área, se assinalam os "níveis de conteúdo":

"O que se deve ensinar vem formulado em objetivos específicos ou metas concretas que irão se alcançando gradualmente. Aqui estes objetivos específicos são ao mesmo tempo meta e meio para alcançar outros, dentro da progressão de seqüências de pequenas unidades inseridas nas distintas áreas.

... A formulação dos níveis em termos de objetivos operacionais responde ao desejo de que os professores possam avaliar, controlar e revisar as diferentes unidades formadas por um ou mais de tais objetivos".

Continua-se distribuindo o conteúdo por níveis com a pretensão de que não sejam equivalentes a cursos e o aluno progrida continuamente quando domine o nível, de acordo com o ritmo individual de progresso e o princípio da avaliação contínua. Princípio fácil de proclamar, a partir de uma disposição da administração, e impossível de realizar com a estrutura escolar de que se dispunha e da que se continua dispondo hoje, sendo que tal norma teve que ser mais tarde corrigida.

As escolas se reconhecem uma teórica autonomia dentro do disposto pela Lei e normas que a desenvolveram para estabelecer matérias e atividades optativas, adaptar os programas às características e necessidades do meio em que estão situados e ensaiar novos métodos de ensino. Uma adaptação que resulta bastante obstaculizada pela própria forma analítica de expressar os mínimos obrigatórios, pela carência de espaços de autonomia nas escolas e para os professores, dentro de um esquema de controle do processo pedagógico e sob uma política não-democrática.

A última disposição curricular com alcance legal para toda a educação primária corresponde a 1981-82, expressa no que se conheceu como *Programas Renovados* (Decretos Reais de 9-I-1981 e de 12-II-1982). Entre as disposições curriculares a partir da Lei Geral de Educação e este currículo prescrito houve um fato essencial na Espanha: o estabelecimento da democracia e da aprovação da Constituição de 1978. No que se refere à política curricular, aparecerá uma novidade transcendental: a divisão de competências sobre a regulação da educação e do currículo entre a administração central do Estado, que corresponde ao Ministério de Educação, e as Comunidades Autônomas com competências em educação. O artigo 149 da Constituição reserva como competência exclusiva do Estado não-transferível para as Comunidades Autônomas: "A regulação das condições de obtenção, de expedição e de homologação de títulos acadêmicos e profissionais e normas básicas para o desenvolvimento do artigo 27 da Constituição ...". Todas as demais competências podem ser transferidas de acordo com a lei que regule em cada caso os respectivos Estatutos de Autonomia dessas comunidades. Quer dizer, em princípio não há modelo definido. A inspeção do Estado será encarregada da vigilância do cumprimento das normas.

A estrutura técnica analítica de dar forma aos mínimos curriculares eclode em cheio nestes novos programas de 1981-82 que ordenam curricularmente a educação primária em ciclos. O formato de preservar por meio de objetivos passa agora a desempenhar uma nova função: a de definir o mínimo que afeta todo o Estado como

base cultural homogênea para todas as crianças, delimitando o que é objetivo de todos e o que pode ser desenvolvido em cada Comunidade Autônoma. A fórmula jurídica consiste em regular por Decreto Real os mínimos de todo o Estado, que são muito esquemáticos, e desenvolver por Ordem Ministerial esses mínimos para a parte do sistema educativo que territorialmente está sob controle do Ministério de Educação e Ciência. O currículo prescrito pela administração mais desenvolvido se expressa neste segundo tipo de regulação.

Os mínimos do Estado implicam distribuir o currículo numa série de áreas e ciclos temporais, marcar exigências horárias mínimas para cada uma das áreas, reafirmar a submissão dos livros e material didático a esses ensinamentos mínimos, estabelecer a promoção por ciclos e não por cursos e relacionar conteúdos e objetivos mínimos por grandes blocos temáticos dentro das diversas áreas. Um exemplo da forma adotada é o seguinte:

Ciclo Inicial de EGB. Bloco temático nº 4. Medida:

Experiências de medida. Medir longitudes, capacidades e pesos, mediante unidades naturais e convencionais (metro, decímetro, centímetro, quilo e litro). Conhecer e utilizar as principais unidades de tempo.

O Ministério especifica para o âmbito territorial de sua competência:

Tema de trabalho: *Experiências com medidas naturais e convencionais.*

Objetivo: 41.1. Realizar medições utilizando unidades naturais: palmo, pé, unidades próprias da região, tijolos, etc.

Atividades: Marcada uma distância no solo por duas linhas separadas entre si, aproximadamente cinco metros, o aluno deverá ser capaz de medir com palmos, pés, etc. indistintamente. Conforme vá medindo irá transferindo os resultados correspondentes a uma tabela.

Pode-se notar muito bem a compenetração entre uma forma de regular o mínimo e a orientação "rigorosa" que se sugere ao professor para que desenvolva atividades que dizem levar ao objetivo. O esquema para regular burocraticamente o currículo se transforma em esquema para ordenar a prática dos professores.

As disposições que desenvolvem os mínimos para o âmbito de competência do Ministério de Educação, únicas disponíveis por bastante tempo como modelos curriculares, agrupam o currículo em áreas, blocos dentro destas, temas dentro dos blocos e precisão de objetivos dentro de cada "tema de trabalho", indicando para cada objetivo atividades pedagógicas que se supõe levam à consecução do objetivo correspondente. A prescrição se confunde com a orientação à medida que objetivos e atividades são regulados ao mesmo tempo, e inclusive se destacam expressamente as vezes que "as atividades docentes no ciclo Médio da Educação Geral Básica realizam-se de acordo com os respectivos níveis básicos de referência" que são estabelecidos.

Controle e orientação, como funções básicas dos mínimos, foram sintetizados agora numa fórmula técnica derivada do esquema de plano curricular por objetivos: o objetivo expressa o conteúdo ou aprendizagem, indicado em forma de rendimento a ser alcançado no final de um ciclo, tema ou unidade, e a atividade conseqüente se transforma na sugestão metodológica para o professorado. Talvez a prescrição curricular seja detalhada muito mais desta forma, mas se perde o valor de orientação que os programas prescritos têm, pois as atividades correspondentes a objetivos não refletem a forma de operar dos professores, mas são sugestões entrecortadas de atividades

geralmente muito específicas, coerentemente, com as possibilidades do modelo escolhido, não sendo, portanto, autênticas orientações metodológicas. Algo bastante contrário à idéia de globalização que se havia estimulado em regulações anteriores.

Ao se ordenar os níveis de competência dos alunos e a distribuição de conteúdos por cursos se deixava o significado dos ciclos vazio. Assim, tal ordenação contribuiu para gerar uma produção de materiais didáticos dirigidos a cada um dos graus da escolaridade. Os níveis por cursos propõem uma seqüência nos conteúdos muito clara para os professores, mas dificultam a acomodação flexível ao ritmo de progresso dos alunos, diminuindo opções profissionais do docente na escolha da ordem de ensino mais conveniente, assim como na inter-relação de conteúdos. Os ciclos, como unidade de distribuição do conteúdo mais ampla que o ano de escolaridade, não foram operativos na prática. Serviram como referências de avaliação e promoção, mas não para distribuir o currículo que se parcelou por níveis, fórmula estabelecida já nos programas de 1965 para a EGB. O caráter seletivo do *bachillerato* explica a manutenção de uma seqüência de escalões anuais.

A especificação progressiva de objetivos e a seqüência bem marcada de conteúdos determina de fato os níveis de rendimento, substituindo outros controles exteriores. A tecnificação taylorizada do currículo, definindo-o em pretensos rendimentos cada vez mais "tangíveis" para períodos curtos, que depois ninguém comprova, é a nova forma de controle. Quanto mais se detalhem as prescrições, independentemente de seu conteúdo, a administração será mais intervencionista em seus ditados sobre a cultura dos indivíduos e sobre a prática dos professores ao se imiscuir na ordenação pedagógica.

A regulação dos *ensinos mínimos* da educação obrigatória (dos 6 aos 16 anos), que se realiza a partir da *Lei Orgânica de Ordenação Geral do Sistema Educativo (LOGSE)* de 1990, mantém o mesmo sistema de controle baseado no processo, com algumas novidades de caráter técnico. Insiste e acentua a tendência a difundir códigos pedagógicos para os professores a partir das disposições oficiais, como se a renovação pedagógica da prática de ensino ocorresse pela difusão de novas mensagens. Além deste controle dirigido a professores se anuncia outro, *externo*, de produtos de ensino-aprendizagem a ser realizado pelo Instituto Nacional de Qualidade e Avaliação (Art. 62 da LOGSE), ao qual se encomenda a avaliação dos ensinamentos, só que sem intervenção na concessão da validação acadêmica dos alunos.

Esta Lei e o Decreto Real que fixa os ensinamentos mínimos (B.O.E. de 26-VI-91) definem o conceito de currículo como "o conjunto de objetivos, conteúdos, métodos pedagógicos e critérios de avaliação de cada um dos níveis, etapas, ciclos, graus e modalidades do sistema educativo" (Art. 4). Em conseqüência, o controle técnico abater-se-á sobre todos esses elementos. Uma opção arriscada por quê, ao defini-lo, legitima e impõe a delimitação de um conceito que, como sabemos, é por essência polêmico e suscetível de numerosos enfoques.

Nestas ordenações legais aparecem os seguintes códigos pedagógicos:

- a) Em relação à seleção e à distribuição de conteúdos se mantém a ordenação em áreas e se afiança, agora sim, a idéia de ciclo como unidade organizativa de dois cursos, ficando nas mãos da administração educativa do Estado e das Comunidades Autônomas poder detalhar mais e distribuir os ensinamentos mínimos em graus. A administração central determina 55% do horário escolar para as Comunidades Autônomas com língua própria e 65% para as demais.

- b) Reforça-se um discurso favorável à autonomia das escolas e dos professores na definição do currículo.
- c) Difunde-se a idéia de que as condições da evolução e do desenvolvimento psicológico do aluno são o primeiro critério na seleção de conteúdos e métodos, o que impregna toda a proposta de argumentações psicológicas. Pretende-se tecnicizar assim o que são opções de outro tipo.
- d) Introduce-se uma diferenciação dos conteúdos prescritos, distribuídos em três categorias: *conhecimentos conceituais* (referentes não apenas ao que estritamente se entende por conceito, mas também a *fatos e princípios*), *procedimentos e atitudes*.
- e) Incluem-se critérios de avaliação que estabelecem "o tipo e o grau de aprendizagem" que se espera que os alunos consigam. Estes critérios se expressam na forma de execução de comportamentos e manifestação do domínio de determinadas capacidades e habilidades. Estes critérios reforçam, como mínimos exigíveis, a especificação de habilidades a serem desenvolvidas com os alunos, atuando indiretamente como sugestão metodológica no ensino e em sua avaliação. Podem ser o ponto de referência para uma avaliação externa do sistema educativo.

A Homogeneização dos Materiais Didáticos

A política de intervenção ideológica através de mecanismos de controle burocrático tem uma exemplar expressão no zelo com que controlou a divulgação do conteúdo e dos métodos pedagógicos. Recordaremos alguns pontos importantes que mostram como através dos livros-texto, veículos eficazes da cultura escolar para alunos e professores, a burocracia vigiou a ortodoxia na escola.

A Lei de Educação Primária de 1945, na qual se expressa a ideologia autoritária de forma muito evidente, ordenava em seu artigo 48:

"Os livros de uso escolar em todas as escolas espanholas deverão ser aprovados pelo Ministério de Educação Nacional, prévios assessoramentos técnicos quanto a seu conteúdo e confecção, sem os quais não poderão ser utilizados no primeiro ensino *nem como textos, nem como livros de leitura...*

De qualquer maneira, para que um livro escolar possa ser aprovado, se requer como mínimo:

- a) Que se ajuste em seu conteúdo às normas dos questionários oficiais.
- b) Que sua doutrina e espírito estejam em harmonia com os artigos aplicáveis do título I e do capítulo IV do título II da presente Lei. (Referem-se aos fins da educação e à regulação dos questionários.)
- c) Que as qualidades materiais respondam às exigências pedagógicas quanto a papel, tipografia, extensão e ilustrações; e
- d) Que seu preço se acomode à regulação que determina o Regulamento".

Em disposição relativa ao mesmo tema, 10 anos mais tarde, se dizia que:

"Deverão ser submetidas à aprovação do Ministério as obras, as publicações e os materiais de uso individual ou coletivo que se indicam nos seguintes tópicos: a) Livros de leitura. b) Enciclopédias. c) Textos destinados às Escolas Primárias. d) Livros que farão parte das Bibliotecas escolares para uso de professores ou alunos (científicos, literários, histórico-geográficos, etc.). e) Textos destinados às Escolas do Magistério..." (Decreto de 22-IX-1955. B.O.E. de 17-X).

cos, literários, histórico-geográficos, etc.). e) Textos destinados às Escolas do Magistério..." (Decreto de 22-IX-1955. B.O.E. de 17-X).

Em 1958 (ordem de 30-VI. B.O.E. 9-VIII) se especificava que o não-cumprimento das disposições relacionadas com esta matéria seria motivo de falta grave ou muito grave para professores, motivo de fechamento para as escolas privadas e de retirada de permissão de edição de livros-texto para a editora que nele incorresse.

Depois da Lei Geral de Educação se voltava a insistir no mesmo esquema de intervenção, ressaltando o valor de controle do processo pedagógico como via de controle do currículo e de condicionamento da própria prática pedagógica, só que carregando agora a justificação nas razões de tipo pedagógico, o que não significava que o instrumento legal não servisse e tenha sido utilizado para um controle ideológico de conteúdos e métodos:

"A nova orientação de Educação Geral Básica como instrumento de renovação e aperfeiçoamento da Educação supõe uma virada significativa na concepção e na ordenação do ensino. Esta mudança de rumo refletir-se-á necessariamente numa virada paralela dos instrumentos didáticos, em especial dos manuais de uso escolar (livros de referência, de consulta, de trabalho, de leitura; guias didáticos e outros livros do Professor, etc.) que deverão de acomodar, atualizando-se, as novas orientações pedagógicas e administrativas. Em consequência, os livros escolares, para se adaptarem às exigências da nova orientação da Educação Geral Básica, devem reunir uma série de características em harmonia com os princípios didáticos, a estrutura e o conteúdo desta nova orientação..."

A utilização em Educação Geral Básica de livros de consulta individual, de trabalho, de leitura e em geral de todo material impresso sistematizado que cubra qualquer área educativa, incluindo os livros do Professor, requererá a prévia aprovação do Ministério de Educação e Ciência" (Ordem de 27-II-1971. B.O.E. de 13-III).

Próximo à transição democrática, em 1974, se reiterava o mesmo esquema de controle administrativo sobre o material de professores e alunos até extremos inverossímeis, manifestando-se, assim, uma via de regulação dos conteúdos e processos pedagógicos através da aprovação-exclusão dos materiais. A regulação por Decreto da autorização pedagógica de livros-texto e material didático de 20-VII-1974 voltava a insistir que:

"A utilização de livros e em geral de todo material didático destinado a qualquer área ou atividade da Educação Pré-escolar, Geral Básica, Formação Profissional de primeiro e segundo grau e *bachillerato*, requererá, quanto a conteúdo e preço, a autorização do Ministério de Educação e Ciência" (B.O.E. de 13-IX-1974).

A Ordem Ministerial de 2-XII-1974 especificava que a lista de material objeto desta autorização preceptiva para poder ser utilizada era a seguinte:

1. Guias didáticos do professor – Dirigidos para orientar a programação e o desenvolvimento do trabalho escolar.
2. Livro do aluno – De uso individual do aluno. Desenvolve os conteúdos fundamentais de cada uma das matérias ou áreas de conhecimento.
3. Livros de biblioteca de aula – De caráter coletivo e destinados a que os alunos se habituem à busca e seleção de quanta informação seja útil para o desenvolvimento e ampliação dos ensinamentos das diversas áreas ou matérias. Devem responder aos programas estabelecidos para algum dos níveis do sistema educativo.

4. Outro material escolar – Mesmo corresponder a nenhum dos grupos precedentes, seja requerido pelo trabalho docente, tal como coleções de lâminas ou modelos, dicionários, atlas, material para meios audiovisuais e outro material científico” (B.O.E. de 16-XII-74).

É muito evidente a pretensão de controlar os materiais de consulta e de trabalho de professores e de alunos que se expressa nestas disposições como meio efetivo de filtrar as propostas pedagógicas que se podem fazer dentro do estreito e íntimo campo da aula, onde é muito difícil chegar com qualquer instrumento de controle. A contundência e clareza das normas, e a extensão de materiais a que se aplicam, deixam bem claro suas pretensões, que puderam ser justificadas por um paternalismo pedagógico sobre os professores, ainda que seus propósitos eram claramente ideológicos. A normativa sobre livros-texto e material didático proliferou muito na história da educação espanhola, como controle indireto mas eficaz do currículo, querendo suprir o baixo nível de formação de seu professorado, no caso da educação primária. Através do intervencionismo pedagógico se punha de manifesto a ideologia de controle.

Toda esta regulação não serviu, como se sabe, para evitar maus livros-texto, até com erros científicos, inadequações para a capacidade do aluno, sobrecarga dos programas mínimos – ao desempenhar o papel de norma de qualidade exigida pelo professor a seus alunos; não evitou uma pedagogia centrada em exercícios livrescos, com um esquema que ficava ultrapassado anualmente para o aluno, o que os torna caros para as famílias. Evitou-se, pelo contrário, que outras mensagens entrassem na escola, que se diversificasse o material suporte de informações, favorecendo um monopólio das mensagens pedagógicas por parte dos editores de livros-texto.

O poder de aprovar ou não um determinado material deixa nas mãos de uma instância burocrática a capacidade não apenas de decidir se o material respeita os conteúdos mínimos, mas também a qualidade científica e sua adequação pedagógica.

A pretensão política de controle e homogeneização do currículo por este procedimento acaba em intervenção pedagógica e ideológica. Tem sido um mecanismo de intromissão exagerado da administração que não despertou inquietação nas consciências “liberais”, que tanta preocupação têm pela intervenção do Estado em qualquer área de atividade econômica e muito mais na cultural. Esquecimento que tem sua justificação, precisamente, na importância econômica deste sistema de assegurar um consumo ordenado, constante, extenso e crescente de produtos comerciais estandarizados e estáveis no tempo.

Na LOGSE não se menciona mecanismo algum de controle neste sentido. Só se dispõe que nos materiais didáticos propiciar-se-á a superação de estereótipos discriminatórios, sublinhando a igualdade entre sexos.

A Inspeção Educativa

Não é nossa intenção historiar o serviço de inspeção em educação, mas relacionar em termos gerais as funções que lhe são atribuídas na ordenação da política curricular. Aos inspetores, em sucessivas regulações legais, foi encomendada a missão de controlar as escolas e de ajudar os professores; dessa forma, podem intervir no controle do currículo. Sua função não é apenas de caráter técnico-pedagógico, ainda que se queira vê-la assim, mas tem uma função política quando é exercida a serviço de uma opção de política curricular — isso os professores sempre viram claramente.

O caráter polifacético de sua função contribui para apagar seu perfil profissional (Maillo, 1967, p. 50).

O modelo de inspeção educativa imperante na Espanha ficou muito condicionado pelo papel vigilante e de controle que lhe foi atribuído na política curricular. A desconfiança para com o professorado era um reflexo do papel que os professores tinham desempenhado no regime republicano. O novo professorado, muito bem filtrado, estava escassamente preparado após a Guerra Civil. Vigilância e orientação são funções confundidas que se manterão até nossos dias, pela sobrevivência do esquema de controle baseado no processo.

A Circular do Serviço Nacional de Ensino Primário (5-III-1938, Boletim de 8-IV) dirigida à Inspeção declarava: “Com o fim de dar orientação fixa e uniforme a todos os professores da Espanha por mandato expresso... para seu mais exato cumprimento...”, proporcionando assim diretrizes definidas referentes à educação religiosa, patriótica, cívica e física.

A Lei de 1945 definiu a Inspeção como “o órgão encarregado de orientar e dirigir o professor no exercício de sua função docente” (Art. 79), mas também como um órgão de vigilância da administração sobre as escolas, que tem o dever de “cumprir e fazer cumprir, como Delegado da Autoridade superior, as disposições legais relativas ao ensino”. Sua função orientadora se explicitava como um dever, à parte de “manter exemplar conduta moral desempenhando sua função a serviço de Deus e da Pátria” e “estimular a cooperação com a família”. Sua tarefa era:

“visitar detidamente as Escolas, Centros ou Instituições de educação e ensino primário de sua cidade..., sendo que isso deve constar no livro correspondente, depois de haver examinado e comprovado os trabalhos, os métodos, o material e quantos requisitos determinam os diferentes artigos desta Lei ou sejam completados na regulamentação; orientar de maneira constante, por meio de circulares, reuniões, cursos e certámenes, a atuação pedagógica do Professor” (Art. 82).

A mecânica do controle já vinha regulamentada por esse mecanismo curioso dos *cadernos escolares*. A circular de 23 de fevereiro de 1939, da chefatura do Serviço Nacional de Primeiro Ensino, próximo já do fim da Guerra Civil, estabelecia que:

“A inspeção profissional de Primeiro Ensino deve, em qualquer momento, ter certeza da obra que cada professor realiza em sua Escola, fixando-se no que ela tenha de eficaz e prático, para utilizar, em circunstâncias adequadas, as aptidões dos Professores como educadores e diretores da obra da Escola...”

Os inspetores do Primeiro Ensino (...) realizarão as visitas às Escolas na média de 10 dias por mês.

Em cada uma das Inspeções provinciais do Primeiro Ensino, levar-se-á um fichário que recolha todos os dados relativos à escola, ao professor, aos alunos e à colaboração com a obra educativa e demais dados relacionados com o ensino primário em cada centro docente...

O caderno de classe... será individual e obrigatório para todos os alunos, com o objetivo de comprovar o trabalho diário e facilitar a obra da Inspeção. Tanto o caderno individual do trabalho da criança como o de preparação de lições do professor serão revisados pelo Inspetor para fazer as indicações procedentes...

Os inspetores, em suas visitas, cuidarão, sem escusa alguma, de exaltar o espírito religioso e patriótico para fazer da escola uma instituição espanhola, educativa e formadora de bons patriotas”.

Na Ordem de 20-I-1939 havia se estabelecido o caderno obrigatório para alunos e professores:

"Art. 8º. Em todas as Escolas, todas as crianças que podem fazê-lo terão um caderno de classe, no qual se refletirá o trabalho diário da criança, expressão, na medida do possível, do que o professor realiza.

Art. 9º. Para a melhor execução e maior eficácia do que se dispõe no artigo anterior, todo professor terá um caderno de preparação de lições em conformidade com o programa da escola e orientações que o inspetor lhe assinalar".

O *Caderno de Preparação de Lições* foi substituído em muitos casos por uma folha em que se especificavam os conteúdos tratados, o tempo dedicado, os exercícios realizados e as derivações religiosas de cada tema (Beltran, 1987).

Conscientes da impossibilidade de que a inspeção conhecesse e vigiasse de perto a realidade educativa, a Lei de 1945 estabelecia ainda as funções de controle como funções da Junta Municipal de Educação. Mecanismos previamente ensaiados, pois se parecendo com outros anteriores estabelecidos para facilitar a participação social, agora adquiriram o valor de um instrumento de controle (Beltran, 1987, p. 46). Entre suas atribuições estavam as de zelar para que se aplicassem os princípios ideológicos que orientavam a Lei, colaborar na manutenção material das escolas e explicitamente "intervir na comprovação do trabalho escolar" (Lei de 1945. Art. 109).

A inspeção educativa se tornava o único elemento técnico-pedagógico dentro da administração, e atuou como tal, com um papel muito importante na expressão da política educativa, em seus aspectos técnicos e em suas relações com os professores de ensino primário.

Essa função dupla da inspeção, de controle e orientação, se estabelecia também para o Ensino Médio, embora nunca intervisse nos aspectos pedagógicos com tanta força como no Ensino Primário. A Lei de Ordenação do Ensino Médio dispunha que:

"Os inspetores *impulsionarão* a renovação e aperfeiçoamento dos métodos educativos, tanto na ordem intelectual como na moral, na social e na físico-esportiva, e a adequada assistência psicotécnica dos escolares. Para isso: a) Farão com que na educação intelectual se anteponha a intensa assimilação à extensa erudição, o cultivo da inteligência à da memória, e os métodos ativos aos passivos, mediante uma crescente cooperação de professores e alunos nas classes ..." (Art. 63).

No *Libro blanco* (1969, p. 237) se propunha dois tipos de avaliação do rendimento educativo: um que se referia aos alunos, e outro, aos centros escolares. O primeiro tipo estaria a cargo das escolas, e a avaliação destas — que seria o segundo tipo — caberia à inspeção. Para a inspeção estaria reservada a responsabilidade de controle de rendimento educativo e a direção e orientação do ensino (p. 243). A Lei Geral de Educação em 1970 acolheu esses dois encargos (Art. 11).

Suas funções eram zelar pelo cumprimento das leis, colaborar no planejamento, assessorar os professores sobre métodos pedagógicos e avaliar o rendimento dos centros educativos e dos professores em colaboração com os Institutos de Ciências da Educação (Art. 142). Será talvez uma apreciação pouco rigorosa, mas acreditamos que as duas últimas funções se cumpriram em muito menor medida que a primeira, pelas próprias limitações que o modelo estabelecido de inspeção tem para esta função.

Estipulou-se que o rendimento dos centros de EGB seria avaliado em função de:

"O rendimento médio dos alunos em suas vidas acadêmicas e profissionais; a titulação acadêmica do professorado; a relação numérica aluno-professor; a disponibilidade e utilização de meios e métodos modernos de ensino; as instalações e atividades docentes, culturais e desportivas; o número e importância de matérias facultativas; os serviços de orientação pedagógica e profissional e a formação e experiência da equipe dirigente do centro, assim como as relações desta com as famílias dos alunos e com a comunidade em que esteja situado".

Na realidade se tratava de índices gerais para dispor das estatísticas sobre o sistema educativo que mais tarde foram realizadas com a inspeção, embora não atendessem a todos esses aspectos.

O Regulamento dos Institutos de *bachillerato* (Decreto Real de 21-I-1977. B.O.E. 28-II) estabelecia em seu Art. 29 que:

"A avaliação do rendimento educativo servirá para obter informação relativa ao rendimento dos alunos, à efetividade dos programas e métodos e, em geral, ao rendimento do centro. Seus resultados aplicar-se-ão ao aperfeiçoamento dos métodos, procedimentos e programas de trabalho do professorado e dos alunos".

Para desempenhar a função inspetora no ensino primário, se suprimia na Lei de 1970 o requisito de ser licenciado em Pedagogia, manifestando assim a relevância do serviço para a administração sobre a orientação pedagógica ao professorado. No procedimento de seleção se tornava manifesto esse desequilíbrio. A reforma da Lei de 1945 realizada em 1965 exigia esse título ou o de professor como requisito de acesso.

O estilo de exercício da função depende das pessoas que a desempenham, mas a definição institucional da mesma dá ênfase ao controle processual e ao seu papel vigilante, principalmente levando em conta que a política curricular é intervencionista em aspectos pedagógicos. A função inspetora ficou subjugada não apenas a um modelo político, mas a uma forma de dirigir o currículo muito dependente da ordenação administrativa que serve a uma determinada opção política, pois política educativa e burocracia administrativa na Espanha foram inseparáveis.

A Lei 30/1984 dispôs que a inspeção fosse desempenhada pelos professores com titulação superior, selecionados através de concurso para esse cargo. A LOGSE (Art. 61) lhes atribui, entre outras, as funções de colaborar na melhoria da prática docente, a de participar na avaliação do sistema educativo e a de zelar pelo cumprimento das leis, mantendo esse duplo caráter de figura a serviço do assessoramento e do controle.

A distribuição de poderes de intervenção educativa que surge da transferência de competências em educação para as Comunidades Autônomas, depois da Constituição de 1978, com a aprovação de Estatutos de autonomia, levou a propor a necessidade de um serviço de Alta Inspeção do Estado em matéria de ensino, dependentes do Ministério de Educação. O fato de se ter criado tal função (Decreto Real 229/1981. Ministério de Educação. O fato de se terem aprovados os Estatutos da Catalunha e do País Vasco e das respectivas transferências de competências em educação, parece indicar que foi uma figura não-prevista num modelo prévio de funcionamento e distribuição de competências educativas curriculares, dentro da nova estrutura autônoma do Estado. Sua regulação geral para todo o Estado se realiza mais tarde, em 1985. A Alta Inspeção tem como missão vigiar o cumprimento das normas ditadas em função das faculdades atribuídas ao Estado pela Constituição que, no caso que nos interessa, têm ligação com os mínimos curriculares, seus conteúdos e orientações pedagógicas, as-

sim como livros-texto e materiais didáticos. Obviamente, é difícil que o controle seja eficaz em alguns desses aspectos.

Algumas Conseqüências do Modelo

Como derivações do exercício de uma prática histórica e foi delineando um modelo e um estilo de intervenção administrativa na configuração e no desenvolvimento do currículo, que se mantém com uma certa constância e que se manifestou com mais nitidez no caso da educação primária. Agora se prolonga no ensino secundário obrigatório. Trata-se de uma intervenção burocrática e tecnocrática do currículo, que amplia o espaço de decisões do nível burocrático e político, diminuindo os espaços de decisão dos principais protagonistas da adaptação última do currículo para a prática, que são os professores. Declarar a autonomia e protagonismo dos docentes não é suficiente para que realmente o sejam. A Administração foi uma instância decisiva de determinação curricular (Beltran, 1987), mais além de suas responsabilidades no controle e na ordenação do sistema escolar. É uma prática que deixou uma ampla e profunda marca nos mecanismos de decisão administrativa sobre o tema e, o que é pior, uma forma de pensar a política curricular. É um estilo que se caracteriza por uma série de traços básicos.

1) A administração regula o currículo determinando conteúdos, aprendizagens que considera básicos e aspectos relacionados com a educação (hábitos, habilidades, atitudes, etc.). Algo, pois, que ultrapassa os aspectos estritamente intelectuais da cultura, para entrar no campo da personalidade e socialização do cidadão. A ampliação do conceito de currículo, sua incursão em esferas pessoais e sociais da educação, dentro de um esquema de intervenção centrado no processo, implicará um modelo de controle ideologicamente mais decisivo para a educação, mas de difícil realização. Na história das reformas curriculares na Espanha, inevitavelmente ligadas a iniciativas da administração, esse estilo foi progressivamente se fazendo cada vez mais evidente nas prescrições. Serve-se, com isso, paralelamente, a múltiplos objetivos: homogeneizar uma base educativa comum para todos, ordenar os conteúdos na escolaridade, manter o controle sobre a mesma, sobre os professores, sobre os livros-texto, etc. Uma intervenção que, chegado um determinado momento, se racionaliza em esquemas técnicos de apresentar e realizar o currículo, obscurecendo a carga ideológica que contém.

2) A intervenção se produz igualmente na hora de propor sugestões metodológicas, algumas vezes de maneira genérica e outras de forma mais precisa, relativas a conteúdos concretos. Desde o começo da configuração da política curricular que rastreamos superficialmente em seus pontos legais mais decisivos, a *intervenção no processo* é mais um aspecto do controle sobre a escolaridade, que se argumenta em termos de "orientações" metodológicas e de avaliação sugeridas para o professorado, com uma ambigüidade manifesta entre a orientação e a prescrição.

Segundo as correntes dominantes em cada momento, se propõem ao professorado modelos pedagógicos e inumeráveis códigos metodológicos, pretendendo atuar como meio indireto de formação e aperfeiçoamento dos docentes através de uma via que é manifestamente inadequada para cumprir com eficácia essa função. Modelos metodológicos que se explicitam em orientações gerais, em outras para cada área e em sugestões específicas de atividades para objetivos, assim como formas de entender a avaliação que depois serão impraticáveis.

O esquema de intervenção no processo pedagógico, com a conotação de controle sobre o sistema escolar que tem entre nós, leva a manifestações curiosas dessa modalidade de orientar o sistema escolar através de disposições administrativas que dizem como realizar o ensino, como ordenar as escolas, como fazer projetos curriculares, etc. As "circulares" específicas, parte das circulares de começo de curso, as diretrizes curriculares são "planos pedagógicos", substitutos da formação do professorado e oferecidos a um sistema que se supõe imaturo e incapaz de auto-regular-se nesses aspectos. Professores pouco preparados e dependentes e escolas sem capacidade nem tradição de organização interna coerente são as justificativas dessa intervenção. O sistema educativo fica assim submetido aos vaivéns de correntes pedagógicas, modismos passageiros que o administrador de turno propõe-impõe.

De repente se descobre a educação personalizada; a programação correta será a que se faz em termos de objetivos-atividades, o ensino individualizado por fichas, o plano apoiado na teoria cognitiva do construtivismo, as adaptações curriculares, se inventam diferenças entre programação, projeto curricular e projeto educativo, etc.

3) O modelo administrativista de comunicação teoria-prática deixa nas mãos da burocracia a definição e a operacionalização de modelos pedagógicos que são, na maioria dos casos, propostas ineficazes, já que se esgotam em seu mero enunciado. Propostas às vezes interessantes, carregadas de bons propósitos, que depois não se acompanham dos meios e medidas para torná-las realidade. Isso sim deveria ser objeto de atenção da administração e da política educativa. Modismos que, felizmente em alguns casos mas não em outros, passam rapidamente sem deixar a menor transformação qualitativa positiva no sistema educativo. Uma tática que desperta mobilizações de cursos, publicações etc. que divulgam as novas orientações em cada momento. Antes que quaisquer dessas orientações tenha criado raízes nas práticas reais e gerado materiais apropriados para que sejam aplicadas pelos professores normais do sistema, já começa a se difundir outro modelo. O que deve ficar ao arbítrio de uma experimentação profissional estimulada e auxiliada a partir de fora não pode ser fixado em prescrições.

Este modelo intervencionista e burocrático de querer melhorar o sistema não deve ser confundido com o que se chamou centralização das iniciativas de inovação, que é outra coisa bem diferente.

O modelo de intromissão burocrática é um sistema de inovação que, à parte de ser bastante ineficaz, não concede ao sistema educativo a capacidade de se organizar pedagogicamente; não combina com um professorado competente que, nutrido de propostas e idéias pedagógicas, realiza a modulação da prática pedagógica em suas escolas e em suas aulas. É um sistema de querer melhorar a prática na aparência, simples e econômico, que estimula a dependência em relação às iniciativas da administração. A relação de controle contamina a função orientadora e ambas acabam sendo bastante ineficazes.

Em diferentes momentos se criaram e se alude à função de órgãos técnicos para assistir à renovação qualitativa do sistema escolar. Mas nunca desempenharam com seriedade a função de promotores do desenvolvimento do currículo, pois o modelo de intervenção administrativista no desenvolvimento curricular necessita pouco desses órgãos técnicos intermediários, embora seja a própria administração quem os crie e financie. Necessitou unicamente controlar os livros-texto, deixando sua renovação para a própria dinâmica do mercado. A Lei de 1945 atribuiu ao Instituto "San José de Calasanz" do C.S.I.C., criado em 1939, junto à Seção de Pedagogia da Faculdade de Filosofia e Letras, essa função técnica; em 1958 se criava o CEDODEP (Centro de Orientação e Documentação Didática de Ensino Primário), ao qual se encomendaria a

elaboração dos programas de 1965; a reforma de 1970 cria o CENIDE e os ICES. A LOGSE somente menciona que "as administrações contribuirão para o desenvolvimento do currículo favorecendo a elaboração de materiais". À exceção do CEDODEP, que foi elemento introdutor de novidades importantes para a educação primária, estes órgãos tiveram pouca incidência prática. A prova é que se deixaram morrer, pois no modelo de intervenção assinalado, a função técnica é cumprida pelo próprio administrador. Na Espanha, a pesquisa pedagógica em geral continua gozando de incentivos insignificantes e tampouco se sente como necessária no modelo de inovação burocrática que se tem mantido, nem é vista relacionada com a qualidade do ensino.

4) Por tudo isso, é um modelo desprofissionalizador do professorado ou, no mínimo, duvidosamente profissionalizador. O papel dos professores fica relegado à concretização das diretrizes metodológicas em suas classes, vigiados e orientados – em teoria – pela inspeção. A autonomia se circunscreve fundamentalmente aos aspectos metodológicos e às relações pessoais com os alunos. Tira-se deles a possibilidade de intervirem nas variáveis contextuais, culturais e organizativas. Seus problemas são os que a aplicação da norma estabelecida coloca. Não esqueçamos que não existe pensamento profissional próprio, à margem das condições e conteúdos que proporciona o contexto de exercício do seu cargo. A informação que o professor maneja se refere ao âmbito de atuação que lhe deixa a definição estrutural de seu cargo. O professor fica muitas vezes inevitavelmente preso na opção e no conflito de depender-resistir quanto à diretriz exterior. A longo prazo se provoca o desame cultural, técnico e ideológico do professorado.

Configura-se um modelo de profissional "executor" e adaptador de normas e diretrizes ao qual resta escasso espaço de desenvolvimento. Os modelos de inovação centralizada por via burocrática são expressões dos modelos de controle no processo, sob o pressuposto de que a capacidade técnica em educação reside na burocracia que difunde os modelos pedagógicos. Trata-se de fazer pedagogia através de disposições oficiais.

Como o administrador se justifica tecnicamente com a exposição pública do modelo pedagógico, é difícil encontrar depois uma política de criação de recursos e de aperfeiçoamento de professores de ação prolongada e estável para manter a renovação constante do sistema educativo. De qualquer forma, se notam tentativas oportunas sem força nem continuidade.

5) Produz-se uma relação unidirecional e individualista entre o professor e a burocracia que presta orientações precisas de ordem metodológica para realizar o ensino "adequado". Relação que supõe desvalorização, quando não obscurecimento, da elaboração do currículo nos centros escolares, apesar de que as disposições legais lhes reconheçam competências que não se desenvolveram. Como vimos, a Lei Geral de Educação, a LOECE e a LODE o faziam. A LOGSE volta a insistir no mesmo. A LOECE (1980), mais conhecida por *Estatutos de Centros*, estabelecia que:

"As escolas, sem discriminação para nenhum membro da comunidade educativa e dentro dos limites fixados pelas leis, terão autonomia para estabelecer matérias optativas, adaptar os programas às características do meio em que estejam inseridos, adotar métodos de ensino e organizar atividades culturais e extra-escolares" (Art. 14).

A LODE, em seu artigo 15, em 1985, repetia exatamente esse mesmo texto, relativo às competências das escolas. Uma Lei que estabelece a liberdade de cátedra, superando a limitação da "liberdade de ensino", sujeita ao ideário da escola que estabelecia a LOECE (Art. 15) e que menciona expressamente para a escola pública a

competência do Conselho Escolar, no qual participam professores, alunos e pais de alunos, em "aprovar e avaliar a programação geral da escola". A participação nos planos educativos fica confusa, pois a função de "programar as atividades docentes" é atribuída explicitamente ao Claustro, que só é formado pelos professores e o Diretor.

As prescrições curriculares e as orientações metodológicas vão dirigidas ao professor que realiza sua prática pessoal, mas não se interessam em favorecer um projeto pedagógico global coerente nas escolas, uma regulação do cargo dos professores e o funcionamento mais adequado em toda a instituição escolar para que isso seja possível.

Essa relação unidirecional reforça, por sua vez, uma ética profissional individualista que gera dependência e impede o desenvolvimento de espaços coletivos de profissionalização nas escolas. A responsabilidade do professor reside em responder a diretrizes cada vez mais específicas, não frente à equipe pedagógica ou à comunidade educativa. As próprias reformas se centram mais nos professores que nas escolas.

O controle burocrático dos professores e sua dependência dele é, por sua vez, uma defesa que os docentes terão frente a outras instâncias de participação, como podem ser os pais ou os próprios alunos. Curiosamente, nessa dependência, os professores podem encontrar uma salvaguarda frente à intromissão de "agentes externos" no âmbito de sua profissionalidade: sua justificação residirá em cumprir o estabelecido sem ter que dar explicações de decisões próprias.

6) A prescrição rigorosa e o intervencionismo, junto à falta de atenção para com a preparação do professorado, supõe a impossibilidade de que os docentes participem nos conteúdos, que são decididos no exterior. Por sua formação e pelo esquema de desenvolvimento curricular, os conteúdos e boa parte das competências do projeto ficam fora do alcance do professorado. Ainda que depois a ineficácia real de um controle sobre a prática, que pretende ser tão exaustivo, "tolera" de fato uma margem de autonomia importante.

7) Deixa-se nas mãos da inspeção o desenvolvimento, a definição, a orientação e a vigilância do cumprimento de prescrições e de orientações educativas. Assim, os inspetores não apenas desempenharão o papel de controle imprescindível do cumprimento de normas gerais, mas também se transformam em depositários da técnica pedagógica anunciada pela administração educativa, função que exercerão apoiados na autoridade que lhes dá *status*. Controle e orientação são duas funções contraditórias que tornam difícil o cumprimento simultâneo de ambas. Na melhor das vezes, a função de orientação não poderia ser cumprida materialmente.

8) O controle real do conhecimento distribuído fica nas mãos dos materiais didáticos, sobre os quais a administração recorda sempre seu poder de aprovação para que se acomodem às diretrizes estabelecidas. Um controle difícil no que se refere a conteúdos e impossível quanto a orientações metodológicas. Cai-se, em muitas ocasiões, na contradição de difundir modelos didáticos nas orientações metodológicas que implicam uma necessária ultrapassagem dos limites dos livros-texto, enquanto que se ordenou que todo material a ser usado pelos professores e alunos deve ser aprovado pela administração educativa, ou, simplesmente, não se faz nada para dispor de materiais alternativos.

A burocracia esgota sua função numa pretensa vigilância do ajuste dos meios e de sua qualidade ao currículo prescrito. Meios que são produzidos pela iniciativa privada, favorecendo de fato uma dinâmica de padronização dos materiais. O currículo, quanto mais detalhadamente for prescrito, exige menor variedade de meios tradutores. A dinâmica de melhora dos materiais, autênticos intérpretes reais do currículo, fica ao arbítrio e voluntarismo dos produtores e à competição entre empresas que

oferecem produtos necessariamente bastante homogêneos, embora sempre haverá níveis de qualidade diferentes. Níveis de qualidade que foram aprovados, paradoxalmente, pela administração. Nem sequer se exerceu o poder de controle que se tinha no requisito da aprovação para favorecer uma política decidida de melhora da qualidade do material didático. Seguramente porque essa nunca foi sua função. No entanto esse controle administrativo é a garantia de entrada num mercado extenso, estável e seguro.

A prescrição permite a realização de quatro objetivos básicos de forma proeminente: ordena o sistema, pretende controlar o currículo, esclarece os conteúdos e métodos para o professorado e regula as condições de obtenção das validações e títulos. A complexidade de todas essas funções, muitas delas contraditórias entre si, exigem atuações e instrumentos diferenciados.

Se querem ser orientadores para escolas e professores devem proporcionar uma mensagem clara, transmitindo a base de idéias-chave que orientam um projeto curricular, a estrutura do currículo, a sua justificação, a estrutura das matérias ou áreas, até os planos pedagógicos. Consideramos que isso não deve ser objetivo da ação política administrativa direta, nem pode se refletir adequadamente nos chamados ensinamentos mínimos.

Os mínimos devem admitir como inevitável e dar por satisfeita a sua modulação por parte dos agentes construtores do currículo, sendo conscientes de que são esses mediadores que intervêm na prática, não os mínimos prescritos. Se o controle do sistema preocupa, ele precisa ser exercido através de outros meios e não pelo sistema de regular tudo exaustivamente. Se querem dar orientações para o sistema prático-pedagógico é preciso tomar outras medidas e favorecer outros canais.

Este legado histórico é uma base de partida pouco favorável para um processo de transformação qualitativa do sistema de ensino na Espanha para maiores cotas de flexibilização e autonomia, em prol de uma maior independência e responsabilidade das escolas e dos professores para responder às necessidades do meio imediato e às peculiaridades dos alunos. Na tradição herdada, se conjuga intervencionismo como o processo pedagógico, ética profissional individualista, escasso desenvolvimento da profissionalização coletiva expressa em estruturas de funcionamento coordenado de professores, subdesenvolvimento das funções diretivas nas escolas, meios homogêneos para o desenvolvimento do currículo, com ausência de mecanismos para o conhecimento e controle democrático do sistema escolar.

Um sistema escolar que cobre as necessidades básicas de escolarização deve preocupar-se com a qualidade e com o estabelecimento de mecanismos de adaptação constante às condições mutantes da cultura e da sociedade. Sem desprezo pelo papel que possam cumprir iniciativas de inovação centralizada, será necessário avançar para maiores cotas de auto-responsabilização das escolas e dos professores quanto à educação dos alunos que atendem, como derivação de uma política democratizadora que vai delegando espaços de intervenção aos agentes diretos da educação.

Para progredir nessa direção, são necessárias algumas condições e linhas de atuação política:

- a) Menos dirigismo burocrático do processo.
- b) Mais qualidade no professorado.
- c) Desenvolvimento das estruturas de funcionamento coletivo nas escolas: coordenação do professorado e uma potenciação da função diretiva que alie a competência profissional com seu caráter democrático. Esta última é condição necessária em nosso contexto, mas não suficiente.

- d) Maior controle democrático de todos os agentes da comunidade educativa sobre as escolas, e para tal se fazem necessárias práticas de auto-avaliação das mesmas, para informar à sociedade seu funcionamento, esclarecendo previamente os critérios básicos de seu projeto educativo, relacionados com processos pedagógicos e não apenas relativos a produtos acadêmicos. Só a partir de uma informação democratizada é possível a participação consciente de todos.
- e) Mecanismos e dinâmicas de inovação permanente do currículo apoiadas na criação de materiais, que não podem ficar só nas mãos de um iniciativa privada cujo interesse prioritário não é a melhora da qualidade do ensino.
- f) Flexibilidade do currículo e adaptabilidade às condições mutantes da cultura e da sociedade. Este princípio de flexibilidade curricular e a possibilidade da optatividade interna que não discrimine aluno precisa de meios variados no desenvolvimento do currículo de difícil disponibilidade num campo político que propiciou a homogeneização da oferta.

ESQUEMA DA DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO SISTEMA EDUCATIVO ESPANHOL

Como resumo de tudo o que citado antes e com vistas a proporcionar uma síntese da distribuição de competências sobre o currículo no sistema educativo espanhol, oferecemos o quadro a seguir.

São quatro os níveis em que se distribuem as decisões sobre o currículo, sem considerar os determinantes sociais, culturais e materiais que fazem parte do sistema curricular e que ficam fora do âmbito da instituição escolar e da ordenação direta do sistema. Esses quatro níveis são: o *Estado*, as *Comunidades Autônomas*, as *Escolas* e os *Professores*. A participação possível dos alunos, pais ou outros agentes sociais reside nos órgãos de direção das escolas, e aquelas instâncias informais de negociação na própria escola e em cada classe em particular.

Essas instâncias de "determinação escolar" do currículo atuam com desigual poder de influência real e de ordenação explícita sobre diferentes âmbitos do currículo: os *conteúdos*, a *metodologia*, a *avaliação*, a *organização* e a *inovação*. A capacidade de intervenção de cada um dos níveis ou instâncias de decisão em todos esses aspectos nos dá uma radiografia sobre a distribuição de competências e poderes moduladores do currículo como projeto, como prática e como resultados de aprendizagem.