

SÉRIE INOVAÇÕES EDUCACIONAIS



1

OFICINAS
PEDAGÓGICAS

MEC

ITEP

erie

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Itamar Franco

MINISTRO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO

Murilio Avellar Hingel

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Antonio José Barbosa

DIRETOR DO INEP

Divonzir Arthur Gusso

I N S T I T U T O N A C I O N A L D E E S T U D O S
E P E S Q U I S A S E D U C A C I O N A I S

OFICINAS PEDAGÓGICAS

**Vicissitudes e formas de sobrevivência de uma
estratégia inovadora de capacitação de
professores**

Coordenadora: Guiomar Namó de Mello

Pesquisadoras: Raquel N. Cury e Neide Cândido

Brasília
1994

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS - INEP

COORDENADOR DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Tancredo Maia Filho

CENTRO DE REFERÊNCIAS SOBRE INOVAÇÕES EDUCACIONAIS
Leilah Bormann Zero
Luiza Masae Uama
Míriam R. N. Pereira
Moema do Prado Pereira

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO • FUNDAP

DIRETORA EXECUTIVA: Liana Maria Aureliano

CONVÊNIO INEP - PNUD PROJETO BRA 92/003

GERENTE DO PROGRAMA EDITORIAL

Arsenio Canísio Becker

REVISÃO

Jose Adelmo Guimarães

Tânia Maria Castro

PROJETO GRÁFICO

Ateliê 7

INEP - Gerência do Programa Editorial
Campus da UnB, Acesso Sul-Asa Norte, 70910-900, Brasília, DF
Tel: (061)347-8970 - Fax:(061)273-3233 - Telex: 612459
Rede: (061) 347-1995 - Mail: postmaster @ [inep.br](mailto:postmaster@inep.br)

0320 Oficinas pedagógicas: vicissitudes e formas de sobrevivência de uma estratégia inovadora de capacitação de professores /coordenadora: Guiomar Namó de Melo, pesquisadoras: Raquel N. Cury e Neide Cândido.
- Brasília: INEP, 1994. (Série inovações educacionais; 1)
64 p.
I. Capacitação de professores. I. Melo, Guiomar Namó de, coord.
II. Cury, Raquel N. III. Cândido, Neide. IV. Série.

A **PRESENTAÇÃO**

Com a publicação destes Estudos de Caso inicia-se uma nova série de publicações do INEP, destinada a disseminar os produtos do Centro de Referências sobre Inovações e Experimentos Educacionais (CRIE), realizados no contexto do Projeto BRA/92/003 apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

São objetivos deste projeto a identificação, o estudo e a difusão de iniciativas tanto no setor público como aquelas geradas por diferentes organizações sociais que buscam superar alguns dos problemas educacionais enfrentados pelo País. E, a partir das aprendizagens desse processo, subsidiar políticas públicas corretivas ou incentivadoras de inovações qualitativas no ensino e em sua gestão.

Um dos primeiros passos do Projeto em face da evidente insuficiência de mecanismos regulares de monitoramento de situações educativas locais foi implementar um Banco de Dados para registrar a vigência, as características e os resultados de iniciativas virtualmente inovadoras ou que evidenciassem experimentações menos convencionais.

Passar a dispor dessas informações elementares mostrou, desde logo, ser um elemento importante para melhorar o conhecimento do estado e de algumas tendências do sistema educacional brasileiro; evidencia-se que nem tudo é lastimável e que a sociedade tem reagido, procurando a superação dos problemas.

Captar essas informações, organizá-las e criar modos e meios para sua disseminação, exigiram procedimentos, meios técnicos e organizacionais pouco usuais na administração educacional brasileira. A certeza de sua relevância e doses consideráveis de criatividade compensaram a

opacidade do caminho. Um dos desafios mais instigantes dessa missão consistiu em engendrar um processo de análise dos casos inventariados dotado, ao mesmo tempo, de agilidade para assegurar-lhes oportunidade como informação útil para decisores e de acuidade para oferecer subsídios seguros a respeito de sua natureza, de seus métodos e possíveis ou esperáveis resultados.

Além disso, sentiu-se ser preciso assegurar graus mínimos de comparabilidade e de ulteriores aprofundamentos nesses estudos. Afinal, tratam-se de casos muitas vezes singulares, ou cujo êxito depende de circunstâncias muito localizadas. E sua pertinência estaria nas possibilidades de apontar potenciais de generalização ou, quando menos, de reprodutibilidade em situações sociais semelhantes.

Daí optar-se por realizá-los desde uma base metodológica comum porém suficientemente flexível para não inibir a acuidade de observação dos analistas. Estes foram convocados nos centros de pesquisa melhor reputados e, ainda, dos mais afeitos a este tipo específico de trabalho; procurou-se, assim, reduzir o risco do empreendimento pela competência dos participantes.

Por se tratar de algo incomum, os resultados não poderiam deixar de ser desiguais, embora, no geral, satisfatórios. E em se tratando de um projeto dedicado a inovações tampouco poderiam ser evitados os riscos da própria novidade.

Contudo, todos aprendemos muito com esta primeira rodada de estudos de caso. Enfim, todas as equipes participantes puderam discutir o trabalho em si e os seus resultados, trazendo contribuições relevantes para o apuramento da base metodológica e dos métodos e procedimentos de continuidade do programa.

O teste seguinte será o da apreciação da relevância e pertinência destes produtos por seus destinatários. Leituras críticas, aproveitamento de sugestões na prática, comparações com outras experiências poderão acrescentar novas lições aos coordenadores e técnicos do Projeto e às equipes de analistas que dele participam. E o que se espera com a entrega destas publicações.

Divonzir Arthur Gusso
Diretor do INEP

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: O ESTUDO DE CASO, 9

CAPÍTULO I: A ESTRATÉGIA DE CAPACITAÇÃO DAS OPs COMO INOVAÇÃO EDUCACIONAL, 15

CONCEPÇÃO E GESTÃO, 15

OBJETIVOS, FORMAS DE FUNCIONAMENTO E ATIVIDADES, 16

RECURSOS HUMANOS, 18

AS CARACTERÍSTICAS DE INOVAÇÃO, 19

UMA BREVE DIGRESSÃO SOBRE OS ANTECEDENTES, 23

CAPÍTULO II: UMA INOVAÇÃO EM CONTEXTOS INSTITUCIONAIS DESCONTÍNUOS, 27

O CONTEXTO DA CONCEPÇÃO E DA ORIGEM DAS OPs, 27

DESCENTRALIZAÇÃO, AÇÕES DE MELHORIA DA QUALIDADE E

PROBLEMAS DE GESTÃO: O MOMENTO DE CRIAÇÃO DAS OPs, 29

A DESCONTINUIDADE POLÍTICO-INSTITUCIONAL, 33

A CRIAÇÃO E INSTALAÇÃO DAS OPs, 34

AS OPs NO MOMENTO ATUAL:

ALGUMAS ESTRATÉGIAS DE SOBREVIVÊNCIA, 37

CAPÍTULO III: AS OITO OFICINAS PEDAGÓGICAS ESTUDADAS: PADRÕES COMUNS, IDENTIDADES PRÓPRIAS, 43

PADRÕES COMUNS, 46

UMA TENTATIVA DE SÍNTESE, 48

AS IDENTIDADES PRÓPRIAS, 50

**CAPÍTULO IV: UMA TENTATIVA DE SÍNTESE
DA ANÁLISE DO OBJETO, 55**

DIMENSÕES DA INOVAÇÃO, 55

A Dimensão Filosófica, 55

A Dimensão da Gestão, 55

A Dimensão Pedagógica, 56

FASES DA INOVAÇÃO, 56

O Estabelecimento de Objetivos: Mudar para Promover
a Melhoria da Qualidade do Ensino, 56

O Desenvolvimento do Processo: Mudar Descentralizando,
Alterando a Homogeneidade dos Programas,
Afetando os Professores Sujeitos da Aprendizagem
nos Programas de Capacitação, 57

Resultados Obtidos: uma Pergunta que não é Possível Responder, 58
Tentando Enquadrar a Síntese, 58

ROTEIRO FINAL DE AVALIAÇÃO DA INOVAÇÃO, 60

Complexidade, 60

Eficácia, 60

Sedimentação, 60

Sucesso, 61

Consistência interna, 61

O Nível de Dificuldade Encontrada, 62

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 63



INTRODUÇÃO

ESTUDO DE CASO

As Oficinas Pedagógicas (OPs), criadas em 1987 pela Secretaria de Educação de São Paulo, constituem uma estratégia descentralizada de capacitação em serviço de professores, envolvendo maior autonomia local e escolar na definição dos conteúdos e métodos dessa capacitação. As Delegacias de Ensino (DEs), órgãos mais descentralizados da estrutura da Secretaria de Educação, constituem o espaço físico e institucional de operação das OPs.

Trata-se, portanto, de uma inovação em nível de sistema e não de unidade escolar, introduzida há seis anos no ensino público estadual paulista, por iniciativa da administração centralizada¹ e situada em âmbito distrital ou local em todo o estado. Existem atualmente 145 OPs, uma em cada DE, mas segundo informações do órgão central responsável, muitas dessas OPs são atualmente pouco ativas e operam de modo precário.

As características dessa inovação, objeto do presente estudo de caso, determinaram que as diretrizes conceituais e metodológicas fornecidas pelo INEP fossem adaptadas às peculiaridades do objeto de estudo, na medida em que aquelas diretrizes focalizavam predominantemente inovações que seriam examinadas tomando como unidade de análise a escola ou mesmo elementos da organização escolar tais como currículo, prática de sala de aula, processos de ensino aprendizagem.

Após uma primeira leitura da documentação disponível a respeito das OPs e de depoimento da responsável por sua concepção original, foi feita uma entrevista preliminar, não estruturada,

1. A criação das OPs ocorreu por iniciativa da CENP — Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, dirigida então pela professora Rose Neubauer da Silva, quando era Secretário da Educação do Estado de São Paulo o Dr. Chopin Tavares de Lima.

S É R I E I N O V A Ç Õ E S E D U C A C I O N A I S

com a atual coordenadora do órgão central ao qual as OPs estão vinculadas tecnicamente. O objetivo desse levantamento preliminar de informações foi tomar contato com a experiência das OPs tendo em vista o próprio delineamento do estudo de caso e o dimensionamento do trabalho de campo.

Nessa fase ficou claro para os investigadores, dado o período relativamente longo de duração da inovação, que o histórico de seu desenvolvimento e os diferentes momentos do contexto institucional no qual as OPs operaram seriam decisivos para uma compreensão adequada da sua situação atual. Os elementos obtidos indicavam que essa estratégia de capacitação, concebida e implementada a partir de 1987, havia passado por mudanças em seus objetivos e formas de funcionamento devidas às descontinuidades político-administrativas que têm caracterizado a gestão educacional no estado.

Além disso foi possível apreender, nesse levantamento preliminar de informações, que a dinâmica de desenvolvimento de cada OP não foi a mesma. Essa diversidade foi determinada pela ação conjunta de vários fatores entre os quais se destacaram: a) as condições e relações de força locais; b) a compreensão que tiveram os diferentes Delegados(as) que passaram pela chefia das DEs nesse período a respeito dos objetivos e importância da OP sob sua responsabilidade; c) a coesão, estabilidade e envolvimento da equipe técnico-pedagógica da DE com a OP; e d) o apoio recebido dos órgãos centrais ou regionais da Secretaria.

Desse processo de desenvolvimento e diversificação complexo e contraditório, o qual será descrito sucintamente neste relatório, resultou o quadro atual da inovação no qual algumas OPs mantiveram-se mais próximas da sua concepção original do que outras e constata-se grande diferenciação entre elas quanto ao tipo de atividade que desenvolvem e às estratégias que adotam para implementar essas atividades.

Essa primeira aproximação do problema permitiu definir com maior precisão a natureza da inovação que deveria ser objeto do estudo de caso e orientou as decisões metodológicas que se apresentam abaixo para o delineamento do mesmo. Espera-se que essas decisões fiquem esclarecidas e justificadas ao longo deste relatório.

- O objeto de análise seria uma estratégia de capacitação e não uma ou mais Oficinas Pedagógicas consideradas individualmente porque é na concepção da estratégia e nos seus objetivos, tais como foram propostos originalmente, que reside a característica inovadora; isso condicionou um enfoque

macro ou molar da gestão pedagógica centralizada da Secretaria e suas formas de articulação com as DEs e as escolas.

- Considerando a natureza do objeto de análise, um peso bastante importante deveria ser dado às percepções e significados dos dirigentes responsáveis, em nível central, inicialmente pela concepção das OPs e, posteriormente, por sua manutenção e desenvolvimento; a apreensão do significado e objetivos da inovação para outros agentes importantes, tais Delegados(as) e técnicos das DEs seriam limitadas a um número reduzido de sujeitos e as dos professores não poderiam ser analisadas na medida em que as escolas e seus agentes não seriam incluídos no estudo de caso.
- A estratégia de capacitação descentralizada, que se concretizou institucional e operacionalmente pelas OPs, deveria ser objeto de uma caracterização como experiência inovadora que teria valor em si mesma, o que demandaria um recorte bastante específico do conjunto de inovações e mudanças que estão em curso na Secretaria da Educação de São Paulo há pelo menos uma década.
- Por outro lado, tendo em vista não tratar as OPs como ação isolada, seria importante analisar no contexto institucional da Secretaria, as interfaces, articulações ou desarticulações entre os vários elementos presentes nesse contexto: outras inovações ou projetos voltados para a melhoria do ensino, outros órgãos ou programas de capacitação. Essa análise teria como objetivo verificar os diferentes interesses presentes na gestão educacional do ensino público paulista e até que ponto a criação das OPs constituiu uma resposta a alguns desses interesses ou entrou em conflito com outros.
- Em função dessas decisões metodológicas, o grau de generalização e a avaliação da replicabilidade da estratégia de capacitação das OPs, que o estudo de caso poderia permitir, seria bastante satisfatório em termos de condições macro-institucionais facilitadoras ou obstaculizadoras de inovações do tipo das OPs. No entanto, a análise a ser feita estaria sujeita a novas avaliações caso fosse necessário considerar também contextos escolares, locais ou regionais específicos e/ou dimensões culturais e psicossociais.
- Algumas OPs seriam objeto de observação direta e de coleta de dados específicos com o objetivo de examinar formas de funcionamento e atividades que a estratégia de capacitação estaria produzindo no momento atual e analisar a história individual dessas OPs, como parte do desenvolvimento da estratégia como um todo, dentro da máquina da Secretaria.
- Considerando os percalços que a estratégia de capacitação das OPs sofreu desde sua

implementação e a impossibilidade de observar uma amostra que fosse representativa das várias formas de desenvolvimento que elas assumiram entre outros motivos porque não houve avaliação ou monitoramento que permitisse obter informações para uma classificação optou-se por analisar algumas OPs que, segundo informações e avaliações do órgão técnico responsável, são consideradas mais dinâmicas e operam de modo mais aproximado aos objetivos com que foram originalmente concebidas.

- Além desse critério básico, a seleção das oito OPs que foram estudadas e sobre as quais se levantaram informações específicas, orientou-se pela distribuição geográfica, procurando-se contemplar a capital do estado, a grande São Paulo, o interior e o litoral.

Uma vez definidas as diretrizes metodológicas do estudo, novas entrevistas e exame de documentação foram então realizadas. Nesta etapa o trabalho de campo teve caráter menos exploratório e foi realizado já com algumas hipóteses orientadoras, tendo como objetivos:

- a) caracterizar com maior precisão o momento político-institucional no qual as OPs foram concebidas;
- b) traçar o percurso que essa estratégia de capacitação percorreu, ao longo de seis anos de existência, cinco diferentes secretários de Educação e conseqüentes mudanças nas equipes técnicas centrais e regionais da Secretaria e rotatividade de chefia das DEs que essa troca de secretários ocasionou.

O estudo de caso teve, portanto, dois momentos de levantamento de dados por meio de análise de documentos e entrevistas não estruturadas. O primeiro deles, de caráter mais exploratório, permitiu definir alguns critérios para identificar e examinar novas informações no segundo momento. O tipo de desenvolvimento da inovação, que foi possível apreender nessa fase, exigiu que se acrescentassem ao referencial teórico, relativo às inovações educacionais, algumas categorias de análise que possibilitassem captar os fenômenos de descontinuidade político-administrativa e os estilos de gestão pedagógica que se sucederam ou se sobrepuaram em função dessa descontinuidade.

Essas categorias de análise orientaram tanto a elaboração dos procedimentos de observação e coleta de dados sobre as oito Oficinas Pedagógicas selecionadas para exame específico como o enquadramento teórico geral do estudo.

A estrutura do presente relatório segue de modo aproximado a lógica que orientou o processo de investigação. A primeira parte, de caráter conceitual, trata de discutir até que ponto a estratégia de capacitação implantada por meio das OPs pode ser caracterizada como uma inovação educacional segundo os critérios da literatura sobre o tema, indicada no documento orientador do INEP e em algumas fontes complementares.

Nessa primeira parte se introduzem também, de maneira sucinta, alguns elementos relativos às mudanças nos padrões de gestão, que estariam inspirando as atuais tentativas de reformas educacionais no contexto das quais se inserem novas formas de capacitação em serviço de professores e equipes técnicas das escolas. Alguns resultados de revisões sobre eficácia de diferentes modelos de capacitação são ainda apresentados.

A segunda parte é dedicada a uma análise dos dados obtidos pelo exame da documentação e pelos depoimentos de gestores ou ex-gestores da área pedagógica da Secretaria de Educação. Nessa parte se focalizam, predominantemente, os problemas que uma inovação com essas características enfrenta em contextos institucionais instáveis e as dificuldades de articulação entre órgãos ou atividades, que levam à sobreposição, duplicação e distorção dos objetivos das inovações educacionais.

A terceira parte discute os dados obtidos em observações e entrevistas feitas nas oito OPs estudadas, procurando apreender como os problemas existentes, na gestão centralizada da Secretaria, afetaram o desenvolvimento dessas oito OPs, que estratégias foram utilizadas para manter as características originais da inovação, até que ponto essas estratégias foram bem sucedidas e quais os problemas atuais que essas OPs enfrentam.

A quarta e última parte sumaria as análises feitas nas anteriores em termos das dimensões filosófica, de gestão e pedagógica e das fases de desenvolvimento da inovação, propostas pelo documento orientador do INEP.



ESTRATEGIA DE CAPACITAÇÃO DAS OPS COMO INOVAÇÃO EDUCACIONAL

CONCEPÇÃO E GESTÃO

A estratégia de capacitação das OPs constitui uma inovação educacional de caráter peculiar. Seu propósito maior foi a melhoria da qualidade do ensino por meio de um processo de descentralização em duas direções. De um lado, fortalecer a DE como pólo irradiador das diretrizes pedagógicas da Secretaria, ou seja, trazer para mais perto da escola as orientações relativas aos conteúdos e organização do currículo e às práticas de sala de aula. De outro, dinamizar um processo de consulta às escolas sobre as necessidades de aperfeiçoamento de seus docentes e técnicos, de forma a propiciar uma maior participação das unidades escolares na definição dos conteúdos e métodos de capacitação de seu pessoal.

A melhoria da qualidade do ensino perseguida pela estratégia de capacitação das OPs orientou-se claramente na direção de superar o baixo desempenho das escolas públicas estaduais. Várias medidas já vinham sendo adotadas nessa mesma direção mas considerava-se que o preparo dos professores para adequar a prática de sala de aula às características de alunados heterogêneos estaria entre os principais fatores responsáveis pelos elevados índices de repetência, de evasão e da baixa proporção de Concluintes, sobretudo do ensino fundamental.

As informações existentes indicavam a inadequação dos cursos de formação inicial dos professores e questionavam os programas homogêneos e centralizados de capacitação que tradicionalmente caracterizavam a atuação da Secretaria nessa área. A descentralização, o fortalecimento do âmbito local e uma maior autonomia das escolas eram entendidos como um

dos caminhos promissores para oferecer oportunidades de aperfeiçoamento docente mais adaptadas às necessidades de alunados diferenciados.

Com essa descentralização, a Secretaria da Educação pretendeu instalar um canal permanente de comunicação entre o centro e a periferia do sistema de ensino. Essa comunicação, mediada pela OP instalada na DE, permitiria processar, de modo mais adequado às condições locais, as diretrizes pedagógicas formuladas para o sistema como um todo. Ao mesmo tempo, funcionaria como forma permanente de captação das necessidades e problemas das escolas, possibilitando um maior grau de autonomia local no planejamento e execução de atividades capazes de satisfazer às necessidades identificadas e encontrar soluções para os problemas diagnosticados.

As OPs representaram, portanto, uma mudança importante no padrão da gestão pedagógica da Secretaria, fortalecendo sua instância mais descentralizada e próxima da escola e iniciando um processo de revisão do órgão central encarregado da formulação de diretrizes curriculares e didáticas e respectivas atividades de capacitação. Este deveria passar a exercer função de caráter mais estratégico, seja na provisão de orientações técnicas seja na capacitação. Em relação a esta última passaria de contratante/gestor direto a monitorador/avaliador de resultados. Quanto às orientações técnicas pressupunha-se que o contato mais próximo com as dificuldades cotidianas das escolas, mediado pelas OPs, deveria indicar prioridades mais adequadas e imprimir flexibilidade às diretrizes estabelecidas centralizadamente.

OBJETIVOS, FORMAS DE FUNCIONAMENTO E ATIVIDADES

Para atingir esse propósito geral de descentralização pedagógica, as OPs propunham-se como objetivos específicos, segundo dossiê sobre as OPs preparado pelo órgão responsável:

- promover encontros e cursos visando à capacitação e o aprimoramento da formação do educador;
- possibilitar a reflexão e troca de experiências entre professores;

- possibilitar a discussão e estudo de metodologias alternativas para os diversos componentes curriculares;
- oferecer orientação técnica e recursos didáticos que apóiem e instrumentalizem o professor na sua atividade docente;
- dinamizar o trabalho pedagógico através de projetos especiais tais como confecção de jornal, exposições, bancos de textos, etc;
- facilitar ao professor a localização, o empréstimo e a produção de material pedagógico".

Pelo exame desses objetivos é possível concluir que as formas de trabalho pelas quais as OPs deveriam exercer o papel de articulação entre órgão central e escolas, deveriam ser caracterizadas pela diversidade, flexibilidade, continuidade e maior participação dos professores.

Uma ampla variedade de atividades foram previstas para as OPs, desde cursos de tipo convencional, até a análise, manipulação, experimentação ou confecção de materiais de ensino-aprendizagem. Para isso a OP deveria contar com um acervo básico, constituído de materiais disponíveis no mercado, instrumental para confecção de outros materiais e equipamentos ou recursos didáticos tais como vídeos, recortes de jornais e revistas, exemplares de livros didáticos diferenciados, livros e manuais para o professor em todas as disciplinas do currículo, coleção de textos.

Esse menu de diferentes atividades incluía também as atividades de orientação técnica (OT), organizadas por disciplinas e/ou por projetos prioritários da Secretaria de Educação, com especial destaque para o Ciclo Básico de alfabetização e para as novas propostas curriculares das diferentes disciplinas, as quais vinham sendo preparadas pela CENP desde a administração anterior (1982 a 1986).

As atividades de empréstimo deveriam abranger não apenas materiais didáticos como também recursos de apoio ao trabalho de sala de aula tais como projetores, retroprojetores, câmaras de vídeo, videocassetes, gravadores entre outros, acompanhados de orientação técnica a respeito dos objetivos, formas de utilização e conservação desses materiais e equipamentos.

Ao serem propostas como espaços de reflexão, troca de experiências, encontros de grupos de

professores, as OPs se caracterizavam também pela flexibilidade. Esse conjunto de atividades de intercâmbio e/ou trabalho conjunto de professores de uma mesma escola ou de professores de um mesmo componente curricular de escolas próximas, seriam demandas que resultariam naturalmente da interação entre as OPs e as escolas e da incorporação dessas atividades ao cotidiano da vida escolar e da prática dos professores.

Na proposta original das OPs, foi prevista uma frequência sistemática dos professores, planejada com antecedência, principalmente para as atividades de cursos e de OT. Essa forma de funcionamento imprimia às OPs um caráter de continuidade da capacitação em serviço, bastante distinto dos cursos convencionais, ministrados em um ou dois grandes blocos ou períodos e, em geral, sem seguimento ou continuidade.

A própria natureza das atividades previstas para as OPs implicava na iniciativa das escolas e participação dos professores, desde a proposição de cursos e encontros para troca de experiências, grupos de estudos e recebimento de orientação técnica, até a execução de projetos especiais, conhecimento, manipulação, empréstimo, confecção de materiais, entre outras.

Um tipo especial de participação dos professores, pouco explorado na prática pedagógica brasileira, poderia ser oportunizado pelas OPs: a relação tutorial ou de aperfeiçoamento ministrado pelos próprios pares. A troca de experiências, neste sentido, trazia um potencial novo na medida em que se propunha como atividade de capacitação e se situava num contexto de ensino-aprendizagem no qual um professor pode ensinar outro professor relatando e demonstrando uma prática bem sucedida ou discutindo problemas e soluções do dia-a-dia da sala de aula.

RECURSOS HUMANOS

A equipe básica responsável pela OP deveria, em princípio, ser composta de: monitores de área ou componente curricular, recrutados e treinados entre professores das escolas públicas locais; supervisores de ensino que no Estado de São Paulo fazem parte do quadro de pessoal das DEs ; um responsável pelo equipamento e acervo da OP; um auxiliar administrativo. A partir dessa equipe básica cada DE poderia organizar e dividir o trabalho de acordo com as características

de formação e interesse de seu pessoal, sendo desejável que houvesse um coordenador geral das atividades da OP.

Quando as OPs foram criadas, quase todas as DEs já contavam com equipes de monitores, professores especialistas de disciplinas, recrutados nas escolas locais. Essas equipes funcionavam com graus variados de organização e constituíam uma solução intermediária para a antiga reivindicação das escolas de contarem com coordenadores de áreas. As OPs vieram dar diretrizes, conteúdos e estratégias de atuação mais sistematizadas para o desenvolvimento do trabalho desses monitores.

Uma inovação importante na parte dos recursos humanos foi a ação integrada de supervisores e monitores. Neste sentido as OPs representaram um desafio para promover a ruptura da tradição burocrática da supervisão de ensino. Apesar do discurso reiterado desses profissionais quanto à importância do trabalho pedagógico, sua prática vinha sendo predominantemente administrativa, legalista, formal e burocrática. O trabalho nas OPs constituiria assim uma oportunidade real de tornar a prática da supervisão de ensino consistente com o discurso de seus profissionais.

Essa combinação monitores/supervisores num mesmo espaço destinado a atividades de capacitação em serviço e orientação técnica não se deu sem conflitos, conforme se verá mais adiante. No entanto, apesar das dificuldades, previsíveis desde o início, as OPs representavam outro desafio importante, isto é, tentar superar a segmentação do processo educativo e a divisão rígida de trabalho entre o educador generalista e o professor especialista. No ambiente da OP, ambos deveriam encontrar formas de interação para orientar atividades diretamente relacionadas à organização das condições de ensino-aprendizagem.

AS CARACTERÍSTICAS DE INOVAÇÃO

As OPs, tais como concebidas originalmente, podem ser entendidas como uma estratégia de capacitação inovadora na perspectiva dos programas ou ações destinadas a aumentar a eficácia das escolas, na medida em que traziam implícita uma visão de eficácia escolar. (Levin apud INEP, 1992).

Ao valorizar a diversificação e as alternativas metodológicas, ao oportunizar o conhecimento, utilização e confecção de materiais didáticos diversificados, as OPs sinalizavam para determinadas formas de organização do trabalho da sala de aula caracterizadas pelo enriquecimento e a diversificação dos recursos utilizados pelo professor.

Entretanto, na medida em que não foram acompanhadas de uma avaliação dos professores e dos alunos ou do levantamento de outros indicadores de desempenho das escolas, as OPs não puderam constituir-se objeto de um estudo de caso, na perspectiva teórica de inovações que visam a promover a eficácia das escolas. Faltam nesse sentido dados objetivos sobre os resultados alcançados pelas atividades das OPs, seja no período de sua implementação, seja ao longo de seu desenvolvimento, o que inviabiliza metodologicamente estudos desse tipo (Purkey, Smith, 1983).

Apesar dessa limitação metodológica, a estratégia de capacitação das OPs satisfazem os critérios utilizados pelos estudos que examinaram formas de capacitação em termos de seu impacto sobre a eficácia das escolas, tais como são descritos na revisão que Joyce e Showers (1980) fizeram da literatura sobre formação em serviço. É plausível supor, desde que desenvolvessem efetivamente as atividades previstas, que as OPs cumpririam os objetivos específicos formulados pelos que conceberam essa estratégia de capacitação e, conseqüentemente, teriam efeitos positivos sobre a eficácia do ensino em sala de aula. Essa plausibilidade, no entanto, fica registrada como uma hipótese a ser investigada em condições nas quais algum indicador confiável de desempenho de professores, alunos e escolas possa ser obtido.

E também possível responder com segurança às questões propostas por Garcia (apud INEP, 1992): os beneficiários mais diretos seriam os professores e, por meio destes, os alunos, de modo a não deixar margem de dúvidas quanto ao compromisso dos criadores das OPs com a melhoria da qualidade do ensino. No entanto, se a resposta a essas questões pode ser facilmente deduzida da documentação que fundamentou a concepção das OPs e dos depoimentos dos gestores envolvidos em nível central com a sua implementação e consolidação, o mesmo não ocorre quando se pergunta até que ponto as OPs foram e têm sido eficientes no cumprimento de seus objetivos.

Da mesma forma não é possível afirmar que o compromisso com a qualidade do ensino tenha sido assumido por todos os níveis da administração do sistema educacional paulista, inclusive as próprias DEs. Não existe evidência suficiente para concluir que os objetivos das OPs tenham

sido efetivamente compartilhados pelos encarregados de operá-las no seu cotidiano. Esse problema será retomado na próxima parte deste relatório.

Analisando o sentido das mudanças educacionais, Fullan (apud INEP, 1992) caracteriza a inovação ou mudança por três aspectos: uso de novas tecnologias, aplicação de novas abordagens do ensino e alteração de crenças. Uma forma interessante de analisar a estratégia de capacitação das OPs, segundo esses critérios descritos por Fullan, é tomá-la como uma situação de ensino-aprendizagem na qual os professores são os que devem aprender. Nessa perspectiva fica bastante claro o caráter inovador das OPs, pois elas apresentam as três características apontadas pelo autor.

Introduzem um conjunto de tecnologias e procedimentos na capacitação em serviço até então pouco empregados nos sistemas públicos de ensino; propõem uma abordagem inteiramente diferente para ensinar o professor a ensinar, diversificando atividades e materiais, introduzindo o encontro, a troca de experiências e a busca coletiva de solução para os problemas, abrindo espaço para iniciativas e projetos dos próprios professores; e põem em questão algumas crenças consolidadas nas escolas públicas como, por exemplo, a da divisão de trabalho entre especialistas de educação e professores, ou a da dificuldade de compatibilizar conteúdos e metodologias.

Uma das principais características inovadoras das OPs residiu também na quebra da tradição cartonaí e credencialista que os programas de capacitação de professores tendem a apresentar no Brasil. É comum que o interesse dos professores por esses programas seja motivado mais pelo fato de que a freqüência aos cursos permite obter pontos e vantagens funcionais do que pela relevância de seu conteúdo para apoiar a prática docente. Neste sentido, ao diversificar e flexibilizar o processo de capacitação imprimindo-lhe um caráter permanente e, sobretudo, ao reforçar a troca entre professores como um das formas eficazes de capacitação, as OPs procuraram romper com o formato tradicional de cursos ministrados apenas por profissionais de fora do sistema de ensino, em geral da universidade ou outras agências de nível superior.

O conjunto de ações de capacitação que as OPs possibilitavam não se caracterizava, obrigatoriamente, por aspectos formais que permitiam obter cursos ou certificados para vantagens de carreira. Requeriam dessa forma um novo tipo de motivação e traziam implícita a mensagem de que entre os melhores treinadores de professores estão os próprios professores, cuja experiência deve ser coletivamente analisada e apropriada por seus pares.

Essa mudança afetava mais do que crenças, práticas administrativas e funcionais bem como tradições de credencialismo que costumam impregnar as formas de gestão dos recursos humanos em educação. Tratava-se assim de uma inovação que tinha impacto sobre a estrutura das relações funcionais e planos de carreiras.

Em trabalho publicado quase 10 anos depois, sugestivamente chamado *O Novo Sentido das Mudanças Educacionais*, Fullan (1991), entre as várias características e diferenciações analisadas, inclui, citando Cuban, as chamadas mudanças de "primeira ordem" e mudanças de "segunda ordem".

As mudanças de primeira ordem são aquelas que melhoram a eficiência e a eficácia daquilo que já está sendo feito, sem perturbar os aspectos organizacionais básicos, sem alterar substancialmente a maneira como as crianças e os adultos desempenham seus papéis. As mudanças de segunda ordem buscam alterar os modos fundamentais pelos quais as organizações se integram, incluindo seus objetivos, estruturas e papéis. A maioria das mudanças, desde o início do século, têm sido do tipo de primeira ordem, destinadas a melhorar a qualidade do que já existe. As mudanças de segunda ordem falharam na maioria das vezes, [e a escola continua sendo como sempre foi]... O desafio dos anos 90 será trabalhar mais com mudanças de segunda ordem mudanças que afetam a cultura e a estrutura das escolas, reestruturando papéis e reorganizando responsabilidades, incluindo a dos alunos e pais. (Fullan, 1991, p.29)

Na perspectiva dessa nova dimensão da mudança educacional definida por Fullan, a estratégia de capacitação das OPs, tal como entendida na sua concepção original, parece caber adequadamente no figurino dos anos 90. E isso não ocorreu por contingências casuais nem por mera intuição dos seus formuladores, mas revelava os primeiros indícios de tendências que começavam a surgir no cenário educacional brasileiro.

UMA BREVE DIGRESSÃO SOBRE OS ANTECEDENTES

As propostas de programas de capacitação da natureza das OPs resultaram de uma mudança mais profunda nas formas de conceber e efetuar a gestão educacional, relacionada com todo o processo de revisão do papel do Estado na educação, dentro do qual a relação entre instâncias centrais de decisão e a escola passou a ocupar lugar de destaque.

A constatação de que as demandas educacionais estavam se diversificando rapidamente, em função das novas tecnologias de informação que afetam todas as áreas da vida social e do trabalho, mostrou a urgência de buscar novas formas de gerenciar os sistemas de ensino para garantir o balanço adequado entre a diversidade, imposta pelas demandas, e a unidade, necessária a apropriada integração e eficiência internas desses sistemas. Um dos traços distintivos desse padrão de gestão emergente é o fortalecimento e ampliação da autonomia da escola e das instâncias locais de administração do ensino e a redefinição de papéis da administração centralizada a qual passaria a exercer funções mais estratégicas, de monitoramento, avaliação de resultados e compensação de desigualdades (UNESCO, CEPAL, 1992; Mello, Silva, 1991; Mello, 1992; Tedesco, 1992).

Dentro desse novo padrão de gestão, a estratégia de capacitação das OPs aparece, em 1987, como uma iniciativa pioneira, talvez ainda tímida em alguns aspectos, mas sem dúvida afinada com o espírito de uma época que, no Brasil, apenas se iniciava. Poucos anos, no entanto, separam a criação das OPs de reformas educacionais mais profundas que surgem no início da década de 90 em alguns estados do país como, por exemplo, a que está em curso em Minas Gerais, que tem na autonomia da escola um dos eixos mais importantes e está delegando a capacitação para as próprias escolas. No próprio Estado de São Paulo, a criação das escolas-padrão, com autonomia para definir seu próprio Plano Diretor e projeto pedagógico, inspira-se nas mesmas fontes que inspiraram a concepção das OPs. Vários estados do Nordeste estão introduzindo a estratégia das OPs em seus sistemas de ensino, e o Estado de Pernambuco já possui uma tradição consolidada de centros regionalizados de capacitação.

Essas medidas vieram confirmar que a inovação introduzida pela estratégia das OPs de descentralização dos programas de capacitação e fortalecimento das DEs como pólos irradiadores das ações para a melhoria do ensino representou, no momento e no contexto em que ocorreu, um passo importante na direção desse novo padrão de gestão. Foi uma inovação ou mudança

de "segunda ordem", segundo a caracterização de Fullan (1991), que iniciou na área da capacitação uma reestruturação mais ampla dos papéis dos órgãos descentralizados, do órgão central, e das escolas, cujo protagonismo passaria a ser mais estimulado e oportunizado.

A pergunta que se coloca, a partir dos depoimentos obtidos neste estudo de caso é por que, mesmo considerando a existência de algumas OPs que ainda são dinâmicas e tentam realizar, pelo menos em parte, as atividades para as quais foram inicialmente criadas, a concepção de descentralização da capacitação acabou vivendo dificuldades institucionais sérias na Secretaria de Educação de São Paulo, e as OPs, de modo geral, vivem hoje dificuldades por falta de recursos financeiros e humanos e, conseqüentemente, apresentam funcionamento precário.

A resposta a essa pergunta requer considerar mais de perto o padrão de gestão efetivamente praticado nesse período de existência das OPs, caracterizado pela disputa entre as idéias de modernização da gestão e as velhas práticas de credencialismo, segmentação e sobreposição de ações, algumas também inovadoras, mas desarticuladas entre si. Esse será o tema da segunda parte deste relatório. Antes porém, para concluir estas considerações teóricas, seria importante acrescentar, entre os antecedentes das estratégias descentralizadas de capacitação tais como as OPs, os elementos fornecidos pelos estudos da eficácia de programas de capacitação.

Lockheed e Verspoor (1990) realizaram um exaustivo levantamento de experiências voltadas para a melhoria do ensino fundamental e de estudos avaliativos de muitas dessas experiências. Após apresentarem evidência de que a ineficácia escolar está em geral associada com a debilidade técnica dos níveis intermediários ou locais de administração dos sistemas, esses autores enfatizam o sucesso obtido com o fortalecimento e capacitação dessas instâncias para prover em caráter contínuo assistência técnica e capacitação em serviço para os docentes das escolas sob sua responsabilidade:

Os programas recomendados para a criação de escolas eficazes contêm outros ensinamentos. Entre eles se encontram o fortalecimento das estruturas administrativas locais para prover métodos eficazes de capacitação e de apoio para as escolas... (Lockheed, Verspoor, 1990, p.190).

Entre as "vias promissoras" identificadas por Lockheed e Verspoor (p.53) nos estudos e iniciativas para a melhoria da qualidade do ensino situa-se a capacitação em serviço de forma

contínua, baseada em práticas localmente eficazes de manejo de sala de aula e de utilização do tempo, que lançam mão de formas de trabalho envolvendo a participação ativa dos professores a serem capacitados.

Essa mesma direção é indicada pelas recomendações de Alexander, Robin e Woodhead (1992), baseadas também em amplo levantamento sobre formas mais eficazes de organização curricular e prática de sala de aula no ensino fundamental. Esses autores atribuem um forte protagonismo às escolas para identificar suas próprias falhas e necessidades e estabelecer prioridades de aperfeiçoamento. Mais do que valorizar uma única estratégia de capacitação eles constataam que a eficácia está condicionada ao acesso que a escola deve ter a uma composição mista de estratégias, desde aquelas baseadas inteiramente na própria escola até as de outras agências locais ou regionais.

A evidência fornecida por estudos mais recentes de programas de capacitação, de eficácia das escolas e de organização pedagógica parece indicar que a estratégia de capacitação das OPs estava correta na sua concepção. Ao procurar substituir os cursos homogêneos, contratados centralizadamente para grande número de professores afastados da sala de aula, ministrados de forma concentrada durante um determinado período sem acompanhamento posterior, por um espaço permanente, situado em nível local, para cursos, encontros e intercâmbios, com maior participação das escolas e professores, as OPs estariam inovando não por inovar, mas na direção para a qual sinalizavam ou sinalizariam os estudos avaliativos que compararam a eficácia de diferentes estratégias de capacitação.



MA INOVAÇÃO EM CONTEXTOS INSTITUCIONAIS DESCONTÍNUOS

O CONTEXTO DA CONCEPÇÃO E DA ORIGEM DAS OPs

A Secretaria da Educação de São Paulo constitui a maior máquina administrativa setorial do Brasil. Cabe a ela, além das atividades relacionadas com o ensino privado e com a sua própria administração central, coordenar o funcionamento de quase 6.700 escolas, nas quais trabalham cerca de 280.000 professores. O total de alunos atendidos pela rede de escolas públicas estaduais atinge mais de 6.000.000 de crianças e adolescentes.

A estrutura desse paquiderme administrativo, que vem resistindo a várias tentativas de reforma ou reestruturação é, até hoje, hierarquizada em quatro níveis antes de chegar à unidade escolar. Esta vem a ser o quinto e último desdobramento de um aparato macrocefalia), constituído por uma enorme cabeça, um inchado corpo central e quase 7.000 patas frágeis e trôpegas.

No topo da escala encontra-se o Gabinete do Secretário e seus órgãos de assessoria política, técnica e de planejamento, envolvendo uma centena para mais de pessoas. No segundo nível hierárquico situa-se o chamado "primeiro escalão": A Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP), o Departamento de Recursos Humanos, o Departamento de Assistência ao Escolar, e as Coordenadorias de Ensino, uma para a Grande São Paulo (COGESP) e outra para o Interior (CEI). Todos esses órgãos, que aqui chamamos de órgãos centrais, situam-se na capital do estado e ocupam alguns milhares de pessoas entre técnicos, administrativos e operacionais.

Em cada uma das dezoito regiões administrativas do estado existe uma Divisão Regional de

Ensino (DRE), segundo escalão da administração centralizada, ou primeiro nível de regionalização da máquina da Secretaria. Essas DREs, por sua vez coordenam 146 Delegacias de Ensino as quais, finalmente, interagem diretamente com as unidades escolares (UEs). O número de escolas por DEs varia de 20 a 140 e a sua jurisdição não corresponde a nenhuma forma racional de divisão microrregional do estado.

O padrão de gestão centralista que predominou de forma hegemônica até os anos 80 na Secretaria, [faz.com](#) que a debilidade técnica e política fosse cada vez maior quanto mais próximo da escola estivesse o órgão de administração do sistema². Por isso as DEs foram, tradicionalmente, apenas repassadoras de orientações e ordenamentos vindos do centro, instâncias dedicadas a meros controles e tarefas burocráticas.

Isso não significa, no entanto, ausência de poder das DEs, pois nas estruturas verticalizadas e hierarquizadas os controles constituem uma forma bastante comum de exercício do poder burocrático. A debilidade das DEs, portanto, deve ser entendida em termos de sua capacidade técnica para coordenar em nível local as atividades de ensino das escolas, com as implicações políticas, institucionais daí decorrentes.

A gestão pedagógica da Secretaria está formalmente atribuída à CENP, encarregada das diretrizes curriculares e subsídios técnicos para o ensino das várias disciplinas, dos programas de capacitação de docentes e especialistas e demais atividades afins. A CENP sempre reproduziu o padrão centralizador da gestão educacional predominante, embora sua atuação muitas vezes sofresse limitações porque, em termos de relação funcional, a CENP não teria acesso direto às DEs e UEs, dependendo para isso dos órgãos "de linha" que são a COGESP e a CEI³.

O modelo tradicional de atuação da CENP na área de capacitação de recursos humanos vinha sendo o de ministrar diretamente ou contratar com terceiros em geral escolas de nível superior

2. A convivência da centralização de decisões com a regionalização dos aparatos burocráticos estatais constitui um fenômeno que ainda não mereceu suficiente atenção dos estudos e teorias sobre desconcentração/descentralização. Esse tema não será explorado no presente estudo de caso, mas é sem dúvida um dos elementos constitutivos do padrão de gestão que predominou no período de existência das OPs.

3. A divisão entre órgãos técnicos de planejamento e órgãos de execução foi um modelo bastante adotado nas reformas administrativas das secretarias de Educação ocorridas nos anos 70, principalmente como consequência da Lei 5.692/71. Os problemas que essa estrutura apresenta também não foram ainda objeto de estudos mais cuidadosos. No entanto, a década de 90 tem assistido a novas formas de organização dos sistemas de ensino, principalmente em termos de atividades de desenvolvimento institucional e atividades de desenvolvimento do ensino propriamente dito, ambas com acesso às escolas. Valeria a pena acompanhar os resultados dessas novas formas organizacionais para verificar se ela facilita superar a divisão que se criou nas escolas entre o administrativo e o pedagógico.

públicas ou privadas cursos definidos por suas equipes de especialistas nas diferentes disciplinas ou pelas próprias agências contratadas. A crítica a essa forma de gestão pedagógica e a natureza clientelista e corporativa dos interesses que ela ajuda a mobilizar já vem sendo formulada há alguns anos e não vai ser repetida aqui (Mello e Silva, 1991). O importante para os objetivos deste estudo de caso é caracterizar esse contexto anterior ao aparecimento das OPs, para entender depois a dinâmica de seu desenvolvimento.

DESCENTRALIZAÇÃO, AÇÕES DE MELHORIA DA QUALIDADE E PROBLEMAS DE GESTÃO: O MOMENTO DE CRIAÇÃO DAS OPs

A partir do início dos anos 80, com os novos governadores eleitos, inicia-se em São Paulo um período de transição e conflitos entre estilos de gestão e interesses os mais diversos, cuja análise detalhada também escapa aos limites deste estudo de caso. É preciso no entanto registrar que várias tentativas de descentralização e desconcentração da máquina administrativa pública iniciam-se nesse período.

Embora a efetividade das medidas possa ser considerada débil diante da contundência da retórica, o mérito do primeiro governo estadual eleito depois de quase 20 anos foi o de colocar na agenda das políticas públicas do estado a importância da descentralização e da participação dos usuários na gestão dos serviços oferecidos pelo poder público, dos quais a educação era sem dúvida o mais expressivo quantitativamente.

No período de 83 a 86 o tema da municipalização do ensino fundamental foi objeto de vários estudos e propostas governamentais e esteve presente no debate educacional dentro e fora da máquina pública. Data dessa época a municipalização da merenda escolar depois revertida durante a gestão que se inicia em 87 e a municipalização de construções escolares com algumas prefeituras.

Esse primeiro período foi, portanto, bastante ruidoso quanto ao debate sobre a descentralização e a participação, mas sofreu as contradições próprias dos períodos de transição democrática, com avanços e recuos na efetivação de uma política educacional suficientemente consistente para enfrentar os alarmantes índices de desempenho insatisfatório das escolas públicas estaduais.

A municipalização do ensino acabou não acontecendo por vários motivos, entre eles a resistência dos sindicatos dos professores e a falta de clareza de dirigentes e educadores sobre os mecanismos que poderiam promover a municipalização sem acentuar os desequilíbrios regionais e as desigualdades educacionais já existentes no estado. São Paulo continua sendo um dos estados nos quais o ensino fundamental é dos menos municipalizados do país e não consolidou uma efetiva coordenação de ações entre a esfera estadual e a municipal que permita o uso mais racional dos recursos de ambas.

Por outro lado, é nesse período de 83 a 86 que uma medida decisiva foi adotada para enfrentar o problema da repetência nas séries iniciais do ensino fundamental: a instituição do Ciclo Básico (CB), reunindo num único segmento de escolaridade a primeira e a segunda séries. O CB foi concebido não apenas como uma união de séries com aprovação automática, mas como uma reordenação curricular e pedagógica do início da escolaridade, que deveria ser o fator desencadeante de uma revisão mais abrangente da organização do ensino fundamental como um todo. Neste sentido o CB constituiria uma prioridade e um elemento ordenador de outras decisões e deveria receber atenção especial quanto a recursos financeiros, técnicos e humanos.

Contraditoriamente, o mesmo governo que cria o CB, negocia e manda para o legislativo o Estatuto do Magistério, que criou dificuldades relativas à jornada de trabalho do professor, as quais permanecem até hoje e dificultam um trabalho pedagógico consistente não apenas, mas, sobretudo com o CB. Pelo Estatuto, o professor polivalente das 1^a a 4^a séries do ensino fundamental tem uma jornada semanal de 16 horas-aulas de 45 minutos cada uma, as quais ele pode ou não completar até 20, se quiser, enquanto os alunos permanecem na escola pelo menos 20 horas-relógio semanais. O que ocorreu é que o Estatuto do Magistério foi elaborado e negociado em outro circuito da máquina político-administrativa, divorciado de uma política integrada que aliás não existia de melhoria da qualidade do ensino.

Inicia-se ainda nesse período um processo de revisão curricular bastante controverso e marcado pelas disputas entre as correntes ideológicas que exerciam funções técnicas na área pedagógica da Secretaria. O conflito de concepções sobre o conhecimento escolar, as formas de abordar as diferentes disciplinas e a distância entre propostas curriculares e realidade concreta de formação e preparo dos professores, tem feito com que, na prática, elas não estejam sendo utilizadas com a consistência e profundidade que seriam requeridas pelo seu nível de sofisticação epistemológica e metodológica.

Na área da capacitação a CENP inicia, a partir de 83, uma série de projetos em conjunto com as universidades e também começa a produzir diretamente o Projeto Ipê de ensino à distância, em colaboração com a TV Educativa do estado. Essa iniciativa pioneira resultou num conjunto de cursos considerados de boa qualidade pela avaliação das atuais equipes técnicas da própria CENP, mas cuja utilização está praticamente desativada.

Dos três secretários que ocuparam a pasta da educação entre 83 e 87, um deles, ignorando a importância do Ciclo Básico, que demandava um acompanhamento permanente e medidas pedagógicas e financeiras de apoio às escolas, cria o PROFIC (Programa de Formação Integral da Criança), numa tentativa de replicar de modo mais barato o modelo dos CIEPs, do Rio de Janeiro, o PROFIC instituiu o atendimento em tempo integral por meio de convênios com prefeituras e entidades não governamentais. O programa recebeu muitas críticas na época, pelo seu caráter assistencialista e até hoje tem remanescentes na Secretaria. Não está sendo incrementado mas também não foi desativado, o que parece um traço característico do padrão descontínuo de gestão: não se avalia, não se consolida mas também não se encerram os projetos. Apenas mantém-se o custeio mínimo daquilo que foi implementado pelo seu patrono.

A atual coordenação da CENP vem, em boa hora, realizando um conjunto de avaliações dos inúmeros programas da Secretaria. Vale a pena transcrever os resultados da avaliação feita do PROFIC:

Na ausência de uma atuação organizativa coerente do PROFIC, por parte do estado, as respostas aos problemas ora expostos ficaram por conta do aparelho administrativo pedagógico das unidades escolares. É importante lembrar a diversidade de concepções a respeito do 'papel concreto' que deveria ser desempenhado através do PROFIC. No cotidiano acaba, como tendência, ficando no emergencial e em algumas iniciativas que não conseguem nuclear a atuação e a gestão pedagógica do Programa. (São Paulo, SEE, CENP, 1992a)

Essa avaliação poderia ser considerada paradigmática pois expressa a forma como são conduzidos muitos dos programas ou projetos criados por diferentes secretários, sejam eles inovadores ou não.

Em 1987, eleito o segundo governo do PMDB, inicia-se em São Paulo um novo ciclo de esforços municipalizadores, espécie de "municipalismo centralista", ao estilo dos poderosos grupos

políticos do interior do estado, que mantinham grande controle eleitoral de suas respectivas regiões. Esse tipo de ação municipalista não afetou a Secretaria da Educação no início da nova administração, pois havia que tomar medidas desgastantes que o grupo hegemônico do governo queria dividir com os chamados e autoproclamados progressistas. Por essa contradição, se os dois primeiros anos do novo governo foram marcados, de um lado, pelo terrível desgaste junto ao magistério que foi a extinção do gatilho salarial para o funcionalismo público, de outro lado, adotaram-se novas medidas importantes para a melhoria do ensino.

Ao CB, criado no governo anterior, veio se acrescentar a Jornada Única (JU), que amplia o tempo de permanência na escola para os alunos do Ciclo Básico e instituiu tempo extra para o professor desse ciclo dedicar ao aperfeiçoamento profissional e planejamento do trabalho docente. Com a Jornada Única viabilizam-se algumas condições indispensáveis para o bom funcionamento do CB, apesar das limitações do Estatuto do Magistério.

Em termos dos recursos financeiros que a JU consome, principalmente para pagamento de horas extras de trabalho aos professores, não se justificaria mais a manutenção dos índices de fracasso escolar. Contudo, estudo recente do fluxo de alunos mostra que o CB, mesmo depois da Jornada Única, não diminuiu as matrículas totais de primeira e segunda séries, indicando que dentro do Ciclo continua operando estratégias de retenção dos alunos (Klein, Ribeiro, 1993). Uma análise de porque isso acontece pode ser encontrada em Silva e outros (1993).

Outra inovação importante desse período é a criação do CEFAM, (Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério)⁴ em regime de tempo integral. O CEFAM também teve muitos opositores e após sua implantação passou por um período de falta de acompanhamento, avaliação e apoio da Secretaria. Só agora foi objeto de uma avaliação mais abrangente, na qual são detectados os problemas, falhas e ao mesmo tempo o potencial do projeto para formar quadros docentes de melhor qualidade. No entanto, mais uma vez manifesta-se o divórcio entre as inúmeras iniciativas da Secretaria, pois os egressos dos CEFANS, alunos nos quais o estado investiu mais do que nos demais, têm dificuldades de ingressar como professores no sistema público de ensino em função dos critérios estabelecidos pelo Estatuto do Magistério (São Paulo, SEE, CENP, 1992b).

4. Apesar do nome idêntico, OS CEFANS, em São Paulo, foram concebidos e implementados sem nenhuma relação com o projeto do MEC, adotado em quase todos os outros estados e possuem características próprias, que os distinguem, principalmente o regime de tempo integral com bolsa de estudos e de manutenção para os alunos.

Nesse mesmo ano um passo ainda tímido, mas importante para desconcentrar a máquina da Secretaria, é dado ao se transformar as DEs em unidades de despesa. Seria o início de uma desconcentração da máquina burocrática, com fortalecimento das suas unidades mais descentralizadas. Depoimentos atuais, no entanto, dão conta de que os recursos chegam com atraso e sem uma sistemática, sendo pouco eficiente ter capacidade delegada para fazer despesa mas não contar com recursos de forma regular para poder planejá-las.

Na atual administração, iniciada em 1991, as escolas-padrão deveriam também receber recursos diretamente, embora esse fato não devesse competir com as DEs, salvo descontando destas últimas o que seria gasto com as escolas-padrão, já que estas teriam capacidade de despesa própria. Contudo, sequer se conseguiu até o momento viabilizar o repasse de recursos para as escolas-padrão via caixa de custeio e, mesmo assim, as DEs já estão recebendo menos sob justificativa de que uma parte estaria reservada às escolas-padrão...

A DESCONTINUIDADE POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Em 1989, em meio a uma das inúmeras greves do magistério ocorridas no estado, o Secretário de Educação demitiu-se do cargo e a Secretaria entrou num período de grande instabilidade. Entre 1989 e 1991, mais três secretários viriam a responder pelo órgão e a ausência de coordenação política desarticula a maioria das ações pedagógicas que estavam em período de implementação ou consolidação. Essa instabilidade, no entanto, tinha raízes mais profundas, das quais a troca de secretários era apenas um sintoma.

Na realidade a Secretaria de Educação de São Paulo, como ocorreu em vários outros estados e no país, em nível federal, não teve, desde o início do período de redemocratização, uma proposta articulada de política para o setor, com estabelecimento de prioridades claras. Não faltaram, como já se mencionou, medidas avançadas para enfrentar os problemas da repetência e do baixo desempenho das escolas. No entanto, a desarticulação, sobreposição e descontinuidade impediram que tais medidas produzissem os efeitos esperados (Silva et al., 1993; Davis, Esposito, 1992; Davis, Silva, 1993).

Embora um mesmo partido político tenha ganho três eleições sucessivas para o governo

estadual, um balanço dos mais de dez anos de governo deixa um saldo bastante modesto para o estado mais rico do país. Foram oito secretários de Educação, uma década de administrações que titubearam diante de um sindicalismo selvagem e corporativista e não conseguiram construir consensos entre os vários segmentos que disputam a hegemonia técnica, ideológica e política nos níveis intermediários da administração do sistema de ensino. A tudo isso se soma a pressão de deputados, prefeitos, e outros partidos que vêm formando diferentes composições e alianças de governo no poder legislativo. De modo geral essas pressões visam a indicar pessoas para cargos técnicos ou de direção ou dirigem-se para a construção de novas escolas que, segundo as estatísticas mais recentes, não são mais necessárias, salvo em casos bastante pontuais e localizados.

Questões básicas para modernizar a gestão educacional e racionalizar a máquina administrativa ainda estão por ser resolvidas: o sistema de colaboração entre o estado e os municípios; a desconcentração e diminuição da burocracia centralizada; o Estatuto do Magistério que precisa ser modificado para dar lugar a uma política de recursos humanos que permita levar em conta o mérito e o desempenho dos docentes; mecanismos de avaliação do desempenho das escolas e da aprendizagem dos alunos, entre outras. Essa ausência de uma gestão coordenadora impediu que as inúmeras medidas adotadas visando a melhoria da qualidade do ensino pudessem interagir de modo sinérgico, a partir de prioridades claramente definidas e consensuadas, estabelecendo interfaces, articulando projetos, integrando atividades e racionalizando o uso dos recursos humanos e financeiros.

Nesse contexto de um padrão de gestão desarticulado e desarticulador, no qual boas iniciativas acabam minguando por falta de coordenação, recursos e assistência técnica; nessa dinâmica de conciliação interna, criada pelos conflitos de concepções e ausência de liderança com legitimidade para promover consensos em torno de prioridades, é que surge, em 1987, por iniciativa da CENP, a proposta das OPs.

A CRIAÇÃO E INSTALAÇÃO DAS OPs

A CENP procurou, no governo que se iniciou em 1987, ocupar uma posição estratégica na articulação das várias medidas de melhoria da qualidade do ensino. Partindo de uma visão de

que essa articulação deveria ser induzida a partir do centro mas so seria efetiva se concretizada na escola ou em instância próxima da escola, as OPs são concebidas como espaço e instrumento para integrar as ações pedagógicas da Secretaria num processo de capacitação e orientação técnica permanente.

Buscando também induzir essa integração de forma adequada às características locais, as OPs seriam ainda, como já se discutiu, mecanismos de consulta, atendimento e encaminhamento das dificuldades e necessidades das escolas no que diz respeito à área pedagógica e às demandas de capacitação.

A criação das OPs foi antecedida por um levantamento, junto às DEs, das condições de Infraestrutura e equipamentos necessários ao modelo formulado pelas equipes técnicas da CENP. Consta-se, nessa oportunidade, que algumas DEs já vinham desenvolvendo um trabalho bastante parecido com o previsto para as futuras OPs, entre elas a de São Miguel Paulista, na zona leste da capital, que foi incluída no grupo de oito OPs selecionadas para este estudo de caso.

As DEs, de um modo geral, dispunham de um acervo pobre para o trabalho pedagógico mas, como já se mencionou, em grande parte delas já funcionavam equipes de monitores, professores da rede, especialistas nas diferentes áreas do currículo, realizando um trabalho de assistência técnica às escolas. Esses monitores foram um fator decisivo para a implementação das OPs, que vieram dar melhores condições de ordenar, ampliar e aperfeiçoar um trabalho que eles já vinham desenvolvendo.

Algum tempo depois de instaladas as OPs, os monitores foram transformados em Assistentes Pedagógicos (APs) e perderam direito aos incentivos salariais pagos aos docentes, porque estavam afastados da regência de classe. Esse fato dificultou mas não prejudicou substancialmente o trabalho das OPs uma vez que, apesar da perda salarial, os monitores estavam bastante motivados e as condições de trabalho nas delegacias apresentavam outras vantagens, como a flexibilidade de horário, por exemplo.

O acervo básico para o funcionamento das OPs foi definido pelas equipes técnicas que a CENP possuía em cada área curricular. A partir dessas consultas às DEs e durante 1987 iniciou-se o processo de aquisição e distribuição desse acervo em trabalho conjunto com a COGESP e a CEI. No final do ano de **1988** já estavam instaladas 106 OPs, as quais somavam **109** considerando

três que, como mencionado, já existiam por iniciativa das próprias DEs. Em 1989 mais 32 OPs foram instaladas, atingindo-se o objetivo final de colocar em funcionamento uma OP em cada uma das então 141 DEs da Secretaria. Os recursos para instalar as OPs foram alocados na COGESP e na CEI, utilizando como fonte o salário-educação.

Foram também elaboradas orientações mais detalhadas sobre a forma de funcionamento, as atividades, as estratégias de atuação e a divisão de funções entre supervisores de ensino e monitores especialistas por área curricular. Essas orientações, consideradas preliminares, deveriam ser testadas e avaliadas durante os anos de 1988 e 1989.

Não era necessária uma institucionalização legal das OPs por meio de normas ou resoluções específicas, pois na verdade elas vinham dar condições às DEs para cumprir funções que legalmente já eram atribuídas a esses órgãos, mas na prática não eram realizadas. Garantiu-se, no entanto, uma previsão orçamentária específica, nos órgãos de linha COGESP/CEI, DREs e DEs, para as atividades das OPs. Teria sido importante que, desde o momento da instalação, tivessem sido previstos mecanismos de monitoramento e de avaliação de resultados das OPs, fato que não ocorreu.

Entre 1987/88, a coordenação da CENP se afasta do cargo e em 1989 o próprio Secretário também é afastado. Mudam-se várias vezes os dirigentes da CENP e, depois de 89, os demais dirigentes dos órgãos centrais. A Secretaria passa por um período de revisões de prioridades. Um dos secretários permanece apenas dois meses e o seu sucessor, que se mantém até o início de 90, prioriza as relações com os municípios, numa perspectiva eleitoral, pois era também candidato a deputado federal. Em abril de 1990, assume o Secretário que deveria conduzir a pasta até o final do mandato do executivo e a coordenação da CENP mais uma vez é trocada. Desde essa ocasião, o órgão vem sendo dirigido pela mesma equipe, mas esta conseguiu iniciar um trabalho mais sistemático apenas depois de eleito o atual governo, ou seja, a partir de meados de 1991.

Pouca informação sistemática existe sobre o que aconteceu com as OPs durante esse período. Os registros em nível central são precários até o segundo semestre de 91, quando se organizou um encontro dos coordenadores e técnicos das OPs na própria CENP e se constatou que a maioria delas estava operando, embora a diversidade de atividades não permitisse uma avaliação global. Segundo entrevista com a atual coordenadora do órgão, muitos projetos interessantes vinham sendo realizados pelas OPs, mas já se manifestava o problema da falta de recursos, que afetava o funcionamento das DEs e, por consequência, das OPs.

AS OPs NO MOMENTO ATUAL: ALGUMAS ESTRATEGIAS DE SOBREVIVENCIA

O período que se inicia em 91 é o mais estável da Secretaria de Educação desde 1982. Teria sido uma boa oportunidade para articular e consolidar várias atividades que já vinham sendo desenvolvidas. Com as escolas-padrão o estado inicia um período mais moderno de gestão, buscando fortalecer a unidade escolar. Todavia, um processo de segmentação que já havia se iniciado no período anterior, ganha força na atual administração, ou seja, a Fundação de Desenvolvimento da Educação (FDE) passa a assumir várias atividades da administração direta sem uma adequada articulação com os órgãos que tradicionalmente executavam essas atividades. Uma delas é a capacitação dos professores.

Cria-se com isso uma situação anômala em relação às OPs, pois estas permanecem subordinadas tecnicamente à CENP e administrativamente às DEs, e por consequência às DREs que, por sua vez, respondem à COGESP e a CEI. No entanto, como os recursos para capacitação estão concentrados na FDE, apenas as DREs, por serem unidades orçamentárias, podem atualmente promover atividades de capacitação, recebendo recursos diretamente da FDE.

A FDE dispõe dos recursos do projeto financiados pelo Banco Mundial e governo do estado e está encarregada de instituir um conjunto bastante grande de cursos e atividades de capacitação, planejados centralizadamente, com materiais homogêneos para todos os professores. Para os cursos da FDE o recrutamento, seleção e remuneração de capacitadores se dá de modo inteiramente paralelo à administração direta, passando por fora da própria estrutura de capacitação da Secretaria, que era constituída pela rede de OPs descentralizadas nas DEs.

A capacitação sofre assim um claro processo de recentralização e homogeneização, acrescido da contradição de que, à CENP, continua atribuída a competência de elaborar materiais e subsídios para orientação técnica e curricular, sem dispor, no entanto, de canais para treinar os professores no uso mais produtivo desses materiais. Por outro lado e por outras instâncias, a FDE também elabora materiais para a capacitação que, na prática, como se sabe, é também material curricular.

O quadro agrava-se quando se constata que a orientação filosófica e metodológica dos materiais não só não coincide como, em alguns casos, é conflitante... Assim, por exemplo, na área da alfabetização a FDE adota um único enfoque metodológico que fundamenta os

materiais e as estratégias de capacitação dos professores, enquanto a CENP, embora reconheça a metodologia e o enfoque teórico adotados pela FDE como uma das abordagens possíveis para treinamento em alfabetização, faz restrições à viabilidade de sua aplicação por professores de formação precária e, sobretudo, discorda da utilização de uma única metodologia de alfabetização para todos os professores, escolas, alunos e situações, indistintamente.

A FDE está também iniciando a implantação dos CARHs (Centros de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos), que funcionarão no âmbito das Divisões Regionais de Ensino (DREs). Ainda não está claro qual será a área de abrangência dos CARHs (estão previsto 14, portanto não haveria um para cada DRE que são em número de 18), nem que tipo de atividades de capacitação eles realizariam. Onde eles já existem o trabalho, ainda no início, vem se desenvolvendo de modo integrado com a DRE, que por sua vez traz as demandas das DEs e suas OPs, sobretudo quanto a recursos financeiros. Dessa forma, parece que um dos cenários possíveis será o de haver cursos nas OPs financiados pelos CARHs, e também cursos dados nos próprios CARHs por demanda das OPs, sempre com financiamento da FDE, que é onde os recursos se concentram.

Tudo indica que deverá haver, dependendo de fatores que a Secretaria não vai controlar, um duplo movimento de recentralização em nível regional e de descentralização do âmbito DRE/CARH para as OPs, que passariam a ser uma espécie de agência local deste último. Na prática isso significaria uma ligação direta da OP com a FDE via CARH. Como ficaria a relação das OPs com a administração direta não é fácil afirmar neste momento, mas a tendência parece ser de retirar a CENP de qualquer circuito de capacitação da Secretaria. É possível que isto já esteja na direção de mais uma reforma administrativa anunciada. É preciso esperar para ver (e crer).

Um primeiro problema que afetou as OPs foi o fato de que os capacitadores recrutados pela FDE recebem remuneração muito maior que o salário dos APs que atuam nas OPs. Conseqüentemente, muitos destes APs estão agora trabalhando no programa da FDE e uma das dificuldades apontadas pelas oito OPs visitadas foi exatamente a falta de recursos humanos. É possível que, no momento, muitas OPs estejam com seus módulos de pessoal técnico desfalcados em função desse problema. Acrescenta-se a isso o fato de que as DEs tem recebido menos recursos e completa-se o quadro de mecanismos de esvaziamento das OPs.

Diante dessa situação, observa-se que algumas DEs têm adotado estratégias de sobrevivência para sua OP. No que diz respeito aos recursos, como a FDE mantém uma relação direta com

a DRE alocando os recursos para capacitação no orçamento desta última, as DEs têm procurado integrar suas atividades de capacitação ao plano geral da DRE. Assim, dependendo do tipo de atuação do Diretor(a) Regional, todas as atividades de capacitação das DEs de sua jurisdição são consolidadas numa única planilha orçamentária e os recursos são alocados pela FDE e redistribuídos para as DEs de acordo com o plano de trabalho de cada uma delas. Isso leva a que a FDE acabe financiando a operação das OPs indiretamente. Ressalve-se que isso foi observado numa região do interior visitada para o estudo de caso. É possível que não seja uma estratégia geral e de qualquer forma depende muito da relação das DREs com as DEs, que nem sempre flui com facilidade e de qualquer forma aumenta a dependência da DE em relação à DRE, o que facilita a recentralização regional.

O problema de recursos humanos talvez seja o mais sério que as OPs vêm enfrentando. Em primeiro lugar ocorre uma evasão por conta de melhores remunerações pela FDE. Em segundo lugar, há também o problema das escolas-padrão, que também possuem mecanismos para melhor remunerar seus professores e muitos APs das Oficinas têm preferido voltar para a sala de aula das escolas-padrão, em função do esvaziamento técnico das OPs e do fato que a diferença salarial é significativa.

Em princípio este último fato pode ser considerado positivo, uma vez que se está fortalecendo a unidade escolar com docentes mais bem preparados. Resta discutir quem fará o trabalho de orientação técnica e aperfeiçoamento de professores das demais escolas. Em suma, a convivência de dois tipos de inovação, escolas-padrão e OPs, deveria ser complementar, sem haver competição entre ambas por recursos humanos ou financeiros.

Outra forma de adaptação das OPs tem sido, onde é possível, servir de espaço para os cursos da FDE, inclusive com os APs atuando como capacitadores. A esse tipo de adaptação acrescenta-se outra, bastante pragmática: adaptar o cronograma de atividades da OP às ações de capacitação da FDE, uma vez que esta convoca os professores a serem capacitados por Diário Oficial, sem que escolas e DEs sejam previamente informadas. Para evitar colisões, algumas OPs estão aguardando as convocações da FDE para depois programarem suas atividades.

Essas e outras estratégias de sobrevivência das OPs, que devem estar ocorrendo mas não puderam ser detectadas pelo estudo de caso, têm um sentido positivo: revelam que a busca de integração na ponta do sistema é real e sensata, pois diante da desarticulação do centro e da falta de poder de decisão local, os agentes concretos, que devem executar o que o centro

determina, procuram aproveitar ao máximo as oportunidades e os recursos dos diversos programas. Felizmente isso acontece, caso contrário as escolas viveriam uma situação de esquizofrenia crônica. Contudo, essas tentativas de sobrevivência não deixam de pagar um preço aos objetivos e atividades para os quais as OPs foram concebidas. Isso ficará mais claro quando se examinar os dados sobre as oito OPs observadas.

A descrição desses detalhes é importante para evidenciar o que foi afirmado anteriormente, isto é, que existe um problema de articulação e falta de prioridades, conseqüentemente de gestão, dificultando que as medidas de melhoria da qualidade reforcem umas às outras em lugar de competirem entre si. Órgãos de linha desarticulados ou marginalizados de órgãos técnicos, autarquias ou fundações atuando de forma paralela à administração direta, concepções e projetos disputando hegemonia. Dificilmente um padrão de gestão como esse produzirá resultados à altura do esforço e dos recursos que estão sendo investidos. A conclusão, um tanto melancólica, é a de que a simples inovação, introduzida em contextos institucionais complexos como são os sistemas de ensino de grande porte, pode ser inócua ou pelo menos pouco eficaz. É preciso encontrar uma nova forma de pensar no papel das inovações educacionais.

Diante desse problema parecem bastante oportunas as colocações de Fullan (1991), ao discutir o "novo" sentido das mudanças educacionais. Parece que o que há de novo na abordagem das inovações e mudanças em educação tem justamente relação com as vicissitudes da inovação analisada neste estudo de caso. Portanto, para concluir esta parte, é suficiente citar o que esse autor afirma no capítulo *O Futuro da Mudança Educacional*. Tentando interpretar as "mensagens" que as experiências inovadoras estudadas por ele estariam mandando, Fullan aponta algumas direções, entre elas a que deveria ir "das inovações ao desenvolvimeto institucional", e afirma:

O paradigma da inovação permitiu compreender bem o "certo" e "errado" quando se trata de inovações singulares. Agora precisamos aprender a usar esse conhecimento toda vez que estivermos lidando com prioridades particularmente valorizadas. Mas há uma mensagem mais fundamental na visão segundo a qual pensar em termos de inovações isoladamente é limitador, porque quase sempre estamos em face de tentativas de manejar múltiplas inovações simultaneamente. Concluimos também que é impossível implementar todas essas inovações, ainda que quiséssemos. É preciso encontrar uma solução que dê sentido a essa multiplicidade reduzindo-a pela priorização, cronograma e sintetização a proporções manejáveis.

Em lugar de trocar políticas e inovações específicas, fazer um defour do problema na perspectiva de quem sofre o impacto dessas inovações e perguntar qual seria a visão do arranjo de possibilidades inovativas, se estivéssemos do lado de quem vai recebê-las ou comprá-las. Dessa forma, o desenvolvimento institucional mudanças que aumentam a capacidade das escolas e distritos e melhoram o desempenho para buscar um aperfeiçoamento contínuo é a solução genérica que precisamos... O maior problema enfrentado pelos sistemas de ensino não é o resistência à inovação mas o desencadeamento de muitas mudanças indiscriminadamente. Seletividade e sinergia devem substituir a improvisação em organizações institucionalmente desenvolvidas. (Fullan, 1991, p.348-349)



AS OITO OFICINAS PEDAGÓGICAS ESTUDADAS: PADRÕES COMUNS, IDENTIDADES PRÓPRIAS

O conhecimento obtido acerca do desenvolvimento da estratégia de capacitação das OPs, com base nas entrevistas e análise de documentação realizadas junto aos órgãos centrais da Secretaria, permitiu abordar as oito OPs selecionadas com categorias de observação bastante claras. Pode-se dizer que a coleta de dados sobre essas OPs se deu a partir de algumas hipóteses orientadoras, ainda que o pequeno número de observações não permita chegar a asserções conclusivas sobre essas hipóteses.

As pesquisadoras que visitaram as OPs haviam participado das fases anteriores, fazendo entrevistas e leituras de documentos e discutindo com a coordenação do estudo de caso. Estavam desse modo preparadas para observar e levantar informações dentro do enfoque teórico discutido nas partes anteriores deste relatório. Além disso, uma dessas pesquisadoras tinha experiência de trabalho em uma DE, especificamente na OP.

Utilizou-se uma série de contatos para obter informações prévias sobre que OPs estariam desenvolvendo um trabalho dinâmico e de boa qualidade. As OPs selecionadas foram avaliadas como das mais ativas pelo órgão central e por diretores(as) de Divisões Regionais e Delegados(as) de Ensino.

Em uma região do interior foi possível fazer, na sede da Divisão Regional, reunião com APs e/ou supervisoras das seis Delegacias de Ensino da região, as quais por sua vez abrangiam um grande número de municípios. Embora só uma das OPs dessa região tenha sido visitada pessoalmente pela pesquisadora e, portanto, apenas os dados dessa OP tenham sido incluídos neste relatório, a situação e atividades descritas são recorrentes e poderiam ser generalizadas para as outras cinco. A distribuição geográfica das oito OPs foi a seguinte:

- Capital. Duas: uma na zona leste (São Miguel Paulista) e outra na zona sul (17°).
- Grande São Paulo. Duas: Osasco (região oeste) e Guarulhos (região norte).
- Interior. Três: Mogi-Mirim, Bauru e Botucatu.
- Litoral: Uma: Caraguatatuba.

O quadro a seguir apresenta alguns dados que permitem caracterizar cada OP em termos quantitativos. Embora não constem do quadro é importante lembrar que as DEs do interior, em alguns casos, possuem vários pequenos municípios sob sua jurisdição, fato que leva a um tipo de atuação em nível municipal, como se indicará nas descrições de atividades de cada uma das OPs.

Em todas as OPs foram feitas entrevistas com o(a) Delegado(a), com um AP ou um supervisor e com o coordenador da OP, quando existia. Foram ainda observados e levantadas informações sobre os

OF. PEDAGÓGICAS	ESCOLAS	PROFESSORES	ALUNOS
S. MIGUEL PAULISTA	71	4.368	107510
17º SUL	40	2.374	62.884
GUARULHOS	92	3.221	97.493
OSASCO	50	2.879	73.405
M. MIRIM	86	2.404	55.699
CARAGUA	68	1.921	38.520
BOTUCATU	57	2.130	39.341
BAURU	77	2.901	63.883
TOTAL	591	24.992	602.994
Fonte: Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, jul/1993.			

aspectos mencionados no roteiro anexo ao relatório parcial já encaminhado ao INEP. As observações e informações sobre cada OP foram sintetizadas num relatório para cada uma delas.

Os dados obtidos foram organizados e analisados por aspecto ou característica que deveria ser comum em todas as OPs, o que permitiu comparações ou observação de padrões. Essa análise é basicamente reiterativa e não apreende a individualidade ou peculiaridade do objeto de estudo.

Para superar essa limitação procurou-se fazer uma pequena síntese impressionista de cada OP em particular, na qual foi possível detectar formas bastante próprias de operação que poderia caracterizar sua identidade. Com isso, cada OP se transformou num microestudo de caso, a ser interpretado no contexto mais amplo da estratégia de capacitação.

Na apresentação que se segue, tanto dos padrões comuns, como de cada OP em particular, procurou-se, sempre que possível, identificar quando se está comentando a percepção dos agentes (Delegado/Delegada, Supervisor ou AP), ou as observações/informações da pesquisadora.

Os aspectos analisados para as oito OPS foram:

- histórico, momento da instalação, início do funcionamento;
- relacionamento com a DE, a DRE e órgãos centrais;
- recursos humanos e financeiros;
- atividades desenvolvidas, projetos especiais;
- planejamento/sistemática de trabalho, estratégias de ação;
- clima de trabalho: motivação, expectativas e envolvimento no trabalho;
- problemas e dificuldades;
- estratégias de solução;
- acervo: quantidade, variedade, conservação.

PADRÕES COMUNS

- *A história* das OPs, conforme é percebida e narrada pelos agentes, é predominantemente burocrática: quando foi instalada, onde, mudanças de local, etc. A Secretaria, mais especificamente a CENP, aparece pouco nas narrações e só em uma OP, de Guarulhos, é mencionada com clareza a presença desse órgão central como orientador da instalação. Registre-se que em nenhuma das oito OPs o(a) Delegado(a) atual é o(a) mesmo(a) da época de instalação, embora em três delas seja um supervisor que já trabalhava na DE nessa época. Um fato interessante é que a história mais viva e significativa aparece na narração dos agentes da OP que já existia antes que essa estratégia fosse instituída em nível central. Essa OP, de São Miguel Paulista, zona leste da capital, nasceu de uma reivindicação dos professores e do empenho do então Delegado em 1987, que encontrou apoio da CENP, a qual já vinha trabalhando na formulação da estratégia. A diferença da OP de São Miguel em relação às demais, faz supor que a história e a memória dependem muito da identificação dos agentes com a iniciativa de implementar uma inovação. Na medida em que essa iniciativa vem do centro, essa identificação deixa de existir e o registro é factual e burocrático.
- O relacionamento com a DE parece se dar de modo harmonioso e integrado em sete das OPs estudadas. Isso é observado pela pesquisadora ou mesmo declarado pelos agentes, exceto na OP de Caraguatatuba na qual a observadora notou um clima de discórdia generalizado. O relacionamento com a DRE ou não é mencionado ou é de natureza burocrática e pragmática visando sobretudo a integrar os programas de capacitação da OP ao orçamento da DRE, para obter recursos da FDE. Esta última forma de "integração" foi constatada em três OPs- "atualmente os cursos e orientações técnicas (OTs) são realizados em interface com os projetos da DRE para receber verbas da FDE" anota a observadora no relatório sobre a OP de Guarulhos. O mesmo foi observado em Bauru e, provavelmente, é o caso de Caraguatatuba por intermédio do CARH: "atualmente a OP é atendida pelo CARH de São José dos Campos" afirmam os agentes. As oito OPs observadas manifestaram algum tipo de problema com o programa de capacitação da FDE: "muito centralizado", "distante", "interfere no cronograma da OP". Em alguns casos a atuação da FDE é associada diretamente à atual falta de recursos e conseqüente falta de liberdade das OPs. A pesquisadora transcreve, no relatório sobre a OP de Botucatu: "Por fim, o Delegado revelou que tinha liberdade na aplicação dos recursos, privilegiando os projetos, isso até 1990. Hoje não tem recursos e, portanto, não tem projetos. Tudo que se faz na OP, além dos cursos da FDE, não tem remuneração extra". Nenhuma das OPs mencionou qualquer relação com a CENP ou outro órgão central da administração direta da Secretaria. As instâncias mais presentes nas percepções dos agentes são a DRE e a FDE. No entanto,

em todas elas, a atividade de OT continua sendo feita sistematicamente e o material para essa atividade é elaborado e distribuído pela CENP. Essa invisibilidade da CENP seria um aspecto a ser melhor explorado caso novos estudos sobre as OPs fossem realizados.

- A questão dos recursos *humanos* coloca-se de forma diferente para os supervisores e os APs. Quanto aos primeiros, parecem existir em número suficiente, já que pertencem ao próprio quadro da DE. Quanto aos APs, em todas as OPs estudadas relatou-se falta ou rotatividade desses profissionais. Mesmo nas OPs que estão com o módulo de APs completo, afirma-se que essa situação tende a mudar logo, porque os mesmos estão se dirigindo para os programas da FDE ou para as escolas-padrão. No que diz respeito à convivência entre supervisores de ensino e APs, apenas a OP de Botucatu explicitou a existência de dificuldades e tensões e, na OP de Caraguatatuba, a observadora notou um "clima geral de discórdia", já mencionado.
- A falta de recursos financeiros é recorrente nas oito OPs, mas elas diferem muito na forma de resolvê-los: incluir sua programação na da DRE para indiretamente receber financiamento da FDE; recorrer à Prefeitura, possibilidade fácil de viabilizar para as OPs do interior mas impossível na capital e Grande São Paulo; cortar atividades ou projetos. Nota-se neste aspecto que o empenho do(a) Delegado(a) é extremamente importante, seja na busca de recursos de outras fontes seja em priorizar a OP na partição dos recursos que a DE recebe. Em todos os casos, porém, esses recursos só são suficientes para pequenas despesas de custeio. Contrariamente do que informou o órgão central, até o momento a existência de escolas-padrão na jurisdição da DE não diminuiu os recursos, ou pelo menos os agentes não atribuem a diminuição dos mesmos às escolas-padrão.
- Nas *atividades* desenvolvidas, as OTs (Orientações Técnicas) representam o padrão mais comum a todas as oito OPs. Três delas têm atividades bastante diversificadas e parecem ser mais dinâmicas do que as demais: São Miguel e 17ª Sul na capital e Botucatu no interior. Em quase todas menciona-se que existem palestras ou outras atividades desse tipo "quando há recursos". O atendimento de professores e atividades de empréstimo aparecem em todas as OPs estudadas, mas fica evidente, pelos relatórios, que essas atividades são pouco sistemáticas, não obedecem a um planejamento prévio (exceto para as OTs), e são débeis. Os cursos, atualmente, se limitam aos da FDE, que por sua vez se limita ao curso de alfabetização, organizado em três estágios. Apenas a OP de Mogi-Mirim está desenvolvendo curso próprio na área de alfabetização, em colaboração com a UNICAMP, não adotando portanto o curso da **FDE** (o que não garante que esse curso não esteja sendo ministrado por convocação direta dos professores pela FDE). Quanto aos demais componentes curriculares apenas a OP de Botucatu registra um curso de Geografia. Os outros

componentes não são sequer mencionados, exceto para as OTs. Há, no entanto, uma quantidade bastante diversificada de cursos ou seminários especiais sobre temas os mais diversos: gestão participativa, "escola é vida", projetos de ecologia, de prevenção da AIDS, preservação do patrimônio entre outros. Nenhuma OP mencionou explicitamente atividades relacionadas a contato, informação, manipulação, uso ou confecção de materiais de ensino aprendizagem. Em algumas OPs começam a surgir atividades especialmente destinadas às escolas-padrão.

- Sobre o planejamento/sistemática de *trabalho* o que se percebe de comum é alguma tentativa de consulta aos professores e escolas, em certos casos de modo bastante sistemático como, por exemplo, na 17ª Sul e na de São Miguel na capital, em outros casos de forma mais vaga. As OPs de Osasco e Caraguatatuba foram as duas que não mencionaram nenhum contato com as escolas para elaborar o planejamento. Observa-se, nas OPs do interior, um processo de descentralização da OP para os municípios atendidos pela DE, que poderia ser mais intensa se houvesse recursos disponíveis para financiar os necessários deslocamentos.
- Exceto a OP de Caraguatatuba, em todas as outras OPs as pesquisadoras observaram que existe *clima* de *trabalho* positivo, entusiasmo (em grau variado), e vontade de acertar. No entanto, a rotatividade e/ou falta de APs, associada à falta de recursos são dificuldades reais, que se repetem em todas as OPs estudadas.
- A diversidade e condições do acervo variam bastante. O material escrito presente em todas as OPs estudadas é o que vem da CENP, às vezes com vários exemplares, ou seja, um acervo de material para orientação técnica (OT). Duas OPs possuem videoteca: São Miguel e 1 7ª Sul na capital e, em Botucatu, além da videoteca existe também hemeroteca e biblioteca (que não se restringe ao material da CENP). A presença de material didático ou de ensino-aprendizagem é precária e isso é comum em todas as OPs, mas alguns recursos como fumadoras, vídeos, televisores, microscópio, aparecem em sete OPs, exceto na de Caraguatatuba.

UMA TENTATIVA DE SÍNTESE

Apesar de todas as dificuldades, essas OPs, identificadas como das mais dinâmicas, continuam operando, mas a tendência é a de que elas passem a trabalhar em função de projetos da FDE,

mantendo as orientações técnicas com subsídios da CENP. Isso significa que a descentralização e autonomia que inspirou a criação das OPs estará bastante prejudicada: os cursos da FDE são planejados centralizadamente e as orientações técnicas da CENP constituíam uma das direções da descentralização ou seja, aquela que pretendia levar para mais perto da escola as diretrizes pedagógicas formuladas pelos órgãos centrais.

A via de dupla mão funciona pouco, pois a consulta às escolas tende a diminuir, se é que chegou a ser sistemática e intensa em algum momento, embora as OPs mantenham um grau razoável de contato com as escolas. Mas o contato, simplesmente, sem uma sistemática de participação e definição de atividades de comum acordo entre a OP e as escolas, não é suficiente para elaborar um plano regionalizado de capacitação. Os encontros e trocas de experiências parecem inexistir, pelo menos de forma permanente. As atividades de empréstimo são precárias, até porque o acervo se empobreceu ao longo desses seis anos, provavelmente por falta de recursos para atualização e reposição. O trabalho com materiais de ensino aprendizagem também se tornou esporádico ou inexistente.

O padrão comum revela desse modo que, ao longo de seu desenvolvimento, as OPs foram se afastando dos objetivos para os quais foram criadas e assumindo outros, principalmente de agência de cursos planejados em nível central. Observam-se exceções, é claro, mas a tendência predominante é a diminuição da autonomia em nível local e a debilitação da DE como pólo irradiador de ações pedagógicas coordenadas e sistemáticas a partir de um plano baseado nas demandas e dificuldades das escolas. Neste sentido, as orientações técnicas, apesar da invisibilidade da CENP no discurso dos agentes, continuam sendo o fio condutor que dá às OPs uma identidade próxima daquela com que foram concebidas.

Outra tendência é a de que as OPs venham a se tornar executoras de projetos especiais vindos do centro. Os que mais aparecem não são de sua iniciativa: Escola e Vida é um projeto do Fundo de Solidariedade do Palácio do Governo, relacionado a drogas, AIDS e saúde. Preservação do Patrimônio e Gestão Participativa são projetos da FDE.

O problema de recursos financeiros é sério, mas intriga o fato de que na Lei de Diretrizes Orçamentárias votada neste ano de 1993 pela Assembléia Legislativa do Estado, existe uma rubrica específica com recursos destinados às Oficinas Pedagógicas (não às DEs, mas especificamente às OPs). Um estudo mais apurado do percurso desses recursos pelos labirintos da burocracia deveria ser realizado.

Finalmente, há um aspecto decisivo que descaracteriza as OPs atualmente: suas atividades, exceto as de OT, são pouco relacionadas aos conteúdos curriculares. Como dependem dos cursos da FDE e esta até agora só entregou o curso de alfabetização, os demais componentes não estão sendo trabalhados. Assim, as OPs, concebidas como formas de capacitação essencialmente ligadas às propostas curriculares, aos conteúdos básicos, estão trabalhando temas os mais diversos: da gestão participativa à conservação do patrimônio histórico. Mas estão trabalhando muito pouco os conteúdos curriculares em termos de cursos, grupos de estudo ou troca de experiências.

Esse fato leva a pensar novamente no problema das prioridades, pois as avaliações que vêm sendo feitas em alunos das escolas-padrão revelam que a aprendizagem de conteúdos básicos é extremamente precária. Quando chegará o dia de focalizar as ações de capacitação nesses conteúdos?

AS IDENTIDADES PRÓPRIAS

São Miguel, zona leste da capital: uma OP conquistada. Essa OP tem servido de modelo para outras, recebe professores de outras regiões da capital e do interior. "Funciona de forma descentralizada, oferecendo OTs, cursos, treinamentos, reciclagem, tendo por base as necessidades levantadas pelas unidades escolares por meio de reuniões periódicas com diretores, professores e supervisores." Programou suas atividades de modo a "não se chocarem" com as da FDE. Desenvolve um trabalho permanente de interação com a comunidade local e é vista como um verdadeiro centro de capacitação regional. Foi a OP na qual se observou o melhor clima de trabalho, a melhor forma de interação com as escolas e um acervo bastante rico e diversificado.

Mogi-Mirim: a autonomia e independência ainda existem. Esta OP tem seu próprio curso na área da capacitação para alfabetização e não está no esquema do curso da FDE. Foi a OP na qual se observou a melhor forma de organização do trabalho, com divisão racional entre supervisores e professores e na qual explicitamente se mencionou o plantão dos APs para atendimento permanente dos professores. Resolve de várias formas seus problemas financeiros: xerox, pede na Prefeitura que também paga o aluguel da casa onde a OP funciona, utiliza equipamentos do sistema de saúde e do Centro Cultural da cidade. Enriqueceu seu acervo

inicial com microscópios, que são muito requisitados. Segundo a pesquisadora, a Delegada sabe falar do trabalho pedagógico e vibra com ele. As APs trabalham com entusiasmo e permanecem, apesar de terem perdas financeiras.

Osasco: *uma OP que espera ser integrada ao CARH.* Segundo a Delegada, o CARH, que está para entrar em funcionamento, será muito bem-vindo pois "os cursos da FDE embora de boa qualidade são muito distantes". Possui apenas dois APs, de Alfabetização e Português e atende esporadicamente muitos professores (no ano de 1992 foram quase 6.000). Segundo a observadora é uma OP atuante mas não possui nenhum planejamento integrado com as escolas nem com a DRE. A procura demonstra a importância da OP para os professores da região mas o funcionamento, embora intenso, vai mais na direção de responder às demandas específicas do que de executar um plano organizado de capacitação.

Guarulhos: *uma OP que conhece os objetivos propostos pela CENP.* Foi a única **OP** na qual a história narrada inclui a iniciativa e orientação da CENP. Declara que planeja seu trabalho com autonomia e tem uma boa interação com as escolas. Divulga sistematicamente suas atividades e tem cronograma fixo de reuniões para saber o que as escolas estão precisando. Mas está a caminho de integrar-se quase que totalmente na programação de cursos da FDE, declarando ser "impossível coordenar um cronograma com a DE/DRE, o que a leva a privilegiar as ações da FDE". Tem uma dificuldade adicional por atender a um número muito grande de escolas. Guarulhos é o segundo maior município da Grande São Paulo.

17º Sul da Capital: *uma OP que elabora seu plano a partir de resultados do desempenho dos alunos.* Foi a única que mencionou esse dado tão importante. Foi também a única que afirmou fazer uma avaliação do seu próprio desempenho no ano anterior para planejar o seguinte. Apresenta também uma longa história de consolidação do seu trabalho e uma sistemática também bastante consolidada de consulta às escolas. Realiza palestras como, por exemplo, estudo da nova LDB e vários projetos especiais próprios: "Música, jornal, brinquedoteca e grafiteagem", projeto Conselho de Escola, entre outros.

Botucatu: convivência tensa com *resultados positivos.* Esta é uma OP bastante preocupada com o entrosamento interno da equipe, dado o problema de relacionamento entre supervisores e APs, acrescido agora com os coordenadores das escolas-padrão, que são supervisores da DE alocados para dar assistência específica a essas escolas. No entanto, o resultado parece ser positivo. É uma das poucas OPs que mantém grupos de estudos permanentes, com ou sem

supervisão de um elemento da OP e que faz atendimento individual ou em grupo dos professores, embora ao que parece não sistemático. Tem projetos em parceria com universidades e Secretaria da Agricultura. Foi a única que mencionou um curso específico num componente curricular. Afirma que não pode descentralizar sua ação para os municípios porque não dispõe de recursos e a casa onde funciona é doação do proprietário.

Bauru: uma OP atuante na orientação técnica, mas débil nas demais atividades. O forte dessa OP são as OTs, feitas de forma bastante descentralizada em oito pólos, atendendo dez municípios, do CB às 8^{as} séries do ensino fundamental. Realiza projetos especiais, integrados à região e, quanto a cursos, está inteiramente voltada para a programação da FDE. Foi um dos acervos mais pobres encontrados. Esta é uma região na qual a DRE é extremamente atuante, o que pode explicar uma certa debilidade da DE.

Caraguatatuba: onde a OP já foi fechada por mal atendimento ao público alvo Esta é sem dúvida a OP em piores condições de funcionamento entre as oito estudadas. Não tem planejamento, o clima é de discórdia, sem entusiasmo e com muita reclamação. Atende região muito carente, de escolas espalhadas pelo litoral norte de São Paulo e afirma que as autoridades desconhecem as necessidades e carências da região, que apresenta um dos mais altos índices de professores não habilitados. Suas instalações físicas são muito precárias e o acervo é pobre. Afirma que lá o construtivismo (orientação metodológica da FDE) não está sendo "efetivado". Esteve fechada por mais de um ano por denúncias de mal uso dos recursos públicos.

Não cabe, numa abordagem impressionista como a que foi feita dessas oito OPs, elaborar uma síntese ou conclusão. Os dados, escolhidos para retratar aquilo que parece identificar cada OP e diferenciá-la das demais, referem-se por isso mesmo ao que não é padrão. Constituem uma ilustração da diversidade de formas de desenvolvimento.

Um estudo de caso que tomasse uma ou mais OPs específicas como objeto de análise deveria explorar melhor por que, na falta de recursos que é geral, algumas conseguem ser mais dinâmicas, desenvolver atividades mais diversificadas do que outras. A hipótese que se pode levantar é a de que, como no caso da eficácia das escolas, a eficácia de uma agência de capacitação do tipo das OPs depende da interação de vários fatores, institucionais, pessoais, liderança, e, principalmente, de comprometimento e entusiasmo da equipe com o trabalho o que, por sua vez, requer objetivos claros e compartilhados.

Diante desses dados, não se pode deixar de registrar que a grande falha no processo de implementação das OPs foi a ausência ou insuficiência de um trabalho de esclarecimento de objetivos, motivação, envolvimento das equipes das DEs que tivesse deixado mais claros os propósitos gerais dessa estratégia de capacitação e procurasse obter uma adesão maior dos seus agentes para sua concepção e objetivos originais.

Mesmo assim, é auspicioso verificar que os agentes revelaram, além de uma boa dose de entusiasmo, uma noção, clara em alguns casos, difusa em outros, de que é preciso fortalecer os órgãos locais e escolas na definição de seu trabalho pedagógico. Os programas de capacitação centralizados são aceitos e, às vezes, até elogiados. Mas não deixam de ser qualificados como distantes, interventores no cronograma local, centralizadores. A crítica, velada ou não, indica que o caminho para ampliar a decisão local nos programas de capacitação está aberto. Tomara que seja um caminho sem volta ainda que, às vezes, tenha que se desviar por atalhos.



MA TENTATIVA DE SÍNTESE DA ANÁLISE DO OBJETO

DIMENSÕES DA INOVAÇÃO

A Dimensão Filosófica

Está explícita em alguns documentos e foi melhor detalhada nos depoimentos e entrevistas. Seus elementos mais importantes, analisados com maiores detalhes nas partes anteriores, são os que se seguem:

- uma visão ou filosofia sobre a organização da escola, do currículo e da prática de sala de aula que valoriza a eficácia do ensino e entende a escola eficaz como aquela em que existe aprendizagem de conteúdos;
- uma concepção segundo a qual a melhoria do ensino depende do compromisso e, portanto, da participação das escolas e de sua equipe na definição de suas dificuldades e problemas e na busca coletiva de soluções;

A Dimensão da Gestão

Coerentemente, do ponto de vista da gestão, a inovação representada pelas OPs inclui:

- a descentralização da ação pedagógica, incluindo não apenas delegar a órgãos mais próximos da escola a capacidade de orientar e ordenar a prática pedagógica, fortalecendo desse modo as instâncias

locais e escolares, como também a permanente comunicação entre os centros de decisão e as escolas que devem ser consultadas e participar da definição dos conteúdos e métodos da capacitação;

- reversão "e mudança do papel dos órgãos centrais na gestão de programas de capacitação; que deixariam progressivamente de ser os Contratantes, formuladores e gestores diretos, para Tornarem-se órgãos de monitoramento, acompanhamento e avaliação, de resultados;
- da mesma forma, do ponto de vista das diretrizes que visam a garantir a unidade pedagógica do sistema, as instâncias centralizadas deixariam de ser normatizadoras e prescritivas, para tornarem-se indutoras de diretrizes pedagógicas flexíveis;

A Dimensão Pedagógica

A estratégia de capacitação das OPs, entendida como situação de aprendizagem do professor, contém elementos inovadores nas metodologias de ensino e formas de organizar as situações de aprendizagem. Sintetizando esses elementos inovadores se expressariam por:

- situações de ensino-aprendizagem que envolvessem um alto grau de participação do professor e de interação entre pares, por meio de troca de experiências e busca coletiva de soluções para as dificuldades do cotidiano da sala de aula;
- técnicas de ensino que utilizariam a demonstração, a elaboração e execução de projetos conjuntos, o conhecimento, manipulação e experimentação de materiais de ensino-aprendizagem diversificados para seus alunos;

FASES DA INOVAÇÃO

O Estabelecimento de Objetivos: Mudar para Promover a Melhoria da Qualidade do Ensino

A concepção e o estabelecimento dos objetivos da estratégia de capacitação das OPs ocorrem num momento em que a melhoria da qualidade do ensino se coloca como o maior desafio para

o país e para o Estado de São Paulo. Novas demandas educacionais, mais diversificadas, colocam também a necessidade de mudar as formas de gestão para assegurar a unidade e eficiência interna do sistema de ensino e a flexibilidade e interação das escolas com seu meio social imediato. O fortalecimento das escolas e instâncias locais de decisão passa a ser entendido como uma das formas de melhorar a qualidade em sistemas de grande porte que ocupam amplas extensões territoriais.

Os formuladores da nova estratégia, em nível dos órgãos centrais da Secretaria da Educação, possuíam clareza dos seus objetivos, dentro desse contexto de novos desafios educacionais. No nível local e escolar havia grande expectativa de participação nas decisões pedagógicas e permanentes críticas aos programas centralizados, pela sua inadequação às necessidades cotidianas da prática escolar e às características das regiões e alunados diferenciados. Isso, indiretamente, seria fator facilitador da percepção de objetivos, mas essa compreensão não foi traduzida explicitamente no discurso dos agentes das oito OPs estudadas.

O Desenvolvimento do Processo: Mudar Descentralizando, Alterando a Homogeneidade dos Programas, Afetando os Professores Sujeitos da Aprendizagem nos Programas de Capacitação

O estudo de caso foi feito num momento de transição das OPs no qual, por problemas de gestão do sistema, já descritos e analisados, elas passam a ser, na prática, ligadas a outro órgão central: a FDE, que concentrou ou recentralizou as ações de capacitação e os recursos necessários para implementá-las. Tratando-se de uma inovação com seis anos desde sua implementação e que viveu uma série de problemas de descontinuidade, não se pode dizer que os participantes dessa experiência tenham clareza de seus objetivos, tais como originalmente formulados.

O que se observou, nas oito OPs estudadas, foi que algumas das atividades previstas para cumprir os objetivos já estão bastante consolidadas como é o caso das OTs e que as OPs têm procurado encontrar formas de manter sua autonomia apesar das dificuldades de recursos humanos e financeiros. Parece plausível afirmar, portanto, menos pelas percepções verbalizadas de seus agentes e mais pela leitura da prática das OPs, que os objetivos estariam, pelo menos em **parte**, incorporados na sua dinâmica de funcionamento.

Observa-se, nesse sentido, que apesar da descaracterização de alguns objetivos originais das OPs, por ação de fatores que escapam do nível de decisão local, houve uma internalização da

estratégia enquanto tal, ou seja, uma valorização dos programas descentralizados de planejamento, ordenação e capacitação da prática pedagógica e docente.

Resultados Obtidos: uma Pergunta que não É Possível Responder

Depois de mais de dez anos de governos estaduais eleitos, inúmeras medidas inovadoras visando à melhoria da qualidade do ensino, muitos conflitos e contradições, próprios de processos instáveis como são as mudanças em educação, é **bastante** difícil responder quais seriam os resultados de uma dessas medidas isoladamente.

A criação das OPs não foi acompanhada da instituição de mecanismos de monitoramento ou de avaliação por indicadores de desempenho, uma lacuna que impossibilita fazer afirmações quanto a resultados. Por outro lado, o Estado de São Paulo ainda não organizou um sistema abrangente de avaliação do desempenho acadêmico dos alunos, que poderia ser um indicador, ainda que de peso relativo. Os dados das oito OPs estudadas revelam grande motivação e interesse por parte dos professores pelo trabalho dessas OPs, mas essa observação é frágil como evidência de resultados obtidos.

No entanto, considerando as dificuldades que as DEs vêm enfrentando para manter suas OPs em funcionamento, seria possível levantar a hipótese de que, a própria sobrevivência das mesmas, a continuidade que conseguiram manter dentro de um contexto institucional tão descontínuo, é um resultado que sinaliza na direção de sua eficácia para atender às demandas de escolas e professores.

Até que ponto esse atendimento se expressa em melhoria do trabalho com os alunos, mais e melhor aprendizagem destes últimos, deveria ser objeto de estudo de caso com outros recursos metodológicos, entre os quais deveriam, necessariamente, constar avaliações de desempenho de professores e alunos.

Tentando Enquadrar a Síntese

O quadro a seguir foi preenchido principalmente com o objetivo de testar as diretrizes analíticas fornecidas no documento orientador do INEP. O resultado talvez não corresponda à complexidade do objeto de estudo, mas vale como esforço de simplificação e abstração.

O F I C I N A S P E D A G Ó G I C A S

	Estabelecimento de	Desenvolvimento do	Resultados	Obtidos
Filosofia	Objetivos- Concepção	Processo		
- Eficácia da escola	- Consistentes com a filosofia	- Filosofia sofre mutação		* Não há possibilidade de» dimensionar se a concepção de eficácia da escola é incorporada
- Participação e compromisso da escola e dos professores	- Compartilhados pelos agentes do órgão central	- Objetivos se alteram ou ganham pesos relativos diferentes		- Participação contínua embora esporádica em alguns casos
	- Não explicitadas para os agentes e destinatários em nível local	- Novas objetivos são incorporados por influência do outro órgão central		
Gestão				
- Desconcentração das decisões pedagógicas	- Concepção de estratégias descentralizadas de capacitação	- Recentralização da capacitação		- Consolida-se e incorpora-se o idéia da descentralização
- Revisão dos papéis do nível central	- Ausência de mecanismos de acompanhamento e avaliação de resultados a nível central	- Consulta às escolas permanece mas pouco sistemática em muitos casos		- Recentralização convive a estratégias para manter autonomia local/escolar
	- Presença de processo de Interação com as escolas locais	- Sobreposição/ descontinuidade e ausência de prioridades		
		- Recursos diminuem		
		• Ausência de avaliação/acompanhamento		
Aspectos Pedagógicos				
- Diversificação de materiais, uso, concepção	- Definição de atividades compatíveis com os aspectos pedagógicos	- Atividades se reduzem e se tomam menos diversificadas		- Ausência de avaliação de desempenho das professoras não permite concluir se novas metodológicas e formas de trabalho melhoram o grau de preparo dos professores
- Troca de experiências/ aprendizado pares	- Atividades correspondem a expectativas agentes locais e escolas	- Capacitação por cursos planejados centralizadamente		- Capacitação oportunizada principalmente por orientações técnicas
- Continuidade		- Troco de experiências, situação de aprendizagem		- Aspectos pedagógicos novos são introduzidos por novos órgãos centrais
		- Empobrecimento do acervo dificulta trabalho com materiais diversificados		

ROTEIRO FINAL DE AVALIAÇÃO DA INOVAÇÃO

Complexidade

A inovação objeto do presente estudo de caso envolve todas as dimensões apresentadas no documento do INEP e outras, que foram apresentadas nas partes anteriores. Essa complexidade é bastante grande na medida em que a estratégia de capacitação envolve a dimensão de filosofia, gestão e aspectos pedagógicos em dois níveis. Enquanto inovação que busca a eficácia da escola ela visa a afetar a filosofia da escola, sua gestão e sua prática pedagógica, por meio da capacitação dos professores.

Enquanto estratégia de capacitação tomada em si mesma, ela implica inovações na gestão estratégica de programas voltados para a qualidade de ensino, representa uma mudança na concepção filosófica na medida em que valoriza a participação do professor e da escola na definição de suas necessidades de aperfeiçoamento e propõe uma nova pedagogia para situações de aprendizagem cujo objetivo é ensinar o professor a ensinar.

Eficácia

Já foi suficientemente observado que a estratégia de capacitação das OPs possui uma perspectiva ou visão de conjunto da eficácia da escola. No entanto, dado o fato de não haver possibilidade de controle dos resultados, nem indicadores mais objetivos de melhoria do preparo do professor ou do desempenho dos alunos, o estudo de caso não pôde assumir um delineamento típico dos estudos de escolas eficazes.

Também não se pode afirmar conclusivamente que a visão de eficácia da escola subjacente às OPs tenha sido compartilhada, tanto na sua origem, como ao longo de seu desenvolvimento, pelos destinatários da inovação, ou seja, escolas e professores.

Sedimentação

No momento em que o estudo de caso ocorreu, a estratégia de capacitação das OPs estava não só sedimentada como em processo de mutação em alguns de seus aspectos, mas isso não

significa que essa sedimentação tenha ocorrido conforme fora previsto na fase de concepção e implementação. O padrão de desenvolvimento das OPs foi desigual e um levantamento mais abrangente que cobrisse, ainda que por amostragem, as 141 OPs instaladas até 88/89, poderia dar conta desses diferentes padrões de desenvolvimento. Hipóteses levantadas ao longo deste estudo de caso poderiam fornecer algumas categorias de análise para uma investigação de outra natureza, visando a encontrar os aspectos recorrentes e as peculiaridades.

Sucesso

Na perspectiva da promoção da eficácia da escola, a natureza e a complexidade da inovação não permitiram obter evidências para afirmações conclusivas sobre seu sucesso na relação interna "objetivo-resultado", no âmbito, prazo e metodologia adotados neste estudo de caso. Enquanto estratégia de capacitação, a sobrevivência e manutenção das OPs, seu funcionamento e estratégias para obter provisão de recursos humanos e financeiros, parecem constituir um indicador de que o objetivo de reverter o modelo centralizador e credencialista de capacitação foi atingido.

A recentralização hoje em curso pelos programas da FDE, pode ser uma fase, transitória ou não, mas o novo formato institucional descentralizado, mais flexível, mais interativo com as escolas, fortalecendo as instâncias locais, deverá permanecer. Não se trata de um juízo de valor. Trata-se da constatação de que esse formato institucional é mais coerente com as mudanças maiores que as sociedades complexas estão atravessando e que o aparato do estado está sendo desafiado a acompanhar.

Indicadores mais confiáveis sobre o sucesso no sentido estrito da relação "objetivo/resultado" só poderiam ser obtidos se fosse realizado um estudo de caso de uma ou algumas OPs, durante um período suficientemente longo para obter informações sobre desempenho da escola, aprendizagem dos alunos e desempenho do professor em sala de aula que, sob condições controladas pelo próprio estudo de caso, estaria relacionadas à atuação da ou das OPs estudadas.

Consistência Interna

A inovação estudada apresentou grande consistência interna na sua fase de concepção e implementação. Essa consistência foi se debilitando na medida em que a dinâmica descontínua

do contexto institucional forçou as OPs a assumirem novas feições, desenvolvendo atividades de capacitação planejadas por órgãos centrais ou diminuindo atividades mais compatíveis com seus objetivos originais. Neste ponto, entretanto, não se pode deixar de indagar se é esperável e até se é desejável, que uma inovação introduzida num sistema de ensino de grande porte, que já apresenta seis anos de duração, mantenha a consistência interna tal como conceituada teoricamente. Talvez as mutações sejam processos inerentes a inovações abrangentes de longo prazo, como é o caso das OPs.

O Nível de Dificuldade Encontrada

Essas dificuldades já foram descritas e analisadas ao longo do presente relatório: descontinuidades, sobreposições, esvaziamento, disputa com outras inovações. Pode-se afirmar que o nível dessas dificuldades foi bastante alto e sua natureza bastante diversificada. A pergunta que cabe fazer é se seria possível que esse processo fosse tranquilo e sem conflitos, num aparato estatal atravessado por interesses contraditórios e segmentado por disputas de hegemonia política, ideológica e partidária.

Uma inovação não é, no entender deste estudo de caso, um fenômeno cristalizado no tempo e no espaço. Aliás, nada é assim em educação. As mudanças educacionais costumam ser conflitivas e, quando avançam, o fazem por equilíbrios, desequilíbrios e reequilíbrios. As OPs estão onde deviam estar, sobreviveram e podem ter um futuro promissor. Vai depender do reconhecimento da escola, dos professores e da sociedade que serão suportes importantes no quadro complexo e cambiante, em que vivem os sistemas de ensino hoje no Brasil. Suportes não para as OPs enquanto tal, mas para as mudanças, inovações e medidas destinadas a melhorar a qualidade da nossa escola pública. Essas parcerias entre a sociedade e os sistemas de ensino ainda não estão resolvidas...

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDER, R., ROBIN, J., WOODHEAD, C. *Curriculum organisation and classroom practice in primary schools: a discussion paper*. Middlesex: Department of Education and Science-Publication Despatch Centre, 1992.
- DAVIS, C, ESPOSITO, Y.L. A escola pública: um estudo sobre a aprendizagem nas séries iniciais. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo: FCC, n.5, p.29-49, jan./jun./1992.
- DAVIS, C, SILVA, R.N. *É proibido repetir*. São Paulo, 1993. mimeo.
- FULLAN, M. Change processes and strategies at the local level. *The Elementary School Journal*, V.85, n.3 p.392-421, 1985.
- FULLAN, M.G. *The new meaning of educational change*. London: Cassell, 1991.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (Brasil). *Estudo de caso aplicado às inovações educacionais: uma metodologia*. Brasília, 1992.
- JOYCE, B., SHOWERS, B. Improving in-service training: the messages from research. *Educational Leadership*, n.37, p.379-385.
- KLEIN, R., RIBEIRO, S.C. *O efeito da introdução do Ciclo Básico da Alfabetização no fluxo de alunas da primeira à quarta séries do ensino fundamental em São Paulo e Minas Gerais*. [S.l.: s.n.], 1993. mimeo.
- LOCKHEED, M.E., VERSPOOR, A.M. *El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: examen de las opciones de política*. Washington: Banco Mundial, 1990.
- MELLO, G.N., SILVA, R.N. A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina. *Estudos Avançados*, v.12, n.5, p.45-60, 1991.
- MELLO, G.N. Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições. In: GOMES, C.A., AMARAL SOBRINHO, J. (Orgs.) *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília, IPEA, 1992.

S É R I E I N O V A Ç Õ E S E D U C A C I O N A I S

PURKEY, C, SMITH, M.S. Effective schools: a review. *The Elementary School Journal*, v.83, n.4, p.427-452, 1983.

SAO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *PROFIC*: avaliação de um projeto. São Paulo, 1992a.

SAO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. O *projeto CEFAM*: uma avaliação de percurso. São Paulo, 1992b.

SILVA, R.N. et al. O descompromisso das políticas públicas com a qualidade do ensino