

Políticas curriculares descentralizadas: Autonomia ou recentralização?

*José Augusto Pacheco**

RESUMO: No período da reforma das décadas de 1980 e 1990, a idéia das políticas curriculares descentralizadas tornou-se central no discurso educacional. O Estado poderá usar o discurso da descentralização para defender mais autonomia e responsabilidade, tal como as forças de mercado poderão empregá-lo para orientar os seus objetivos em relação às escolas. Neste artigo pretendemos identificar uma série de diferentes significados para a palavra descentralização, argumentando que o currículo é um processo intencional e prático em que os principais atores são os professores e os alunos. O ponto central é como caminharmos fora das linhas. A provável resposta introduz a centralidade da escola sem minimizar a importância das questões curriculares.

Palavras-chave: Política educacional, descentralização, políticas curriculares, recentralização, currículo

O estudo das políticas públicas constitui uma tendência das políticas contemporâneas, tornando-se um objeto de investigação pertinente, tanto para os sistemas políticos e econômicos, como para os sistemas sociais e educativos. Ainda que os resultados conhecidos tenham um impacto reduzido na concepção dessas políticas, torna-se pertinente questionar não só as diferentes formas de investigação avaliativa, bem como as fun-

* Professor associado da Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, *campus* de Gualtar, Portugal. *E-mail:* jpacheco@iep.uminho.pt.

ções que desempenha. Em relação a este último aspecto, coloca-se a seguinte interrogação¹: enquanto meio de modernização da administração pública, a investigação avaliativa tem a função de formação dos atores ou a função de julgar? (Setbon 1998).

Sendo a política pública definida “pelo produto de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental” (Mény e Thoenig 1989, p. 129), a política curricular é a expressão de uma legitimidade e de um poder relacionados com tomadas de decisões sobre seleção, organização e avaliação de conteúdos de aprendizagem, que são a face visível da realidade escolar, e ainda com o papel desempenhado por cada ator educativo na construção do projeto formativo do aluno.

Enquanto elemento central na política curricular, a escola é o palco permanente de decisão, de acordo com o quadro de competências curriculares que sobressai de cada sistema educativo e que, explícita ou implicitamente, é determinado por confrontos ideológicos e por perspectivas econômicas. Deste modo, compreende-se que

a escola continue a ser vista como uma arena política e cultural na qual formas de experiências e de subjetividade são contestadas, mas também ativamente produzidas, o que a torna poderoso agente da luta a favor da transformação de condições de dominação e opressão. (Moreira 1999, p. 9)

Com efeito, a educação é um dos fatores com mais peso no crescimento econômico, quando se deixa de olhar unicamente para os fatores tidos como clássicos: o capital e o trabalho. Tal pressuposto não significa a aceitação do argumento de que a submissão da educação à economia é a condição necessária para a prosperidade econômica do século XXI.²

As escolas são, assim, instituições que desempenham um papel crucial na formação global dos indivíduos. Professores, alunos e pais, para além de outros intervenientes, assumem determinados papéis sociais que são legitimados por coesão social e identidade cultural.

Não é sem razão que a educação está, presentemente, no centro dos mais diversos discursos, tornando-se a prioridade e a paixão das políticas públicas dos diversos governos.³ Na segunda metade do século XX, Charlot (1994) identifica dois movimentos na formulação das políticas educativas: o da centralização, nos anos 60-70, e o da descentralização, nos anos 80-

90. Na caracterização do primeiro, sobressaem a democratização escolar e social, a lógica *top-down* de reforma, os programas de planificação, a centralização educativa e a uniformização da formação; no segundo, destacam-se a liberalização escolar e social, a lógica *bottom-up* de inovação, os projetos de ação e a diversificação da formação.

A partir do momento em que se coloca a questão da organização do território em termos escolares, de modo a responder tanto à necessidade de uma formação qualificada quanto à questão da procura social, a política educativa é técnica – ou tecnocrática – e extremamente centralizada, consistindo numa planificação quantitativa, apoiada em dados estatísticos sofisticados. Com a descrença na planificação centralizada e com a aceitação de que a escola não responde jamais de forma homogênea às necessidades de formação, a política educativa é explicada pelos termos prioridades, contratos e projetos, sendo caracterizada pela planificação descentralizada e contratualizada, pela definição (não negociada) das prioridades e dos objetivos nacionais e pela valorização dos órgãos periféricos no quadro da desconcentração e da descentralização (Charlot, Beillerot e Prost 1998).

Além da discussão da função da escola e das estratégias de mudança, as políticas enunciadas divergem numa questão nuclear para o processo de desenvolvimento do currículo: a concepção de planificação. Deste modo, enquanto a centralização equivale à planificação provisional, a descentralização corresponde à planificação de acompanhamento e regulação (Legrand 1988).

Para que a educação não seja uma atividade arbitrária, é necessário admitir a planificação que, no entanto, será mais entendida numa concepção de previsão e alteração no decurso da ação. Contudo, na prática, a descentralização pressupõe formas concretas de planificação correspondentes a uma previsão da ação que é apresentada quer na forma de um contrato, quer por intermédio de processos concretos de regulação. É assim que Charlot (1995, p. 96), para se referir às políticas educativas dos anos 80-90, fala de uma “planificação descentralizada, contratual e reguladora”. Trata-se, com efeito, de movimentos distintos a que correspondem modos diversos de legitimação do papel do Estado no complexo processo de redefinição das políticas educativas e curriculares. A sua discussão impõe-se, particularmente, a partir do momento em que o neoliberalismo é aceito como uma ideologia que abarca tanto os aspectos organizacionais do sistema educativo quanto as práticas individuais⁴ de professores, alunos e pais, editoras, universidades, entre outros.

Políticas centralizadas *versus* políticas descentralizadas

Com todos os significados que lhe são inerentes (participação, autonomia, reforma), a descentralização intersecta as diferentes políticas públicas, sendo mais debatida nos países marcados por uma forte tradição de centralização do Estado.

Imperativos de eficácia, de participação nas decisões, de transparência dos serviços, de delimitação de funções, de reconhecimento dos contextos locais, conjugados com a necessidade do redimensionamento do papel do Estado, estão na origem das políticas de descentralização que, no campo da educação, deslocam o cursor da centralidade da nação e dos cidadãos para o “aluno na sua diversidade social e local” (Charlot 1994, p. 20).

A partir dos modelos básicos sistematizados por Lundgren (1996), para a análise da mudança e da gestão educativa, constata-se que tanto a descentralização como a centralização são instrumentos para a gestão de problemas permanentes, cujas soluções se situam em tempo e contextos específicos. Aplicando o referido quadro conceitual à análise de políticas curriculares, identificamos quatro estratégias ou modelos principais (Figura 1):

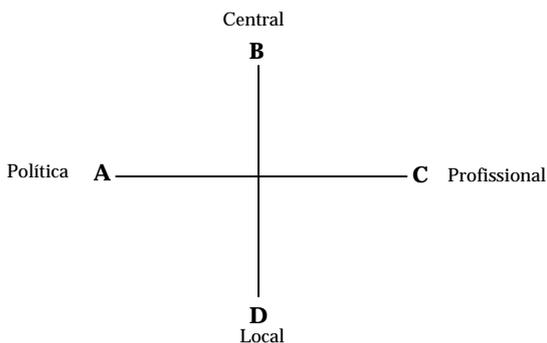


Figura 1. Políticas curriculares

- a) *Modelo A-B (política centralista)*. Papel determinante da administração central na concepção e operacionalização da política curricular. Trata-se de uma responsabilidade essencialmente política dos órgãos ministeriais já que a responsabilidade profissional do professor reside na implementação de orientações e programas definidos *urbi et orbe* na base de um complexo quadro normativo.

- b) *Modelo D-C (política descentralista)*. Papel predominante dos territórios locais na contextualização da política curricular mediante a concepção, implementação e avaliação de projetos curriculares, que são recontextualizados em função de orientações políticas que asseguram a igualdade.
- c) *Modelo A-D (política centralista e descentralista)*. Prevalece a perspectiva normativa. Política curricular descentralizada no nível dos discursos, mas recentralizada no nível das práticas. A prática curricular é autônoma no discurso e nos textos, mas é definida e regulada pela administração central através do estabelecimento de referenciais concretos. Os territórios locais têm autonomia para (re)interpretar o currículo em função de projetos curriculares que são administrativamente controlados.
- d) *Modelo C-B (política descentralista e centralista)*. Predominância das componentes profissional dos atores e institucional dos territórios locais. A descentralização se verifica tanto nos discursos como nas práticas curriculares. A administração central define os referenciais da política curricular, mas entrega aos territórios locais a recontextualização, que se realiza pela articulação do que pode ser face ao que deve ser.

A indefinição dos limites entre as dimensões de localização do poder (nível central ou nível local) e de assunção do poder (responsabilidade política ou responsabilidade profissional) é uma das questões em permanente debate na concepção da política curricular e que dificilmente merecerá um consenso, principalmente quando se coloca esta interrogação de Lundgren (1996, p. 404): “como pode funcionar um sistema de avaliação de âmbito nacional definindo as distintas áreas de responsabilidade?”

Com efeito, o vetor principal da descentralização educativa é o da territorialização da decisão, isto é, o reconhecimento de que os territórios são recursos instrumentais para a democratização e a eficiência. A crítica à homogeneidade e a defesa de uma democracia próxima dos atores, com competências para interpretar localmente as decisões centrais, são aspectos fulcrais das políticas descentralizadas. Por conseguinte, territorializar é considerar a multiplicidade de atores, observar a complexidade e interdependência das estruturas e permitir a existência de diversos discursos (Charlot 1994, p. 206).

No contexto do desenvolvimento do currículo, territorializar é percorrer os caminhos seguidos por cada escola ou região de modo a que se chegue a uma “autêntica territorialização do ensino” (Zabalza 1987, p. 26). No entanto, a devolução de competências não pode significar a elaboração de projetos curriculares totalmente deslocados, ou descontextualizados, dos referenciais nacionais.

Territorializar o currículo não responde necessariamente às políticas curriculares descentralizadas, na medida em que estas existem quer no plano dos discursos, quer no plano das práticas escolares. Com o denominado projeto de flexibilização curricular para a educação básica (ensinos fundamental e médio), o governo português define as orientações globais das políticas educativas, legitimando no discurso o currículo nacional que tem marcado o processo curricular desde meados do século XIX e logo em seguida regulamenta a reorganização curricular em termos de programas, com as matérias escolares, de cargas horárias e tempos letivos e de normas para a avaliação das aprendizagens. Trata-se de uma situação idêntica à da realidade curricular brasileira: no documento dos Parâmetros Curriculares Nacionais,

os parâmetros são vistos como um instrumento para a qualidade do ensino, já que se espera que venham a orientar o trabalho pedagógico nas escolas. Defende-se a fixação de normas gerais para o currículo a partir do preceito constitucional de que cabe ao MEC a definição de conteúdos curriculares mínimos. Assim, os parâmetros propõem-se a determinar os conteúdos curriculares essenciais, assim como a apresentar diretrizes de ação que garantam a concretização, em nossas escolas, de orientações atualizadas e em consonância com o avanço do conhecimento no mundo contemporâneo. Deseja-se, ainda, que os parâmetros cumpram a função de evitar a dispersão de esforços que vem caracterizando as reformas curriculares e ações educativas realizadas, nos últimos anos, nos diversos estados e municípios. (Moreira 1996, pp. 129-130)

Fundamentos das políticas descentralizadas

Considerando os mecanismos globais de concepção das políticas públicas, a elaboração das políticas descentralizadas obedece a uma série de lógicas. A mais explicativa é a lógica de Estado, ou seja, a do

Estado-regulador, descrita por Charlot (1994, p. 47) a partir deste pensamento: “o tempo de tudo gerir, controlar, passou. A administração deve impulsionar, animar, dar coerência, contratualizar, avaliar.”

Porque administrar se torna cada vez mais numa tarefa complexa, o processo de descentralização é explicado em função dos seguintes princípios: uma nova lógica econômica, com outros modos de gestão e formação, que mobiliza os atores na periferia; a procura da qualidade para melhorar a competitividade; a diversificação dos processos; a delegação de decisões do centro para a periferia.

Também a lógica de mercado é um dos pressupostos da descentralização curricular. Aliás, o Estado-regulador é um conceito dominante quer para a caracterização das políticas pós-modernas⁵ – sobretudo no que Apple (1999) designa por tendência para que as escolas se desenvolvam de acordo com as forças de mercado, obedecendo a propósitos de flexibilização –, quer para a fundamentação dos movimentos de reestruturação escolar baseados na idéia de *accountability*, ou seja, a prestação de contas através da avaliação, responsabilizando-se quem assume o poder por delegação. No dizer de Lawton (1980), a noção de prestação de contas não é um fenómeno recente, mas, nos últimos anos, adquiriu novos significados: a responsabilização dos professores perante o público, entre outros.

A partir destes pressupostos, a escola, que funciona agora como um mercado pautado pela concorrência, reestrutura o seu funcionamento de modo a ser convertida numa organização eficiente, idêntica nos seus processos ao funcionamento de uma fábrica, tal como se pretendeu com a *pedagogia por objetivos* (Gimeno 1985) e que se pode traduzir no *paradigma contábil* (Lima 1998) ou no *critério da exigência funcional* (Apple 1999).

Desta lógica de mercado nascem os desígnios da eficácia, da qualidade, da diversidade e da heterogeneidade, desígnios estes introduzidos politicamente no sistema educativo em nome dos resultados e não dos processos.⁶ Neste sentido, Charlot (1994, p. 40) afirma que “respeitar a diversidade e heterogeneidade dos alunos é uma idéia política, cultural e ideologicamente muito sensível” que nem sempre tem uma explicação primeiramente pedagógica.

No âmbito da retórica política, Weiler (1996, p. 212) identifica três argumentos a favor da descentralização da política educativa:

- a) Modelo da redistribuição, que está relacionado com a divisão do poder.⁷
- b) Modelo da eficiência, que implica a promoção da eficácia relativamente ao custo do sistema educativo, através da gestão adequada dos recursos disponíveis.
- c) Modelo das culturas de aprendizagem, com a ênfase colocada na descentralização dos conteúdos educativos.⁸

O Estado-regulador enquadra-se numa arquitetura política edificada pelos pressupostos do neoliberalismo⁹ que, no caso concreto da educação, ao defender as regras de mercado e os valores tradicionais, ganha progressivamente terreno através de uma estratégia explícita: agitação da bandeira da descida dos níveis escolares;¹⁰ responsabilização dos professores e escolas pelo estado da educação. Trata-se, assim, de uma estratégia que coloca no terreno da escola a solução para os problemas mais complexos, que o poder centralizado ainda não foi capaz de resolver, ao mesmo tempo que é reafirmado o argumento de que as escolas atuais não respondem nem aos interesses do Estado nem às expectativas da sociedade.

Em resposta ao que é classificado como erosão da mediocridade, o neoliberalismo educacional (torna-se mais visível com os textos e discursos de Bennett, Ravitch, Hisch, Finn, Wynne e Bloom, entre outros) apresenta uma agenda onde está registada a melhoria da escola pública em torno de três aspectos fundamentais: conteúdo, carácter e escolha. Para além disso, reconhece-se o papel central que a escola pública desempenha nos dias de hoje e combatem-se “as máquinas burocráticas tirânicas, dominadas pelos ‘educratas’, que ignoram os consumidores” e transformam o sistema no grande obstáculo à realização das reformas (Beyer e Liston 1996, p. 31).

Uma vez diagnosticadas as doenças, porque se trata efetivamente de uma doença educacional que contamina a cultura, a economia e a sociedade, os antídotos a prescrever estão na afirmação de que a escola existe para melhorar as capacidades cognitivas e morais dos alunos através de políticas curriculares centradas nos seguintes aspectos:

- a) No conhecimento comum (na procura do que Edward Hirsch¹¹ chama *letramento cultural*).

- b) No currículo nacional (com ênfase no denominado *back to basics* e visão pluralista do multiculturalismo).
- c) Na restauração dos valores tradicionais de modo a construir uma comunidade moral – na base da honestidade, autodisciplina, fidelidade à tarefa, responsabilidade pessoal, amor pelo país, liberdade e igualdade.
- d) No princípio da escolha livre, numa clara importação do mercado para as escolas, concretizado por intermédio dos *voucher plans*.

O dedo acusador do neoliberalismo vai para as escolas, em geral, e para as burocracias letárgicas que as controlam, em particular, tornando-as irresponsáveis tanto para os pais como para o Estado. Daí que as escolas deixem de ser controladas pelo Estado e passem a funcionar de acordo com os princípios do mercado livre, isto é, entregando aos pais a escolha e gestão das escolas que desejam para os seus filhos.

Das várias críticas que Beyer e Liston (1996, p. 54) fazem a esta agenda educacional, salientamos o fato de se tratar de uma abordagem que incorpora uma visão educacional fortemente politizada: “tende a ser guiada mais por imperativos políticos que por uma reflexão educacional.” Colocando a ênfase no individualismo – autonomia, autodeterminação e liberdade –, o neoliberalismo recupera os princípios da teoria política liberal clássica ao propor que o currículo deve contribuir para a competitividade, meritocracia e eficiência. Os advogados da meritocracia encontram no neoliberalismo o terreno fértil para a germinação dos seus argumentos.

Por isso, sustenta Apple (1999), o neoliberalismo educativo joga na tensão ou dualidade de atuação do Estado: por um lado, a minimização quanto a iniciativas e decisões no nível macro, por outro, a maximização na definição do conhecimento oficial, das normas e dos valores.

Com efeito, ao inserir-se no movimento mais vasto da descentralização e da noção do Estado-regulador que obedece a critérios específicos, cujo denominador comum se encontra na qualidade do sistema, a territorialização das políticas educativas é um jogo profundamente político que não consiste num mero fenómeno administrativo-jurídico ou num mero deslocamento do cursor do centro para a periferia. Aliás, como sublinha Charlot (1994, p. 27), a descentralização “não é uma conquista do local

mas o efeito de uma política nacional: ela foi desejada, definida, organizada e posta em prática pelo Estado”.

E podemos acrescentar: enquanto processo de responsabilização das escolas e dos professores, a descentralização responde, simultaneamente, às necessidades de um Estado forte na seleção, organização e avaliação do conhecimento escolar e de um Estado fraco na gestão do seu processo de implementação, conciliando na construção das políticas curriculares a lógica de Estado com a lógica de mercado.

A escola como território

A idéia de escola como território nasce quer das políticas descentralizadas, quer da valorização do pessoal e do local, sobretudo quando se reconhece a necessidade de dar voz à subjetividade das pessoas (Apple 1999). Ao tempo de sua origem e institucionalização, na Idade Média, a escola começou por ser um território local, tutelado pela Igreja, tornando-se, a partir do século XVIII, num terreno nacional (controlado pelo Estado liberal clássico) e, a partir das vontades políticas de descentralização dos dias de hoje, num território nacional, regional e local. Em questões de políticas públicas, a passagem da escola-território nacional para a escola-território local representa a transição do “Estado-educador” e do “Estado-desenvolvimentista” para o “Estado-regulador” (Charlot 1995).

Dentro desta multiplicidade de vertentes decisórias, a escola é politicamente dotada de autonomia se construir um projeto identitário próprio¹² e se funcionar em regime de parcerias.

Projeto, ator, parceria, rede, são noções que conferem identidade, poder e autonomia ao território escolar. A idéia de projeto permite gerir a heterogeneidade, conciliando a diversidade com a igualdade através da adaptação da ação curricular; o ator implica não só liberdade para decidir, mas também capacidade para produzir a mudança; parceria e rede constituem os laços de interdependência dos atores e dos territórios, apoiando-se numa “lógica relacional” ou numa lógica de solidariedades (Kohn 1994).

Tal como o Deus Jano, a territorialização incorpora, além da face independente, a face dependente, visível na contratualização, visto que não há autonomia sem dependência. Com efeito, o contrato traduz o esforço de integração, através da discussão e negociação, de interesses particulares nos interesses comuns e formaliza o conjunto de convenções desti-

nadas a reduzir os conflitos que a liberdade e os propósitos particulares geram. A contratualização da política educativa impõe, por um lado, o compromisso e a reciprocidade, por outro, estabelece regras que delimitam a intervenção dos atores. Se esta contratualização é excessiva, então o território local pode não passar de uma peça local da política centralizada.

A centralidade da escola

Um dos pontos mais significativos do movimento da reestruturação escolar é o do desenvolvimento curricular baseado na escola, que funciona como unidade básica da mudança, em função do protagonismo dos atores, sobretudo dos professores e alunos, e da busca dos critérios de qualidade. A escola eficaz, hierarquizada pelos resultados dos alunos, incide em indicadores que facilmente são avaliados externamente, mas que não respeitam a multiplicidade dos contextos locais.

Nesta linha e de acordo com o relatório da OCDE (1992), a escola deve ser portadora de uma autonomia, estar imbuída de uma cultura organizacional e possuir uma identidade formativa.

Contrariamente ao que a ideologia neoliberal propõe para o reconhecimento da escola eficaz, devemos admitir que a qualidade não se mede só pelos resultados, na medida em que a escola não é a única responsável pela aprendizagem dos alunos. Também admitiremos que a escola é, pela sua natureza profundamente humana, uma comunidade de participação de diferentes atores cuja gestão não se pode basear nos modelos de gestão fabril e empresarial.

Apesar da territorialização das políticas educativas e apesar de todos os esforços de reestruturação escolar, reconhecer-se-á que “a gramática da escola – quer dizer, as regras básicas que governam a vida escolar e a aprendizagem dos alunos – permanece inalterável” (Bolívar 1996, p. 237). Por isso, as mudanças de estruturas, no nível da organização, não são nem a condição *sine qua non* para a melhoria escolar nem o ponto crítico das reformas educativas. Falar de descentralização não significa só por si a inovação, e as mudanças organizativas não devem ser mais valorizadas do que as mudanças nas práticas curriculares.

A este propósito, refere Gimeno:

Mais do que reformas como propostas específicas e delimitadas, o sinal dos tempos é o de estar em processo permanente de reforma, o que

deve entender-se como a dinamização contínua da mudança interna e não a alteração da estrutura escolar, como é óbvio. (1997, p. 27)

Deste modo, a mudança na escola passa, obrigatoriamente, pelas decisões curriculares. O relativo silêncio acerca do currículo é a razão de ser de muitas reformas, como reforça Fullan:

a questão mais difícil de resolver é a da aprendizagem nuclear. Todas as tentativas de alterar as estruturas formais não transformarão, necessariamente, as normas, os hábitos, as destrezas e as crenças que têm moldado as nossas atuais concepções sobre o núcleo principal do currículo. (1993, p. 49)

Daí que, nos modelos de inovação educativa centrados na escola, seja reforçada a mudança na dimensão curricular, com preocupações pelas questões didáticas, pois não basta mudar as regras de funcionamento das estruturas; é imperioso mudar práticas, mentalidades, compreender os mecanismos de produção de mudanças no interior do território escolar, compreender a gramática da escola (normas e regras), falar mais da escola como comunidade e menos de escola como organização.

No nível das práticas curriculares, torna-se necessário, segundo Zabalza (1996, p. 15), desenvolver competências em três grandes espaços:

- a) programação (domínio de conceitos e técnicas para: conhecer em profundidade os programas; realizar a análise da situação; estabelecer as prioridades; desenvolver o projeto formativo; configurar a própria atuação de acordo com o programa, o trabalho coletivo e o seu próprio estilo);
- b) orientação e guia da aprendizagem do aluno;
- c) avaliação de processos.

Aceitar a descentralização como filosofia de decisão pressupõe olhar para a escola a partir de uma perspectiva de cultura, desvalorizando-se os aspectos administrativos uma vez que estes são mudanças de segunda ordem, embora sejam os mais frequentes nas políticas educativas porque são facilmente visíveis nos textos normativos. Sugere Apple (1999) que se torna urgente reformar a educação no quadro das macro e microrrelações

de poder dentro das escolas e entre as escolas, passando pela abordagem cultural da escola, alicerçada numa comunidade de compromisso e trabalho colegial, numa articulação horizontal de interesses e projetos e numa busca do desenvolvimento profissional docente. Neste sentido, Moreira (1996, p. 145) afirma: “não acreditamos que quaisquer tentativas de reformulação curricular possam obter sucesso sem a participação e a adesão do professorado.”

Se os reformadores crêem que podem mudar a escola, é importante reconhecer que as escolas, tal como estão estruturadas, mudam as reformas, adaptando-as aos seus próprios modos de ver e fazer (Tyack e Tobin 1994).¹³

Assim, será mera expectativa esperar que o desenvolvimento curricular baseado na escola contribua de forma direta para a melhoria, pois, como referem Elmore et al. (1990), existem poucos dados para se poder dizer que este movimento, derivado das políticas curriculares descentralizadas, tenha uma relação direta com as mudanças no nível da aprendizagem dos alunos. Esta idéia é reforçada não só por Bolívar (1996), quando afirma que mudar a prática docente é, prioritariamente, um problema de aprendizagem e não um problema de organização, mas também por Whitty, Power e Halpin (1998), quando sustentam que há poucos dados para se poder afirmar que a gestão local das escolas provoque mudanças significativas na aprendizagem. Do mesmo modo, sobretudo nas áreas de deliberação curricular, a inovação não é proporcional à delegação de competências, ou à descentralização. Mais difícil ainda se torna a partir do momento em que o estudo dos projetos de inovação educativa confirma a prática prevalemente da lógica administrativa sobre a lógica profissional da inovação.¹⁴

A (re)centralização curricular

Partindo do pressuposto de que a base normativa da autoridade do Estado se torna cada vez mais precária, Weil (1996) argumenta que as políticas educativas de descentralização são uma estratégia de gestão de conflitos e uma forma compensatória de legitimação.

Porque a educação está não só vinculada às questões sociais bem como às idéias de mudança, qualquer política educativa é discutida em função dos conflitos.¹⁵ Daí que a descentralização seja vista pelo Estado como uma estratégia de resolver situações de grande conflituosidade e de legitimação dos contextos locais que são silenciados pela adminis-

tração burocrática. Deste modo, o Estado tem como grande desafio a reconciliação de dois desafios opostos: manter o mais possível o controle centralizado do sistema e manter-se ao mesmo tempo menos comprometido com a descentralização desde que retire as vantagens de legitimação derivadas de tal aparência (Weil 1996).

A questão fulcral que se coloca em termos de descentralização curricular é a de saber até que ponto o Estado-território nacional confere competências curriculares à escola-território local, com a mediação ou não de administrações intermédias. É evidente que, fazendo o currículo parte integrante do que Lundgren (1996) denomina *sistema de direção ideológica* (que abarca objetivos e conteúdos), prolongando-se ainda para o *sistema de avaliação*, qualquer política curricular descentralizada opera mais no nível das estruturas e implementação que no nível da concepção do currículo.

Assim, a descentralização curricular centrada na religiosidade de projetos, nos territórios flexíveis, na autonomia para a elaboração do projeto educativo, na gestão colegial do programa e na observação dos ritmos de aprendizagem dos alunos¹⁶ corresponde *per se* a uma prática de recentralização, sobretudo através da formulação de objetivos, da definição dos conteúdos de ensino, da existência de uma matriz de disciplinas com as matérias escolares e da regulação de normas e tempos de avaliação.

No contexto da escolaridade obrigatória, o funcionamento de uma estrutura básica de objetivos e conteúdos para todos os alunos confere, de acordo com Gimeno (1996, p. 40), coerência potencial ao currículo, mas desde que tal estrutura seja um ponto de partida para a interpretação e adaptação dos projetos curriculares. Acrescenta ainda que a “existência de um currículo para todo o sistema é um elemento fundamental para a vertebração interna e para que realmente todos os alunos disponham de uma autêntica escola comum”.

Apesar das idéias inovadoras da descentralização, o Estado continua a ser centralista nos aspectos mais substantivos do currículo, admitindo a desregulação nalguns processos do seu desenvolvimento. O Estado mantém ainda um controlo técnico sobre a escola e os professores, pois não só separa a concepção da execução como também define a forma curricular pela formulação dos objetivos, da seleção e organização dos conteúdos, da proposta de atividades e do controle da avaliação.

Porém, o Estado continua a responsabilizar-se pelos objetivos, aliados, por vezes, à definição de competências básicas para um nível de ensino, pelos conteúdos e pela gestão dos recursos, não se alheando da normatização do *core curriculum*.

Porque o controle da administração central é suficientemente forte, devido à lógica da forma curricular do controle técnico presente na maquinaria pedagógico-curricular-avaliativa, o professor torna-se, no dizer de Apple (1999), um empresário e o seu contato com as questões curriculares é minimizado, já que prevalece a lógica do pré-empacotado.

O currículo nacional poderá ser visto como um mecanismo de responsabilidade que ajuda a estabelecer referências de nível para que os pais possam avaliar a escola (Apple 1999), o que, por sua vez, funciona como mecanismo de controle político do conhecimento. Enquanto significado simbólico e prático, o currículo nacional, ou escrito, segundo Goodson (1997, p. 20), é “o testemunho público e visível das racionalidades escolhidas e da retórica legitimadora das práticas escolares”.

A tentativa de implementar a descentralização conduz a uma política curricular que tenta reconciliar o controle ideológico e cultural sobre o sistema com as práticas que favorecem tanto a pluralidade dos projetos como a responsabilização dos atores.

De um modo global e seguindo a idéia expressa de Charlot (1994), a territorialização das políticas educativas é claramente uma política de Estado, de um Estado regulador que distribuiu uma parte dos seus poderes, mas limita o sistema conservando a autoridade sobre os diplomas, o recrutamento dos professores e o essencial dos recursos.

Neste contexto, digamos que a descentralização curricular, na base de uma planificação contratual e reguladora, corresponde tão-só a “uma modernização do serviço público” (Charlot 1995, p. 97), competindo ao Estado definir os objetivos e estabelecer as prioridades e às escolas, mediante o estabelecimento de uma contratualização, organizar e gerir o currículo. Talvez, por isso, os professores tenham uma concepção essencialmente pedagógica da sua função, deixando nas mãos dos especialistas as tarefas mais administrativas na concepção do currículo. A este respeito, Gimeno (1997), exemplificando o que se passa na Espanha quanto à elaboração de materiais curriculares, sublinha que a uma menor intervenção curricular da administração central não corresponde uma maior intervenção do professor.

Perante as debilidades dos territórios escolares (falta de diálogo para estabelecer a continuidade do currículo,¹⁷ fragmentação curricular devido à atomização do conhecimento em disciplinas, reduzida esperança de vida dos projetos – dado que os professores não permanecem por muito tempo na mesma escola –, projetos de recursos e não-projetos de ação etc.) e, acima de tudo, face às necessidades de uma educação como serviço público, em que sentido poderá evoluir a descentralização curricular?

A cultura escolar não é passível de ser mudada administrativamente, nem as atitudes dos atores podem ser sujeitas a rupturas que ponham em causa a inovação. Porém, a grande alteração pode estar tanto na criação de estruturas e processos democráticos mediante os quais é configurada a vida na escola como na construção de um currículo que envolva os jovens em experiências democráticas (Apple e Beane 2000).

De igual modo e na convicção de que a Escola é para todos e que currículo é um projeto formativo com funções sociais e culturais, a construção da realidade escolar exige do Estado a definição de prioridades educativas, a redistribuição de recursos e a fixação de normas destinadas a fazer do currículo um valor comum, desde que se reconheça que

o currículo é o texto que contém o projeto da reprodução e produção da sociedade e cultura desejáveis e, por isso, se converte no campo de batalha onde se refletem e se resolvem conflitos muitos diversos. (Gimeno 1997, p. 28)

Os pressupostos da territorialização curricular apontam, assim, para uma estratégia de complementaridade entre o central e o local e para um desenvolvimento curricular baseado na escola que seja sinónimo de uma autonomia que contribui quer para o reforço das competências curriculares dos atores locais, quer para as tomadas de decisões com vista a melhorar a aprendizagem dos alunos. Ao defender-se tal estratégia, não se pensa no currículo nacional, que faz parte do ideário neoliberal, mas no que representa a existência de uma cultura comum, conciliável com a construção de projetos curriculares orientados para a democratização e equidade, e cuja origem em Portugal, pelo menos nos seus propósitos, remonta à década de 60 do século XIX.

Serve de argumento a esta concepção de descentralização o fato de as reformas descentralizadas não produzirem melhores resultados que as reformas centralizadas. Sustenta Bolívar (1996, p. 282) que “reivindicar

as propostas ilustradas da educação como serviço público promovido pelo poder central pode ser, paradoxalmente, a proposta progressista”.

Por seu lado, Apple (1999) constata que o discurso da mudança subjaz a todas as reivindicações e que para tal devíamos ter presente que nos nossos intentos de reformar há muita coisa que não deveria ser modificada, mas sim mantida e defendida.

Falar de territorialização enquanto processo de descentralização (Pacheco 2000) pressupõe ainda discutir o processo de referencialização, ou de construção do referencial, das políticas curriculares.

O termo referencial tem sido utilizado como sinónimo de sentido, quadro de ação ou sistema, com interpretações muito diversas e que, *grosso modo*, poderá ser entendido numa perspectiva normativa e estabilizada (Figari 1996).

O referencial é, deste modo,

o conjunto de valores, de normas ou de imagens de referência em função dos quais são definidos os critérios de intervenção do Estado, bem como os objetivos da política pública considerada. (Baudouin 2000, p. 285)

A sua origem,¹⁸ no campo da educação, está ligada à discussão sobre as funções da planificação e sobre o processo de legitimação e produção de normas, englobando duas dimensões principais (Faure 1995): a intelectual, que determina a percepção dos atores intervenientes no sistema de decisão; a do poder, que clarifica o processo pelo qual é instaurada uma nova hierarquia entre os atores.

Como qualquer política está dependente de regras formais e informais fortemente interiorizadas, torna-se necessário que, numa situação de descentralização curricular, os atores possam exercer a sua autonomia e poder em função de referentes concretos que contribuam para a clarificação e sistematização do projeto curricular, tomando em consideração os quatro componentes do referencial (Muller 1995, pp. 158-159):

- os valores: são representações que definem um quadro global de ação;
- as normas: definem os desvios entre o real percebido e o real desejado e também os princípios de ação;

- os algoritmos: são relações causais que exprimem uma teoria de ação;
- as imagens: são vetores implícitos dos valores, normas ou mesmo dos algoritmos.

Servem de base a esta busca de sentido da ação por parte dos atores curriculares não só a observância dos referentes explicitados pelo poder central, num compromisso de igualdade e de serviço público, bem como a dilucidação dos referentes (re)construídos no espaço e no contexto dos territórios locais. Concomitantemente, a territorialização só adquire efetividade se for assumida numa lógica de processo interativo, com o reconhecimento de diferentes atores e corporizado pelo professor como um participante na tomada de decisão partilhada (Pacheco 1996).

Em síntese, a territorialização curricular, como prática desejada para a inovação das práticas escolares, significa, por um lado, aceitar que a descentralização, para além de não ser um discurso, mas uma prática, não pode reforçar nem a centralidade do território nacional nem a estratégia reformista preferencialmente centrada na mudança das estruturas escolares; por outro lado, aceitar que o projeto curricular se constrói a partir das práticas de programação, quase inexistentes na escola portuguesa, e dos trabalhos de coordenação interdisciplinar, e não em função da existência de um ato administrativo que formalmente o legitima e contratualiza em nome da autonomia e da descentralização, ou da devolução de competências.

Notas

1. Em Portugal, contrariamente a outros países, como a França, não se cultiva uma prática de investigação avaliativa, ou mesmo de realização de estudos de avaliação, com a finalidade de conhecer o impacto das políticas públicas.
2. Para a análise crítica deste argumento, ver Philipp Brown; A. Halsey; Hugh Lauder e Amy Wells (1998).
3. Afirma Colin Power (1995), subdirector geral para a Educação, que a Unesco convidou todos os presidentes e primeiros-ministros, assim como o Banco Mundial, a colocarem a educação no primeiro lugar das suas prioridades. No caso concreto de Portugal, encontramos, em 1999, esta prioridade no programa do governo, no pacto educativo (proposto pelo ministro da Educação a todos os partidos da oposição e à sociedade civil, e no acordo de negociação estratégica (entre o governo e as forças económico-sociais).

4. Para Stephen Ball (1994), o neoliberalismo deve ser estudado nestes dois âmbitos.
5. O estudo das políticas descentralizadas deve ser enquadrado nas reflexões sobre a sociedade pós-moderna, basicamente descrita por A. Pérez Gómez (1997, pp. 36-37) nestas três características: "configuração política como democracias formais e como estados de direito constitucionalmente regulados; império das leis de mercado livre como estrutura reguladora dos intercâmbios na produção, distribuição e consumo; avassaladora omnipresença dos meios de comunicação de massas potencializados pelo desenvolvimento tecnológico da electrónica e das suas aplicações telemáticas."
6. A questão dos processos deve levar-nos a refletir sobre as questões de justiça social que estão presentes nas políticas educativas e nas práticas culturais, aliás como o faz Jurjo Torres (1997) ao aprofundar o pensamento curricular de Robert Connell, autor do livro *Escolas e justiça social*.
7. No tocante ao processo de desenvolvimento do currículo, constata-se que, apesar das idéias de descentralização, a administração central, em Portugal, é profundamente centralista, não só na determinação do que se deve ensinar mas também na definição das regras de avaliação dos alunos. Por isso, de acordo com Hans Weiler (1996, p. 215), tendo em conta "a incompatibilidade fundamental entre a lógica da divisão do poder da descentralização e o interesse do estado moderno em manter o controlo, não é surpreendente que as formas de descentralização que implicam uma autêntica redistribuição da autoridade continuem a ser bastante escassas no mundo actual".
8. A descentralização dos conteúdos locais passa pela necessidade de elaborar projetos curriculares próximos dos contextos locais. Para a exploração do meio como conteúdo curricular, ao nível das componentes curriculares regionais e locais, ver José A. Pacheco (1995).
9. Ideologia dominante nos momentos atuais porque transporta tanto a cultura social de um setor majoritário da sociedade civil como a cultura política tanto das elites governamentais e administrativas quanto dos funcionários e técnicos qualificados.
10. Esta é uma questão central no processo de culpabilização social da escola. Como diz Sola Fernández (1997, p. 10), "o sistema de ensino está a sofrer, neste momento, um processo de depreciação e estamos a assistir a declarações e argumentações de todo o tipo que nada mais fazem do que contribuir para aumentar a confusão".
11. Enquanto presidente da Core Knowledge Foundation e autor de livros como *Cultural literacy. What every american needs to know* (1988) e *The schools we need. Why we don't have them* (1996), E. Hirsch é um arauto dos neoconservadores educacionais.
12. Em Portugal, tal identidade passa pela elaboração do projeto educativo de escola, onde estão as linhas orientadoras que definem a formação dos alunos e do pessoal não docente. Trata-se de um verdadeiro bilhete de identidade formativo que é exigido à escola pelo Ministério da Educação para a celebração de um contrato (desde a autonomia de gestão e administração da escola até aos projetos curriculares flexíveis).
13. Citados por António Bolívar 1996, p. 249.
14. Cf. Carlos Marcelo e José Pacheco (1999).
15. É esta conflitualidade das políticas educativas que faz do Ministro da Educação, de qualquer governo e em qualquer país, um dos mais desacreditados para a opinião pública.
16. Basil Bernstein (1990) fala, neste sentido, de recontextualização curricular que expressa o que *pode ser* face ao que *deve ser*.

17. A descentralização curricular pode conduzir não só à diminuição da coerência curricular bem como à desmotivação do aluno, sobretudo quando confrontado com diversos ambientes de aprendizagem, com diferenças significativas na seqüencialização dos conteúdos e nos projetos desajustados às suas necessidades. Por isso, precisando as condições estruturais que facilitam ou dificultam a continuidade curricular, José Gimeno (1996, pp. 41-42) formaliza um esquema das dimensões bipolares e conclui que "propostas centralizadas com controles eficazes sobre o currículo, conjuntamente com professores colegiados, a partir de propostas curriculares consistentes facilitariam a continuidade".
18. Para Jean Baudouin (2000, p. 285), a escola do referencial é um paradigma de análise das políticas públicas que tem em Pierre Muller e Bruno Jobert os principais criadores. Por outro lado, afirma que há uma afinidade entre o paradigma do referencial e a teoria habermassiana da modernidade, dado que se recusam a concluir por uma "colonização definitiva das estruturas do mundo real que significaria a vitória das regulações de natureza sistêmica sobre as regulações de natureza comunicacional" (idem, p. 290).

Recebido para publicação em Junho de 2000.

**Decentralized curricular policies:
Autonomy or re-centralization?**

ABSTRACT: The idea of decentralization became central to educational discourse during the period of reform of the late 1980s and the 1990s. The State can use the discourse of decentralization to argue in favor of greater autonomy and responsibility, just as market forces can use it to attain their objectives in regard to schools. In this article our purpose is to identify a number of different meanings of the term decentralization, arguing that decisions regarding curricula are intentional and practical processes in which students and teachers are the main actors. The key question is how to move ahead off the beaten path. The probable answer will be based on the centrality of the school without minimizing the importance of curriculum-related issues.

Key words: Educational policy, decentralization, curriculum policies, re-centralization, curriculum

Bibliografia

- ANGULO RASCO, F. "El neo-liberalismo o el surgimento del mercado educativo". In: GIMENO, J. et al., *Escuela pública y sociedad neoliberal*. Málaga: Aula Libre, 1997.

- APPLE, M. *Políticas culturais e educação*. Porto: Porto Editora, 1999.
- _____. e BEANE, J. *Escolas democráticas*. Porto: Porto Editora, 2000.
- BALL, S. *Education reform*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BAUDOIN, J. *Introdução à sociologia política*. Lisboa: Editorial Estampa, 2000.
- BERNSTEIN, B. *The structuring of pedagogical discourse*. Londres: Routledge, 1990.
- BEYER, L. e LISTON, D. *Curriculum in conflict: social visions, educational agendas and progressive school reform*. Nova Iorque: Teachers College Press, 1996.
- BOLÍVAR, A. "El lugar del centro en la política actual: más allá de la reestructuración y de la descentralización". In: PEREYRA, M. (org.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares Ediciones, 1996.
- BROWN, P.; HALSEY, A.; LAUDER, H. e WELLS, A. "The transformation of educational and society: an introduction". In: BROWN, P.; HALSEY, A.; LAUDER, H. e WELLS, A. (eds.), *Education. Culture. Economy. Society*, 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- CHARLOT, B. "La planification de l'éducation en France: l'évolution des problematiques". In: CHARLOT, B. e BEILEROT, J. (dir.), *La construction des politiques d'éducation et de formation*. Paris: PUF, 1995.
- _____. *L'école et le territoire. Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin, 1994.
- _____.; BEILLEROT, J. e PROST, A. "Les politiques d'éducation: acteurs et enjeux". In: RUANO-BORBALAN, J. (dir.), *Éduquer et former*. Auxerre: Sciences Humaines Éditions, 1998.
- ELMORE, R. et al. *Restructuring schools: the next generation of educational reform*. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.
- FAURE, A. "Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique". In: FAURE, A.; POLLET, G. e WARIN, P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995.
- FIGARI, G. *Avaliar, que referencial?* Porto: Porto Editora, 1996.

- FULLAN, M. *Change forces: probing the depths of educational reform*. Londres: The Falmer Press, 1993.
- GIMENO, J. *La pedagogia por objetivos. Obsesión por la eficiencia*. Madrid: Morata, 1985.
- _____. *La transición a la educación secundaria*. Madrid: Morata, 1996.
- _____. Políticas y prácticas curriculares: determinación o búsqueda de nuevos esquemas? In: PACHECO, J.; ALVES, M. e FLORES, M. (org.), *Reforma curricular: Da intenção à realidade*. Actas do II Colóquio sobre Questões Curriculares. Braga: Universidade do Minho, 1997.
- GOODSON, I. *A construção social do currículo*. Lisboa: Educa, 1997.
- KOHN, R. "La notion de réseau". In: CHARLOT, B., *L'école et le territoire. Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin, 1994.
- LAWTON, D. *The politics of school curriculum*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1980.
- LEGRAND, L. *Les politiques de l'éducation*. Paris: PUF, 1988.
- LIMA, L. *A escola como organização a participação na organização escolar*, 2. ed. Braga: Universidade do Minho, 1998.
- LUNDGREN, U. "Formulación de la política educativa: descentralización y evaluación". In: PEREYRA, M. (org.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares Ediciones, 1996.
- MARCELO, C. e PACHECO, J.A. (org.). *Avaliação de projetos de inovação educativa. Relatório de investigação*. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia, 1999.
- MÉNY, Y. e Thoenig, J. *Politiques publiques*. Paris. PUF, 1989.
- MOREIRA, A.F. "O currículo como política cultural e a formação docente". In: SILVA, T.T. e MOREIRA, A.F. (orgs.), *Territórios contestados. O currículo e os novos mapas políticos e culturais*, 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- _____. "Parâmetros curriculares nacionais: críticas e alternativas". In: SILVA, T.T. e GENTILI, P. (orgs), *Escola S.A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996.
- MULLER, P. "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde". In: FAURE, A.; POLLET, G. e WARIN, P. (dir.), *La construction*

- du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel.* Paris: L'Harmattan, 1995.
- OCDE. *A escola e a qualidade.* Porto: Edições Asa, 1992.
- PACHECO, J.A. (org.). *Políticas de integração curricular.* Porto: Porto Editora, 2000.
- _____. *Currículo: teoria e práxis.* Porto: Porto Editora, 1996.
- _____. “Da componente nacional às componentes curriculares regionais e locais”. *Cadernos PEPT 2000*, n. 7, Lisboa: Ministério da Educação, 1995.
- PÉREZ GÓMEZ, A. “La sociedad postmoderna y la función educativa de la escuela”. In: GIMENO, J. et al. *Escuela pública y sociedad neoliberal.* Málaga: Aula Libre, 1997.
- POWER, C. “L’Unesco et l’éducation”. In: CHARLOT, B. e BEILLEROT, J. (dir.), *La construction des politiques d’éducation et de formation.* Paris: PUF, 1995.
- SETBON, M. “Évaluation des politiques publiques”. In: KESSLER, M.; LASCOUMES, P.; SETBON, M. e THOENIG, J. *Evaluation des politiques publiques.* Paris: L'Harmattan, 1998.
- SOLA FERNÁNDEZ, M. “Introducción: escuela pública y atención a la diversidad”. In: GIMENO, J. et al. *Escuela pública y sociedad neoliberal.* Málaga: Aula Libre, 1997.
- TORRES, J. “Política educativa, prácticas culturales y justicia social”. In: PACHECO, J.; ALVES, M. e FLORES, M. (org.), *Reforma curricular: Da intenção à realidade.* Actas do II Colóquio sobre Questões Curriculares. Braga: Universidade do Minho, 1997.
- WEILER, H. “Enfoques comparados en descentralización educativa”. In: PEREYRA, M. (org.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos.* Barcelona: Pomares Ediciones, 1996.
- WHITTY, G.; POWER, S. e HALPIN, D. *Devolution and choice in education. The school, the state and the market.* Buckingham: Open University Press, 1998.
- ZABALZA, M. *Calidad de la educación.* Madri: Morata, 1996.
- _____. *Diseño y desarrollo curricular.* Madri: Morata, 1987.