

# A gestão da educação básica na esfera municipal: papel do governo federal na indução de programas

*The management of municipal basic education:  
the federal government role in induction programs*

*La gestión municipal de la educación básica a nivel local:  
el papel del gobierno federal en los programas de inducción*

SANDRA ZÁKIA SOUSA  
ANGELA MARIA MARTINS

**Resumo:** Este artigo analisa experiências premiadas pelo governo federal, que se apresentam com o intuito de ampliar ou consolidar uma perspectiva democrática de gestão em redes municipais de ensino. O texto trata de projetos implementados por municípios paulistas, registrados no Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os resultados indicam controvérsias na própria concepção de inovação subjacente às experiências analisadas, bem como vulnerabilidades no que diz respeito à iniciativa de premiação de projetos pontuais, como meio indutor de aprimoramento da gestão da educação básica nas esferas municipais.

**Palavras chave:** política educacional; educação básica municipal; inovação educacional.

**Abstract:** This article examines the experiences awarded by the federal government, which are featured in order to expand or consolidate a democratic perspective of management in municipal education. The text is about projects implemented by Sao Paulo counties, registered in the Laboratory of Innovative Experiences in Education Management, of the National Institute for Educational Studies Anísio Teixeira (INEP). The results indicate a controversy in the very conceiving of innovation design underlying the experiences analysed, as well as the vulnerabilities regarding the initiative to award specific projects, as a means of inducing improvement in management of basic education at municipal spheres.

**Keywords:** educational policy; municipal basic education, educational innovation.

**Resumen:** Este artículo examina las experiencias otorgadas por el gobierno federal, que cuentan con el fin de ampliar o consolidar una perspectiva democrática en la gestión de la educación municipal. El texto trata de los proyectos ejecutados por los municipios, registradas en el Laboratorio de Experiencias Innovadoras en Gestión de la Educación, el Instituto Nacional de Estudios para la Educación Teixeira (INEP). Los resultados indican controversias en la propia concepción de la innovación que subyace a las experiencias analizadas, así como vulnerabilidades y vulnerabilidades con respecto a la iniciativa de premios, como medio para inducir mejoras en la gestión de la educación básica en el ámbito municipal.

**Palabras clave:** política educativa; educación básica municipal; innovación educativa.

## INTRODUÇÃO

O artigo apresenta resultados de estudo que teve por objetivo analisar o potencial de iniciativa do governo federal para induzir inter-relações entre os governos municipais, com vistas à promoção da gestão democrática da educação, por meio do Prêmio Inovação em Gestão Educacional. O referido Prêmio, instituído em 2006, se constitui em uma das iniciativas do Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional – fruto de parceria entre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (INEP/SEB/MEC<sup>1</sup>) –, que se propõe, dentre outras ações, a registrar e a disseminar experiências inovadoras de gestão municipal, por meio do Banco de Experiências em Gestão Municipal da Educação.

É inegável a centralidade que as esferas municipais conquistaram desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL 1988)<sup>2</sup>, quando se estabeleceram princípios descentralizadores e municipalistas. A referida Constituição preconizou a transferência de recursos fiscais para estados e municípios, definiu a competência dos municípios nas áreas de educação infantil, fundamental e saúde (cooperação técnica e financeira do Estado e da União), conferiu centralidade das Câmaras Municipais em processos decisórios e configurou estratégias indutoras de criação dos Conselhos locais.

No entanto, embora o arcabouço legal vigente no Brasil reserve aos municípios a responsabilidade pela oferta e gestão da educação infantil e fundamental, iniciativas do governo federal tendem a induzir e pautar políticas públicas de educação na esfera municipal, seja por meio do estabelecimento de diretrizes e parâmetros nacionais, seja por meio de incentivos para que estes entes federados desenvolvam projetos de melhoria da qualidade do ensino ofertado. É nesta perspectiva que se apresenta o Laboratório e o Prêmio a ele vinculado, como meio de incentivar iniciativas inovadoras no âmbito municipal que se voltem ao aprimoramento da gestão educacional, Programa implementado desde 2006 com vistas a identificar e divulgar experiências inovadoras, alinhadas aos objetivos do Plano Nacional de Educação (PNE).

Visando analisar o significado assumido pelo Prêmio Inovação em Gestão Educacional para gestores de redes de ensino, no sentido de impulsionar a consolidação e permanência de programas ou projetos voltados para a melhoria da educação, desenvolveu-se o estudo intitulado “Experiências inovadoras em educação: avaliação de programas educacionais incentivados pelo Governo Federal”.

---

<sup>1</sup> <http://laboratorio.INEP.gov.br/>. Acesso em: 10/02/2011.

<sup>2</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 15/09/2010.

Em continuidade às informações gerais sobre a pesquisa realizada, apresentadas nesta introdução, seguem-se três seções. A primeira registra uma caracterização do Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional e do Banco de Experiências. Em seguida, na segunda seção, apresenta-se uma análise da noção de inovação assumida pelo governo federal, cotejando-a com a literatura que trata do tema, com base na apreciação de projetos de municípios paulistas. Por fim, são registradas considerações que problematizam o delineamento do próprio Laboratório, bem como a iniciativa de premiação de projetos isolados como forma de estimular a gestão democrática do ensino.

Uma das vertentes da investigação foi o mapeamento e caracterização das experiências tidas como inovadoras, a partir de informações registradas no “Banco de Experiências”. Foram analisados os projetos de redes e sistemas de ensino dos municípios do estado de São Paulo cadastrados no Banco, finalistas ou premiados, nas edições de 2006 e 2008, que correspondem a dez dentre as cinquenta e nove experiências julgadas inovadoras. Estes focalizam aspectos administrativos ou pedagógicos, buscando superar problemas detectados pelas Secretarias Municipais de Educação que incidem sobre a qualidade do ensino e desempenho escolar dos alunos. Tais informações foram ampliadas com estudo de campo que buscou evidências, junto a gestores e técnicos das dez Secretarias Municipais de Educação, sobre o processo de formulação e implementação dos projetos premiados.

Como perspectiva metodológica, tomou-se como referência a abordagem que enfatiza a relevância de se analisar instrumentos e planos normativos que norteiam a ação pública, pois estes não são neutros, expressam uma visão de mundo e de conhecimento concatenados em ação de governo. Registre-se que, na análise de políticas, podemos levar em conta três dimensões: a institucional, que se refere ao sistema jurídico e à estrutura do sistema político-administrativo; os processos políticos nos quais ocorrem negociações em torno dos objetivos e das escolhas para estruturação das agendas e, finalmente, a terceira, que diz respeito à concretização de programas e projetos. Embora tenham suas especificidades, as três dimensões se entrelaçam na configuração das políticas públicas (FREY, 2000).

Assim, o exame do delineamento do Projeto em pauta – com base em fontes documentais – aliado às informações obtidas por meio de entrevistas com gestores e técnicos de Secretarias Municipais de Educação – responsáveis pelas iniciativas consideradas inovadoras – possibilitou ampliar a análise do potencial indutor de iniciativas do governo federal, tomando como questão central: em que medida essas experiências vêm contribuindo para a ampliação ou consolidação

de uma perspectiva democrática de gestão das redes de ensino?

As fontes documentais consultadas foram levantadas na página do INEP e de outros órgãos governamentais, bem como nos *sites* dos municípios estudados. No estudo de campo, foram coletados documentos complementares relativos aos projetos em apreciação, produzidos pelo INEP ou pelas Secretarias Municipais de Educação. A análise documental teve por objetivo identificar os pressupostos e o delineamento do Laboratório, bem como mapear as iniciativas municipais, para caracterizá-las quanto às suas especificidades inovadoras, tendo como aporte a literatura disponibilizada na área educacional que, reiteradamente, vem apresentando as controvérsias que envolvem a discussão sobre as diferentes concepções de inovação.

Nos estudos de campo, foram realizadas entrevistas com gestores e técnicos das secretarias municipais de educação – SMEs. As entrevistas foram orientadas por um roteiro semiestruturado, que contemplou questões articuladas a dois eixos: o primeiro, voltado à compreensão das origens e do desenvolvimento do Projeto no âmbito municipal e o segundo, que abrangeu questões referentes ao potencial da premiação do MEC para induzir outras iniciativas nos municípios e formas de acompanhamento das experiências inovadoras adotadas pelo Ministério.

É preciso esclarecer que as informações coletadas em campo, por meio das entrevistas, não constituíram objeto específico de análise, tendo sido cotejadas com as fontes secundárias, com vistas a ampliar a visão acerca do estudo. Em alguns casos, as falas confirmaram o que se obteve por meio dos dados documentais; em outros, constataram-se divergências em relação a essas fontes. Neste sentido, as falas dos entrevistados subsidiaram a análise dos demais dados, possibilitando identificar, com mais acuidade, as potencialidades e os limites dos projetos de inovação estudados.

Os elementos trazidos por meio da análise documental e das informações coletadas *in loco* sobre as experiências apoiaram a formulação de indagações que remetem ao questionamento de iniciativas desta natureza.

## O LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIAS INOVADORAS EM GESTÃO EDUCACIONAL: BREVE CARACTERIZAÇÃO

Apresenta-se uma sistematização de informações sobre o Laboratório de Experiências em Gestão Educacional que integra o Banco de Experiências e a iniciativa do Prêmio Inovação Educacional, com base em informações

disponibilizadas no site do INEP<sup>3</sup>, bem como nos livros organizados pelo referido Instituto e que sistematizam as informações das edições de 2006 e 2008 do Prêmio.

O referido Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional, criado em parceria entre o INEP e a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC), em 2006, com vistas a contribuir para atingir as metas do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 09/01/2001), apresenta, dentre seus objetivos centrais, o registro e a disseminação de experiências inovadoras de gestão municipal. Anuncia quatro princípios que norteiam suas ações:

Qualidade: o foco principal das inovações deve ser a qualidade da educação, explicitada na efetiva aprendizagem do discente;

Democratização: deve se considerar as diferenças do País e adotar abordagens diversificadas conforme as características e desafios locais específicos, respeitando inclusive as diferentes capacidades institucionais dos municípios;

Adequação: o reconhecimento e transferência de experiências inovadoras devem ser sensíveis ao contexto, evitando a universalização de uma “verdade única” a ser exportada a todos os contextos;

Colaboração: o exame e a disseminação das inovações deverão fortalecer a colaboração interinstitucional, particularmente entre as diferentes instâncias governamentais<sup>4</sup>.

As iniciativas inovadoras municipais estão registradas no Banco de Experiências em Gestão Municipal da Educação desde 2007, com indicação de seus propósitos e características de desenvolvimento, aberto continuamente, a partir de maio de 2010, para que novos municípios divulguem suas experiências que julguem bem sucedidas, independentemente do Prêmio. Deste modo, o Banco contém tanto as experiências premiadas como aquelas que lograram distinção por seu caráter inovador, passando a integrá-lo. O Banco de Experiências em Gestão Municipal da Educação tem como propósitos: 1) Prospecção, identificação, registro, avaliação de experiências e criação de mecanismos de apoio à inovação; 2) Disseminação e intercâmbio de experiências inovadoras em gestão educacional.

O Prêmio Inovação em Gestão Educacional, instituído pela Portaria nº 2, de 17 de maio de 2006, se constitui em uma das iniciativas do Laboratório. Trata-se de parceria realizada com a Secretaria de Educação Básica (SEB), a União Nacional de Dirigentes Municipais (UNDIME) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

---

<sup>3</sup> <http://portal.inep.gov.br/web/laboratorio/laboratorio>. Acesso em: 10/09/2011.

<sup>4</sup> <http://laboratorio.inep.gov.br/>. Acesso em: 10/02/2011.

Na edição do prêmio de 2006, os órgãos proponentes (INEP/SEB/UNDIME/ UNESCO) assumiam a noção de inovação como sendo

as iniciativas desenvolvidas pelas autoridades educacionais que produzem valor público e contribuem para solucionar problemas e superar desafios da educação local promovendo, assim, avanço no cumprimento dos objetivos e alcance das metas do Plano Nacional da Educação (MEC/INEP, 2007, p. 19).

Em 2008, o Prêmio acrescentou as diretrizes traçadas pelo Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação, com foco na organização e eficiência da gestão municipal, como ilustra o excerto aqui reproduzido:

Para o Prêmio Inovação em Gestão Educacional, são consideradas experiências inovadoras em gestão da educação pública as iniciativas desenvolvidas com intencionalidade, no âmbito das secretarias municipais de educação, que contribuem para a solução dos problemas e desafios da educação básica, principalmente aquelas que apresentem resultados que colaborem com o alcance de pelo menos uma das metas do Plano Nacional de Educação e das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Logo, são consideradas experiências de impacto positivo na situação educacional do município aquelas que: introduzem inovações em relação às práticas anteriores; apresentam contextualização e conhecimento da realidade local pelo órgão gestor para o desenho da experiência; apresentam perspectiva de continuidade; indicam abrangência, controle, transparência e eficiência no uso dos recursos; e, por último, mas não menos importante, traduzem-se em fortalecimento da gestão democrática e integrada (MEC/INEP, 2010, p. 16).

Como evidenciam os propósitos anunciados, ganham destaque experiências que se voltem a proposições no campo da gestão educacional que expressem intencionalidade e estratégias capazes de incidir na qualidade da educação municipal, além de supor a estabilidade de suas conseqüências.

De acordo com o Relatório de Avaliação elaborado pelo INEP, em 2006, o Projeto recebeu 265<sup>5</sup> inscrições, tendo sido selecionados vinte projetos para a fase final, que premiou 10 municípios. Uma das premiações foi destinada a um município do estado de São Paulo.

Em reconhecimento à premiação, os dirigentes municipais receberam um financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) visando o desenvolvimento, ampliação e avaliação do projeto selecionado; foram também convidados os dez gestores dos municípios premiados para participarem de evento de formação no Instituto Internacional de Planejamento Educacional,

---

<sup>5</sup> No livro “Prêmio Inovação em Gestão Educacional 2006”, publicado em 2007 pelo MEC/INEP, registra-se inscrições de 260 municípios (p. 20). Entretanto, o livro da edição de 2008 do Prêmio, publicado em 2010 pelo MEC/INEP, reitera o total de 265 municípios inscritos em 2006 (p.14).

na sede Regional da Unesco, em Buenos Aires, na Argentina, na perspectiva de “aprofundar o conhecimento sobre as pesquisas atuais em gestão educacional, desenvolvimento e melhoria do sistema educacional” (MEC/INEP, 2006, p. 2).

Em sua segunda edição, em 2008, o Prêmio contou com a participação de 240 municípios, tendo sido selecionadas 35 experiências para avaliação nos próprios municípios. Foram premiados 10 municípios, sendo que, no estado de São Paulo, dois municípios conquistaram o Prêmio<sup>6</sup>.

Conforme já indicado, no estado de São Paulo dez municípios chegaram à etapa final da premiação, nos anos de 2006 e 2008, tendo conquistado o Prêmio apenas três deles, aqui denominados M3, M5, M7<sup>7</sup>.

O INEP analisa o caráter inovador dos projetos com base nos seguintes critérios: experiências que introduzam alterações em relação às práticas anteriores; apresentem contextualização e conhecimento da realidade local pelo órgão gestor para o desenho da experiência; indiquem perspectiva de continuidade, abrangência, controle, transparência e eficiência no uso dos recursos, além de evidenciarem potencial de fortalecimento da gestão democrática e integrada (MEC/INEP, 2010).

Para se candidatarem à premiação, as experiências inovadoras dos municípios devem se apresentar em um dentre quatro grupos temáticos: Gestão Pedagógica, Gestão de Pessoas, Planejamento e Gestão e Avaliações e Resultados Educacionais. Entretanto, os elementos que compõem os quatro grupos temáticos - e que remetem a dimensões de gestão educacional - parecem não ter favorecido a precisão necessária para a classificação das experiências municipais. Estes agrupamentos geram ambiguidades no que diz respeito às suas especificidades, o que se evidenciou na análise das Ementas e da classificação das experiências registradas no Banco. A título de exemplo, projetos do eixo de gestão de pessoas poderiam ser acolhidos em uma perspectiva de gestão pedagógica; da mesma forma, proposta de viabilização de acesso à educação infantil - caracterizada como gestão pedagógica - trata de um problema que antecede esta questão. Outra consideração a ser feita refere-se ao destaque dado à avaliação, tratada como um eixo independente de gestão e planejamento educacional.

Na documentação a que se teve acesso verificou-se, ainda, que os critérios indicados pelo INEP, para julgamento do caráter inovador das experiências, não explicitavam as dimensões a serem consideradas para a análise da noção de

---

<sup>6</sup> No decorrer do desenvolvimento da pesquisa aqui relatada foi implementada a edição de 2011; concorreram ao Prêmio Inovação em Gestão Educacional 389 experiências desenvolvidas em 22 estados e em 237 municípios, em todo o País.

<sup>7</sup> Os municípios não serão identificados nominalmente neste artigo, pois esta informação não é essencial para compreensão dos resultados do estudo. Assim, adotou-se numeração sequencial, sendo os premiados os de número 3,5 e 7.

gestão subjacente aos projetos e, particularmente, ao seu caráter democrático. Talvez isto revele a assunção da avaliação enquanto instrumento de gestão, em detrimento de uma visão que a conceba como subsídio do planejamento e da gestão.

No item que se segue apresenta-se uma visão dos projetos municipais paulistas, selecionados e/ou premiados.

## OS PROGRAMAS DE INOVAÇÃO EM ESTUDO

Apresenta-se, no Quadro 01, uma caracterização sucinta dos projetos, a partir dos quatro eixos temáticos estabelecidos pelo Prêmio Inovação em Gestão Educacional. A característica inovadora registrada acerca do Projeto é a que foi apresentada pelo município e reconhecida pelo INEP.

### Quadro 01: Indicação dos municípios paulistas e respectivas experiências inovadoras, por eixo.

Eixo	Município	Problema	Programa/Aspecto Inovador
Gestão Pedagógica	M1	Baixo acesso de crianças de 0 a 3 anos à creche no município.	Construção de uma proposta para a educação infantil que investe na formação da mãe, incentivando e viabilizando a sua permanência ao lado do filho – Projeto <i>Educriança</i> .
	M2	Dificuldade de introduzir as novas tecnologias na prática pedagógica.	Criação de condições favoráveis para utilização de novas tecnologias: formação continuada na área para professores e sincronia das tecnologias com o projeto político pedagógico.
Gestão de pessoas	M3	Baixo índice de professores com ensino superior.	Equipe de formadores da própria rede de ensino; avaliações internas e externas nas escolas; formação inicial e continuada dos professores e reformulação do plano de carreira.
	M4	Pouca importância atribuída à produção do conhecimento.	Produção científica resultante das formações continuadas, publicação do material e estabelecimento de metas para melhorar o desempenho profissional.
Planejamento e gestão	M5	Inconsistência de dados para subsidiar políticas educacionais.	Possibilitar a matrícula ao aluno na escola mais próxima a sua residência, transparência na atribuição de aulas aos docentes, auxiliar no planejamento e distribuição de recursos.
	M6	Definir e identificar competências institucionais.	Revisou-se o que era atribuição da Secretaria de Educação e o que devia ser atribuído à outra instituição.
	M7	Pouca participação dos profissionais da educação na gestão escolar.	Promover autonomia de gestão nas diferentes unidades escolares, com formação aos profissionais da educação para trabalhar com situações cotidianas, a partir de normas e legislação.

Eixo	Município	Problema	Programa/Aspecto Inovador
Avaliação e resultados educacionais	M8	Falta de uma avaliação que desse um retorno para a educação no município.	A criação de um sistema de avaliação próprio para a rede de ensino do município, com foco tanto no aprendizado dos estudantes, quanto nas práticas dos docentes.
	M9	Baixos índices de alfabetização nas séries iniciais.	Aferição dos resultados e controle da evolução das hipóteses de escrita das crianças do ciclo de alfabetização e acompanhamento sistemático do trabalho pedagógico.
	M10	Alta evasão escolar, distorção idade/série e baixo rendimento escolar.	Acompanhamento de crianças e jovens, principalmente em situação de vulnerabilidade social, para que passem a infância e a adolescência se desenvolvendo na escola.

Fonte: MEC/INEP, site consultado em 12/ago./2010.

Como se pode notar, os projetos paulistas que constam no Laboratório de Experiências Inovadoras em 2006 e 2008 apresentam diferenças significativas em relação ao conceito de inovação, expresso em suas Ementas, levando-nos a constatar a diversidade de respostas suscitadas por meio da estratégia indutora do governo federal de premiação dos municípios.

Os temas tratados como projetos inovadores perfazem uma grade bastante diversa. Embora revestidos de características próprias, os resultados esperados com a implementação dos projetos inovadores - tal como declarados nos documentos municipais - se aproximam: da melhoria do ensino e da aprendizagem, da gestão das redes de escolas e dos sistemas; da reorientação dos conteúdos curriculares com vistas a aprimorar a escrita e a leitura de crianças e do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e de avaliação. A documentação apresentada pelos municípios para inscrição de suas experiências à premiação é extensa<sup>8</sup>, porém fragilmente articulada com metas próprias, previstas no planejamento da política municipal de educação. Em outros termos, ao tempo em que se constata a presença de referências ao PNE, não se observa igual ênfase nos instrumentos de planejamento e gestão das municipalidades, tal como o Plano Municipal de Educação e demais instrumentos normativos e legais.

Talvez isto seja expressão do excessivo formalismo no cumprimento das normas estabelecidas pela premiação, o que nos leva a inferir que este tipo de resposta pode ser visto como dependência das instâncias subnacionais do governo federal, questão que vem sendo analisada pela literatura da área (FARIA, 1989).

Os elementos esboçados sobre as experiências paulistas suscitam considerações sobre a noção de inovação a elas subjacente, cotejando-os com o conceito assumido pelo MEC/INEP e com as contribuições da literatura que trata do tema.

<sup>8</sup> O que se pôde verificar nas visitas *in loco*.

## COTEJANDO CARACTERÍSTICAS DAS EXPERIÊNCIAS ANALISADAS COM CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA

Com o propósito de identificar abordagens presentes em estudos que tratam de inovação educacional, procedeu-se ao levantamento de artigos divulgados em periódicos nacionais. Inicialmente, a busca nos periódicos trouxe à tona ambiguidades e uma multiplicidade de visões postas por diferentes áreas do conhecimento, incluindo-se, sobretudo, estudos realizados no campo da economia, do trabalho e do desenvolvimento tecnológico. Além disto, muitos dos artigos captados discutem aspectos de inovação tecnológica e das relações sociais de produção citados, em sua maioria, em produções científicas que analisam o ensino superior e suas decorrências no desenvolvimento científico, tecnológico e econômico do país.

Muito provavelmente, isto se deve ao papel ocupado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia<sup>9</sup> que, ao apresentar suas linhas de ação voltadas para programas de Pesquisa e Desenvolvimento, focaliza a inovação para a formação de recursos humanos e cooperação contemplando o que se denomina de áreas portadoras de futuro (biotecnologia; nanotecnologia; agronegócio; biodiversidade e recursos naturais; energias renováveis). O portal do Ministério afirma a difusão de tecnologias e inovações como sinalizadores e promotores do desenvolvimento social e da inclusão social nas escolas<sup>10</sup>, apontando a necessidade de se adequar as políticas públicas para a educação básica às demandas de desenvolvimento tecnológico do país, com vistas a torná-lo competitivo no cenário econômico internacional.

No que diz respeito à educação básica, chama a atenção a grande quantidade de artigos que tratam das tecnologias de informação e comunicação (TIC's), suscitando uma delimitação da noção de inovação à introdução de tecnologias nos espaços educacionais, incluindo-se a estruturação de suportes informatizados, muitos deles voltados para a educação a distância. A ênfase recai na introdução de técnicas, que, necessariamente, não implicam o desenvolvimento de novas concepções/propostas nas relações de ensino e de aprendizagem que redundem em novas posturas dos envolvidos.

O tema da inovação educacional ganha visibilidade nas produções da área a partir dos anos 1980, por meio de publicações que se voltam a sistematizar

---

<sup>9</sup> [http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/full/73413/IV\\_Ciencia\\_Tecnologia\\_e\\_Inovacao\\_para\\_o\\_Desenvolvimento\\_Social.html](http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/full/73413/IV_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_para_o_Desenvolvimento_Social.html). Acesso em: 05/05/2013.

<sup>10</sup> São citadas como medidas promotoras de desenvolvimento social nas escolas: a Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP); a Semana Nacional de Ciência e Tecnologia; as Tecnologias Assistivas; os Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs); os Telecentros; os Arranjos Produtivos Locais (APLs).

e divulgar noções e experiências sobre o tema, cabendo aqui mencionar os livros organizados por Maria Amélia Goldberg e Maria Laura Franco (1980) e por Walter Garcia (1980).

Desde então, até os dias atuais, o livro de Huberman (1973) - *Como se realizam as mudanças em educação* - tem sido tomado como referência neste campo de estudos. O autor inicia o primeiro capítulo, em que faz uma discussão conceitual, afirmando que inovação é um aprimoramento mensurável, deliberado, durável e pouco susceptível de produzir-se com frequência. Ressalta, portanto, a intencionalidade e planejamento como requisitos para que uma proposta ou ação seja considerada inovadora, além de supor a estabilidade de suas consequências. Com relação à ideia da inovação ser algo diferente, não usual, novo, ao menos do ponto de vista das pessoas envolvidas, o autor acrescenta o requisito de que ela represente um aperfeiçoamento, uma melhoria do/no contexto em foco. Nota-se que traz subjacente um julgamento - expressão do que se considera desejável - tendo em conta a situação vigente. Em suma, a proposição de uma inovação traz valores assumidos pelos seus proponentes.

Ao tratar da inovação em educação, o autor alerta para a sua complexidade, afirmando que inovações em educação usualmente implicam mudança de atitude dos sujeitos envolvidos, realçando que “pôr em ação novos instrumentos” (HUBERMAN, 1973, p. 20) é mais fácil do que introduzir alterações em indivíduos ou grupos, ou seja, é mais fácil acatar informações do que mudar atitudes e valores.

Na mesma perspectiva, reiterando características da inovação frequentemente apontadas na literatura – mudança com caráter intencional, sistemático e planejado – Messina (2001) destaca sua natureza processual e multidimensional, observando que a inovação é um meio de transformar a realidade educacional e, portanto, não é um fim em si mesmo. Alerta para o fato de que as mudanças em educação, necessariamente, precisam ser compartilhadas pelos que são por ela afetados, em particular os educadores, que são os mais diretamente convocados a mudanças em suas convicções e crenças.

É oportuna a referência a considerações feitas por Lessard (2011, p.67), ao tratar da interface entre a pesquisa e as políticas em educação e ao mencionar os limites de se buscar a implantação generalizada de uma inovação pedagógica, o que é considerado, pelo autor, inapropriado e, até mesmo, ingênuo. Relacionando esta perspectiva a uma concepção positivista de ciência, o autor assinala que

objetiva-se [...], de alguma forma, comportamentos, métodos, modelos de ensino, anulando-se assim, com a ajuda de métodos quantitativos elaborados e de amostras de grande tamanho, a ação singular do sujeito que age (interpretando, traduzindo, significando, selecionando, criticando[...]) no contexto.

Embora a dinâmica do Laboratório de Experiências Inovadoras não tenha como pressuposto a generalização de iniciativas que tenham sido comprovadamente eficazes, com base em estudos em larga escala, é possível supor que compartilha da crença de que inovações no campo educacional possam ser “transferidas” de um município para outro, abstraindo-se as interpretações e significados que os sujeitos envolvidos atribuem às inovações.

O que se quer realçar é que a efetivação de inovações em redes de ensino e escolas supõe que os agentes envolvidos venham a compartilhar de um projeto assumido coletivamente, a partir de negociações e construção de consensos (ROSSI, 2005). Ao que parece, os autores que tratam de inovação educacional tendem a compreender a produção de inovação como algo novo para um dado contexto, mas que é produzida em interação com este contexto, não significando, necessariamente, invenção ou criação de algo até então inexistente. A este respeito, Abramovay (2003, p. 56) afirma que a “inovação não é atemporal nem abstrata, mas adquire significado quando historicizada e contextualizada”.

Conhecer e compreender propostas e práticas apresentadas como inovadoras implica se ter o crivo de alguns parâmetros previamente elencados, quais sejam: caráter intencional, sistemático, planejado, processual, abrangente e participativo das iniciativas denominadas inovadoras. Agrega-se a estes parâmetros a necessidade de explicitação dos fundamentos que apoiam uma dada inovação, ou seja, buscar identificar os propósitos que motivaram práticas tidas como inovadoras.

O que se apresenta como novo/inovador/renovador, no âmbito das políticas públicas educacionais, deve ser compreendido no contexto político, social, cultural e histórico que configura o desenho institucional para a área naquela localidade, pois o que é definido como projeto/proposta inovadora em determinado local não se coaduna com a proposta inovadora de outro município, muitas vezes localizado na mesma região do estado.

Ademais, apenas modernizar a escola ou introduzir projetos novos não necessariamente representa inová-la. Assim, programas voltados à informatização de espaços escolares e/ou salas de aula; novos equipamentos (usados em laboratórios, por exemplo); novos materiais didático-pedagógicos; novas formas de avaliação (sejam elas iniciativas internas ou externas às escolas) são “epidérmicas” (SEBARROJA, 2001, p. 17), pois não mudam substancialmente posturas, condutas, valores e práticas dos profissionais envolvidos em situações de ensino, de aprendizagem e de interações nos espaços escolares (reuniões colegiadas).

Na visão de Werle (2010, p. 52), não se muda a educação com base apenas em textos que regulamentam os sistemas de ensino, porém este conjunto “detalha

procedimentos, operacionaliza formulações amplas, estabelece indicativos, apresenta encaminhamentos de ação”. A autora ainda aponta que inovações são mais concretas, pois indicam ações a serem materializadas em espaço de tempo delimitado para sua consecução. Entretanto, note-se que, mesmo nesta perspectiva, as inovações devem perdurar, conquistar sustentabilidade e se enraizar nas práticas e condutas dos profissionais chamados a participar destes processos inovadores.

Embora a noção de inovação possa estar relacionada a movimentos de mudança, há especificidades que devem ser respeitadas, pois aproximações e distanciamentos ocorrem entre um processo e outro. Entretanto, observa-se que, da perspectiva do próprio INEP - ao justificar os critérios escolhidos para selecionar projetos considerados inovadores em gestão educacional - há certa relação linear, como se inovações propostas por órgãos oficiais pudessem promover mudanças institucionais em municípios.

Confrontando esses elementos disponíveis na literatura com os critérios estabelecidos pelo INEP para julgamento e seleção das experiências municipais que se apresentam para efeito de premiação, já mencionados, identifica-se que a noção de inovação assumida pelo órgão governamental referenciou-se nas contribuições acumuladas sobre o tema, sobretudo em aspectos usualmente reiterados, tais como: contextualização; abrangência; perspectiva de continuidade e permanência. Além destes, o MEC/INEP introduziu, como critério de análise, o potencial das experiências para fortalecimento da gestão democrática e integrada, embora não tenha explicitado como tal dimensão seria julgada.

Por meio das evidências coletadas no estudo – ao se confrontar os critérios e sua aplicação na seleção das experiências – foi possível constatar fragilidades neste processo, dado que nem sempre todos os aspectos que revestem a noção de inovação foram identificados nos projetos implantados. Por exemplo, das dez experiências analisadas, quatro (M1, M3, M6 e M8) não tiveram continuidade embora, até 2012, permanecessem na página do Laboratório<sup>11</sup>, sem qualquer menção ao fato de não estarem mais em vigência. Além disto, constatou-se que um dos projetos (M9), embora bem sucedido no processo de alfabetização de alunos, não tinha garantia de permanência, pois estava sob a coordenação de duas profissionais que ocupavam cargos comissionados, o que não garantia sua permanência na equipe técnica. O mesmo se observou em relação a outro projeto que se propunha a realizar acompanhamento individual de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social, mediante registro de frequência e de seu desempenho nas avaliações (M10). Não se obteve evidências

---

<sup>11</sup> <http://laboratorio.INEP.gov.br/>. Acesso em: 30/06/2012.

de normatizações e enquadramento legal, processo este que potencializaria sua institucionalização e permanência no âmbito do município.

Quatro das experiências estudadas (M2, M4, M5, M7) parecem atender, de modo mais claro, elementos que compõem processos inovadores, em especial o que se refere à continuidade e possibilidade de enraizamento nas redes. Uma destas experiências, inclusive, foi objeto de regulamentação e normatização, o que pode ser interpretado como um maior potencial de institucionalização.

Tendo em vista os dados coletados no estudo em pauta, pode-se afirmar que nem todos os aspectos que revestem os processos inovadores foram observados. Ao que parece, o fato de um município ter sido selecionado e/ou premiado não constitui, propriamente, um evento que tenha repercussão em termos de seu enraizamento na estrutura e organização do trabalho das Secretarias Municipais de Educação examinadas. A partir do momento em que se finaliza a premiação - com a seleção dos finalistas que terão seus projetos divulgados no Laboratório de Experiências Inovadoras - também se encerra a ação do INEP, não havendo um acompanhamento das ações e efeitos dos Projetos nas municipalidades.

Os depoimentos de gestores e técnicos municipais indicaram que ter sua experiência registrada no Laboratório e disponibilizada na página do INEP é um fator que propicia sua divulgação, chamando a atenção de alguns interessados, em especial dirigentes e técnicos de municípios próximos. Neste sentido, caberia repensar o caráter estático do Laboratório, na medida em que as informações não são constantemente atualizadas.

Cabe ainda destacar que não se obteve evidências, por meio da pesquisa de campo, sobre eventuais relações entre os programas governamentais tidos como inovadores – ou seja, iniciativas concebidas no âmbito da gestão – e resultados de desempenho dos alunos em avaliações de larga escala. As informações obtidas por meio das entrevistas não trouxeram indícios que indicassem ser o Prêmio Inovação em Gestão Educacional um indutor de propostas de democratização e melhoria do ensino. Percebemos que, independentemente do Prêmio, os municípios têm se preparado para alcançar as metas de resultado do IDEB.

Acrescente-se, ainda, o registro ao fato de que as premiações se pautam por critérios de análise da potencialidade das propostas concorrentes, cabendo investigar se as que lograram o Prêmio produziram os resultados anunciados, o que não é objeto de acompanhamento por parte do MEC.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A própria concepção do Projeto Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional, enquanto iniciativa potencialmente capaz de induzir à gestão democrática no âmbito das políticas educacionais, suscita duas questões que merecem ser discutidas: 1) assumindo-se que o propósito mais geral da iniciativa do MEC é estimular a gestão democrática nas redes municipais de ensino, a indução a projetos é um caminho promissor? 2) que possíveis efeitos podem ser gerados com a premiação de iniciativas pontuais de gestão?

A ação indutora do MEC, por meio de estímulo à criação ou ao fortalecimento de projetos isolados a serem implementados nas redes de ensino, revela o entendimento de que o aprimoramento dos processos de gestão educacional pode ser decorrente de intervenções pontuais.

A noção de projeto usualmente está associada à menor unidade de ação, que se articula a um programa, que, por sua vez, integra uma política social. Nesta visão de planejamento, a suposição é a de que intervenções concomitantes, mesmo que fragmentadas - orientadas por propósitos comuns - são potencialmente capazes de provocar alterações desejáveis na realidade na qual se busca intervir. Esta concepção, divulgada há muito no Brasil, em especial por organismos internacionais, reduz a complexidade do real, fazendo supor que a somatória de projetos concretiza um programa que, por sua vez, tomados em conjunto, concretizam a política educacional. Sobre esta interpretação, Sousa e Dreifuss (1986, p. 57), ao analisarem as implicações de um projeto especial implantado na região nordeste do Brasil, afirmam que a integração “é favorecida, antes de tudo, por uma intencionalidade e pressupostos comuns e não a partir de ações concomitantes”.

Portanto, no caso em análise, parece haver a crença de que um projeto tido como inovador tem potencial de induzir práticas democráticas de gestão, mesmo que não seja oriundo de uma política educacional que acolha tal perspectiva. A formulação e implementação de um projeto não guardam, em si, um caráter inovador e democrático, a não ser que fosse abrigado em uma política que contemplasse, em sua agenda, diretrizes, prioridades e compromissos articulados nesta direção.

Em outras palavras, projetos, do ponto de vista da gestão educacional, se constituem em uma atividade organizada com foco em um problema específico a ser resolvido; portanto, a sua solução é a medida do sucesso do projeto, daí serem finitos. Assim, parece-nos que a noção de inovação remete a uma complexidade tanto conceitual quanto operacional que não está bem acolhida no delineamento vigente do Laboratório. Em termos conceituais, o significado de uma inovação

é dado em relação ao processo de implementação da política educacional; portanto, a própria expectativa, declarada pelo Laboratório, de disseminação de experiências inovadoras de gestão municipal fica comprometida, pois “adotar” um projeto inovador pressupõe adotar seus referenciais valorativos. Além disso, no campo operacional, implica que se tenham as condições e recursos para a sua implementação, o que, sem dúvida, é um complicador no quadro de diferenças e desigualdades encontradas nas redes municipais de ensino.

Passamos agora a ponderar sobre decorrências da premiação de projetos isolados de gestão da educação básica, por parte do governo federal. As evidências trazidas por meio da pesquisa nos autorizam a afirmar que a ação indutora do governo federal não vem estimulando a proposição de novas práticas de gestão educacional pelas esferas municipais, ou mesmo favorecendo a continuidade de experiências por ele reconhecidas como inovadoras.

Por fim, merece ser ponderada a validade de o MEC/INEP avaliar determinadas iniciativas de gestão municipal, em detrimento de outras, atribuindo-lhes valores diferenciados, considerando não só a heterogeneidade dos contextos municipais como, também, o fato de uma iniciativa isolada não ter potencial para revelar a dinâmica de gestão da educação assumida em âmbito municipal. Esta configuração do Prêmio, tal como concebido, pode induzir a propostas isoladas no âmbito de secretarias de educação, além de induzir a competição entre municípios, caso estes venham a aderir, em maior número, à iniciativa do Prêmio Inovação Educacional.

Se o intento é promover interrelações entre os governos municipais com vistas à consolidação da gestão democrática da educação, talvez este não seja um caminho promissor.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam (Coord.). **Escolas inovadoras: experiências bem-sucedidas em escolas públicas**. Brasília: UNESCO, 2003.

BRASIL, MEC-INEP. **Prêmio inovação em gestão educacional 2006: experiências selecionadas**. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

BRASIL, MEC-INEP. **Prêmio inovação em gestão educacional 2008: experiências selecionadas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2010.

CEPAL-Chile e UNICEF - Brasil. **Curso de Formulação, monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais**. Brasília, março de 1996. Manual.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

DE ROSSI, Vera Lucia Sabongi. Mudança com máscaras de inovação. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP, vol. 26, n. 92, p. 935-957, Especial - Out. 2005.

FARIA, J. E. **O Brasil pós-constituente**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n. 21, p.212-279, jun. 2002. Disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em 12/10/2010.

HUBERMAN, A. M. **Como se realizam as mudanças em educação**: subsídios para o estudo da inovação. São Paulo: Cultrix, 1973.

MESSINA, Graciela. Mudança e inovação educacional: notas para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n.114, p. 225-233, nov. 2001.

SEBARROJA, Jaume Carbonell. **A aventura de inovar – a mudança na escola**. Porto: Porto Editora, 2001.

SOUSA, Sandra Zákia; DREIFUSS, Áurea (Coords.). **Professor leigo no meio rural**: desafios do processo de formação. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1986.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Reforma, inovação e mudança: delineando questões na área de políticas educacionais. In: MARTINS, Angela Maria, WERLE, Flávia Obino Corrêa (Orgs.). **Políticas educacionais**: elementos para reflexão. Porto Alegre/Brasília: Redes Editora /CAPES, 2010

---

**SANDRA ZÁKIA SOUSA** é doutora em Educação pela Universidade de São Paulo e Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é professora colaboradora da Universidade de São Paulo. E-mail: sanzakia@usp.br

**ANGELA MARIA MARTINS** é Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas e Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo. Realizou estágio de pós-doutorado no Instituto de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa e desde 1996, é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas. E-mail: ange.martins@uol.com.br

*Recebido em outubro de 2013  
Aprovado em dezembro de 2013*