INOVAÇÕES EDUCACIONAIS: DA REFLEXÃO À AÇÃO

A Experiência do Projeto Centro de Referências sobre Inovações e Experimentos Educacionais - CRIE, 1992/1994

Divonzir Arthur Gusso

(IPEA)

(Versão Revisada)

Brasília, Junho de 1996

INOVAÇÕES EDUCACIONAIS: DA REFLEXÃO À AÇÃO

A Experiência do Projeto Centro de Referências sobre Inovações e Experimentos Educacionais - CRIE, 1992/1994

Divonzir Arthur Gusso [1]

1. Introdução

O início dos anos noventa, no Brasil, foi marcado por dramáticos movimentos políticos e econômicos. Mesmo sem chegar a se configurar um rompimento do complexo quadro de fatores que levaram à prolongada crise dos anos oitenta, esses acontecimentos abriram espaço para o processamento de novas opções sócio-políticas para a retomada do desenvolvimento do país.

Evidentemente, também no campo educacional. Passou-se a perceber - em vários segmentos sociais e não apenas naqueles mais diretamente ligados a este - que novos padrões de qualidade educativa - a serem obtidos mediante profundas mudanças institucionais, nos modos de organização, nos currículos e nas práticas de ensino - se tornara uma condição crítica para que essa retomada venha a ocorrer noutro patamar de eficiência econômica, capaz de assegurar a competitividade do país num cenário mundial radicalmente mudado, e de justiça social que afaste os riscos de esgarçamento da coesão social e favoreça a consolidação da democracia.

Em conseqüência, impunha-se superar os constrangimentos decorrentes dos limitados marcos de conhecimento social e ideológicos e de práticas político-institucionais que dominaram este cenário desde o final dos anos setenta, e que levaram a uma notável fragmentação e dispersão das políticas educacionais da década dos oitenta. Principalmente, cumpria entender que se encerrara, também neste campo, todo um ciclo de desenvolvimento histórico.

Por não reconhecer isso, os modelos convencionais de intervenção governamental - originariamente concebidos para expandir e manter o sistema sob os valores, funções e objetivos do passado - sofreram reiterados fracassos - ou concentrando-se em problemas tornados menos importantes e atacando os efeitos em vez dos fatores originários dos problemas principais, ou enfrentando os mal-conhecidos problemas novos com soluções obsoletas. E mesmo alguns intentos conduzidos por lideranças "progressistas" acabaram incidindo no mesmo equívoco, ao não perceber que procuravam alcançar resul-

---

[1] **Técnico em Planejamento e Pesquisa, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**

tados distintos - orientados para valores emergentes de eqüidade e avanço da cultura política - por meio de variações incrementais dos mesmos modelos, geralmente voltados para as dimensões superestruturais do sistema e com reduzido impacto sobre as questões substantivas de pertinência e relevância social das aprendizagens e de efetividade dos processos escolares.

Não obstante, muitos sociólogos e cientistas políticos concordam em que, para o Brasil, este foi um período de rápida e enriquecedora aprendizagem coletiva e de significativo amadurecimento político. E, também, em que daí surgiram algumas das condições de ambientação sócio-política que estão contribuindo para o momento presente de retomada do desenvolvimento com as correspondentes mudanças estruturais.

Outra vez, isto se aplica ao campo educacional, Houve como que uma "condensação" daquelas concepções de políticas, das suas dificuldades de implementação, de suas discussões críticas e, enfim, das experiências e reflexões que elas propiciaram. Em parte favorecido pelo caráter federativo do sistema educacional brasileiro, algumas administrações estaduais e municipais onde experimentos de inovação em políticas públicas de educação encontraram melhores condições de avanço, funcionaram como "campos catalíticos" em que se amplificaram as possibilidades de imprimir mudanças mais amplas nas políticas governamentais de âmbito nacional.

Após algumas iniciativas de reorientação de políticas específicas - notadamente em relação ao ensino fundamental - o Ministério da Educação e do Desporto empenhou-se, já em 1992/1994, num processo mais amplo, expresso na elaboração e discussão de um Plano Decenal de Educação para Todos. De partida, ele foi motivado, externamente, pela necessidades de o Brasil integrar-se ao movimento mundial de transformação educacional acordado na Conferência de Jomtien em 1990, rompendo a inércia com que nosso país reagira a ele à época; e, internamente, pela imperativo de estabelecer as bases de uma nova matriz de políticas públicas para a condução do desenvolvimento educacional brasileiro em face das novas perspectivas de desenvolvimento do País.[2]

Para contribuir com este processo, especialmente provendo suportes técnicos para seu encaminhamento, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP[3] desenvolveu um conjunto de projetos destinados tanto a este momento de sua formulação e da mobilização social e política com que estava sendo construído, como para preparar as ações que lastrearíam sua implementação e proveriam o necessário monitoramento de seu desempenho e resultados. Dentre aqueles projetos, cabe destacar

---

[2] Uma análise destes processo foi objeto de GUSSO,1994, em número especial de **Em Aberto** dedicado ao Plano Decenal de Educação para Todos. Ver também a documentação reunida em MEC, 1994.

[3] Órgão do Ministério da Educação e do Desporto, fundado em 1938, que tem por missão suprir, com conhecimentos e informações, os centros de decisão desse ministério e prover as suas articulações com os organismos técnicos das administrações educacionais das unidades da federação e com instituições de estudos e pesquisas educacionais.

a estruturação de um sistema de avaliação da educação básica e de um outro sistema, destinado à identificação, estudo e disseminação de inovações educacionais.

O primeiro, além de suas contribuições mais óbvias para o monitoramento do sistema educacional, que são esperadas de qualquer sistema deste tipo, tinha também outro escopo subjacente: tornar públicas informações vitais - e até então escassamente disponíveis - para o conhecimento dos resultados substantivos que vinham, de fato, sendo alcançados pelas escolas brasileiras e do comportamento de alguns fatores-chave de seu funcionamento.

Com isso, esperava-se que as discussões sobre os reais problemas educacionais do país estivessem fundadas em observações mais acuradas e objetivas da ***concretude*** dessas escolas e dos processos que conduzem, e não tanto em visões impressionistas e ideologicamente viezadas, como é muito comum nessa área.

Os propósitos do segundo projeto - que será o campo-objeto deste ensaio - iam um pouco além. Ademais de também disponibilizar informações mais verazes a respeito dessas escolas e de seus desenvolvimentos, ele ambicionava demonstrar que nem tudo, no mundo educacional brasileiro, estava ruim e "despencava ladeira baixo", como transparecia do tom geralmente pessimista e "denunciador" adotado pelos "diagnósticos", pelo noticiário jornalístico e pela retórica política e acadêmica.

Ao contrário disso, ele continha também - malgrado a insuficiência de recursos de toda ordem, a ineficácia da formação e do treinamento dos professores, a escassa difusão e mesmo a pouca relevância das pesquisas e experimentações que lhes deviam apoiar, e o reiterado fracasso dos mais sonoros programas governamentais - um lado pulsante, promissor, em franco crescimento, constituído por milhares de escolas públicas, país afora, que estavam empenhadas em encontrar meios e modos de proporcionar melhor ensino para seus alunos. E não tanto naqueles sítios em que a clientela era mais afluente e exigente e podia satisfazer suas demandas educativas recorrendo a escolas privadas supostamente de melhor qualidade; mas justamente em muitos locais assaz adversos, socialmente, e que demandavam redobrado esforço para superar sua exclusão sócio-econômica e cultural.

Com isso, esperava-se poder persuadir atores sociais e autoridades educacionais de que, mesmo na hipótese de se poder contar com políticas públicas corretas e eficazes (em geral do tipo "up-to-down"), seria indispensável - se se queria promover seriamente e sustentadamente amplas melhorias no sistema escolar - liberar o potencial de mudança contido nessas escolas e nos educadores situados na base deste sistema. Pois aí, mais do que em qualquer outro espaço do sistema, já estavam acontecendo muitas das mais pertinentes inovações necessárias para alcançar os objetivos de transformação educacional preconizados mundo afora e que nucleavam o Plano Decenal.

De modo algum estas eram visões ou propostas inéditas. Elas estavam registradas numa abundante literatura internacional desde o início dos anos oitenta, expressando as reflexões, pesquisas e experimentos suscitados pelas reformas em curso na Europa, nos Estados Unidos, nos países do Leste Asiático e alhures. E faziam parte importante das políticas públicas com que, nessas áreas, se procurava ajustar os sistemas educacionais aos efeitos da globalização da economia mundial e das profundas mudanças políticas e culturais a ela associadas. Aqui mesmo, na América Latina, havia múltiplos exemplos de incorporação dessas idéias e de estudos a respeito de experimentos para levá-las à prática, lançando num novo patamar, mais rico e objetivo, as discussões a respeito das **relações entre educação e estilos e estratégias de desenvolvimento.**

Um bom exemplo residia nos debates que se travavam, então, sobre o documento da CEPAL/UNESCO - *Educación y Conocimento: eje de la transformación productiva con equidad* - que repunha o tratamento daquelas relações no novo contexto mundial e em face das possibilidades e condições para vencer a crise econômica e social que assolara os países da região e retomar seu desenvolvimento com o alcance de maiores níveis de bem estar social e a consolidação de regimes democráticos .[4]

Apesar de um pouco tardiamente, esses temas começavam, também a retornar à agenda de discussões no Brasil, já desde o final dos anos oitenta, *puxados* pelos debates a respeito dos novos "paradigmas" de organização da produção e do trabalho que afetavam os nexos entre educação e mundo do trabalho Mas, ainda assim, sob algumas desconfianças, às vezes sob olhares preconceituosos como os que já o haviam cercado nos anos setenta.[5]

Uma das dificuldades para compreendê-los objetivamente e ampliar sua discussão derivava do fato de que os estudos de economia e sociologia da educação poucas vezes foram bem cultivados no Brasil. De uma parte porque, para a maioria dos economistas e sociólogos, educação sempre foi um tema menor (e um assunto meio estranho); ou, praticamente, uma questão acessória dos estudos sobre emprego e salários, ou uma *variável exógena* nos estudos sobre desenvolvimento. De outra, porque a maioria dos pesquisadores saídos das faculdades de educação só episódica e superficialmente puderam familiarizar-se com economia e/ou com os estudos sobre as dimensões econômicas da

---

[4] Até então, esse documento era pouquíssimo conhecido aqui. Seus temas haviam sido objeto, talvez numa das primeiras vezes no Brasil, de um *workshop*, havido em dezembro de 1989 na Secretaria de Ciência e Tecnologia de São Paulo, no âmbito do Projeto Sistema Nacional de Inovações - coordenado por Luciano Coutinho na UNICAMP. E o próprio documento foi discutido, em 1992-93, numa reunião do CLACSO/Educação em Caracas e, no Rio de Janeiro, num seminário específico do Forum Permanente da Fundação Getúlio Vargas, mediante um convênio entre o INEP e o ISER, coordenado por Vanilda Paiva. Entretanto, sua tradução brasileira só foi publicada há pouco, já em 1996, numa co-edição INEP/IPEA.

[5] Deve ser levado em conta que estas desconfianças em parte se deviam a uma confusão que se estabelecera entre o verdadeiro cerne destes nexos e alguns argumentos com que pretendia justificar as propostas de aplicar às escolas "métodos de gestão da qualidade total".

educação. E mesmo a sociologia da educação - cuja produção é relativamente abundante - padecera quase sempre, salvo exceções tão animadoras como raras, de um tratamento de segunda mão.[6]

Assim, quando, há poucos anos, se atentou para o fato de que a superação da crise de desenvolvimento - prolongada por mais de uma década - implicava uma "fuga para a frente" em face dos desafios da globalização econômica e das novas equações de poder em escala mundial, viu-se que educação deveria deixar de ser prioridade retórica para se tornar variável de primeira linha em qualquer estratégia político-econômica nesse sentido. Adquirir protagonismo neste cenário - a julgar pelas experiências do Japão, da Europa e dos "tigres asiáticos" e pela enorme preocupação dos Estados Unidos com a suposta *perda de competitividade* de sua economia- passava a depender, crucialmente, do alcance pela maioria da população de níveis mais elevados de educação, seja para participar dos processos produtivos, do exercício da cidadania, ou mesmo, como consumidor, da ampla e complexa gama de produtos e serviços postos no mercado.

Apesar disso, num primeiro momento, poucos economistas e educadores brasileiros se sentiram bastante motivados a ir mais a fundo nesta proposição. Os primeiros limitaram-se a buscar modos de "endogenizar" essa variável em seus modelos macroeconômicos, como se, num passe de mágica, as políticas públicas pudessem alterar radicalmente o sistema educativo e fazê-lo prover, por si só, a preconizada qualidade da força de trabalho, num prazo convenientemente curto, para que ela deixasse de "atrapalhar" as estratégicas macro-econômicas.

Dentre os segundos, predominou a hesitação entre o rechaço desdenhoso a mais uma "escamoteação ideológica", desta vez animada pelos "neoliberais", e uma adesão meio descuidada às fantásticas demandas educacionais que adviriam da emergência dos "novos paradigmas tecnológicos".[7]

Felizmente, uns poucos, dentre uns e outros, enxergaram com maior seriedade os enormes desafios educativos e culturais postos pelo capitalismo contemporâneo ao entrar num outro ciclo de desenvolvimento [8]; e daí passaram a surgir estudos feitos sob tratamento mais rigoroso e conseqüente daquelas relações e de suas implicações para os sis-

---

[6] Certamente por boas razões, vários analistas apontaram, como ***vício*** das pesquisas educacionais em nosso país a freqüência das estereotipações "sociologistas", "economicistas", quando não ideologizantes. Avaliações mais objetivas dos problemas enfrentados pela pesquisa educacional são ecnontradas (DEMO,1985); (WARDE, 1990); (GATTI, 1992); e (VELLOSO, 1992). Para uma crítica mais cáustica do ideologismo, ver AZANHA, 1992.

[7] Ver, a propósito, DRAIBE, 1994

[8] Para uma abordagem mais ampla desse "ciclo", ver LIPIETZ, 1991; VELLOSO & MARTINS (Coord.), 1993; e, ainda FIORI, 1994. Para a situação latinoamericana e brasileira ver, respectivamente, CEPAL,1990 (documento a partir do qual se processou a elaboração do *Educación y Conocimiento...*); e VELLOSO, (Coord.), 1990.

temas educativo-culturais no seio das estratégias de desenvolvimento desenhadas para o Brasil e para a América Latina.[9]

No campo da pesquisa educacional, isso requeria superar o vezo de também tratar a "economia" e a "sociedade" como puras instâncias de ***determinação*** dos movimentos do sistema educativo (no fundo, isso equivalente ao tratamento funcionalista das *variáveis exógenas)*, sem maiores atenções seja para a dinâmica interna deste espaço da totalidade histórica, seja para a das múltiplas e permanentes interfaces da educação com seu entorno social. Enredadas numa acepção banalizada dessas "determinações", algumas produções acadêmicas enveredam por um modo normativo de tratar a educação, sobrevalorizando e estereotipando a sua "autonomização" - vista como subtração à sua subordinação ao Estado - como remédio a seu papel reprodutivo e/ou móvel para seu papel emancipador.[10] Pois, do contrário, as forças dominantes da economia e da sociedade estariam ali fora do sistema educativo, para mantê-lo tal qual, em sua constituição interna, e espreitando a sua saída para irremediavelmente selecionar os mais aptos e pré-designados a serem socialmente integrados e a serem empregados produtivamente.

O tratamento vulgarizado destas teorias, ao cabo, levam a negligenciar o impacto dos conflitos para a democratização dos processos de formulação de políticas públicas; e para as conseqüentes possibilidades de mudança educacional contidas da dinâmica interna das organizações escolares, nas tensões que ela gera entre educadores e educandos e que os acicata a questionar suas relações e a engendrar novos meios de encaminhá-las,; inclusive no sentido de rechaço às "armadilhas da dominação" e de se tornarem *loci* da desejada "educação popular".[11]

São, também, raras e exemplares, além de recentes, as pesquisas que conseguem escapar da postura ensaística de "posicionamento" (gosto/concordo ou desgosto/discordo) em face das políticas educacionais, e que se tornam capazes de incorporar e operar conceitos e métodos apropriados à análise e avaliação objetivas do processamento

---

[9] Dentre os estudos "pioneiros" devem ser registrados pelo menos os seguintes: PAIVA, Vanilda . *Produção e qualificação para o trabalho:uma revisão da bibliografia internacional*, Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, set.1989 (sumarizado pela autora em "Produção, qualificação e currículos", **Educação e Sociedade**, 11(32):37-47, 1990); CASTRO, Cláudio M.;ALFTHAN, T & OLIVEIRA, J.B. . **Technical change, skills and implications for basic learning**, Geneve, OIT/Training Policies Branch, 1990 (Discussion Paper, 49);GUSSO, Divonzir A . *Educação Básica no Brasil. Um Desafio à Democratização e à Competitividade*, in VELLOSO, J.P. dos (Org) . **A Questão Social no Brasil**, São Paulo, Nobel, 1991 (Forum Nacional); IEDI . **A Nova Relação entre Competitividade e Educação**, São Paulo, IEI, Jan 1992; LEITE, Elenice . *O resgate da qualificação*, São Paulo, SENAI, julho 1992 (xerografia); SALM, Claudio & FOGAÇA, Azuete . *Modernização industrial e recursos humanos*, **Revista do Instituto de Economia (UNICAMP)**, Nº 1, agosto 1992; FOGAÇA, Azuete & SILVA, Luís Carlos E. . *Educação Básica e Competitividade*, in VELLOSO, J.P. dos & ALBUQUERQUE, Roberto C. de (Coord) . **Educação e Modernidade**, São Paulo, Nobel, 1993 (Forum Nacional).

[10] Para uma abordagem mais rigorosa das teorias críticas em educação, no Brasil, ver, por exemplo, SILVA, 1992 e MARQUES, 1988 .

[11] Uma linha alternativa e mais consistente de estudo desta dimensão é encontrada em TEIXEIRA, 1990.

e dos efeitos dessas políticas. E que contribuem, por isso, para incrementar a compreensão daquelas possibilidades, para iluminar a praxis política dos atores envolvidos e, ainda, ajudar na escolha das alternativas mais eficazes de concepção e instrumentação de mudanças educacionais.

Desse modo, em suma, permaneciam sem adequada cobertura de pesquisas e de reflexões consistentes algumas das questões mais importantes para iluminar as políticas educacionais, seja em relação aos seus macro-direcionamentos, seja, principalmente, em relação ao conhecimento e ao domínio dos fatores "endógenos" aos processos educativos e de gestão escolar - e por isso sujeitos à consideração e decisão dos próprios educadores - que poderiam acionar as mudanças necessárias e levar as escolas a alcançarem maior eficácia e efetividade.

Frente a este quadro crítico das contribuições da pesquisa e da constituição temática dos debates educacionais, viria a calhar um novo diálogo que associasse aos incipientes estudos brasileiros as informações sobre as reformas educativas de outros países e as diretrizes e propostas estratégicas contidas em documentos como os da Conferência de Jomtien e o da CEPAL/UNESCO, repondo aquele tema nas trilhas emergentes no cenário internacional.

E mais, interligando a essas abordagens analíticas as proposições de estratégias de políticas e de medidas tático-operacionais para encaminhá-lo à prática. Com a vantajosa particularidade de que as proposições daqueles documentos fundavam-se em abundantes referências às especificidades da América Latina e às práticas de inovação educacional que já se vinham desenvolvendo nos vários países, em distintas dimensões dos seus sistemas de ensino e de formação profissional. Ao mesmo tempo em que ofereciam um panorama mais amplo e articulado das muitas questões envolvidas, e que vinham sendo tratadas apenas em parte e de modo "meio solto" pelos estudos brasileiros sobre educação e ciclos de desenvolvimento.

Em especial, para o que aqui nos interessa, esta associação poderia levar a discutir mais a fundo o papel que poderiam desempenhar processos de inovações contínuas na constituição de novos horizontes de desempenho dos sistemas educativos no quadro das transformações econômicas e sócio-políticas em andamento na região.

Mudar a educação: para quê e como ? Estas as perguntas fundamentais que se faziam nestes estudos. Ao contrário daqueles em voga na década de 60-70 sobre recursos humanos/capital humano, percebia-se não se tratar, absolutamente, de ajustar o perfil quantitativo da oferta de escolaridade e formação profissional às demandas por trabalho do sistema produtivo. As transformações econômico-sociais e políticas exigiam agora reformas profundas nos sistemas educativos, em sua própria natureza e nos fundamentos de seus processos de desenvolvimento humano.

Ademais, por fim, trazer esses temas a debate em nosso país integrava-se àqueles esforços mais amplos que se procurava desenvolver no Ministério da Educação e, no caso, no INEP para abrir novas possibilidades de políticas públicas de mudança educacional. Incipientemente, - por meio das avaliações de desempenho escolar - os dados a respeito dos resultados de aprendizagem e do perfil da docência e da gestão escolar ajudavam a iluminar melhor o quadro de problemas "endógenos" enfrentados pelas bases do sistema educativo escolar. Noutra, simetricamente complementar, tratava-se de explorar novas linhas de estratégia de intervenção sobre este sistema, sinergizando as macro- e meso-políticas de talhe "up-to-down", com a valorização e potencialização dos movimentos internos das escolas em direção a melhores padrões de desempenho e de resultados.

Um dos instrumentos para esta última, deveria consistir na "revelação" e disseminação - e virtualmente na estimulação - desses movimentos, que já se sabia serem consideravelmente significativos em vários pontos do país. Para concretizá-lo, imaginou-se e se pôs em marcha um projeto relativamente simples, de constituição de um "network" de informações que tomou a forma de um Centro de Referências sobre Experimentos e Inovações Educacionais.

Este ensaio tem por objetivos, portanto, registrar os pressupostos conceituais e metodológicos com que se fundamentava o projeto, descrever suas estruturas básicas e os resultados que ele foi produzindo no curso de seus dois primeiros anos de implementação e, por fim, extrair algumas lições dessa experiência. Em contraponto à visão crítica até agoira desenvolvida, a primeira parte procurará alinhar alguns argumentos em favor das possibilidades intrínsecas dos sistemas educativos contribuírem para suas próprias transformações - correspondentemente às que ocorrem em seu entorno - seja por meio da difusão de inovações suscitadas por suas bases, seja por meio de uma incrementada capacidade de resposta a estímulos advindos de políticas públicas em si propensas à mudança e inovação. Na segunda parte, será descrito como a concepção do projeto Centro de Referências sobre Inovações e Experimentos Educacionais surgiu e foi amadurecendo com sua implementação e a que resultados foi chegando. Os possíveis desdobramentos desta experiência e indicações para seu desenvolvimento serão objeto da parte final.

2. Processos de Inovação e Inovações Educacionais

A crença em que mudanças e inovações eclodem como caminho de saída das crises não é, em absoluto, novidade alguma. Ela esteve sempre subjacente a um dos mitos basilares dos ***tempos modernos*** - como brilhantemente questionou Chaplin - subsumida

na crença mais ampla de que a humanidade está fadada ao progresso e, como decorrência natural dele, à felicidade. E assume, a cada vez, um ar de novidade, ao voltar ao centro das atenções, quando cada crise social amadurece e põe em evidência mudanças que, já antes, vinham emergindo das práticas sociais correntes, para se tornarem, em se generalizando, elemento "normal" de um novo ciclo de seu desenvolvimento.

De uns tempos para cá, outra vez, notadamente no campo da educação, movimentos de inovações voltam à ordem do dia. Entretanto, cumpre notar que já não se referem - a crise e as inovações - às mesmas coisas a que se referiam, por exemplo, no final dos anos sessenta.

A *crise dos sistemas educacionais*, segundo uma das mais difundidas interpretações dessa época, decorreria principalmente da assimetria entre os ritmos de crescimento das demandas por educação (mais extensa e para mais gente) e dos recursos disponíveis para atendê-las:

> *"Para fazer face ao afluxo de alunos (...) os meios alocados ao ensino aumentaram, depois de 1950, mais do que jamais o fizeram no passado.*
> *Contudo, a logística (formação de novos docentes, construção de escolas, suprimentos de materiais e manuais, outorga de bolsas de estudos e abertura de créditos necessários para financiar todos estes esforços) ficou longe de acompanhar o crescimento da demanda, constrangendo consideravelmente a capacidade dos sistemas de ensino para satisfazê-las."*

Ademais, as perspectivas eram de que este descompasso viria a aumentar, e este perigo

> *"... é particularmente angustiante para muitos dos países em desenvolvimento, nos quais as possibilidades financeiras já foram exploradas quase até o ponto de ruptura sem que qualquer efetivo reforço esteja à vista."*

Em especial, porque os custos da educação vinham aumentando constantemente e os resultados obtidos deixavam muito a desejar, em face das emergentes exigências sociais e econômicas; ao mesmo tempo em que os sistemas se mantinham inertes e ineficazes:

> *" Presas desta situação inexorável, os sistemas de ensino têm geralmente reagido - se é que se pode dizer isso - continuando a «agir como de costume» .(...) As velhas disposições, que prestaram bons e leais serviços outrora - sistemas de administração, programas escolares e métodos*

> *de ensino, salas de aula acolhedoras, formação e recrutamento de docentes e outros costumes e hábitos do ensino tradicional - tornaram-se falhas, confrontadas às novas situações.(...) A ótica do «agir como de costume», que não é senão outro modo de chamar a inércia característica dos sistemas de ensino, incapacitou-os de operar sua própria transformação interna com a agilidade que reclama a rápida evolução da conjuntura."*
>
> *" São por estas razões combinadas que, no mundo todo, os sistemas de educação estão hoje em crise."* .(COOMBS, 1968, pg. 241-243)

Para fazer face a isso, preconizava-se uma estratégia fundada em dois princípios. O primeiro consistia em

> *"colocar ênfase sobre as relações entre os diferentes elementos (do sistema)"*; a fim de alcançar melhor *equilíbrio dimensional* entre a oferta em seus diferentes níveis e modalidades e as respectivas demandas sociais e dentro do próprio sistema, de modo a que cada segmento se mostrasse congruente com outro, especialmente no sentido de manter uma justa distribuição social das oportunidades e, ao mesmo, tempo, uma simetria com as necessidades econômico-sociais;

e o segundo em

> *" dar um papel de primeiro plano à inovação, e isso em todos os setores de todos os sistemas educativos."*

Pois o

> *" nó do problema consiste em obter de sistemas de ensino letárgicos que eles despertem e que se renovem mais rapidamente, no sentido em que é necessário. (...)*[e] *Para que nossa estratégia tenha êxito, é preciso que a inovação se torne - pois jamais o foi antes - uma maneira de ser da educação."*

Por isso, se propunha " *como objetivos prioritários:*

> *a) modernizar os sistemas de administração*
> *b) modernizar os docentes*
> *c) modernizar os processos de ensino*

d) aumentar os meios financeiros da educação

e) dar maior importância à educação não escolar"

(idem, pgs.244-245)

No fundo, as bases conceituais que fundamentava aqueles argumentos e estes objetivos eram substancialmente as mesmas de algumas das características básicas do *regime de acumulação* próprio deste ciclo das economias capitalistas e que se via ocorrer por toda parte, seja nos países "centrais" como em muitos da "periferia": aumentos constantes de produtividade por incorporação de insumos e processos produtivos mais aperfeiçoados, de métodos mais apurados de organização do trabalho e das unidades produtivas, translado de uma parte dos ganhos de produtividade para os salários, a fim de alargar os mercados e absorver os produtos recém-criados ou inovados por diversificação dos existentes, e, ao cabo, empregando ao máximo os recursos materiais e humanos então economicamente disponíveis. (LIPIETZ,1991, pgs.29-34)

No plano da organização social, a mudança em instituições e padrões de conduta era também foco de atenções. Estas decorriam de uma percepção de que o desenvolvimento econômico - que operava, especialmente no setor industrial, com aquelas características - dependia - talvez como pré-condições - de alterações na tessitura social e cultural. Como a que se viu no Brasil mais ou menos à mesma época:

> " *Os problemas da mudança social, com os dividendos que ela produza e distribua socialmente estão na ordem do dia.* ***Nos países subdesenvolvidos*** *(grifo do autor), especialmente, as esperanças de todos voltam-se para o "desenvolvimento rápido", a "aceleração dos crescimento econômico", "a intensificação do progresso social", etc."*
>
> " *A importância das atitudes e das motivações desfavoráveis à mudança social tem sido ressaltada, com maior ênfase, desde que se descobriu que o "arranco econômico" depende de uma fase prévia de modificação mais ou menos rápida, mas sempre profunda, da herança cultural tradicional. O comportamento dos agentes econômicos é largamente determinado por fatores psico-sociais e sócio-culturais, havendo grande interesse em conhecer como estes fatores concorrem, estrutural e dinamicamente, para manter um apego irracional ao* ***status quo*** *ou para impedir iniciativas inovadoras de teor construtivo para o desenvolvimento econômico."* (FERNANDES, 1963, pgs.201 e 203)

A progressão dos avanços nas técnicas e nos métodos de organização da produção, nos países mais desenvolvidos, supunha-se, incrementava exponencialmente a demanda por pessoas com instrução mais longa e/ou com qualificações mais específicas e

periodicamente renovadas, em especial para as atividades de Pesquisa & Desenvolvimento, geradoras das mais importantes inovações, e para o gerenciamento e supervisão dos processos produtivos e de gestão que iam sendo inovados.

Nos países em desenvolvimento, não apenas a formação destes recursos humanos seria ingentemente requerida, como um esforço ainda maior para generalizar a educação elementar - e as competências mínimas de ler e escrever e de calcular exigidas para o treinamento profissional - para os contingentes de trabalhadores deslocados das zonas rurais pobres que seriam incorporados às atividades industriais e de serviços e às crescentes aglomerações urbanas.[12]

Em contrapartida do que, contingentes cada vez maiores de pessoas, nuns e noutros destes países, demandavam receber instrução e treinamento mais longos, diversificados e específicos na expectativa de acessar as oportunidades de emprego e de mobilidade que iam surgindo. E tais demandas não cessaram de aumentar, mesmo quando o volume das ofertas de instrução/treinamento começou a se mostrar muito superior ao que era realmente requerido pelo sistema produtivo. Pressão essa que parecia levar ao limite as possibilidades de alocação de recursos aos sistemas educativos; ... a menos que se encontrassem modos inovadores de aumentar sua produtividade e, assim, atender tais demandas sem subtrair meios para atender outras demandas sociais igualmente prioritárias.[13]

Contudo, a realidade das relações educação-produção tornara-se muito diferente. Com efeito, as pesquisas de sociologia do trabalho dos anos setenta-oitenta mostraram que, à medida em que se adensava o capital com progressiva divisão do trabalho nas linhas de produção direta, de fato a **qualificação média** do conjunto dos trabalhadores se elevava - em consonância com os achados das pesquisas que encontravam forte correlação entre aumentos de produtividade e nível educacional da força de trabalho empregada.

No entanto, com evidentes incrementos da dispersão destes níveis entre os contingentes ali empregados. Ou seja, aquela elevação era consistentemente acompanhada de ampliada polarização do valor dos empregos, concentrando-se, de um lado, em pe-

---

[12] Leve-se em conta, ainda, o contexto em que se realizou a Conferência Mundial de Williamsburg, à qual o relatório do Prof. Coombs se dirigia: o das rebeliões estudantis dos anos sessenta. Para revisitar o tema, ver o Capítulo IV- *La Constestation*, de TOURAINE, Alain . **Université et Société aux États-Unis**, Paris, Éditions du Seuil, 1972; e os Capítulos 9, 10 e 11, de HABERMAS, Jürgen . **Teoría y Praxis. Estudios de Filosofia Social**, Madrid, Tecnos, 1987.

[13] Em verdade, mostravam-se errôneos dois pressupostos do argumento de que a produção educacional reagiria e responderia às demandas por trabalho qualificado postas pelos sistemas produtivos: (1) "determinadas transformações da demanda do sistema ocupacional são subordinadas ao tipo e à quantidade das exigências feitas à força de trabalho"; à medida em que secularmente esta se desloca do setor primários para o secundário e terciário e estes últimos tendem - devido à racionalização, à acumulação de progresso técnico e ao adensamento do capital - a adotar processos produtivos mais complexos, os requerimentos de qualificação ***média*** dos trabalhadores tenderia a aumentar constantemente;e (2) "o processo de ***educação formal*** realmente conduz à produção daquelas qualificações que, de forma crescente são demandadas pelas instituições do sistema ocupacional." (OFFE, 1990, pg.15-16).

quenos contingentes de empregados e operários um alentado "capital humano" - refletido em seus altos níveis educativos, de treinamento e de remuneração - e, de outro, uma crescente massa de trabalhadores menos qualificados.

E este qualificativo se devia menos à extensão de sua escolaridade, do que às habilidades e conhecimentos específicos que realmente deviam empregar em suas tarefas; ou, em outros termos, trabalhadores que ocupavam postos de trabalho "desqualificados", mas que em seu conjunto participavam (sistemicamente) de uma produção coletiva de alta produtividade.[14]

Isto no entanto, não impedia que o imaginário social mantivesse a impressão de que o progresso técnico exigia mais educação de **todos** os que trabalhavam nesse sistema. E, em conseqüência, pressionasse por maiores oportunidades de educação formal e formação profissional. Contudo, é preciso atentar para o fato de que, embora a educação para o trabalho figure como *slogan* de frente destas pressões, as políticas educacionais de fato incorporam, constitutivamente, "outras finalidades" para a educação.

Algumas são referidas ao "econômico" no sentido de não só de "preparar" os indivíduos para empregar-se e poder ocupar postos de trabalho, como para moldá-lo às relações sociais de produção e de dominação. Outras, no entanto, são referidas ao "sócio-político", no sentido de atribuir aos educandos competências para as relações interpessoais e grupais, para a "vivência" em situações socialmente mais complexas, para assegurar a coesão social, etc.

E o conjunto destas finalidades reverte, ao cabo, em *aportes de legitimação*, principalmente na medida em que os meios e modos de ação implicados nos "problemas estruturais" do próprio sistema educativo se transformam também em objetivos de políticas educacionais, ampliando-lhe o acesso a diferentes grupos sociais, assim reduzindo as tensões decorrentes das desigualdades dos mecanismos de seleção, satisfazendo as demandas da própria burocracia educacional, e assim por diante.

Passados mais de vinte anos, este aglomerado de finalidades avulta e passa a assumir novas configurações "qualitativas" ou a abandonar outras que são consideram obsoletas. Em razão do quê, novamente se volta a pleitear reformas e inovações em educação; porém, com direcionamento muito diverso, embora fortemente relacionada, como antes, às demandas derivadas das ondas de inovações que, cumulativamente, se impuseram como "saída" para as crises que apremiaram o regime de acumulação das economias a partir de meados dos anos setenta e início dos oitenta.

Intensificadas desde o pós-guerra, as mudanças tecnológicas que aparelharam o seu sustentado crescimento por mais de quarenta anos, terminaram por gerar profundas

---

[14] Para uma boa revisão da literatura internacional, cf. PAIVA, 1989; uma discussão também ampla e que inclui o caso brasileiro, cf. SALM & FOGAÇA, 1994

transformações qualitativas, tanto nas bases técnicas como de organização desses sistemas; as quais se propagaram por toda a estrutura social e política que os articulava.

Diz-se então que a dinâmica do desenvolvimento capitalista passa a depender menos da incorporação de novos recursos materiais e humanos, e mais da incorporação de conhecimento científico-tecnológico e de informações ...e de novos modos de vida. Principalmente em segmentos de vanguarda da indústria e de alguns serviços, começam a ser superados os padrões "tayloristas-fordistas" de organização do trabalho e da produção, a qual tende a assumir novas configurações que permitam atuar com flexibilidade e adaptabilidade a um mercado continuamente cambiante e mais fortemente competitivo. Fala-se num "novo paradigma", embora nem sempre aquela superação signifique uma radical substituição de uma por outra modalidade de organização da produção, *knwoledge intensive*.

Com a particularidade, agora, de que estes avanços não vêm acompanhados de um crescente nível (agregado) de emprego como no passado; , ao contrário, vem-se observando acentuadas assimetrias entre o crescimento possível da produção e o crescimento das demandas por força de trabalho, ao mesmo tempo em que ocorrem consideráveis mudanças nas estruturas ocupacionais e de distribuição setorial dos postos de trabalho.

Algumas correntes de interpretação advertem para o surgimento de uma *jobless growth society* (algo como uma sociedade de crescimento desempregador); enquanto seus críticos sustentam que o aumento do desemprego é um fenômeno transitório, que seria superado à medida em que avançassem a desregulação e o ajustamento das forças de mercado. Outros ainda, argumentam também com a transitoriedade dessas tendências ao desemprego (ou à redução do crescimento do nível de emprego), atribuindo-a, no entanto, a diferentes razões: (1) ou ao fato de que apenas ao se completar o processo de transformação do paradigma tecnoeconômico, o sistema voltaria a crescer com pleno emprego; (2) ou ao fato de que, para ordenar este emergente regime de acumulação, ainda não se haver estruturado um correspondente e eficaz novo regime de regulação, que inclua a formulação de novos macro-objetivos sociais e novos padrões e mecanismos de distribuição da riqueza gerada.

O interessante é que, sob quaisquer desses argumentos, a questão da «qualidade dos recursos humanos» é considerada um componente vital das estratégias de desenvolvimento. Seja, numa perspectiva micro-econômica para dar conta da operação de unidades produtivas (e de cadeias produtivas) técnica e organizacionalmente mais complexas. Seja do ponto de vista da própria expansão macro-econômica e das transformações sócio-políticas que isso implica. (BENGTSSON,1991; LIPETZ, 1991; FOGAÇA &SALM, 1994).

Em contrapartida do que, outra vez, se fortalecem demandas para que maior proporção de pessoas disponha de ***educação básica*** mais sólida e possa acessar processos ***permanentes*** de educação e capacitação para acompanhar o surgimento e as contínuas modificações de oportunidades de emprego e de mobilidade - e dos modos de vida - que se anunciam como efeitos das transformações globais.

Vale atentar para as qualificações desta relação educação-desenvolvimento que foram assinaladas, em recente reunião de ministros da educação europeus, pelo secretário geral da OCDE :

> *" À medida em que o século XX alcança seu final, rápidas e profundas mudanças afetam a ordem econômica e política mundial. As tecnologias, a comunicação e a integração econômica internacional avançam em ritmo acelerado. O saber e as competências serão, daqui por diante, fatores cada vez mais importantes de ascenção econômica e social. Para enfrentar os novos desafios econômicos e responder às aspirações pessoais, culturais e sociais, os governos têm feito das reformas dos sistemas de ensino uma prioridade. Pois tanto a prosperidade econômica como a coesão social e a plena e integral participação dos cidadãos nas sociedades democráticas assentarão sobre uma população bem instruída. "*

Por isso, as políticas educacionais deverão ter por foco:

> *" a importância capital da aprendizagem durante toda a vida para o enriquecimento da vida pessoal, a estimulação do crescimento econômico e a manutenção da coesão social...[porquanto]...essa abordagem ambiciona dar a cada indivíduo as bases do conhecimento e motivação necessária para continuar a instruir-se ao longo de toda sua existência. "*

pois, em face da prevista mutabilidade dos mercados de trabalho, da contínua inovação em produtos e serviços e em processos e formas de organização, nas combinações de competências requeridas pelas novas ocupações,

> *" há o risco de se criar uma clivagem entre os que farão tudo para adquirir e aplicar os novos conhecimentos e competências e aqueles que ficarão à margem da "sociedade da informação".*

Em vista disso:

"As estratégias de aprendizagem permanente devem responder diretamente à necessidades de desenvolver nas economias e nas sociedades da OCDE uma faculdade constante de adaptação e renovação. Colocando ênfase sobre a capacidade e o desejo de todos de aprender, esta estratégia poderá nutrir e liberar a energia criadora dos indivíduos, fortalecer a coesão social e os fundamentos democráticos da sociedade, e dar a todos os atores econômicos a capacidade de se adaptar." [15]

Um posicionamento muito semelhante já havia sido adotado no documento CEPAL/UNESCO, ao resumir seus argumentos e informações de diagnose e prospecção, valendo a pena transcrevê-lo na íntegra:

"Das análises prospectivas aqui expostas, infere-se que:

a) parece evidente a profunda defasagem entre o sistema tradicional de ensino, cujos fundamentos foram estabelecidos no século XIX, e as necessidades da sociedade que se perfila para o século XXI, com um paradigma produtivo que muda vertiginosamente e cada vez mais baseia seu desenvolvimento no conhecimento, progresso técnico, inovação e criatividade;

b) para incrementar sua competitividade, o maior desafio enfrentado pelas nações é a qualidade do ensino; haverá necessidade de grupos cada vez mais numerosos de indivíduos com boa formação, o acesso aos códigos culturais terá que incluir a aquisição de novos valores, o acúmulo mecânico de conhecimentos deverá ser superado; terão que ser estimuladas a autonomia individual, a capacidade de inovar e se renovar, de criar e participar - condições essenciais para o exercício da cidadania e para vencer no mundo do trabalho;

c) as opiniões convergem também para o fato de que a transformação educacional depende do esforço de múltiplos agentes, entre os quais se destacam os que atuam no mercado de trabalho. A aproximação entre o sistema educacional, o mundo das comunicações e a esfera do trabalho torna-se fundamental para o desenvolvimento de pessoas competitivas em nível internacional e cidadãos ativos no mundo do próximo século;

---

[15] Cf. PAYE, Jean-Clude . *Stratégies pour une société d' apprentissage*, L' Observateur de L'OCDE, 199:4-5, 1996

d) a função educacional do futuro não poderá ser exercida por uma estrutura rotineira e hierarquizada, com "professores funcionários" e uma sociedade indiferente às suas necessidades financeiras. Autonomia, responsabilidade administrativa, experimentação e vinculação com a comunidade deverão constituir características dos lugares onde se desenvolva o processo educacional. (Não obstante, ao destacarem a necessidades desse impulso descentralizador, os estudos prospectivos advertem que ele traz consigo um alto risco de desintegração e multiplicação das desigualdades, que poderia conduzir a uma crescente diferenciação entre minorias formadas para manejar o futuro e maiorias vinculadas ao passado ou excluídas do dinamismo da modernidade. Daí que, juntamente com a descentralização, destaque-se a importância da integração, da compensação social em favor dos desfavorecidos e das políticas destinadas a conter as tendências de segmentação do mercado e da educação); e

e) em síntese, os estudos prospectivos demonstram que, ao converter-se o conhecimento no elemento central do novo paradigma produtivo, a transformação educacional torna-se o fator fundamental para o desenvolvimento da capacidade de inovação e da criatividade, juntamente com a integração e a solidariedade, aspectos-chave tanto para o exercício da moderna cidadania quanto para alcançar altos níveis de competitividade. (CEPAL/UNESCO, 1996,pg 187-188)

Em face disso, as macro-estratégias de **educação para todos** - como a propugnada neste documento e reiterada no Plano Decenal brasileiro - deveria assentar em quatro eixos interdependentes:

eqüidade - que "pressupõe igualdade de oportunidades, compensação das diferenças, desenvolvimento equilibrado e coesão do corpo social em seu conjunto";

desempenho - que "interessa à eficácia (metas) e à eficiência (meios), avaliando rendimentos e ***incentivando a inovação***";

integração - "implicando o ***fortalecimento da capacidade institucional*** para garantir a igualdade e a integração de todos os cidadãos a códigos, valores e capacidades comuns";

descentralização - "mediante ***autonomia e responsabilidade das unidades de ponta*** para que executem os programas educacionais com pertinência e eficácia na alocação de recursos". (CEPAL/UNESCO, 1996, pg. 200) (*grifos nossos*)

Em decorrência, ademais daqueles tipos de inovações pleiteados ao final dos anos sessenta - nitidamente ***tecnológicas***, como se verá adiante - os sistemas educativos estariam sendo instados, agora, a desenvolver inovações ***organizacionais*** e ***socio-culturalmente substantivas*** (isto é, de seus valores fundantes, nos perfis dos objetivos de aprendizagem e nos padrões de qualidade desses resultados e na equalização de seus impactos sociais) que tanto devem contribuir para aumentar seus padrões de eficiência - sem dúvidas uma condição material para efetivamente universalizar o acesso às oportunidades de educação básica - como sua efetividade e, especialmente, sua eficácia social; vale dizer, o incremento capacidade escolar de processar bem as aquisições de conhecimentos, habilidades e competências e de proporcionar aprendizagens que sejam sócio-política econômicamente relevantes.

Para isso, no entanto, se faz imperioso conhecer melhor como as escolas realmente operam e podem produzir seus resultados. E as pesquisas sobre educação, no mundo todo, estão sendo desafiadas a isso para melhor iluminar as opções de política pública no plano micro-escolar, mais do que no do conjunto dos sistemas de ensino.

Abstraídos os qualificativos, condicionantes e advérbios daqueles discursos sobre o papel da educação no novo ciclo de desenvolvimento, vê-se que eles significam, no sumo, demandar dos sistemas escolares - ou mais amplamente, das unidades educacionais , principalmente, maior eficiência - para pode materialmente atender o maior número -, mais efetividade - extraindo o máximo possível de resultados educativos dos processos tal como eles podem ser estruturados - e, enfaticamente, qualidade destes resultados para que eles habilitem os cidadãos a participar ativamente de uma vida social mais complexa.

Uma diferença essencial em relação aos discursos anteriores sobre as crises educacionais, está em que efetividade e qualidade assumem maior peso nessa equação. Por isso torna crucial o saber como conduzir as escolas concretas, historicamente constituídas do modo como hoje elas se encontram, a lançar-se a escopos sócio-econômicos e culturais como os que estas demandas propõem ? Afinal elas têm suas regras de funcionamento, suas estruturas e especialmente uma cultura profissional que demarca as condutas de seus agentes. E essa constituição é regulada - bem ou mal - por um sistema de administração a que se atribui a implementação das políticas públicas relativas a seus fins e meios. E o que se lhes está pedindo, no novo discurso sobre o papel da educação no

desenvolvimento, já não é apenas que se tornem ainda mais eficientes, ou que se lhes supram apenas mais e melhores condições e meios para trabalhar com seus alunos.

Regra geral, para os sistemas educativos tais como existem, há um repertório de políticas que mais acima dissemos seguir "modelos convencionais"; ou seja, caracterizados por **intervenções orientadas para a logística**. Dado que não estavam sendo exigidas mudanças substantivas em suas funções macro-sociais, seus objetivos nucleares apenas incremental e marginalmente se alteravam. Então o de que se tratava era de melhorar seu funcionamento, em especial pelo suprimento de meios para alcançar objetivos de aprendizagem rotineiramente estabelecidos. Fossem estes meios os insumos escolares *stricto sensu* (recursos docentes, materiais de ensino, equipamentos, espaços físicos, etc), as formas e métodos de administração desses meios (tipos de escolas, regras e regulamentos, técnicas de gestão, etc), ou as normas e orientações a respeito dos currículos, organização e regime escolar, da formação e encarreiramento dos professores e demais agentes educativos.

Estes modelos convencionais de política assentam na suposição de que o suprimento suficiente e a melhoria dos atributos "funcionais" desses elementos resultariam em, pelo menos, duas ordens de resultados: mais aprendizagem (por unidade de tempo) e mais fluida progressão dos alunos ao longo de cada nível de ensino, de modo que, a cada *pit stop* (e respectivo diploma ou signo de credenciamento social) eles pudessem ser considerados como tendo adquirido o máximo possível de um bloco de conhecimentos e habilidades (este também estatuído, de algum modo, como socialmente desejável).

Os temas das discussões públicas refletem os elementos deste modelo, ao se desenvolverem em torno de alguns indicadores por meio dos quais seus elementos são observados. No caso dos efeitos, por exemplo, é dito que "o sistema é injusto porque o governo não cria escolas para todos"; e se refere ao indicador de acessibilidade, que aumenta em função dos investimentos em construções escolares e da contratação de mais professores. Também se diz que além de injusto, ele é ineficiente porque "são muito altas as taxas de repetência e evasão"; referindo-se aos coeficientes de rendimento do fluxo escolar, que medem quantos, dentre os alunos que iniciam uma série ou nível de ensino, conseguem conclui-la(o) no tempo previsto. O equívoco, neste último caso, está em que a repetência e a evasão não são propriamente problemas, mas sintomas derivados de um problema: os efeitos da baixa efetividade. Como as escolas têm por regra "aprovar" apenas aqueles alunos julgados aptos no domínio de, pelo menos, uma fração mínima dos conteúdos curriculares que devem ser ministrados naquela série ou nível, quem não consegue é reprovado e tem de repetir a série; e quem repete várias vezes acaba desistindo, e se evade.

Para enfrentar estas críticas e as pressões decorrentes, a política educacional convencional trata de atacar os fatores julgados "culpados" por esses maus resultados; ou na

melhor das hipóteses, trata proativamente de estabelecer metas mais ambiciosas,por meio, entre outras medidas, do suprimento de mais insumos, melhoramento dos existentes, de novas regras e orientações para melhorar a gestão escolar, ou pela introdução de variações nos objetivos de aprendizagem e/ou nos planos curriculares. Vem a ser intervindo sobre o montante e o "peso relativo" de alguns dos insumos do processo em busca de melhores efeitos nos produtos ou na eficiência escolar. Raramente questionando estes objetivos e planos ou a pertinência daquelas outras intervenções para a melhoria da efetividade dos processos de ensino. [16]

Também de modo diferente de antes, espera-se menos **reformas** centralmente iniciadas e conduzidas, do que ***estratégias de políticas públicas*** que (1) potencializem a criatividade e a capacidade inovadora das unidades de base em face de sua maior responsabilização pelos resultados substantivos, e que, ao mesmo tempo, (2) aumentem a capacidade institucional das instâncias centrais e intermédias do Estado para assegurar a expansão equilibrada do conjunto do sistema, sua consistência com as trajetórias de desenvolvimento social e, em especial, a prevenção das polarizações e desigualdades e a compensação das disparidades sociais e espaciais. [17]

Outra vez, sem grandes diferenças em relação ao como tendem a se configurar as linhas emergentes dos novos padrões de regulação que deverão articular o regime de acumulação do novo ciclo de desenvolvimento.

No plano de base dos sistemas de provisão social (como o são os de educação), deverão reiterar-se, claro que com as especificidades próprias, dinâmicas de desenvolvimento de natureza não muito diferentes daquelas que ocorrem com os sistemas produtivos. Essencialmente, tornando-os tão dependentes do influxo de conhecimentos e técnicas externamente gerados, como de movimentos inovativos endogenamente processados.

Não caberia aqui uma extensa revisão das análises sobre a nova dinâmica de reprodução dos sistemas econômicos contemporâneos e suas repercussões sobre os sistemas de provisão social. Entretanto, vale recorrer a pelo menos a alguns de seus achados, a fim de referenciar suas virtuais projeções no campo educacional.

De um modo amplo, esses analistas concordam em que "*inovação é uma nova idéia, que pode ser uma recombinação de velhas idéias, um esquema que desafia a ordem presente, uma fórmula, ou uma abordagem original que é percebida como nova pelos indivíduos envolvidos*".

Nos estudos mais recentes, esta particularização significa um sobrepasso, adiante da tradicional acepção schumpeteriana de que há uma seqüência *invenção- dissemina-*

---

[16] Para um instigante debate crítico sobre as pesquisas sobre eficiência escolar, questionando sua pertinência para compreender as questões de efetividade e sua utilidade para desenhar políticas públicas consistentes com a busca de excelência ou qualidade educativa, ver, por exemplo, HANUSHEK, 1995 e KREMER,1995

[17] Cf. TIMAR & KIRP, 1987

ção- inovação-imitação-mudança que se espraia pelo sistema em função de desafios de mercado e/ou de qualidades excepcionais dos empresários empreendedores (*entrepreneurialship*). Eles salientam que, não necessariamente, a inovação é algo inédito no ambiente geral; um novo modo de proceder seria provocado - nem sempre por um aporte externo de novos conhecimentos - mas pela percepção da existência de um problema, datado e situado em algum *set* produtivo específico, e que precisa ser equacionado e resolvido de modo diverso daqueles costumeiramente adotados para que a organização se desenvolva, ou pelo menos sobreviva.

Mais do que o conteúdo intrínseco da inovação, portanto, a preocupação central passa a ser com o processo por meio do qual problemas são detectados e abordados, levando a desenhar e implementar inovações para solvê-los. E mais do que isso, o desenvolvimento de atitudes e condutas que tornem efetivos e eficazes estes processos, tornando-os um componente constante na ação administrativa: o gerenciamento de inovações. E, diga-se de passo, tanto em organizações privadas como públicas.

Para esta abordagem,

> "*o processo de inovação é definido como o desenvolvimento e implementação de* ***novas idéias*** *por* ***pessoas*** *que, ao longo do tempo, estão engajadas em* ***transações*** *com outras num* ***contexto*** *institucional.*"

E a cada um dos elementos-chave assinalados, corresponde um dos problemas centrais do gerenciamento de inovações:

> "*primeiro há o* ***problema humano de gerenciar a atenção****, na medida em que a pessoas e organizações costumam estar mais propensas a cultuar e preservar as práticas existentes do que a prestar atenção ao desenvolvimento de novas idéias"; e tanto mais uma organização se autoconsidere bem sucedida, mais difícil será conseguir que as pessoas despertem para novas idéias, necessidades e oportunidades;*
>
> "*segundo,* ***o problema de processo é tornar idéias "um bom negócio"****, de modo a que as idéias inovativas sejam implementadas e institucionalizadas; conquanto a invenção ou a concepção de tais idéias possa ser um ato individual, a inovação (invenção e implementação de novas idéias) é uma realização coletiva de impulsionar e conduzir essas idéias em termos de "good currency". A dinâmica social e política da inovação torna-se predominante à medida em que se empregam as energias e comprometimentos que são requeridos, por meio de coalizões de grupos de interesse, para desenvolver a inovação.*"
>
> "*terceiro, há* ***o problema estrutural de administrar as relações entre as partes e o todo****, que emerge da proliferação de idéias, pessoas e transa-*

> *ções que uma inovação acarreta em seu curso. Uma característica comum dos processos inovativos é que múltiplas funções, recursos e disciplinas se tornam necessárias para transformar uma idéia inovadora em uma realidade concreta - ainda mais quando os indivíduos envolvidos em cada transação perdem a visão de conjunto do esforço de inovação. Como se pode por o todo nas partes ?"*
>
> *"finalmente, o contexto de uma inovação suscita* ***o problema estratégico da liderança institucional.*** *Inovações não apenas se adaptam aos arranjos organizacionais e produtivos existentes, mas também transformam as práticas e estruturas desses ambientes. O problema estratégico é o de criar uma infra-estrutura favorável à inovação."* (VAN DE VELDE,1988, pgs. 104-105)

Este mesmo autor sugere, em relação à natureza das interações entre esses elementos-chave, uma similitude dos **encaminhamentos** do processo inovativo com o de políticas públicas em geral. Assim como utopias e ideologias de progresso, vagam pelo mundo incontáveis "boas idéias" para melhorar alguma coisa, de maior ou menor envergadura social; muitas se perdem por desatenção e outras por seus próprios deméritos (ou apesar de seus méritos). As que "vingam" o fazem porque são aceitas pelo menos como hipótese de solução para algum problema concreto.

Ou seja, é preciso que haja um "evento disruptivo" - num dado ambiente - que ponha em questão a eficácia de um sistema qualquer, ou a sua capacidade para dar conta de suas finalidades, para que se precipite uma mudança nas políticas com que ele é conduzido; ou o que é parecido, nas regras e rotinas com que se lida usualmente. Torna-se preciso aproveitar alguma idéia "nova" sobre como enfrentá-lo. Mas isso não pode ser reduzido a uma conduta puramente racional.

> " *As pessoas desenvolvem, conduzem, reagem e modificam idéias. Empregam diferentes habilidades, energias e marcos de referência (esquemas interpretativos) em relação a idéias, como resultado de suas experiências, antecedentes e atividades que ocupam sua atenção. No entanto, aderirão a elas, com o tempo, como resultado de processos sócio-políticos que permitam "vendê-las" como se fossem um "bom negócio".*

É preciso ver, também, que essas hipóteses de solução (imbricadas nas invenções/inovações) constituem-se, primariamente, em atos de apreciação, " um complexo processo de percepção que mescla juízos de fato e juízos de valor." E são propostas como

" um problema ou, ao menos, como reconhecimento de uma oportunidade. Uma vez apreciadas, as idéias em geração na 'periferia' alcançam a superfície do mainstream [do sistema], como resultante do esforço das pessoas que fornecem a energia necessária para projetar estas idéias no patamar (dominante) da consciência coletiva ***(public consciousness)***.

Um terceiro passo consiste no que os analistas políticos às vezes chamam de "transmissão da problemática". Lançadas nesse patamar, elas provocam distintas reações dos atores presentes e sofrem ajustes e modificações que as tornem, de algum modo, comumente compartilhadas:

" redes de indivíduos ou grupos de interesse passam a gravitar para e a ser galvanizadas por essas novas idéias; as quais, a seu turno, exercem sua influência sobre outras [ou sofrem as de outras], passando por um desenvolvimento em avanço, que as transformam em slogans atraentes que lhes imprimem um significado emocional e as energizam."

Isto, no entanto, só pode ocorrer se

"elas se tornam objeto de debate público e sejam usadas para angariar influência e recursos. Os debates se desenvolvem [já] não apenas sobre seus méritos [intrínsecos], mas também em torno de quem as está promovendo como meio para ganhar poder."

Porquanto,

" à medida em que elas são adotadas por pessoas que têm ou adquirirão poder, as idéias ganham legitimidade e o poder de mudar o instituído."

Só a partir daí é que elas "vingam", são implementadas e se inscrevem na institucionalidade, tornando-se parte integrante do repertório de soluções "normais" do sistema; e passam a parecer "óbvias". O que implica que sua institucionalização somente se manterá enquanto continuem sendo vistas como eficazes para dar conta de situações problemáticas como as que as geraram (ou "enquanto o regime se mantenha no poder"). (VAN DE VELDE, 1988, pgs. 106-108)[18]

[18] Uma linha de análise muito semelhante a esta é replicada num estudo sobre inovações na idústria brasileira em ZAWISLAK, Paulo Antonio . *Uma abordagme evolucionária para a análise de casos de atividade de inovação no Brasil*, **Ensaios FEE**, (17):323-354, 1996. Aí se constata: *" o que existe na*

Embora gestada em marcos epistemológicos muito distintos, esta construção conceitual não difere muito da que resulta de uma pesquisa sobre inovações na França, por exemplo.

Procurando compreender as **inovações educacionais**, essa pesquisa, recente, percorre uma longa *démarche* para categorizar **inovações tecnológicas** (a que se associariam as **organizacionais**) - como evento referenciado pelo econômico - e **inovações sociais** - referenciadas pela sociabilidade - e as diferenças essenciais entre elas, para, em face delas, intentar a identificação das especificidades daquelas primeiras.

Liminarmente, porém, trata de precisar as distinções entre várias acepções ou manifestações factuais dessa elemento de mudança nos modos de fazer educação: [19]

1. "***Innovation dans l' école*** *implica um tipo de entrada forçada, como a penetração em um ambiente, (provocando) um deslocamento interno que nem sempre é assumido pela escola. É um lugar determinado*";
2. "***Innovation pour l' école*** *faz pensar uma inovação particular, "modelada" a partir da escola através de uma sorte de inserção racionalizada. é uma intenção*";
3. "***Innovation par l' école*** *sugere que ela gera uma inovação à maneira de uma matriz de eclosão de inovações. É uma transformação*";
4. "***Innovation de l' école,*** *como quem diz: o tricô de Bernardette, fornece um senso de pertença. A escola tem sua inovação, que ela detém e que fabrica inteira. É uma apropriação*";
5. "**Innovation à l' école** tem a nossa preferência: essa preposição indica com mais propriedade um deslocamento ("vou à escola") do que um lugar determinado ("estou na escola"). Esse duplo significado corresponde melhor à inovação de que procuramos, ao mesmo tempo, a origem, os desdobramentos e os efeitos. É um processo." (CROS, 1993, pg. 18)

Seu método consistiu em verificar como os atos de inovações tecnológicas/organizacionais e de inovações sociais se posicionam em relação a um conjunto de domínios ambientais:

a) socialização do processo
b) relação com a ciência
f) relação ao tempo
g) relação ao espaço

---

indústria de calçados, assim como em outros setores, é um esforço endógeno de adaptação e melhoramento da tecnologia de base, na medida em que for sendo necessário, isto é, quando algum tipo de obstáculo se interpõe ao rítmo normal de acumulação" (grifo nosso)

[19] Para assegurar o grau de precisão conceitual/semântica adotado pelo Autor, conserva-se aqui a expressão original francesa de cada um dos termos utilizados.

c) relação com o saber
d) relação à desejabilidade
h) relação à linguagem
i) relação à novidade

e) tipo de ligações entre inovações de uma mesma categoria

Sem reproduzir todo este percurso, destacar-se-ão apenas alguns destes posicionamentos.

Quanto às inovações tecnológicas, de um modo geral, Cros reitera os achados antes mencionados pelas pesquisas sobre sistemas produtivos. A aprovação social se consuma em seguida à colocação em oferta do novo produto e sua inclusão social é essencialmente posterior à sua fabricação. Elas têm uma relação direta e imediata com a ciência, por seu uma aplicação de seus resultados. Do mesmo modo, o saber científico que gera o produto se translada a novas técnicas em novos saberes práticos e procedimentais relacionados tanto à produção como ao uso do novo objeto, como saber nitidamente instrumentalista. Sua desejabilidada está na raiz do próprio processo inovador, e se articula para dar origem a uma série subsequente de inovações na mesma ou em outras áreas produtivas.

Nas inovações sociais, ao contrário, a socialização é parte constitutiva de seu próprio processamento: " as novas maneiras de agir são antes de tudo sociais e não serão compreendidas senão com relação a elas mesmas. Não têm, de pronto, qualquer vínculo com a ciência; as ciências sociais vêm *a posteriori*, com o propósito de compreendê-las e não de explicá-las." Elas são "em si mesmas um saber pensar e agir com os outros, localizado, historicizado, único, pouco reprodutível ou comunicável." E, na mesma medida, não diretamente determinantes ou estimuladoras de seqüências disseminadoras. Até porque não mostram um curso regularmente contínuo e, assim, previsível, mas avançam por tateios. [20]

A observação destas características distintivas "*levam a indagar se as inovações à escola não seriam uma forma abastardada de um e de outra, ou de ambas, ou, ainda, diferente delas. Elas tomam emprestados, incontestavelmente, certos componentes duma e doutra, sem jamais constituir-se de uma soma deles.*" Parecem-se às tecnológicas, nos casos em que informática ou audio-visuais são incorporados, mas diferem no processo de "injeção" desses recursos, dadas as peculiaridades do meio escolar. Também podem parecer-se às organizacionais, no caso do uso de métodos pedagógicos que remetem à profissionalização dos docentes, mas diferem delas em sua *démarche*. Relações pedagógicas, relações entre e com os alunos, relações com o saber, podem assemelhar-

[20] Esta imagem de CROS sugere uma remissão à de Lindblom - *muddling through* - sobre as trajetórias de decisão e implementação nas organizações públicas.

se, também, a inovações sociais por mostrarem, como estas, um modo trôpego de avançar e por terem, quase sempre, uma "feição local".

Posicionamentos interessantes das inovações à escola se dão, especialmente, em relação à ciência e ao saber:

a) "*elas o são essencialmente por e para os seus autores e podem não sê-lo para outros*;
b) "*o ar dos tempos, o senso de «para onde sopra o vento» aportam as idéias e as práticas que se acreditam novas e que se qualificam como inovações*";
c) "*elas já foram, outrora, geradas por algum inovador" e foram esquecidas (tanto quanto esse autor) por algum tempo para depois reaparecer; "esse período de latência parece ser característico das inovações à escola*";
d) "*trata-se, com certa freqüência, de um 'remake' adaptado a uma população escolar específica acolhida pela escola*"; (CROS, 1993, pgs. 120-123)

O escrutínio da literatura e de estudos de caso que fundamenta estes achados também destaca duas características que nos interessam em particular. A educação possui uma especificidade a que, em geral, se dá pouca atenção: a de que as escolas concretas, situadas e datadas, na verdade lidam com a dimensão cotidiana **de situações existenciais**, que são sempre recolocadas, ao longo dos séculos, em qualquer época e local, porém sempre de um modo peculiar a cada vez.

Nesse sentido, afirma a autora, "*a inovação educacional jamais será ou poderá reivindicar ser uma novidade.*" Pois, no essencial, seu objeto de ação se nutre das mesmas questões ao longo dos séculos: o senso do destino humano e dos meios para educar o pequeno humano (na acepção de conduzi-lo a seu destino).

Não obstante, ela tem que admitir que o indivíduo além de humano é também sua circunstância (o inerente e o contingente, *eu e minha circunstância*). Talvez por isso os "*educadores têm dos educandos uma concepção (representação) defasada em relação à realidade, numa espécie de cegueira seletiva*". Ou seja, ao inovar replicam o passado do imaginário escolar frente a uma imagem suposta do aluno; este lhes aparece "*como o que deve ter sido e como o que deverá ser, jamais como o que é*", por isso tornando-o mais um **objeto** de aperfeiçoamento do que um **sujeito** de seu devir.

A tensão fundamental, contraditoriamente, está no manejar esta situação *transicional*, em que o próximo passo será sempre o anterior ao subseqüente, não cabendo cobrar-lhe resultados imediatos. "*Longe de responder a uma demanda exterior ao(s) inovador(es), a inovação à escola tende a satisfazer uma situação de tensão interior ressentida por ele(s).*" E que atende ao "*desejo dos indivíduos de escapar do repetitivo*

[existencial] em direção a uma mini-criação sob medida, isto é, que possa ser imediatamente atualizada."(CROS, 1993, pgs. 121)

Daí decorre uma daquelas características particularmente interessantes dos processos de inovação escolar:

> " *As inovações à escola nascem preferencialmente em escolas onde os alunos não se ajustam a um ensino que foi ali reservado para as elites. Não é possível, para os educadores, continuar a 'fazer de conta'; a representação que se fazem dos alunos e sua realidade encontram-se em tal contradição que eles se vêem na obrigação de enxergar certas coisas e de reagir a elas. A inovação, neste caso, é uma tentativa de reajustamento, de resposta a um terreno novo, sempre que se mantenham as superestruturas.*"

E, em seguida, porque os resultados imediatos não cabem ser-lhes cobrados, como nas inovações sociais e tecnológicas, devendo ser apreciadas pelo emprego dos meios para alcançar os seus propósitos:

> " *A inovação à escola deve conduzir mais às providências tomadas em relação aos próprios alunos do que aos seus resultados [temporalmente imediatos], pois ela trata [sobretudo] da aquisição pelos alunos do saber-fazer e do saber-ser a longo prazo.*" (CROS, 1993, pg.122)

Este pequeno percurso por alguns campos de análise de atividades inovadoras mostra que, com efeito, se está, já desde há algum tempo, diante de movimentos palpitantes e crescentemente complexos no interior de diferentes sistemas sociais contemporâneos, entre eles os de educação; que nos encontramos um tanto desarmados intelectualmente para compreendê-los mais a fundo; e, principalmente, que não se os domina o bastante para formular, com facilidade, políticas públicas que estimulem seu desenvolvimento e disseminação. Vale dizer, há muito o que aprender sobre eles.

No Brasil, ao longo dos anos setenta e oitenta, surgiram alguns valiosos estudos de caso sobre escolas singulares, e pesquisas esparsas sobre eficiência e efetividade escolar.[21] Entretanto, como dependeram muito mais de iniciativa e empenho de uns poucos

---

[21] Vários destes estudos podem ser destacados, como os de CASTRO, Cláudio Moura . **Investimento em Educação no Brasil. Um estudo de duas comunidades industriais**, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973 (Monografia, 12); CASTRO C.M. et al . **A Educação na América Latina: um estudo comparativo de custos e eficiência**, Rio de Janeiro, ECIEL, 1978; ROSENBERG, Lia . **Educação e Desigualdade Social**, São Paulo, Loyola, 1984 (sobre uma pesquisa iniciada em 1977); COSTA, Messias . *Rendimento Escolar: fatores explicativos e implicações para a igualdade de oportunidades*, in LEVIN, Henry et al. **Educação e Desigualdade no Brasil**, Petrópolis, Vozes, 1984 (pesquisa de 1977); as pesquisas orientadas pela equipe de Bernardete Gatti para o processo de avaliação do Projeto EDURURAL, alguns de cujos resultados aparecem em HARBISON R.N. & HANUSHEK, E. . **Eduational performance of the Po-**

pesquisadores - e de esporádicos momentos de interesse de determinadas agências de financiamento - nem conseguiram tornar-se linhas de pesquisa com alguma durabilidade, continuidade e cumulatividade, nem conseguiram se fazer visíveis para os envolvidos nos debates educacionais e para os atores de políticas públicas.

De modo que, quando espoucaram as demandas pelos conhecimentos que podem gerar, havia poucas bases sólidas - pesquisadores bem preparados e experientes, capacidade para gerenciar programas de apoio, informações básicas para lastrear seu direcionamento, etc. - para poder rapidamente atendê-las. Não obstante, foi animadora a reação de alguns centros de investigação a esse estímulo.

Já neste novo quadro, situam-se, por exemplo, os estudos de caso conduzidos pelo Centro de Pesquisas para Educação e Cultura (CENPEC) com o patrocínio do UNICEF, e que se inspiram já naqueles debates internacionais sobre educação e transformações sociais e sobre as *effective schools*.

Seus pontos de partida residem, de um lado, na superação das abordagens que consideravam a escola irremediavelmente impotente para vencer as desvantagens de *background* social de seus alunos, procurando indagar em que dimensões elas deveriam ser estimuladas e apoiadas para potencializar sua capacidade de oferecer processos de ensino consistentes com as acrescidas necessidades de aprendizagem das clientelas mais pobres, reduzindo as desigualdades de oportunidades no espaço escolar.[22] E na observação dos esforços nesse sentido intentados no chamado movimento das *effective schools* e em algumas experiências latino-americanas como a Escola Nova colombiana. E, de outro, na hipótese - tornada corrente no final dos anos oitenta - de que essa capacidade de respostas "endógenas" da escola era constrangida pelas limitações a elas impostas pelo caráter fortemente centralizado dos sistemas de ensino no Brasil. Como se menciona num artigo que relata o encaminhamento e resultados dessa pesquisa:

> *" A nosso ver, a situação da educação pública brasileira só será modificada se, além das transformações necessárias no sistema, ela for pensada dentro da própria escola. É tarefa dos que nela atuam refletir sobre sua função social, sobre o ser humano que quer formar e, em conseqüência, sobre o papel do currículo escolar e dos próprios educadores: só eles podem tomar nas mãos os rumos da escola, pois são os principais agentes da educação. "*

---

or. Lessons from Rural Northeast Brazil, Washington, World Bank/Oxford University Press, 1992. E, dentre os mais recentes, fundados em conceitos e métodos mais atualizados, SILVA, Tomás Tadeu da . **Pedagogy and Social Class in a Brazilian Urban Setting**, Stanford, State University of California (PhD Dissertation) e LEONARDOS, Ana Cristina . **Opportunities to Learn Academic Skills in the Brazilian Public Schools**, Stanford, State University of California (PhD Dissertation).

[22] Um esforço de superação deste tipo já inspirara a pesquisa acima mencionada de Lia Rosenberg; ver, a propósito, a introdução àquela publicação, feita por Guiomar Namo de Mello.

" Essa prática não tem sido comum em nossas escolas, tradicionalmente acostumadas a receber e seguir orientações e programações prontas dos órgãos oficiais, sem questionamentos. Os professores raramente refletem e discutem sobre o significado dessas orientações e a relevância que têm para aquela escola onde atuam, para aquela comunidade a quem sua escola presta serviços. "

Em face disso:

" Para iniciar o processo de transformação é importante que se instale, no interior das escolas, uma reflexão conjunta dos educadores sobre o que se ensina, como se ensina , para que e para quem se ensina." (SILVA et al, 1995, pg. 45)

A partir daí, foi estabelecido como objetivo da pesquisa CENPEC :

"analisar quais condições propiciam uma mudança efetiva nas atitudes e valores da escola, de modo que seu foco prioritário esteja centrado na aprendizagem e formação de um aluno capaz de participar da vida econômica, política e sociocultural da sociedade brasileira... "

para o quê, foram selecionadas 16 unidades escolares[23] que combinassem, de algum modo, pelo menos algumas das seguintes características:

- busca de reversão dos índices de repetência e evasão escolar;
- gestão democrática (direção apoiada em conselho de escola), com crescente participação da comunidade;
- formação contínua do professor;
- adequação do currículo à realidade dos alunos;
- trabalho coletivo da equipe docente;
- reflexão sobre processos de ensino-aprendizagem e avaliação;
- projeto de escola.

Constatou-se que o tamanho das escolas não limita as possibilidades de encetar projetos integrados de melhoria da qualidade do ensino; tampouco o fato de situar-se na

[23] Este conjunto permitiu uma visão bem diversificada: havia uma escola da Região Norte, 3 da Nordeste, 5 da Sudeste, 4 da Sul e 3 da Centro-Oeste, sendo oito delas localizadas nas capitais e oito no interior; administrativamente, duas pertenciam a redes estaduais, treze a redes municipais e uma era gerida por uma organização não-governamental.

periferia, " *em que pese a relativa escassez de recursos e distância dos órgãos centrais.*" A maioria das escolas conta com algum colegiado que as articula com a comunidade, embora em cada uma estes organismos apresente diferentes graus de consolidação e amadurecimento. Alguns pontos comuns, entretanto, foram notados, dos quais vale destacar:

1. confirma-se que, "*quando há um movimento da escola no sentido de articular suas ações num todo organizado e coerente - seu projeto - são visíveis os resultados obtidos em relação ao sucesso escolar dos alunos, que se traduzem na crescente redução dos índices de retenção e evasão.*"
2. as trajetórias seguidas variam bastante, como se aponta no trabalho de CROS, mas coincidem em haver uma discussão acumulada sobre as funções sociais da escola e ênfase nas preocupações com o progresso dos alunos; e em adquirir maior clareza quanto ao suporte conceitual das práticas de ensino-aprendizagem e às deficiências a suprir; em deslocar os esforços do tratamento dos conteúdos curriculares para o desempenho em aprendizagens, associando-os a práticas avaliativas mais consistentes.

Entretanto, o que mais chama a atenção é o fato de que "*o fortalecimento e maior autonomia da escola abrem espaço para a criatividade, para o maior envolvimento de professores e comunidade e para o estabelecimento de parcerias com universidades e outras instituições.*"

Este achado põe em questão aquela hipótese de que o centralismo constrange as possibilidades de melhoramento escolar. Nos estudos realizados no IPEA, também se havia trabalhado com ela, particularmente no sentido de que as escolas não disporiam de "espaço decisório" para dar plasticidade seus planos curriculares conformando-os às especificidades de suas clientelas - como, aliás, preconizava a combinação dos artigos 5° e 8° da Lei n° 5.692 de 1971 (que fixou as diretrizes e bases da educação nacional ainda vigentes) [24], na medida em que não só os conselhos federal e estaduais o preencheram com suas abundantes normas e formalidades - mais até do que se previa naquela Lei - como os órgãos das administrações educacionais terminaram por congestioná-lo ao se tornarem eles também fontes de outras constrições normativas. Como, em geral, tampouco os objetivos de aprendizagem são adequadamente explicitados por essas diversas

[24] Ver, a propósito, a explicitação da concepção original destes artigos da LDB-1971 - tal como foi preconizada pelo Grupo de Trabalho que redigiu seu anteprojeto - no Parecer do Prof. Valnir Chagas, em CHAGAS, Valnir . Núcleo Comum para os Currículos do Ensino de 1° e 2° Graus, in Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 74(177):385-423, 1993 . Sua re-publicação deveu-se justamente à necessidades de resgatar a memória desta concepção para mostrar como ela foi estereotipada pelas autoridades educacionais ao longo do tempo.

normas curriculares e de organização escolar, as escolas trabalhariam sem um rumo definido, acomodando-se ao formalismo das rotinas preestabelecidas.

Entretanto, à medida em que se tornaram disponíveis os achados de algumas avaliações de políticas públicas e das primeiras pesquisas de avaliação externa do desempenho escolar - estas associando resultados de testes com características de escolas -, percebeu-se que essa hipótese teria que ser olhada com reservas.

Certamente porque as redes escolares estaduais - que detêm a maioria do alunado, especialmente aquele situado nas cidades e em escolas de maior porte - se tornaram muito extensas, os controles burocráticos se tornaram menos presentes e eficientes. E o alcance material e espacial das intervenções partidas dos órgãos da administração central foi se tornado cada vez mais limitado; de modo que seus inúmeros, variados e descontínuos "projetos" para mudar alguma dimensão estrutural ou comportamental das escolas ou se aplicavam a poucas unidades ou não ultrapassavam a "escala piloto". Em conseqüência, as escolas foram se tornando menos sujeitas àquelas normas, notadamente as que visavam efeitos mais específicos sobre a vida escolar.

Além disso, sabe-se que as políticas de descentralização - que entraram em moda nos anos oitenta - avançaram muito pouco, limitando-se na maioria dos casos, em procurar transferir encargos de financiamento e de administração-meio para os municípios, pouco ou nada interferindo sobre as dimensões pedagógicas. Assim, menos do que se tornarem propriamente autônomas, na acepção institucional deste termo, as escolas foram se vendo cada vez mais isoladas ou até abandonadas à sua própria sorte.

Ao mesmo tempo, vieram tomando vulto, na imprensa, nos debates políticos locais, certamente também nas discussões familiares e de vizinhança, as críticas à má conservação das escolas, ao seu funcionamento precário, à falta de vagas e redução dos turnos. Queixas certamente agravadas à medida em que se tornavam mais amplas e freqüentes as greves de professores, com efeitos muito concretos sobre o cotidiano das famílias, sobre o rendimento escolar e o tempo que os alunos levavam para concluir seus cursos. Mais amplamente, tornou-se corrente a imagem de que estaria ocorrendo um "acentuado declínio da qualidade do ensino".

Essas "pressões externas" - precária atenção e suportes por parte das administrações centrais e críticas públicas crescentes - não podem ser negligenciadas como um fator importante de acicate aos professores para buscar, por si próprios, modos de superar seus problemas cotidianos - objeto imediato das queixas de pais e alunos - e de afrontar a impertinência e "exterioridade" das orientações e intervenções vindas "do pessoal da secretaria". As "soluções" têm que ser buscadas por um esforço endógeno de adaptação e melhoramento das "tecnologias de base", cujos meios de suporte pela administração falham e não lhes permitem dar conta de seu recado e manter a legitimidade da escola

ante a comunidade e seu prestígio social ante as críticas mais amplas da imprensa e de setores da opinião pública.

Seria preciso, então, mostrar que a escola brasileira - projetada em cada escola concreta - nem é ruim nem está inerte ou submissa "às políticas do governo" e às regras burocráticas. Mas que é permeável e sensível às discussões públicas em que a criticam, que é insatisfatória para quem nela trabalha e vai continuar ali lutando para melhorá-la, "resistindo" aos burocratas e treinadores que a assediam.

Afora se ouvir estas expressões diretamente de professores, especialmente em cidades do interior, algumas evidências interessantes em favor dessas hipóteses de interpretação, são sugeridas pelas pesquisas de avaliação. Dos professores entrevistados, não muito mais do que metade declarava atribuir as "causas" do fracasso escolar a fatores exógenos; em sentido contrário, quase toda a metade restante admitia que elas também deveriam ser atribuídas às deficiências estruturais das escolas e a lacunas em seu próprio trabalho. Clivagem de opinião semelhante ocorria com relação ao que deveria ser feito para superar o fracasso escolar; tendia a crescer a proporção dos que acreditavam que a própria escola deveria buscar soluções, outra fração achava que deveria receber ajuda externa e a minoria mostrava não saber bem o que podia fazer.[25]

Enfim, quer na literatura especializada, quer nas observações diretas, quer nos achados de pesquisas, tudo levava a crer que se deveria dar atenção maior e mais sistemática à dinâmica interna das escolas e ao modo como elas se posicionam, reagem e proagem ante suas condições sócio-ambientais. Sentia-se, ainda, que os modelos usuais de política pública (seus valores, perspectivas, visões diagnósticas, repertórios instrumentais) não poderiam dar conta, com sua tradicional orientação "up-to-down" do alcance das novas funções e dos objetivos que passavam a ser requeridos dos sistemas educativos escolares e de movimentar as bases desses sistemas, tal como elas estavam se conduzindo.

Mas para dar suporte técnico a políticas de "novo estilo" - como recomendava um amplo estudo do Instituto de Internacional de Planejamento Educacional da UNESCO, requeriam-se não apenas pesquisas e estudos apropriados, mas uma considerável mudança nos perfis e métodos de processamento de informações; não só par alimentar o trabalho dos organismos técnicos de governo, mas principalmente para dar melhores condições de encaminhamento para os cidadãos nos debates públicos que deveriam conduzir a essas políticas.

3. O PROJETO CRIE

[25] Cf. GUSSO, 1991, pg. 135-138. Para informações atualizadas e mais amplas, ver MEC/INEP/SAEB. Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, Brasília, INEP, 1994.

Como foi mencionado na introdução a este ensaio, as motivações e as idéias geradoras do projeto não eram, de modo algum inéditas. E claramente não foram acionadas por mero voluntarismo, que, de resto, não seria razão para obter suportes necessários para poder mobilizar os recursos requeridos para sua implementação. Vê-se,. assim, que aqueles mesmos argumentos que participam da construção dos processos de gerenciamento da inovação aplicam-se, de modo particular, ao nosso caso: ele mesmo um intento de inovação no repertório de políticas públicas de educação em nosso país.

3.1 Configuração dos problemas de partida

Ao final dos anos oitenta, como já se comentou desde outros ângulos, percebiam-se sérios problemas nos processos de diagnose e/ou de avaliação educacional em nosso país. Em geral, havia uma exaustão nos "paradigmas" em que se apoiava a produção analítica. Sua agenda de questões permanecia intocada, monótona e irresolvida; as variantes interpretativas patinavam na mesmice, buscando detalhes ou artefatos supostamente inovadores nas referências teóricas, caindo, porém, sempre nos mesmos impasses de compreensão e na mesma esterilidade em relação a hipóteses de encaminhamento de soluções.

Sobretudo, em vários segmentos da academia, dos organismos técnicos de governo e das organizações militantes, esboçava-se, já, um sentimento - mais do que uma percepção objetivada - de que os debates educacionais pecavam por uma certa irrelevância e uma quase impotência. Não eram apenas as políticas educacionais que reiteravam seus insucessos, apesar de algumas experiências tão bem sucedidas quanto descontínuas em alguns estados ou municípios. Mesmo nestes casos, alguns dos participantes confessavam ter enfrentado dificuldades, tanto em sua formulação como na implementação, por insuficiência ou mesmo por falhas de qualidade das informações e dos estudos em que procuravam fundamentar-se. Tornava-se comum ouvir de autoridades educacionais que não valia a pena "fazer mais um diagnóstico"; alguns mais rudes, repetiam um lugar comum (certamente de mau-gosto) do tipo "chega de problemática, precisamos de solucionática !".[26]

Um dos problemas que se conseguia detectar nesse plano, era o excessivo grau de generalismo das análises, sua a-historicidade - mesmo quando reivindicavam ser histórico-críticas - e a baixa potência interpretativa dos "modelos" mais geralmente usados. A produção mais conhecida - e talvez aquelas melhor instrumentadas - tinham por objeto

[26] Dentre outros, os artigos sobre pesquisa educacional referidos na Introdução revelavam, claro que em outros termos e com outras razões, essa insatisfação, entre os próprios pesquisadores, com a baixa relevância, descontinuidade e escasso aprofundamento ou fragilidade metodológica da produção acadêmica.

"a educação brasileira", como se ela fosse um bloco homogêneo, redutível a um conjunto não muito grande de indicadores e compreensível por meio de algumas "teses gerais" de validade universal.

Mesmo quando o "objeto" se circunscrevia a um espaço estadual, regional, municipal, justapunham-se a ele as mesmas "teorias" e categorias da visão agregativa e trabalhava-se com seus indicadores, acabando por não compreender as especificidades locais e por repetir "ad nauseam"os clichês das "visões nacionais"; como se daquela minúscula escola de um remoto distrito de um município a milhares de quilômetros da capital do estado dependesse a reprodução do capitalismo ou se o sucesso de outras, noutro extremo dos milhões de quilômetros quadrados do país, confirmasse que a autonomia escolar levaria à emancipação dos exluídos ou que a "privatização" seria a salvação da educação brasileira.

Entretanto, este era uma conseqüência de outros problemas mais sérios e mais difíceis de enfrentar. Dentre eles o de perceber - e compreender - que tanto quanto se encerrara um ciclo de desenvolvimento do país, também se esgotava um ciclo de desenvolvimento de seus sistemas educativo-escolares. E com ele, um amplo repertório de construções ideológicas, de perspectivas e padrões de avaliação, de regras (*rules*) e processos de intervenção governamental, engendrado para conduzir, apreciar e criticar esses sistemas ao longo dos últimos quarenta anos.

Outro, o de entender e extrair conseqüências do fato de que isso não ocorria apenas no Brasil, mas em todo o mundo; porquanto outra falha dos estudos educacionais residia em seu "isolacionismo". Devido ou a um quase deserto campo de "estudos comparados", ou a uma certa "xenofobia" nem sempre bem disfarçada, que procurava desqualificar alguns tipos de análise - independentemente de sua seriedade - como sendo embuste ideológico ou como equívoco positivista. Certamente por isso demoraram a ser conhecidos no Brasil os embates em torno das controversas reformas e inovações educacionais em curso na França ou na Alemanha, do "movimento" das *effective schools*, das políticas de *free choice;* e , permanecem raramente conhecidas as hoje notáveis mudanças educacionais que ocorreram há décadas nos países compreendidos sob a alcunha de "tigres asiáticos".

Ademais, em apenas algumas poucas organizações se podia acessar e processar, em escala e profundidade, informações bibliográficas, documentais, estatísticas , e resultados de pesquisa, suficientes para superar essas limitações. Afora dois ou três programas de pós-graduação em educação, não mais do que meia dúzia de centros de estudos podiam contar com esses recursos para intentar algo melhor.

Um desses locais era o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado ao Ministério do Planejamento.[27] Uma de suas funções - ademais de pesquisas aplicadas específicas - consistia em elaborar, a cada ano, um relatório de monitoramento e apreciação técnica (*appraisal*) dos principais programas do governo federal nos vários "setores" econômicos e sociais, incluindo o de educação. E para subsidiá-lo eram preparados estudos de avaliação das políticas públicas relacionadas a esses programas; as quais, a seu turno, exigiam a manutenção de um processo contínuo de revisão dos respectivos diagnósticos setoriais.

Devido à natureza dessas tarefas, ressentia-se, aí, de modo mais imediato, aquela sensação de fragilidade das pesquisas educacionais e de seus marcos de interpretação para identificar discutir criticamente os problemas do sistema.

Com efeito, os estudos de monitoramento se desenvolvem, regra geral, a partir de um quadro "cristalizado" de políticas públicas; isto é, sua "razão funcional" principal não é, em princípio, oferecer uma visão crítica da constituição destas políticas, mas apenas a de verificar como, quanto e sob que restrições e oportunidades as ações por elas definidas estão sendo implementadas. De modo que, ao longo dos anos setenta, essa atividade não enfrentava dificuldades maiores em sua *démarche*; os problemas educacionais - e suas interfaces com os de desenvolvimento - apesar das esperadas e óbvias controvérsias, eram reconhecidos como tais, a "matriz" de objetivos de política era aceita, dominantemente, como consistente com aqueles problemas e o contraditório cingia-se às opções de ênfase nas intervenções.

No entanto, em meados dos anos oitenta, quando se lidava com o movimento desse conjunto de políticas, percebia-se o desenrolar de dois instigantes fenômenos: um progressivo "desgaste" das políticas educacionais dominantes - conduzidas pelo governo federal e por governos estaduais com ele alinhados politicamente - que se repetiam sem alterar as situações-problemas a que se propunham enfrentar, fragmentando e dispersando os esforços e recursos mobilizados; e uma espécie de "obsolescência precoce" de propostas políticas que se propunham - ou pela prática de alguns governos estaduais e municipais de oposição, ou no discurso de diferentes correntes políticas ou de idéias - como alternativas inovadoras em relação àquelas conduzidas desde o governo central.

A partir de certo momento, em meio ao processo de transição institucional por meio de uma transação entre os grupos dirigentes do regime burocrático-autoritário e a emergente "Aliança Democrática", aquela suposta estabilidade da matriz de políticas públicas começa a esvanecer. Malgrado o III Plano Setorial de Educação, Cultura e

---

[27] Aqui mencionado especificamente por ser onde pudemos ter uma vivência direta desse processo e assim poder relatar, com a possível objetividade, como ele se desenvolveu. Mesmo arriscando injustas (e indesejadas) omissões, poderiam ser lembrados, ademais, a Fundação Carlos Chagas, o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, da Universidade de Campinas, o Instituto de Economia do Setor Público da FUNDAP, a Fundação João Pinheiro (Minas Gerais), etc.

Desportos houvesse inaugurado uma inflexão no discurso sobre a educação brasileira - propondo novos valores e direcionamentos para as estratégias do governo federal no setor e uma sensível variação nos seus focos de prioridade de intervenção - o conjunto de programas efetivamente desenvolvidos muda muito pouco e logo esse Plano será abandonado.[28]

E não por outros que reiterassem explicitamente os valores e prioridades antes dominantes ou propusessem outros alternativos.[29] Apenas, como num movimento inercial, aquele conjunto de programas permanecia em curso, com algumas variações secundárias, ora por inclusão de "ações de impacto", ora por deslocamento nas escalas de prioridades; mas, de um modo geral, repetindo os mesmos "modelos de ação" usuais nos anos precedentes. De modo que os esforços e recursos foram se dispersando e tornando difícil deduzir daquele curso para onde se estava querendo caminhar ou para que escopos eram dirigidas aquelas ações.

Contudo, esse momento de transição institucional criava espaços e condições políticas para o ensaio de políticas orientadas por valores emergentes. Dentre eles, com as vitórias eleitorais de partidos de oposição, no início dos anos oitenta, novos grupos de pesquisadores universitários e técnicos a eles ligados assumiram as administrações educacionais em estados e municípios. e aí procuraram formular, aprovar e implementar políticas orientadas para a democratização da gestão escolar, para a equalização do acesso à escola e a ensino de boa qualidade e, em alguns casos, para inovar as práticas escolares no sentido antes discutido.

Obviamente seu discurso desenvolvia-se em torno de valores de justiça social, de qualidade "intrínseca" da educação - referida, no sumo, à efetividade dos processos educativos - e de pertinência dos conteúdos ensinados para a formação da cidadania - referida, no sumo, ao escopo da emancipação social. Não obstante, enfrentavam pelo menos duas ordens de obstáculos para seu bom êxito.

De um lado, em função de sua escassa familiaridade com os processos políticos reais, esses grupos tendiam a adotar diferentes formas de postura voluntarista ou vanguardista e, assim, a operar predominantemente com ações *up-to-down* - muitas vezes tutelando os movimentos sociais que pretendiam representar - a aceitação e legitimação das mudanças que pretendiam implementar.

De outro lado, por um efeito de complementaridade, enfatizavam intervenções sobre as superestruturas do sistema (normas de organização e de gestão, eleição direta de diretores, normas para a carreira docente e de remuneração, programas de treinamen-

---

[28] Tratamos deste processo em GUSSO 1990.

[29] Embora tenham sido divulgados, ao longo dos anos oitenta, vários documentos oficiais a título de "Planos Nacionais", em verdade não se estabilizou nenhum deles como matriz de políticas públicas. Ademais, nesse período, observou-se uma das maiores rotatividades da história recente no comando do Ministério da Educação e da maioria das principais secretarias estaduais de educação. Cf. MELLO & SILVA, 1991; e SILVA et al, 1993.

to, etc), procurando, por meio delas, "fazer chegar às bases" as suas propostas de mudança qualitativa dos objetivos escolares e dos processos de ensino.

Ao cabo, nem ainda questionavam os "paradigmas" - que vieram a se tornar tema de reflexão e discussão já em meados dos anos noventa - e portanto não propunham mudança mais radical dos objetivos educacionais fundantes, nem davam conseqüência efetiva às propostas de descentralização com desconcentração de poder decisório, implícitas no lema "democratização da gestão escolar". Como tampouco conseguiam adquiriram suportes políticos sólidos e estáveis entre as próprias categorias profissionais do sistema (professores, funcionários, outros grupos acadêmicos) e, talvez menos ainda, entre as clientelas do sistema, notadamente nos estratos médios urbanos, essas novas propostas de política pública perdiam estabilidade e continuidade.[30] E não se tornaram o substrato gerador - como esperavam alguns desses grupos - de novos padrões de política educacional de alcance nacional.

Outra oportunidade importante de mudança nas matrizes de políticas públicas de educação surgiu com o processo de elaboração da nova Constituição em 1987-88. Ao se iniciar este processo, o Congresso Constituinte se dispôs a conduzi-lo em um "modo pluralista", buscando formular um texto de partida - para a tramitação parlamentar principal - a partir de amplas discussões públicas de cada *public issue* com os segmentos da sociedade civil com ele envolvido.[31]

Em função disso, articulou-se a formação de *um forum de defesa da escola pública* que representasse um amplo espectro de atores envolvidos com educação - professores dos vários níveis de ensino, estudantes, pesquisadores, sociedades civis - nas audiências e negociações da comissão temática encarregada de preparar o texto do capítulo educação da nova Constituição. De outra parte, aglutinaram-se vários segmentos do empresariado de educação e de sociedades mantenedoras de estabelecimentos de ensino em torno da Federação Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino.

Por razões várias que não cabe esmiuçar aqui, tanto o encaminhamento constituinte, como o movimento que se lhe sucedeu, visando a elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foram empolgados por uma polarização ideológica (e pragmática) entre correntes que se empenharam na "defesa da escola pública" e as que buscavam a preservação (e fortalecimento) dos espaços ocupados pelas empresas

---

[30] Em vários casos, principalmente dos grupos mais à esquerda, em administrações municipais, a descontinuidade e a mudança de rumos derivaram menos da alternância de governo e da sua substituição por grupos dirigentes de outros partidos, do que de sua substituição por grupos oponentes do mesmo partido, com base em divergências "doutrinárias" entre as facções envolvidas.

[31] Para a preparação do Anteprojeto a ser examinado pela Assembléia Nacional Constituinte, vinte e quatro Subcomissões temáticas receberam propostas e sugestões, realizaram audiências públicas e promoveram estudos específicos, com base nos quais, foram elaborados Relatórios encaminhados às Comissões Temáticas para consolidação e redação daquele anteprojeto pela Comissão de Sistematização. O primeiro anteprojeto, elaborado em 15/07/1997, foi sendo revisado e votado várias vezes (sete ao todo) até o Anteprojeto final encaminhado a Plenário em setembro de 1988.

de serviços educacionais e, concorrentemente, com questões superestruturais, como as relativas aos controle político-institucional do sistema, à definição de regras para o financiamento governamental da educação, autonomia das universidades, etc. E novamente se deixou de atentar para o fato de que as mudanças emergentes eram "de fundo", de finalidades e objetivos da educação e de estratégias para sua completa reestruturação, a começar de suas bases.

Em meio a este quadro, resolveu-se, na Coordenadoria de Educação e Cultura do IPEA (CEC/IPEA), adotar um processo de "desconstrução" dos processos de diagnose que rotineiramente eram conduzidos ali e em outros centros. Ou seja, de questionar a sua "lógica interna" de modo a que as perguntas básicas - por meio das quais se equacionavam as situações-problema de política pública - fossem radicalmente criticadas, no caso de esses não serem os problemas agendados realmente pertinentes. E ao mesmo tempo, imprimindo maior ênfase nas *démarches* avaliativas que, até então, tinham menor peso no processo de monitoramento, em lugar de apenas indagar em que medida os objetivos e metas dos programas governamentais de educação estavam sendo cumpridos, exercitou-se a indagação de até que ponto suas políticas constitutivas estavam direcionadas a objetivos definidos consistentemente com a reversão dos pontos críticos do sistema educativo que constavam de seu discurso de formulação.

Certamente não por acaso, num seminário promovido pela Fundação João Pinheiro, sobre o tema da avaliação de políticas públicas em educação, constatou-se que esse tipo de questionamentos estavam sendo feitos, também, em algumas outras organizações dentre aquelas antes citadas. De uma parte, esses centros de estudos vinham absorvendo e desenvolvendo algumas novas abordagens de análise e avaliação de políticas públicas, especialmente aquelas suscitadas pelos debates em torno de rupturas nas teorias do Estado, dos processos latino-americanos e ibéricos de transição para a democracia, da crise do *welfare state* e dos generalizados impasses das políticas sociais e por aí afora. E, de outro, eles começavam também a tomar contato com os a literatura e os debates internacionais a respeito dos impactos das transformações econômicas e tecnológicas sobre as demandas por educação e qualidade de recursos humanos referidos na seção anterior.

Como resultado, aqueles processos de crítica, de início predominantemente metodológicos e técnicos, se ampliaram para uma dimensão que se poderia pretender como epistemológica. Em verdade constatava-se que se devia questionar o próprio modo de conhecer os sistemas educacionais, perguntar se ele estaria sendo consistente com os movimentos de mudança que elas já desenvolviam. Não **bastava**, nessa perspectiva, saber se seu *modus operandi* era mais ou menos eficiente, se suas estruturas distributivas provocavam ou não maior ou menor grau de seleção social (ou de exclusão), se era suprido com insumos suficientes e qualificados de modo oportuno, e assim por diante. Além disso, e para entender como isso ocorria, fazia falta saber a que propósitos estava

sendo conduzido. Ou se esses propósitos eram claros ou ate se os propósitos declarados ainda eram subsistentes com as novas realidades que estavam emergindo no plano econômico e político. Enfim, os mesmos tipos de questões que já se colocavam em alguns fóruns internacionais e que viriam a ser discutidas, de modo mais amplo, na Conferência de Jomtien e naquele documento CEPAL/UNESCO.

Os primeiros resultados dessas reflexões e dos exercícios de análise decorrentes apareceram no Relatório sobre a situação educacional e as políticas governamentais referenciado a 1987. De fato, nesse relatório, malgrado sua "datação formal", o que se intentou fazer, no lugar do diagnóstico conjuntural tradicional, foi um balanço crítico da trajetória e dos resultados do que se identificou como um **ciclo histórico** de expansão e generalização de oportunidades educativas e que tivera lugar ao longo das quatro décadas anteriores. Ao cabo - situando-o nessa perspectiva mais ampla - percebia-se com um pouco mais de clareza, que o conjunto de políticas públicas em curso - e que outrora se havia mostrado relativamente eficiente - agora apenas arranhava a superfície dos problemas estruturais do sistema e, ainda assim, como se estes problemas fossem os mesmos e com as mesmas configurações de vinte anos passados. E começavam a aparecer elementos indicativos de onde e como esses problemas tomavam novas configurações, à medida em que a sociedade brasileira também completava um ciclo de desenvolvimento. [32]

Esses resultados adquiriram um pouco mais de nitidez num estudo feito, logo em seguida, pelo IPEA para explorar prospectivamente o cenário de desenvolvimento e das políticas públicas correspondentes que o Brasil enfrentaria na década de noventa. O Capítulo dedicado a educação adquiriu, nesse trabalho, um referenciamento mais amplo, ao ser elaborado na perspectiva das condições requeridas para a retomada da dinâmica de desenvolvimento global do país.

Ressaltava-se, logo de início, a importância dos fatores "endógenos" que acompanhavam o ajustamento do sistema educacional ao desenvolvimento geral:

> " *A recente evolução do sistema educativo-cultural decorre de processos de transformação impostos pelas mudanças sócio-econômicas e políticas vividas pelo País. Se essas mudanças dimensionam o sistema, este revela-se também, sensível às demandas externas segundo uma dinâmica própria.*"

E, em face disso,

---

[32] Este relatório foi publicado em GUSSO, Divonzir Arthur (Coord.) . **Educação e Cultura 1987. Situação e Políticas Governamentais**, Brasília, IPEA/IPLAN, 1989 (Acompanhamento de Políticas Públicas,). O que menciona a seguir foi publicado em BARRETO, A.M.R. et al . *Sistema Educativo-Cultural: uma visão prospectiva*, in IPEA . **Para a Década de 90. Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas (Vol. 4 : Políticas Sociais e Organização do Trabalho)**, Brasília, IPEA/IPLAN, 1989

"pretende-se verificar se a expansão resultou em elevação do perfil educativo e de equipamento cultural da população e, ainda, que estratégias seriam requeridas para encaminhar a questão da qualidade nos parâmetros exigidos pela modernidade social." (pg. 67)

Mais adiante, enfatizando seu foco no ensino básico, afirmava-se:

" *Três eixos devem dominar, portanto, as estratégias de desenvolvimento da educação fundamental.*

Mais imediatamente, um vigoroso esforço de reordenação funcional e espacial de suas infra-estruturas, que possibilite, de um lado, ampliar a acessibilidade física e reduzir os custos sociais e familiares de permanência e progressão escolar, e, de outro, proporcionar condições ambientais e logísticas que viabilizem (e ajudem a motivar) a adoção de inovações nos processos de ensino-aprendizagem e de gestão escolar.

Concorrentemente, será preciso implementar um acelerado processo de descentralização organizacional, assentado no nível local, - não necessariamente nas prefeituras municipais - as competências e poder alocativo básico de gestão logística das redes escolares e de direção pedagógica dos processos escolares; o que implica redistribuir as várias classes de encargos educacionais e de financiamento entre os níveis de governo.

E, fundamentalmente, encetar uma reforma pedagógica que realoque os objetivos de ensino e desenvolvimento ao longo da seriação que vem desde a pré-escola até as etapas finais da escola básica; o que implica inovações nos critérios de organização e regime escolar, na formação e alocação dos recursos docentes e profundas reorientações na criação, produção e disseminação dos meios auxiliares de ensino." (pgs. 76-77)

Estas abordagens levariam, ainda, a um redirecionamento dos estudos e pesquisas conduzidos pela CEC/IPEA; em seu programa para 1989/90 previa-se um forte deslocamento de ênfases; de um lado, dos estudos de alcance macro- para os de meso- e micro-abrangência; e, de outro, dos tratamento equivalente dos vários níveis de ensino, para o de **ensino básico** (como então se começava a designar o "conjunto" de pré-escola, ensino fundamental e ensino médio geral), aí incluído o de educação de jovens e adultos e para o fortalecimento da capacidade científico-tecnológica nacional (abrangendo a educação tecnológica e o desenvolvimento de recursos humanos de nível superior).

Apesar das turbulências provocadas pela reforma administrativa logo ao início do Governo Collor, em 1990, que levou à extinção da CEC e a uma tumultuada reestrutura-

ção do próprio IPEA, alguns componentes desse programa foram levados a cabo, ainda nesse ano e, depois de um lapso, a partir de 1992. Um deles, conseguiu ser efetivado por meio de uma parceria com a Comissão de Educação do Senado Federal: o Seminário sobre o Desafio da Escola Básica. Qualidade e Eqüidade.[33]

Em sua apresentação, marcava-se um novo foco de discussão das políticas educacionais. *"Destacam-se neste âmbito as questões da qualidade e da eqüidade, relacionadas ao baixo rendimento e às graves desigualdades da escolarização obtida em áreas rurais e urbanas, em diferentes regiões do País e por alunos de estratos sociais diversos."*

Por isso, propunha-se como objetivo: "*discutir experiências inovadoras que têm buscado elevar o rendimento escolar nas primeiras séries do ensino fundamental.*" E para isso, o Seminário, por um lado, "*pretendeu focalizar o objetivo das inovações, suas formas de implementação e de generalização. De outro, procurou conjugar os ângulos de análise dos educadores que concebem tais inovações, dos que as implementam e dos que as investigam.*" Isto por meio de três questões básicas:

« 1 - que resultados apresentam as experiências analisadas ?
2 - que orientações podem servir à adoção de políticas educacionais ?
3 - que rumos a pesquisa educacional precisa tomar no sentido de melhor iluminar a realidade, no que se refere à qualidade e a eqüidade da escola básica ? »

3.2 Contexto imediato e processo de concepção

A experiência deste seminário - notadamente o intercâmbio de enfoques e metodologias de análise que propiciou - associou-se à de outros eventos, como base para a concepção do Projeto CRIE, no final de 1991. Uma oportuna confluência de problemas ajudou nesse processo. De um lado, o de reorientar as políticas de apoio a pesquisas educacionais que estavam incumbidas ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), do Ministério da Educação, a fim de elas melhor pudessem contribuir para as funções de suporte à tomada de decisões em políticas públicas de educação; e, de outro, o de acrescentar a estas funções, outras estratégias e modalidades de produção de conhecimentos e informações.

---

[33] Dadas as dificuldades encontradas pelo IPEA naquelas circunstâncias, cumpre registrar o decisivo apoio político e o empenho pessoal do Senador João Calmon, então presidente daquela Comissão, ao assumir o patrocínio principal do evento. Os materiais deste seminário foram publicados em CADEMARTORI, Lígia (Org.) **O Desafio da Escola Básica: Qualidade e Eqüidade**, Brasília, IPEA, 1991 (Série IPEA, 132)

De modo geral, solver esses problemas figurava no núcleo das missões que o Ministro há pouco nomeado atribuíra à nova direção do Instituto nesse então. E uma das razões pelas quais ele as enunciara desse modo, relacionava-se a seu conhecimento do sentido tomado por aqueles trabalhos do IPEA e de seus resultados. Adicionalmente, e nesse mesmo contexto, a Secretaria Nacional de Educação Básica propusera ao Ministro que o INEP concentrasse suas atenções nos problemas desta área, a fim de acentuar esta ênfase das políticas que o Ministério adotaria a partir dali. Para o quê, algumas linhas de trabalho deveriam ser priorizadas; dentre elas as que se referiam à avaliação da aprendizagem, à capacitação de docentes e gestores escolares e à melhoria dos processos de ensino-aprendizagem.

Nesse sentido, de imediato as responsabilidades técnicas e operacionais pela condução da implantação de um sistema nacional de avaliação da educação básica foram transferidas daquela Secretaria para o INEP, ambos compartilhando sua orientação institucional e administrativa. Do mesmo modo, esses dois órgãos encarregar-se-iam de reestruturar o Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro, também vinculado ao MEC, para dar suporte às políticas de capacitação pretendidas.

No referente aos demais temas daquela agenda de cooperação na formulação de políticas, ainda estavam sendo discutidos seus perfis de objetivos e as linhas de delineamento de seus instrumentos. Nesse estágio, imaginava-se que cada tópico daqueles (currículos, metodologias, métodos de gestão escolar, etc) deveria ser objeto de programas de alcance nacional, articulados pelo Ministério com as administrações estaduais e municipais de educação, por meio de discussões com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Entretanto, verificava-se ser escassa a disponibilidade de resultados de pesquisas, de informações e de estudos técnicos consistentes em face das complexidades envolvidas nessas áreas de programação.

Dada a estrutura dos programas de apoio a pesquisas operadas pelo INEP - e, ainda, a dinâmica dos centros de produção e o seu comprometimento com os projetos de pesquisa em andamento - cobrir estas lacunas demandaria não só muito tempo, como, principalmente, um longo e complexo esforço de reorientação da área. Assim, os processos e procedimentos convencionalmente estabelecidos e operados mostravam-se tortuosos e, ainda que viessem a trazer resultados somente a mais longo prazo, precisariam ser revistos mediante a concepção e implantação de novos critérios e mecanismos de parceria e de apoio.

Ao mesmo tempo, seria intentada a criação de outras modalidades de produção e disseminação de conhecimentos e informações, principalmente por meio de estudos de caso, *position papers*, *workshops*, seminários e outros tipos de evento - como os de intercâmbio entre pesquisadores e centros de pesquisa em cada uma das áreas temáticas

mais críticas - que de modo mais expedito pudesse aproveitar os resultados de investigações em curso e a acumulação de achados de pesquisas anteriores. Ademais, seriam trabalhados em linhas distintas e especializadas, os temas que se referissem à geração e ao domínio de conhecimentos básicos sobre os processos de ensino e de funcionamento das escolas, daqueles que se referissem a informações e estudos técnicos requeridos para a formulação de políticas públicas.[34]

No entanto, surgiu uma nova oportunidade de encaminhar uma parte destas idéias. Para criar condições adequadas para a implantação do sistema de avaliação, estava previsto o estabelecimento de um projeto de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que, mais adiante, ajudaria a articular a este sistema o componente de Avaliação Educacional do Projeto de Educação Básica para o Nordeste que estava em negociações com o Banco Mundial. E ao se preparar a documentação básica para iniciar aquele primeiro projeto, foi aventada a possibilidade de estender seu escopo, de modo a incluir um projeto dedicado ao estudo de inovações educacionais.

Afinal, os processos de avaliação estavam sendo desenhados para permitir a identificação de fatores de sucesso escolar, por meio da análise das relações entre os resultados de testes de aprendizagens com o perfil e desempenho dos recursos docentes e de gestão escolar. Contudo, a opção por realizá-lo por uma amostragem em âmbito nacional (que, dada a dimensão das redes escolares no Brasil, implicava em aplicar testes a mais de cem mil alunos e questionários a mais de quatro mil docentes e dirigentes escolares), não permitia estender muito o elenco de variáveis a serem investigadas, nem aprofundar muito a observação de seus comportamentos.

Sentia-se, por isso, ser necessário encontrar uma forma de potencializar seus resultados para aproximar mais a visão das possibilidades de inovação educacional. Vários estudos europeus e norte-americanos questionavam a potência explicativa dos métodos usuais de testagem para isso. E um projeto em desenvolvimento no Instituto Internacional de Planejamento Educacional procurava associar métodos mais aperfeiçoados de testagem com abordagens etnográficas, entretanto em pequeno número de escolas em diferentes contextos e países.

Uma alternativa se impôs por sua obviedade. Por que não fazer as duas coisas, mas não necessariamente juntas, no mesmo processo, mas articuladas de algum modo ? Ou talvez separando unidades escolares sob observação comum nos dois processos, para submetê-las a essas duas modalidades de observação de uma só vez ?

---

[34] Para isso, foi encetada uma reestruturação da Coordenadoria de Pesquisas (COPES) e criaram-se duas novas unidades orgânicas no INEP, uma Coordenadoria destinada a operar com estudos de políticas públicas - a COEPP; e uma Gerência de produção editorial (SEDIT) que faria dessa atividade um instrumento para agilmente reunir pesquisadores e especialistas para o tratamento dos temas selecionados como prioritários e disseminar os resultados de suas reflexões e discussões e aqueles que eram aportados pelos projetos de pesquisa apoiados pela COPES.

Contudo, entre a simplicidade destas questões e a construção de uma estrutura operacional para respondê-las, havia uma enorme distância a vencer. Afinal, organizar seminários episódicos - reunindo alguns especialistas para apresentar a análise de umas poucas experiências e poucas dezenas de pessoas para discuti-los - é relativamente simples, mas tornar disponível um sistema contínuo de geração de informação analítica e de disseminação para alcançar as bases do sistema educacional seria algo muito mais complicado, oneroso e tecnicamente difícil.

Embora não se dispusesse de um levantamento sistemático, sabia-se que vários experimentos e inovações educacionais vinham ocorrendo em diferentes lugares do país. No entanto, regra geral, a pequena escala e a dispersão espacial dessas experiências e inovações, transformações e outras mudanças tornam difícil sua visualização pelos mecanismos ordinários de informações. Além do quê, as descontinuidades político-administrativas impedem que as experiências adquiridas em sua concepção e implementação cheguem a ser sequer registradas e, menos ainda, discutidas, e, assim, comunicadas a outros agentes do sistema. Em muitos casos, vê-se que experiências inovadoras muito semelhantes se reproduzem em diferentes lugares e em momentos diferentes sempre começando do zero; ou seja, sem que seus agentes saibam ou possam aproveitar as aprendizagens uns dos outros, seja para avançar nos acertos, seja para evitar os erros ou deficiências.

Em função disso, sentia-se ser necessário, de um lado, criar mecanismos para preservar a memória destes empreendimentos, e, de outro, para disseminar os ganhos de experiência auferidos com o fito de ampliar o repertório de alternativas passíveis de reprodução em escalas mais abrangentes e, pois, com impactos mais significativos no conjunto do sistema. Para isso, ter-se-ia que identificar os diferenciados "modelos" de tratamento das diferentes questões educacionais que são enfrentadas por condutas de algum modo "novas" - conforme visto antes - ou por grupos situados nos organismos de direção dos sistemas de ensino, ou, preferentemente, pelas administrações municipais e pelas próprias unidades escolares. Impunha-se, também, indagar como criaram formas próprias de interagir com o seu meio social, que estratégias foram concebidas e que mecanismos foram criados e/ou utilizados alternativamente para intervir nas formas de organização escolar e de gestão pedagógica, nas práticas de sala de aula e nas relações sociais da escola e desta com seu entorno para alcançar alguma melhoria da qualidade do ensino ou das condições de funcionamento da escola; e o que se entendia por qualidade e por melhores condições de trabalho escolar

Logo, um projeto deveria começar pelo mapeamento do que vinha ocorrendo no sistema escolar a título de experimentos de novas práticas ou de inovações propriamente ditas, coletando dados sobre eles, de modo reunir uma primeira base de informações comuns sobre esses eventos, ao mesmo tempo em que procurasse registrar suas particularidades distintivas. Um segundo passo consistiria em apoiar algumas análises visando a elucidar os padrões de ação educativa em alguns casos mais bem-sucedidos; para, na fase subseqüente, passar do

"contexto da descoberta" ao "contexto da justificação", investigando os "insights" mais marcantes por meio de estudos comparativos dos experimentos e inovações realizados sob diferentes contextos e condições. Entretanto, essas operações de análise deveriam ser :

1) diretas e singulares - pois só a observação presencial - e sensitiva, se fosse o caso - seria capaz de captar ao vivo as peculiaridades de cada caso individualmente considerado. em seu ambiente original, ao contrário dos "surveys" que, a priori, definem quais características serão observadas numa amostra representativa de um coletivo suposto mais ou menos homogêneo;
2) expeditas e simultâneas - para que, num prazo razoavelmente curto, se pudesse dispor de resultados confiáveis sobre um número razoável e uma variedade mais ou menos ampla de casos, para tornar visível que não se tratava de "excentricidades" ou "genialidades irreprodutíveis";
3) de rápida execução e baixo custo - dado que esse tipo de observação exigia contar com pesquisadores experientes e que, por serem bem remunerados, deveriam enfrentar os menores custos possíveis de deslocamento e poderem realizar as observações *in loco* em poucos dias e preparar outra vez em pouco tempo os seus relatos, após uma boa discussão em grupo, para reduzir as subjetividades de visão; e além disso, poder se cumprir a condição anterior;
4) dotadas de boa comunicabilidade - para logo poderem ser oportunamente disseminadas para um espectro de públicos-destinatários bastante amplo.

Ademais disso, precisava ficar bem claro que não se tratava apenas de mais uma "campanha" de estudos e pesquisas que se esgotariam em sua própria elaboração e em sua publicação em algum periódico acadêmico. Embora também se visasse um usufruto técnico-científico da massa de informações recolhida e dos conhecimentos gerados, seu destino principal era informar agentes de decisão em todos os níveis do sistema educacional, especialmente aqueles situados nas próprias escolas e que estivessem se defrontando com os desafios de mudar para alcançar melhores resultados para seus alunos e para seu entorno social. Nesta ótica, coletar dados, ordenar e processar informações, realizar estudos, discuti-los, testar métodos de observação, análise e comunicação de resultados, eram apenas meios para o fim de disponibilizar conhecimentos para os agentes do sistema. Portanto, uma ágil e eficaz estrutura de comunicações deveria estar também no meio de tudo isso.

Submetidas essas concepções preliminares de estratégia aos oficiais de programa do PNUD e da Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações, Exteriores (ABC/MRE), ela foi entusiasticamente recebida, animando os técnicos do INEP a aprofundá-la e traduzi-la em dois projetos complementares, finalmente aprovados e que deram início ao Projetos Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (PNUD/INEP/BRA 92-002) e Centro Nacional de Referência sobre Experimentos e Ino-

vações Educacionais (PNUD/INEP/BRA 92-003).

4.3 Estrutura e Implementação do Projeto

Com a aprovação do Projeto BRA/92/003 de Assistência Preparatória, pelo PNUD, passou-se a dispor de um mecanismo especial de gestão, com recursos próprios para as atividades do projeto e condições para o recrutamento de pessoal para operá-lo, de vez que o INEP se defrontava com crítica escassez de recursos humanos para isso. Ademais, por sua natureza, ele demandaria, de imediato, uma boa disponibilidade de infra-estrutura e capacidade técnica de processamento de dados, que também faltavam ao Instituto no início de 1992, quando foi iniciada a implantação do CRIE.[35]

De começo, sua proposta não chamava muita atenção; era algo um tanto estranho no elenco de atividades do Ministério e mesmo do Instituto. Assim, fazia-se necessário "vender a idéia" para obter um mínimo de apoios liminares baseados mais no reconhecimento de suas "promessas" do que de seus virtuais méritos intrínsecos. Para o que se procurou assegurar, ao mesmo tempo, um rápido avanço na montagem de sua infra-estrutura operacional, e uma discussão ampliada de suas concepções e propostas de trabalho com outros órgãos do Ministério da Educação e do Desporto, com outras agências nacionais e internacionais[36] da área e com representantes do Conselho de Secretários Estaduais de Educação e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino, até para aclarar a definição de suas estratégias e lançar bases para as futuras articulações desse projeto com os que seriam levados a cabo nessas áreas.

Como qualquer outro projeto inovador, este também se ressentia do desconhecimento de concepções e ações similares anteriores. Sabia-se que, na Europa e Estados Unidos, havia alguma coisa, mas resultaram infrutíferos os primeiros esforços para obter informações detalhadas sobre o como se estruturavam, seus métodos de trabalho, a tecnologia utilizada para o processamento de informações e, principalmente, sobre questões organizacionais. Havia informações esparsas sobre alguns centros dedicados a inovações educacionais em outros países da América Latina, mas em realidade viu-se que eles se concentravam no registro e tratamento de informações bibliográficas sobre estudos e pesquisas e não propriamente das

---

[35] Uma peculiaridade a ser notada é que a coordenação do projeto, de início, ainda não havia percebido que a própria sigla do Centro constituia um signo de seus propósitos. Somente alguns meses após seu inicío o título Centro de Referências sobre Experimentos e Inovações Educacionais foi alterado, invertendo nele a ordem dos termos *experimentos* e *inovações* para gerar o lema **CRIE**, que passou a ser fortemente usado como sua logomarca e sua "mensagem" !

[36] Cumpre notar que a Representação do UNICEF no Brasil mostrou-se, desde o início, um entusiasmado parceiro, de vez que já vislumbrava fazer algo semelhante, em relação à sua linha de trabalho de valorização e disseminação de ações locais inovadoras no campo das políticas sociais e, em especial, das de atenção à mulher e à criança. De imediato, o UNICEF promoveu, com a participação do CENPEC - Centro de Pesquisas para a Educação e Cultura, de São Paulo, um bom conjunto de 16 (dezesseis) estudos de caso, cujos encaminhamentos e resulados principais são relatados em SILVA et al, 1995.

experiências em si mesmas. E a conclusão a que se chegava era a de que " o caminho se faz ao caminhar" como ensinava Machado.

Entretanto, uma ponta do *fio da meada* se encontrava na experiência de salas vizinhas do próprio INEP. Desde há muito tempo, tentava-se em sua Biblioteca criar o Sistema Brasileiro de Informações Bibliográficas e Documentais em Educação (SIBEC) que seria operado por um Centro, o CIBEC, e que mantinha uma relação semi-estruturada com a REDUC - Rede Latinoamericana de Información y Documentación en Educacón. Suas principais dificuldades - que mostravam os obstáculos a superar - situavam-se, de um lado, em onerosa, lenta e descontínua estrutura de captação e tratamento bibliográfico de meta-informações sobre a produção científica em educação; e, de outro, em uma prolongada e estéril luta com os especialistas em processamento de dados, para dispôr de recursos técnicos para armazenas e disseminar a informação coletada.

Ao mesmo tempo, uma sociedade civil, a Fundação Victor Cívita, com o apoio do próprio Ministério, editava há vários anos, uma excelente revista, a Nova Escola, que, a cada número, trazia reportagens, entrevistas, colunas e outros objetos editoriais sobre a prática de escolas e de educadores de várias partes do País. Seu ponto forte - a captação de informação primária - apoiava-se na ampla rede de correspondentes jornalísticos da Editora Abril, que publica alguns dos magazines de mais ampla circulação no Brasil. Jornalistas, sabe-se bem, descobrem notícias ninguém sabe como; a regra, no caso, era a de que, sabendo de alguma novidade em sua região, esses correspondentes as repassariam à redação da Nova Escola. O problema estava em que esta rotina não poderia ser estendida ao projeto.

A questão da infra-estrutura de processamento de dados foi logo resolvida. Como o Projeto SAEB era um forte demandante de equipamentos, tecnologia e competências de informática, ao se prover sua base computacional, também se atendeu a que seria necessária para o CRIE, por meio de uma *local network* para servir ao INEP como um todo. Inclusive no aspecto mais crítico, que era o de dispor também de recursos para teleprocessamento e comunicações de alcance nacional.

Diante desses acontecimentos, encontrou-se uma nova oportunidade de inovação "ao revés". Uma, a de procurar uma infra-estrutura de processamento por caminhos completamente diversos daqueles seguidos no projeto do CIBEC. Descobriu-se que uma pequena empresa de *software* - recém criada em Brasília - estava desenvolvendo um programa de gerenciamento de bancos de dados textuais, algo próximo do trabalho com hipertextos e que algumas aplicações comerciais e em biblioteconomia e documentalística já havia sido testadas. Em algumas reuniões de trabalho com especialistas desta empresa revelaram promissoras possibilidades de uso desse *soft* para os propósitos do CRIE. Ele permitia um desenho "taylor made" das bases de dados, com poucas exigências em termos de habilidade dos operadores - que seriam treinados rapidamente pelo fornecedor; era de fácil manejo nas atividades de gerenciamento e prometia fácil interface com outros sistemas. E, principalmente, seu custo era

relativamente baixo.[37]

Adquirido e dominado este recurso, avultava o de estruturar um método e respectivos mecanismos para a captação de informações sobre escolas e outras unidades educativas que estivessem desenvolvendo algum tipo de experimento pedagógico, de gestão ou de práticas de ensino. Solicitações diretas às administrações estaduais e municipais de ensino deram magros retornos; elas, em geral, responderam às correspondências, ou afirmando que não dispunham de tais informações, ou enviavam documentação oficial sobre os programas "up-to-down" de mudanças curriculares, capacitação docente ou emprego de novos equipamentos e materiais de ensino. Úteis, sem dúvidas, mas não atendiam ao que se estava denominando de experimentos e inovações no sentido do projeto (e que foi chamado, agora, de inovação à escola por Cros).

Duas "saídas" foram encontradas. A primeira, mais efetiva, consistiu numa solicitação, prontamente atendida pela Fundação Civita , diga-se de passagem, para iniciar a base de dados com os registros de centenas de "casos" selecionados dentre as reportagens publicadas (e materiais de algumas não publicadas) em Nova Escola. Não apenas os responsáveis pela Fundação e pela Revista se dispuseram a franquear os arquivos da redação, como contribuiram com várias sugestões para a seleção dos "casos" e para a transferência dos dados. A segunda, consistiu em estabelecer um acordo informal com a Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Educação e do Desporto, que recebia jornais e revistas de todo o país, para a confeccção de seus "clippings", para que, ao encontrar notícias que, à primeira vista, parecessem ter certas características, as copiassem e transferissem para a equipe do projeto. Com o tempo, algumas dezenas de notícias passaram a ser selecionadas e tratadas para entrada na base de dados; a partir do que, se buscava uma comunicação com a administração local ou com a própria escola em busca de novas informações.

Além de uma via de alimentação contínua, por estes caminhos, esperava-se que - com a publicação de um Boletim noticiando os eventos do projeto e os casos registrados, e com o início da disseminação mais ampla dos dados - participantes de experimentos e inovações seriam motivados a comunicar e relatar suas experiências e passariam a constituir uma outra fonte de "entradas".

Solvidas as questões de acesso material a informações de base, o desafio seguinte estava em conseguir um modo conceitual e tecnicamente consistente de tratá-las. Perguntas cruciais se colocavam aí: que traços de cada evento de E & I deveriam ser privilegiados na descrição ? (aí estava o nó da questão: até que ponto se percebe estar diante de uma inovação, com dados resumidos e cuja transmissão havia sido mediada por uma redação jornalística ?) e como redigir esta descrição sem perda de informações para os virtuais usuários ?

---

[37] Uma opção por utilizar o MicroIsis - que seria cedido sem ônus, pela UNESCO - implicaria em dificuldades já experimentadas pelo CIBEC e em custos adicionais de adaptação com pouca probabilidade de êxito à época. E o soft escolhido "conversava" facilmente com o MicroIsis. E, mais tarde, no ambiente da Internet.

(afinal estava-se querendo não a comunicação apenas com especialistas acadêmicos, mas com um heterogêneo publico situados nas escolas e nas administrações locais e, talvez, entre as famílias e cidadãos).

De certo modo, o método e as regras para essas atividades "internas" do projeto se articularam com a confecção do método e das regras para o tratamento analítico dos casos. Desde o início se havia decidido que este "output" deveria ser produzido por meio de estudos de caso, elaborados por equipes diversificadas e familiarizadas com a natureza dos E & I, que se articulariam, respeitadas as suas preferências teóricas, axiológicas e metodológicas, por meio de um "guia metodológico" comum que pudesse assegurar, mais tarde, os estudos comparados e o perfilamento das classes de inovações.

Assim, ao mesmo tempo em que a equipe avançava na discussão daqueles procedimentos, formou-se o grupo de trabalho - constituído por consultores externos - que elaboraria este "guia metodológico". A escolha destes consultores obedeceu a determinados critérios básicos: eles deveriam ser pesquisadores em ciências sociais e educação com experiências anteriores bem sucedidas em estudos de caso e, ao mesmo tempo, propensos a adotar abordagens etnográficas para conduzi-los. De imediato foi-lhes pedido que discutissem criticamente o projeto, de modo a que, também eles, tivessem uma visão clara de seus escopos, objetivos e ainda de suas dificuldades e perspectivas, para poder bem contextualizar seu trabalho, e poder calibrar os conceitos de base e os métodos e processos que eles recomendariam para a condução dos estudos de caso.

Assim, ao cabo de algumas semanas, foi apresentada a versão preliminar do guia, a qual, após uma intensa discussão, foi revisada e editada como "1° versão", pois ainda seria estudada pelas equipes que fariam os estudos de caso e, após o desenvolvimento destes, sofreria nova revisão, já com base nas experiências de campo. Com efeito, a idéia era também a de que o guia seria aperfeiçoado a cada ciclo de experiências futuras, de modo a se tornar não apenas um instrumento de trabalho - certamente um dos principais - do projeto, mas uma contribuição para outros centros de pesquisas e de formação e para pesquisadores individuais interessados neste campo.

O Guia estuturou-se ao final em três partes principais. A primeira oferecia uma revisão da literatura mais recente sobre os conceitos de inovação educacional e sobre resultados de estudos de efetividade e qualidade educacional. A segunda fazia o mesmo com as questões de métodos e técnicas de estudos de caso e de avaliações de inovações educacionais. Na terceira parte, tomando por base as linhas gerais de análise sugeridas principalmente por Fullan e Levin, alinhavam-se as recomendações a serem seguidas no projetamento e execução dos estudos a serem conduzidos no âmbito do Projeto.

Assim, tomava-se por base a assertiva de Fullan de que "*as inovações devem ser examinadas de acordo com seus valores específicos, objetivos, eventos e resultados que obtên em situações concretas. Isto é elas não devem ser encaradas automaticamente como*

melhorias e nem como se tivessem um fim em si mesmas." Ademais, seria preciso atentar para o fato de que as inovações, de algum modo, combinam três dimensões principais: (1) o uso de novos materiais/tecnologias, (2) a aplicação de novas abordagens de ensino, e (3) alteração de crenças.

Salientava-se, em linha com as sugestões de Levin, que *"inovações educacionais eficazes seriam aquelas que não se limitariam a uma mera repetição de aspectos considerados inovadores ou eficazes em algum outro contexto ou local, mas que encerrariam uma visão mais holística de eficácia escolar. Isto é inovações eficazes estariam calcadas em perspectivas filosóficas particulares que não podem ser replicadas sem uma mudança de ethos, orientação e funcionamento das escolas.*"

Chamando a atenção para uma série de cuidados metodológicos na fase de projetamento dos estudos de caso, recomendava-se que a análise partisse da contextualização do caso, observando-se pelo menos as seguintes dimensões:

1. Contexto geográfico, sócio-econômico, político e étnico
2. Aspectos físicos da unidade escolar, desde seu entorno até suas dotações de meios
3. Perfil da comunidade de alunos/pais segundo seu nível sócio-econômico
4. Perfil da comunidade escolar - nível sócio-econômico, formação e aperfeiçoamento de professores, administradores e funcionários
5. Perfil da escola - organização e hierarquias, pessoal administrativo, docente, discente, índices de evasão e repetência
6. Perfil do projeto pedagógico/currículo (anterior à inovação), métodos de ensino, livros didáticos, jornada escolar, métodos de avaliação da aprendizagem
7. Aspectos financeiros
8. Identificação dos problemas existentes na escola, insatisfações que levaram à procura de mudanças
9. Tipo de inovação adotado - origem e natureza
10. Tempo de implantação da inovação

Em seguida, para cada dimensão do processo de inovação, sugeriam-se algumas questões centrais de estudo:

DIMENSÃO	**QUESTÕES DE ESTUDO**
Filosofia	*Existe uma filosofia norteadora na inovação em questão ?*
Gestão Escolar	*Que relações de poder na estrutura organizacional da escola são redefinidas pela inovação ?*
Projeto Pedagógico	*Que aspectos pedagógicos são redefinidos pela inovação ?*

Do mesmo modo, as *démarches* de análise das fases do processo de inovação teriam por eixo algumas questões básicas:

FASE	OBJETO	QUESTÕES
I	Estabelecimento de Objetivos	*Mudar para que ?*
II	Desenvolvimento	*Mudar como? Alterando o que? Afetando quem ?*
III	Resultados	*Que aspectos positivos e negativos resultaram da mudança ? Estes resultados eram previstos nos objetivos ? Houve mudanças inesperadas ? Quais?*

Essas duas categorias deveriam ser analisadas matricialmente (**Dimensão** *X* **Fase**) de modo a fundamentar a interpretação e, por fim, a avaliação da inovação nos seguintes critérios:

1. Complexidade
2. Eficácia
3. Sedimentação
4. Sucesso
5. Consistência Interna
6. Dificuldades Encontradas

Por último, recomendava-se que o próprio estudo de caso fosse avaliado de acordo com nove critérios, destacando-se aqui alguns deles:

Pertinência: responde às perguntas práticas que podem ser formuladas pelos decisores ?

Cobertura: ficam patentes as etapas percorridas e os dilemas enfrentados pelos executores? Um usuário que desejasse aperfeiçoar a sua própria experiência ou replicar total ou parcialmente a inovação estudada encontraria elementos suficientes no relatório, inclusive aspectos positivos e negativos ?

Transparência: são retratados fielmente os diversos pontos de vista envolvidos, os conflitos de interesses e como foram resolvidas as pressões ?

Comunicabilidade: a exposição é facilmente compreensível e permite confronto com a realidade do leitor " de modo a facilitar a generalização naturalística" ?

Na primeira etapa, foram iniciados dez estudos de caso, tendo-se deixado livre a cada equipe associada a escolha dos experimentos cadastrados pelo Projeto em suas respectivas

regiões de origem. De um modo geral, eles foram muito bem sucedidos, até porque a flexibilidade que se desejava fosse proporcionada pelo Guia superou as expectativas, permitindo às equipes ensaiar diferentes táticas de campo e procedimentos de interpretação na fase de análise e avaliação; o que enriqueceu sobremaneira a observação e a preparação dos relatórios.

Contudo, dificuldades de várias ordens surgiram na etapa subseqüente, de disseminação dos resultados. Algumas delas devem ser destacadas:

a) levou-se muito tempo para editorar os relatórios e concluir sua publicação; fato que afetou negativamente a visibilidade do Projeto e a estimulação de demandas que teriam lhe conferido maior sustentabilidade externa;
b) não se alcançou suficiente domínio do *software* de gerenciamento e comunicação da base de dados, de uma parte; e houve delongas em seu desenvolvimento e atualização, de outro, limitando sensivelmente as operações de disseminação por infovia, como estava previsto;
c) seminários de disseminação que seriam necessários para divulgar e dar mais ampla discussão aos resultados dos estudos de caso deixaram de ser realizados, em parte pela delonga em sua publicação e, ainda, por ter havido sobrecarga da equipe do projeto e do instituto em geral, devido às demais atividades relacionadas ao Plano Decenal em que todos se envolveram;

Em conseqüência, tiveram que ser postergados vários eventos necessários ao lançamento da segunda etapa de estudos de caso. Embora a discussão e revisão do guia metodológico houvesse sido bem sucedida, gerando uma segunda versão aperfeiçoada, a nova chamada de equipes associadas terminou não podendo ser realizada em 1994, como previsto. Com a mudança de governo, esta delonga se estendeu ainda um pouco mais.

Não obstante, algumas atividades complementares foram desenvolvidas. Dentre elas - além da Reunião Técnica com os coordenadores dos estudos de caso para apresentação dos resultados da pesquisa, para avaliação e reformulação do documento de Metodologia - conseguiram-se avanços em contactos e acordos operacionais com instituições que dispõem de informações ou estudos avaliativos de identificação de características inovadoras ou transformadoras na área da Educação; a realização de *workshops* em parcerias com as Faculdades de Educação da Universidade de Brasília, da Universidade Estadual de Minas Gerais e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, conduzidos pelo Prof. Henry Levin sobre o "Accelerated Schools Project", desenvolvido por sua equipe da Universidade de Stanford; do qual resultou a publicação do documento "Escolas Aceleradas: Podem elas ser bem sucedidas no Brasil?".

Ademais, foi possível realizar alguma difusão dos resultados alcançados pelo projeto, ainda em 1994, por meio da inserção de exposições sobre eles em 9 cursos e em 20 seminários de treinamento e capacitação e mediante o lançamento dos dois números iniciais do **Boletim Informativo do CRIE**. E, também, sedimentar uma base institucional para sua continui-

dade, com a instalação do **Comitê Assessor** que foi constituído por representantes da SEF/MEC, da SEMTEC/MEC, da UNDIME, do CONSED, do UNICEF, da UNESCO, do PNUD e do IBAM, com o propósito de assessorar o desenvolvimento do Projeto CRIE e desenvolver parâmetros, critérios e instrumentos para a seleção de casos a serem investigados e para definir prioridades para a disseminação.

Por fim, outro importante resultado decorreu de uma outra linha de parceria, ao longo de 1993-94, com a Secretaria de Educação do Estado do Paraná, no sul do país. Ali se desenvolvia um amplo processo de avaliação institucional dos estabelecimentos de ensino de 1° e 2° graus da rede estadual; e, complementarmente, se havia começado a implementação de um projeto de identificação de experiências inovadoras.

De início, malgrado os esforços dos órgãos centrais da Secretaria e de seus trinta Núcleos Regionais de Educação, não mais do que sessenta escolas comunicaram estar conduzindo algum experimento. Entretanto, a coordenação do projeto mudou alguns procedimentos de estimulação e à medida em que avançavam as atividades daquele primeiro projeto, começaram a surgir novas comunicações de experimentos em diferentes segmentos das atividades escolares, às vezes no conjunto das escolas. e, surpreendentemente, em meados de 1994, havia mais de um milhar de comunicações registradas justo ao grupo de coordenação. Seguindo normas e procedimentos de registro semelhantes àqueles utilizados pelo CRIE, formou-se um arquivo inicial de relatos desses experimentos.

Já não se tratava, então, de dar-lhes o mesmo tratamento analítico seguido pelo CRIE. Como efeito do desencadeamento dessas comunicações - que ocorreram no mesmo tempo em que o projeto de avaliação estimulava as escolas a analisar e a refletir sobre o seu desempenho - foi-se impondo a necessidade de sistematizar um intercâmbio entre as escolas, no âmbito de cada um dos Núcleos Regionais. E como se tratava de um número muito grande de casos, a Secretaria, em acordo com o INEP, decidiu organizar uma seqüência de seminários que se iniciou no nível local - onde as experiências mais amplas e bem sucedidas dali eram discutida pelos professores do município, selecionando-se dentre elas as que seriam apresentadas para nova discussão, numa segunda fase, no âmbito dos seus respectivos Núcleos Regionais. De tal modo que, ao final do ano, realizou-se um Seminário Estadual,. onde foram apresentados os três casos mais destacados de cada região, num total de noventa experimentos selecionados.

Esta nova linha de trabalho teve um considerável impacto sobre a consideração das perspectivas do Projeto. Passou-se a perceber que, ademais de sua estrutura inicial, de identificação, em âmbito nacional, de experimentos inovadores, que seriam armazenados em uma base de dados e dos quais se retirariam alguns para estudo sistemático, seguindo-se um processo de disseminação, muito mais precisaria ser feito, para realmente exercer os impactos esperados sobre a formação e formulação de políticas públicas.

Ao cabo, o movimento real de inovações escolares se estava revelando bem mais

amplo - e mais rico - do que esperavam mesmo os observadores mais otimistas.

4. Lições e Perspectivas

Afora os objetivos já descritos, uma das ambições do Projeto CRIE, alimentadas logo ao início de sua formulação, em 1992, era a de articular mais diretamente os seus "*outputs*" a uma política específica de apoio a projetos inovadores conduzidos por escolas públicas. A idéia básica era de que, com base em no estudo de um conjunto razoavelmente numeroso e diversificado de escolas inovadoras no país, seria possível estabelecer um perfil das características que melhor estivessem contribuindo para seu sucesso.

Se, de um lado - como estava previsto no quadro de objetivos do Projeto - a disseminação dos estudos de caso e dos estudos comparativos e de perfilamento poderia estimular e ajudar outras escolas ou autoridades educacionais a desenhar seus próprios experimentos; de outro, aqueles perfis poderiam também ser utilizados, proativamente, para estabelecer um marco de critérios para a avaliação de propostas de inovação. Aí residia, presumidamente, um bom instrumento de política pública.

O Ministério já operava - para fomentar programas de expansão e melhoria do ensino fundamental de iniciativa dos Estados, Municípios e Distrito Federal - um sistema de transferências intergovernamentais de recursos financeiros - oriundos da contribuição do Salário-Educação. A legislação que rege esta fonte de recursos fiscais determina que, dois terços de sua arrecadação líquida pertencem ao sistema de ensino da Unidade da Federação em que é exarado; e o terço restante é creditado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), administrado pelo Ministério da Educação. Esta "quota federal" alimenta aquelas transferências, devendo ser distribuído de modo a compensar as diferenças regionais de capacidade de financiamento educacional; sendo que, obrigatoriamente, um mínimo de 25% desta quota seja destinado a apoiar projetos municipais ou intermunicipais de educação fundamental.

Pois bem, aquela idéia de ação proativa consistia em propor que, sem alterar muito este sistema, uma parte desses recursos poderiam ser destinados a um programa de estímulo a inovações educacionais. Além de atribuir financiamentos aos programas convencionais de construções escolares, equipamentos para a rede escolar, treinamento de professores, etc., este sistema apartaria um certo montante de recursos para destiná-los diretamente a escolas que estivessem conduzindo projetos inovadores de melhoria da qualidade do ensino, a fim de agregar-lhes possibilidades de suprir-se de meios para viabilizar esses projetos.

Os critérios de alocação destes recursos - que se estimava seriam, em média, de um equivalente de US$ 3.000 a US$ 5.000 anuais por escola - seria, principalmente, o grau de carência educacional dos municípios - e, se possível identificar, das comunidades - em que as escolas concorrentes se situassem, e o grau em que os elementos dos processos inovadores conduzidos se aproximassem do perfil de casos bem sucedidos, segundo a matriz de avaliação adotada pelo Projeto CRIE em seus estudos de caso.

Quando apresentada pela primeira vez, esta proposta recebeu pouca atenção. Em parte porque aquele sistema se encontrava bastante comprometido pelas pressões clientelísticas de parlamentares, autoridades estaduais e prefeitos municipais, tornando difícil "desviar" uma parte de seus recursos para outras demandas, mormente se estas fossem atendidas por critérios "de mérito" e não de "peso político-eleitoral". Mas também porque, de um modo geral, boa parte dos decisores envolvidos com esse sistema ainda não tinham nem informações suficientes sobre a importância desta linha de apoio, nem estavam persuadidos de que seus benefícios seriam maiores do que os auferidos pelas políticas convencionais.

Apenas num ou noutro dos órgãos técnicos do Ministério a questão das inovações era conhecida e se acreditava nas possibilidades de estimular seu enfrentamento. Um destes era o Departamento de Políticas Educacionais, da Secretaria de Ensino Fundamental; que, à época, já procurava estudar alternativas para iniciar um programa nesse sentido. Uma de suas iniciativas fora a de convidar um especialista chileno que havia participado da criação de um fundo de estímulo a inovações, como parte do programa de descentralização educacional de seu país; outra, foi a de encetar a publicação de relatos sobre projetos escolares inovadores. Em outra divisão, que se empenhava na formulação do Projeto de Educação Básica para o Nordeste, a ser financiado pelo Banco Mundial, também se trabalhava com a idéia de estimular inovações; e um dos componentes do projeto afinal aprovado, atendia a este escopo.

Assim, quando avançou o processo de elaboração do Plano Decenal de Educação, esta questão começou a ganhar um pequeno espaço nas preocupações do Ministério. Pelo menos formalmente, passou a fazer parte das estratégias sugeridas por esse plano, uma linha de ação que tomou a designação de Programa de Apoio a Inovações Pedagógicas e Educacionais; que, no entanto, não chegou a ser implementada até agora.

Este percurso da idéia de inovar políticas públicas aponta para uma primeira lição a ser extraída da experiência do Projeto CRIE e que confirma achados daquelas análises de *management of innovation* antes mencionadas.[38] Nem por ser boas - no senso de que, potencialmente, podem contribuir para a solução de problemas - as idéias inovadoras "vingam" se o seu processamento político não for bem sucedido e permitir o *pushing and riding* de suas promessas como sendo de interesse dos atores mais influentes.

---

[38] Referências aos achados de Van de Velde, 1988

Em verdade, nesse caso, como em outros semelhantes, uma razão para isso reside na avançada perda de capacidade de o governo federal conduzir projetos "up-to-down" que dependam de ações diretas nas escolas. As próprias administrações estaduais já vêm sentido esta mesma dificuldade; o que pode ser associado com as hipóteses antes aventadas de que a extensão numérica e territorial das redes escolares tendem reduzir o alcance de controle e a limitar o espraiamento de medidas iniciadas pelas administrações centrais e de que as escolas tendem a resistir a intervenções muito pontuais sobre seu cotidiano.

Aliás, no próprio Plano Decenal afirmava-se que o Ministério tenderia a, cada vez mais, concentrar-se na gestão estratégica do sistema educativo em âmbito nacional, deixando de operar com programas de caráter operacional. Portanto, seria de certo modo um contra-senso pretender que, manifestando este propósito, o Ministério viesse a empenhar-se num projeto de apoio a inovações, posto em termos operacionais, como o que comentamos acima. A lição está em que, mesmo quando inspirados por princípios políticos descentralizantes, tende-se a cair na tentação de manter no centro as rédeas de projetos que também deveriam ser descentralizados para poder ganhar eficácia.

Nesta ótica, mesmo o Projeto terá que ser repensado em sua constituição básica. Ele se estrutura a partir de uma iniciativa do governo federal quando nenhuma administração estadual ou local sequer pensara em algo semelhante, e ainda nem sentira, concretamente, haver um "problema" do tipo que inspirara a concepção do projeto. E se implementa à base de suportes políticos circunscritos ao interior da administração federal.

Daí deriva uma outra lição; que deve ser extraída do equívoco de colocar demasiada ênfase ao papel dos processos de disseminação na legitimação do projeto. Em verdade, esperava-se que os produtos do projeto - se bem disseminados e adequadamente promovidos - mostrariam por si mesmos as vantagens que poderiam oferecer para melhorar as iniciativas de inovação escolar. Em conseqüência, de algum modo, a oferta de informações relevantes criaria sua própria demanda futura.

A experiência de parceria com a Secretaria de Educação do Estado do Paraná acabou mostrando que este tipo de ação deveria ter sido desenvolvido desde o início do projeto. Seus produtos seriam melhor encaminhados e reconhecidos se inscritos em políticas mais amplas que as administrações estaduais e locais já viessem desenvolvendo.

Uma sinalização para esta estratégia alternativa surgiu já muito tarde, em 1993-94, quando foi desenvolvido um programa de cooperação com o Instituto Nacional de Pesquisa Pedagógica (INRP) e a Diretoria de Avaliação e Prospectiva (DEP), do Ministério da Educação Nacional (MEN), da França. O foco destas atividades estavam dirigidos para as atividades destes dois organismos, que desenvolviam projetos semelhantes aos do INEP. Entretanto, verificou-se que, mais do que com os projetos de análise de inovações conduzidos pelo primeiro e do que a discussão das Zonas

Prioritárias de Atenção Educacional (ZEPs), por exemplo, o Projeto CRIE poderia aprender muito com a bem sucedida experiência de descentralização do Centro Nacional de Documentação Pedagógica (CNDP).

Em suas origens, conforme relatou o diretor do INRP em sua visita ao INEP em 1994, o CNDP operava em estreita vinculação com esse Instituto. Desde há alguns anos, no entanto, no bojo do processo de descentralização do MEN, as unidades operativas daquele Centro foram transferidas para as *Académies* (administrações regionais de educação), constituindo-se em Centros Regionais de Documentação Pedagógica (CRPEs). Com isso eles fortaleceram um papel notavelmente importante na disseminação de inovações - mesmo quando não as encaravam do mesmo modo que no CRIE - ao intensificar a captação, referenciação e disseminação, em caráter contínuo e permanente, tanto de relatos de experiências, como dos próprios materiais de ensino e "manuais para o usuário" gerados pelas escolas em seus processos inovativos.

Ao tomar conhecimento da estrutura e atividades destes Centros, imaginou-se que eles poderiam ser um caminho de mudanças na estrutura das funções e atividades da Fundação de Assistência ao Educando (FAE) nos programas de produção e distribuição de livros e materiais didáticos. Só mais adiante, com informações mais precisas, se viu que, em verdade, aquela experiência confluia para o campo de estimulação de inovações escolares.

Daí se colocava outra lição, quando associada esta visão com a da descentralização do Projeto. No fundo, o CRIE deveria ter sido pensado como um "protótipo". Ou seja, deveria ter sido implantado para adquirir domínio cognitivo, técnico e administrativo dos recursos organizacionais e tecnológicos requeridos para implementar essa classe de ação, para em seguida suas experiências serem repassadas a organizações correspondentes a serem criadas nas administrações estaduais de ensino. Pois é aí que, dada a natureza da organização federativa dos sistemas brasileiros de ensino, a conhecimento de processos inovadores e a formulação de políticas públicas para estimulá-las tem maiores possibilidades de atuar com eficácia.

Last but not the least, emerge a questão de, aprendido um pouco como se desenvolvem os processos de inovação à escola, como desenhar estas políticas. Esta talvez uma das lições mais importantes da vivência deste Projeto.

Os achados dos estudos de caso do CRIE e do UNICEF/CENPEC, entre outros, confirmam aquela hipótese, anteriormente aventada, de que processos inovadores no "chão da escola" constituem um dos caminhos mais promissores para a modernização dos sistemas escolares. O que ainda não se sabe, de fato, é como conduzir **políticas ativas** de fomento às ***inovações à escola***, até porque aquele programa inscrito no Plano

Decenal não andou e algumas experiências como as do Paraná e uma semelhante no Mato Grosso do Sul foram descontinuadas com a mudança de governo.[39]

Com efeito o que há são resultados colaterais de outras políticas - como as de autonomização da gestão escolar - ou de **políticas passivas** de estimulação - como as que decorrem do processamento participativo de mudanças curriculares. Ou seja, de medidas de política educacional que, ao cabo, pelo menos não atrapalhem as iniciativas inovadoras das escolas. Dar maior liberdade de **gestão logística** às escolas - inclusive atribuindo-lhes recursos financeiros para seu custeio imediato - já é um bom passo. Mas insuficiente para efetivamente melhorar seu desempenho, se não vier acompanhada de efetiva liberdade de **gestão pedagógica** - como aliás sugerem as experiências em outros países, como as bem sucedidas *Accelerated Schools* (LEVIN, 1994)[40] , e as que se verificaram nos vários casos brasileiros estudados.

Isto no entanto, ganhará melhores efeitos, se se conseguir tornar mais ágil e econômicamente eficiente o suporte logístico proporcionado centralmente pelas secretarias de educação. Pois tudo indica que as formas até agora experimentadas de "municipalização" não conseguirão superar os problemas de manutenção adequada das escolas. Muitos itens dessa manutenção continuarão, portanto, a ser operados pelas administrações estaduais; e para viabilizar os projetos inovadores das escolas, elas precisam de suprimentos oportunos, flexíveis e adequados para poder funcionar melhor.

À maior liberdade de gestão pedagógica deve corresponder também - como ensina a experiência inglesa mais recente - maior liberdade de escolha dos focos de incidência, das bases cognitivas e conceituais e dos métodos e técnicas de capacitação docente. Vale dizer, as administrações estaduais e municipais devem abrir mão de boa parte de seu atual poder de iniciativa neste campo. Há um achado comum a estudos de inovações como os que se mencionaram: escolas que conseguem liberar e desenvolver seu potencial inovador, tornam-se também mais capazes de identificar onde se situam as lacunas de competências cognitivas e pedagógicas de seus professores e de competências gerenciais de seus administradores; e assim, de identificar mais eficazmente de que tipos específicos de capacitação e aperfeiçoamento estão, de fato, necessitando. Com o quê, passam a dispensar as intervenções vindas de cima, seja dos órgãos da administração

---

[39] Dentre os projetos iniciados pelos atuais dirigentes da Secretaria de Educação do Estado do Paraná, figura o da **Revista Educacional Interativa**, cujo escopo é promover o intercâmbio e cooperação entre as escolas, baseado na disseminação, em rede, de suas experiências e inovações. Para isso, todas as unidades de ensino estaduais acessariam e inseriram, por seus próprios micro-computadores, essas informações, integrando-se a uma *network* de âmbito estadual e, ainda, informações educacionais de outras fontes, via Internet, inclusive a de países vizinhos do MERCOSUL.

[40] Neste sentido vale lembrar, também, alguns avanços interessantes como os de *school-based management* nos Estados Unidos (Wohlstetter,1995), o do programa de promoção da qualidade educativa (SIQE) de Portugal (CLÍMACO & ARAÚJO, 1994) e o de fortalecimento da capacidade de auto-monitoramento das escolas bergamascas, na Itália (BARZANÒ, 1995; BALDIERI & BARZANÒ, 1995).

educacional, seja das universidades que tomam as escolas como mero "campo de experimentação" para suas próprias visões e propósitos corporativos.

Estas entre outras linhas de políticas passivas que vem sendo praticadas, têm se mostrado favorecedoras da inovação à escola, pelo fato de que, repetimos, podem atrapalhar menos o desenvolvimento do cotidiano escolar. Esta virtude deve, portanto, ser uma preocupação fundamental no desenho de políticas ativas. Para que estas não incidam nos riscos implicados em medidas como as de *premiação das escolas com melhor desempenho* e de *discriminação positiva,* que são as opções mais conhecidas. Conquanto algumas destas medidas tenham alcançado algum êxito e despertado certo entusiasmo, em alguns países, elas ainda suscitam dúvidas se são mesmo necessárias para estimular iniciativas de inovação à escola; entre outras razões porque elas podem tender a dar mais para quem já tem muito e dar menos para quem tem pouco, frustrando um pouco os propósitos equalizadores com se geralmente se justificam.

Muitas outras questões relativas à dinâmica interna das escolas e à natureza das experiências inovadoras foram afloradas ao longo da concepção, implementação e discussões a respeito do Projeto CRIE e das discussões correlatas relacionadas ao desenho de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade, eficiência e eqüidade das oportunidades escolares. As que foram aqui discutidas, ao cabo, mostram algo que é muito importante. Ainda que estejam longe de esgotar a possível agenda de problemas neste campo, já são muitas e suscitam o debate de inúmeras opções de políticas públicas que, pelo menos de início, podem se tornar eficazes para aqueles propósitos de modernização educacional. Isso em si mesmo, talvez possa ser considerado como um dos êxitos do projeto: levantar perguntas mais numerosas e mais pertinentes pode ser meio caminho andado em direção a respostas mais amplas e mais eficazes para as dramáticas demandas por uma educação mais democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZANHA, J.Pires . **Uma Idéia de Pesquisa Educacional**, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1992 (Campi, 6)

BALDIERI, Vittoria & BARZANÒ, Giovanna . **L'Efficacia della Scuola: Contributi al Dibattito Internazionale**, Bergamo, Moretti & Vitali, 1995

BALZAN, Newton César . *Sete asserções inaceitáveis sobre a inovação educacional*, **Educação & Sociedade**, 6:119-139, 1980

BARZANÒ, Giovanna . **La "descentralización" en el sistema escolar italiano: realidades, perspectivas y problemas**, Santiago de Chile, Euro-Latin American Programme for Training in Administration, 1995

BRASIL. MEC. **Conferência Nacional de Educação para Todos. Anais**, Brasília, MEC/SEF, 1994

CEPAL . **Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritária del Desarrollo en América Latina y el Caribe en los Años Noventa**, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1990

CEPAL/UNESCO-OREALC . **Educación y Conocimiento:Eje de la Transformación Productiva con Equidad**, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1992 (Edição brasileira: CEPAL/UNESCO-OREALC . **Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Eqüidade**, Brasília, IPEA/CEPAL/INEP, 1995)

CLÍMACO, Carmo & ARAÚJO, Simone (Coords.) . **The Effectiveness of Schools and Educational Resource Management. National Report, Portugal** , Lisboa, Ministério da Educação, Departamento de Programação e Gestão Financeira, 1994

COOMBS, Philip H. . **La Crise Mondiale de L'Éducation. Analyse de Systèmes**, Paris, Presses Universitaires de France, 1968

CUNHA, Célio . *Plano Decenal: fundamentos, trajetória e alcance social*, **EmAberto** (INEP), 13(59):24-35,1993

CROS, Fraçoise . **Innovation à l' École: Forces et Illusions**, Paris, Presses Universitaires de France, 1993

DARLING-HAMMOND, Linda & MCLAUGHLIN, Milbrey W. . *Policies that support professional development in an era of reform*, **Phi Delta Kappan**, 76(8):597-604, April 1995

DEMO, Pedro . *Qualidade e representatividade da pesquisa em educação*, **Cadernos de Pesquisa**, 55:76-80,1985

DRAIBE, Sonia . *Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiéncias latinoameericanas*, **Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales**, 34(134):181-196, 1994

FERNANDES, Florestan . **A Sociologia numa Era de Revolução Social**, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1963

FERRETTI,C.J.;ZIBAS, D.M.L.;MADEIRA, F. & FRANCO, M.L.P.B. (Orgs.) . **Novas Tecnologias, Trabalho e Educação. Um Debate Multidisciplinar**, Petrópolis, Vozes, 1994

FIORI, José Luis . *Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço*, **Estudos FEE** (Porto Alegre), 15(2):295-311, 1994

FLODEN, Robert; GOERTZ, Margarer & O'DAY, Jennifer . *Capacity building in systemic reform*, , **Phi Delta Kappan**, 77(1):19-21, 1995

FOGAÇA, Azuete & SALM, Cláudio . *Qualificação e Competitividade*, in VELLOSO, J.P. dos & ALBUQUERQUE, R. C., de (Orgs.) . **Modernidade e Pobreza**, São Paulo, Nobel, 1994 (Forum Nacional)

FULLER, Bruce & CLARKE, Prema . *Raising schools effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules and pedagogy*, **Review of Educational Research**, 64(1):119-157, 1994

GATTI, Bernardete . *Pesquisa em educação: um tema em debate*, **Cadernos de Pesquisa**, 80:106-111,1992

GRISAY, Aletta & MÄHLCK, Lars . **The Quality of Education in Developing Countries: a review of some research studies and policy documents**, Paris, UNESCO/IIEP, 1991 (Issues and methodologies in educational development, 3)

GUSSO, Divonzir Arthur . *Políticas públicas em educação: notas introdutórias à experiência brasileira recente*, **Contexto & Educação** (UNIJUÍ), 5(19):22-58, 1990

GUSSO, Divonzir Arthur . *Educação básica no Brasil: um desafio à democracia e à competitividade*, in VELLOSO, João P. dos R. (Org.) . **A Questão Social no Brasil**, São Paulo, Nobel, 1991 (Forum Nacional)

GUSSO, Divonzir Arthur . *Estratégia para o desenvolvimento da educação básica*, in VELLOSO, João P. dos R. &, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Coords.) . **Educação e Modernidade**, São Paulo, Nobel, 1993 (Forum Nacional)

GUSSO, Divonzir Arthur . *Plano Nacional de Educação para Todos - para uma nova matriz de políticas públicas de educação*, **Em Aberto** (INEP), 13(59):3-23, 1993

HANUSHEK, Eric. A. . *Interpreting recent research on schooling in developing countries*, **The World Bank Research Observer**, 10 (2):227-246, 1995

HAVELOCK, R.G. & HUBERMAN, A.M. . **Innovación y Problemas de la Educación: Teoria y Realidad en los Países en Desarrollo**, Ginebra, UNESCO/BIE, 1980

HUBERMAN, A.M. . **Como se Realizam as Mudanças em Educação. Subsídios para o Estudo da Inovação** (trad. Jamir Martins), São Paulo, Cultrix, 1976

KREMER, Michael R. . *Research on schooling: what we know and what we don't. A comment on Hanushek*, **The World Bank Research Observer**, 10 (2):247-254, 1995

LEONARDOS, Ana Cristina . *O CIEP como inovação educacional*, **Contexto & Educação (UNIJUÍ)**, 6(22):46-64,1991

LEONARDOS, A.C. et al . **Estudo de Caso Aplicado a Inovações Educacionais: uma metodologia**, Brasília, INEP, 1992 (Série Documental, Inovações nº 01)

MARQUES, Mário Osório . **Conhecimento e Educação**, Ijuí, UNIJUÍ Editora, 1988 (Coleção Educação, 6)

MELLO, Guiomar N. de & SILVA, Rose N. da . *O que pensar da atual política educacional ?*, **Em Aberto** (INEP), 10(50/51):3-17, 1992

MELLO, Guiomar Namo de . **A Reforma do Ensino Primário e Secundário na Inglaterra**, São Paulo, IESP/FUNDAP, 1994 (Textos para Discussão/Insituto de Economia do Setor Público, 14)

MORTIMORE, Peter et al . **School Matters. The Junior Years**, Somerset (England), Open Books, 1988

PARANÁ, SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO . **Inovando nas Escolas do Paraná**, Brasília, INEP, 1995

PAULSTON, Rolland . *Mapping ways of seeing in educational studies*, **La Educación**. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, 37(114): 1-18, 1993

PHILLIPS, H.M. . **Basic Education - A World Challenge. Measures and Innovations for children and Youth in Developing Countries**, London, John Wiley & Sons, 1975

Rapport du Groupe de Travail "Innovations Educatives", Paris, Commission Française pour L' UNESCO, 1994

SILVA, Maria Alice Setubal S. e et al . *A Escola como foco de análise: um etudo de 16 unidades escolares*, **Cadernos de Pesquisa**, 95:43-50, 1995

SILVA, R.N. et al . *O descompromisso das políticas públicas com a qualidade do ensino*, **Cadernos de Pesquisa**, 84:5-16, 1993

SILVA, Tomaz Tadeu da . **O Que Produz e o Que Reproduz em Educação. Ensaios de Sociologia da Educação**, Porto Alegre, Artes Médicas, 1992

TEIXEIRA, Maria Cecília S. . **Antropologia, Cotidiano e Educação**, Rio de Janeiro, Imago, 1990

The Perfect School. 9 Reforms to Revolutionize American Education, US NEWS & WORLD REPORT, January 11, 1993

TIMAR, Thomas B. & KIRP, David L. . *Educational reform and institutional competence*, **Harvard Educational Review**, 57(3):308-330, 1987

VAN DE VELDE, Andrew H. *Central Problems in the Management of Innovation*, in TUSHMAN, Michael L. & MOORE, William L. (Ed.) . **Readings in the Management of Innovation**, New York, HarperBusiness, 1988

VELLOSO, J.P. dos (Org.) . **A Nova Estratégia Industrial e Tecnológica: O Brasil e o Mundo da III Revolução Industrial**, Rio de Janeiro, José Olympio,1990 (Forum Nacional)

VELLOSO, J.P. dos & MARTINS, Luciano (Coords.) . **A Nova Ordem Mundial em Questão**, Rio de Janeiro, José Olympio,1993 (Forum Nacional)

VELLOSO, João Paulo dos Reis . **Inovação e Sociedade. Uma Estratégia de Desenvolvimento com Eqüidade para o Brasil**, Rio de Janeiro, José Olympio, 1994

VELLOSO, Jacques . *Pesquisa educacional na América Latina: tendências, necessidades e desafios*, **Cadernos de Pesquisa**, 81:5-21,1992

WAGNER, Tony . *What's school really for, anyway ? and who should decide ?*, **Phi Delta Kappan**, 76(5):393-398, January 1995

WARDE, Miriam, *O papel da pesquisa na pós-graduação em educação*, **Cadernos de Pesquisa**, 73:67-75,1990

WOHLSTETTER, Priscilla . *Getting school-based management right. What works and what doesn't* , **Phi Delta Kappan**, 77(1):22-26, 1995

XAVIER, A.C.da R.; MELLO, G.N.de ; AMARAL Sob., J. & SILVA, R.N. da (Orgs.) . **Gestão Educacional: Experiências Inovadoras**, Brasília, IPEA, 1995 (Série IPEA,147)

XAVIER, A.C.R.;AMARAL Sob., J. & MARRA, F. (Orgs.) . **Gestão Escolar: Desafios e Tendências**, Brasília, IPEA, 1994 (Série IPEA, 145)