

DE PRESCRIÇÕES A AGENCIAMENTOS COLABORATIVOS: o lugar da inovação educacional em relatórios da UNESCO

Ana Cristina Ghisleni¹
Laura Habckost Dalla Zen²
Mariangela Oliveira Lago Rosier³

Resumo: Ao reconhecer a atuação da Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO) no estabelecimento de agendas globais e sua repercussão no contexto educacional, o artigo tem como objetivo descrever como a noção de inovação é mobilizada em dois relatórios produzidos pela Organização em momentos historicamente distintos. Aborda as relações entre a produção discursiva de organismos multilaterais - em especial, da UNESCO -, e o campo da educação, para, então, tensionar os atravessamentos da ideia de inovação educacional na escola. A Análise Textual Discursiva (ATD) foi utilizada como referência metodológica para a leitura dos relatórios. O estudo revela continuidades importantes na forma como a ideia de inovação educacional é articulada. Em ambas as abordagens, destaca-se a ênfase na gestão e a defesa de uma concepção de inovação que implica transformações profundas nos níveis conceitual, institucional e estrutural. Ao mesmo tempo, observa-se um deslocamento de perspectiva: enquanto o relatório de 1980 adota um tom prescritivo, ancorado na dicotomia centro-periferia, o de 2022 aposta em agenciamentos colaborativos como caminho para a obtenção de resultados mais eficazes, em alinhamento ao ideário neoliberal.

Palavras-chave: UNESCO; Organismos multilaterais; Inovação Educacional; Gestão Educacional.

FROM PRESCRIPTIONS TO COLLABORATIVE AGENCY: the place of educational innovation in UNESCO reports

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora do PPG em Gestão Educacional da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), Porto Alegre- RS - Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6448185346010413>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1877-8182>. Email: acghisleni@unisinos.br.

² Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora do PPG em Gestão Educacional da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), Porto Alegre- RS - Brasil. <http://lattes.cnpq.br/7299608700756404>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7762-1855>. Email: hzen@unisinos.br.

³ Mestre em Gestão Educacional pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora do Colégio Antônio Vieira - Salvador - BA - Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3713293424500821>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2967-9447>. Email: mariangela.rosier@cav-ba.asav.org.br.

Abstract: By acknowledging the role of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) in setting global agendas and their repercussions in the educational field, this article aims to describe how the notion of innovation is mobilized in two reports produced by the Organization at historically distinct moments. It examines the relationship between the discursive production of multilateral organizations - especially UNESCO - and the field of education, in order to explore how the idea of educational innovation intersects with school contexts. Discursive Textual Analysis (DTA) was used as the methodological approach for analyzing the reports. The study reveals significant continuities in how the concept of educational innovation is articulated. In both documents, emphasis is placed on management and on a notion of innovation that involves deep transformations at the conceptual, institutional, and structural levels. At the same time, a shift in perspective is observed: while the 1980 report adopts a prescriptive tone, rooted in the center-periphery dichotomy, the 2022 report promotes collaborative arrangements as a path toward more effective outcomes, in line with the neoliberal agenda.

Keywords: UNESCO; Multilateral organizations; Educational innovation; Educational management.

DE LAS PRESCRIPCIONES A LA AGENCIA COLABORATIVA: el lugar de la innovación educativa en los informes de la UNESCO

Resumen: Al reconocer el papel de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación (UNESCO) en el establecimiento de agendas globales y su repercusión en el ámbito educativo, este artículo tiene como objetivo describir cómo se moviliza la noción de innovación en dos informes producidos por dicha Organización en momentos históricamente distintos. Se abordan las relaciones entre la producción discursiva de los organismos multilaterales - en especial de la UNESCO - y el campo educativo, para luego tensionar los cruces de la idea de innovación educativa en el contexto escolar. El análisis textual discursivo (ATD) se utilizó como referencia metodológica para la lectura de los informes. El estudio revela continuidades importantes en la forma en que se articula la idea de innovación educativa. En ambos enfoques, se destaca la centralidad de la gestión y la defensa de una concepción de innovación que implica transformaciones profundas a nivel conceptual, institucional y estructural. Al mismo tiempo, se observa un desplazamiento de perspectiva: mientras el informe de 1980 adopta un tono prescriptivo, basado en la dicotomía centro-

periferia, el de 2022 promueve formas de colaboración como vía para alcanzar resultados más eficaces, en consonancia con el ideario neoliberal.

Palabras clave: UNESCO; Organismos multilaterales; Innovación educativa; Gestión educativa.

INTRODUÇÃO

O Núcleo de Estudos e Pesquisas em Inovação na Gestão e nas Práticas Pedagógicas - NEPIGE, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Gestão Educacional da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, tem se debruçado desde sua fundação, em 2022, sobre produções teóricas cujo conceito de inovação educacional assume centralidade. O interesse se dá não apenas pelo fato de inovação, reconhecidamente, ser uma palavra pronunciada à exaustão hoje nas escolas, mas, também, por ela ser posicionada “[...] não apenas como resposta aos diferentes problemas enfrentados, mas como condição permanente para que essas instituições mantenham sua relevância em um mundo em constante mudança” (autoras, 2022, p. 150).

Ao reconhecer a positividade assumida pela ideia de inovação no contexto escolar, o NEPIGE tem se mobilizado para analisar e produzir referenciais sobre o conceito, notadamente no campo da educação, com o intuito de subsidiar pesquisas acerca do tema. Como alertam Wagner e Cunha, são diversos os conceitos sobre inovação e, “para caracterizá-la, é preciso esclarecer as bases que a sustentam e a amplitude em que o conceito é utilizado” (Wagner, Cunha, 2019, p. 30). Do mesmo modo, é necessário atentar para os diferentes espaços de enunciação em que ele se multiplica, para além das produções acadêmicas.

É justamente este o movimento que o presente estudo se propõe a fazer, na medida em que lança luz sobre dois relatórios da Organização das Nações Unidas para a Educação - UNESCO, publicados em momentos historicamente distintos. A escolha pelo objeto de estudo se deu pela compreensão do quanto organismos internacionais, e particularmente a UNESCO, produzem sentidos sobre formas específicas, neste caso, de se fazer educação.

Desde sua fundação, há 77 anos, a UNESCO tem encomendado relatórios de abrangência mundial, visando, entre outros aspectos, à proposição de pautas educacionais consideradas prioritárias em momentos-chave de transformação da sociedade (UNESCO, 2022). Assim, considerando o alcance desses relatórios e sua incidência nos campos educativos e culturais, foram objetos de análise do NEPIGE, em 2024, os seguintes documentos encomendados e chancelados pela UNESCO: *Innovación y problemas de la educación: teoría y realidad en los países en desarrollo*, publicado em 1980, e *Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação*, cuja edição data de 2022.

À continuação, apresenta-se a incursão teórica que fundamentou as discussões: (i) historicidade das relações entre a produção discursiva de organismos multilaterais e, especialmente da UNESCO, e o campo da educação; (ii) e mobilização de referenciais que articulam o conceito de inovação educacional ao contexto escolar. Em seguida, compartilha-se o percurso metodológico escolhido e, na sequência, a análise dos relatórios.

SOBRE A PRODUÇÃO DISCURSIVA DA UNESCO E O CAMPO DA EDUCAÇÃO

Em 1945, com o término na Segunda Guerra Mundial, na tentativa de se dar uma resposta aos países arrasados pelo conflito, emerge uma outra forma de capitalismo “[...] mais organizado, controlado pelo Estado, que intervém na economia não somente para regulá-la” (Gorczevsky; Martin, 2011, p. 53). A fundação da Organização das Nações Unidas - ONU ocorre neste cenário, com o objetivo de “trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais”, ao unir países “[...] para buscar soluções comuns para *nossos desafios compartilhados*” (ONU, 2025, s/p., grifos nossos).

Os membros signatários estariam, assim, abertos a intervenções necessárias em nome da paz e do desenvolvimento mundial, ainda que o ideal almejado fosse de que cada país pudesse se governar, atingir o desenvolvimento e reforçar sua autonomia. Ou seja, os países que não conseguissem atingir a plena capacidade de autogoverno deveriam receber auxílio externo para

superar condições como fome, pobreza, analfabetismo, entre outras (Klaus, 2011). É neste contexto que a educação ocupa um lugar estratégico, uma vez que sua finalidade, em uma concepção alargada, nada mais é do que induzir a formação de um modelo específico de cidadão e sociedade.

Ainda em 1945, é criado um organismo especializado vinculado à ONU, com o propósito de fomentar e garantir a paz mundial por meio da educação e da cultura: a UNESCO. Desde então, nota-se sua crescente influência em reformas educacionais globais, posteriormente “traduzidas” pelos ministérios setoriais, incluindo o de educação (Steiner-Khamisi, 2025), o que evidencia a interferência e adaptação de agendas globais em contextos locais.

Ao capitanear debates sobre educação em âmbito internacional, até os anos 1990, a UNESCO teve “[...] como pautas prioritárias a universalização da Educação Básica, a erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade de ensino” (autora, 2017, p. 61). A agenda muda, porém, nas três últimas décadas, a partir da entrada de outros organismos multilaterais no debate, com destaque para o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Desde então, nota-se uma conversão de enfoque: da ênfase na democratização da educação, passa-se à retórica da “qualidade”, cuja noção, no contexto educacional, é reinscrita pelo discurso neoliberal (Ferreira, 2015).

E, “tal como ocorre nos campos econômico e social, as ações neoliberais no campo educacional podem ser muito fluidas” (Picoli; Guilherme, 2021, p. 205, tradução nossa), mas não menos contundentes. Essa fluidez se faz ver, por exemplo, quando a retórica da qualidade se sustenta no discurso da democratização e da melhoria de padrões acadêmicos, enquanto tentativa de esmaecer relações não igualitárias entre as pessoas inseridas nos processos educativos (Picoli; Guilherme, 2021).

Dessa forma, embora sob roupagem democrática, o modelo de educação sustentando pelo neoliberalismo se configura na manifestação mais profunda de uma educação normalizadora, tal como expresso nas palavras de Gur-Ze’ev (2007, p. 164 *apud* Picoli; Guilherme, 2021, p. 205):

A educação normalizadora não apenas introduz um conjunto de valores, mas também estabelece e naturaliza o que considera relevante e válido e, consequentemente, o que é irrelevante e inválido. Ou seja, os conceitos que reforçam a ideologia normalizadora são considerados verdadeiros e, por outro lado, aqueles que a questionam são considerados falsos.

Nessa perspectiva, a retórica da qualidade se institui como algo relevante, válido e verdadeiro quando ancorada no discurso neoliberal. O mesmo podemos dizer frente a outro princípio normativo que nos parece inescapável: a necessidade permanente de inovação, em especial no contexto educacional. Em documentos produzidos e/ou disponibilizados por organizamos multilaterais, por exemplo, tal princípio emerge quando inovações pedagógicas são promovidas como soluções para o “desempenho fraco”, o “déficit de habilidades”, ou mesmo para a necessidade de preparar cidadãos aptos a competir em uma economia global.

Ainda que essa conversão, orientada pela lógica mercantil, tenha enfraquecido o protagonismo da UNESCO - principalmente diante do predomínio técnico e financeiro de organismos como o Banco Mundial e a OCDE -, interessanos destacar o modo como sua produção discursiva, desde a fundação, tem atravessado e sustentado estratégias, programas e políticas educacionais nos países signatários; até porque a força discursiva dos organismos multilaterais se fortalece nas redes de articulação que esses próprios atores constroem e mantêm entre si.

A conversão de enfoque, por sua vez, é possível de ser percebida não apenas mediante a análise de documentos publicados pela UNESCO, mas pelas próprias mudanças no modo como países levam a cabo estratégias, programas e políticas educacionais. Isto é, o conjunto de publicações, encomendadas, organizadas e divulgadas pela Organização, produz efeitos historicamente situados, que ora atuam na manutenção do *status quo*, ora incitam transformações, neste caso, no campo da educação.

É a partir deste entendimento que interessou ao NEPIGE debruçar-se sobre documentos da UNESCO, com o intuito de compreender como eles

mobilizaram e mobilizam a ideia de inovação em suas estruturas. Isso porque parte-se da constatação de que inovação é uma palavra pronunciada “[...] à exaustão no meio organizacional contemporâneo, a ponto de um estudioso da área concluir que as organizações ocidentais estão vivendo o fenômeno da neofilia, o culto ao novo” (Sievers, 2007, p. 1 *apud* Fontenelle, 2012, p. 100). No interior da escola, não tem sido diferente.

Observa-se, em pesquisas desenvolvidas no Programa de Pós-graduação a que o NEPIGE está vinculado e pelos relatos de estudantes e egressos do Programa (a maioria à frente da gestão de escolas de Educação Básica), o quanto estamos “[...] diante de um discurso que parece tirar-nos a possibilidade de qualquer tipo de questionamento, tamanha a sua positividade” (Fontenelle, 2012, p. 107). Nesse sentido, como grupo de pesquisa que se volta a discussões sobre inovação na gestão e nas práticas pedagógicas e reconhecendo o quanto a produção discursiva da UNESCO se capilariza no campo da educação, interessou-nos realizar uma leitura crítica de publicações da Organização que abarcassem o tema da inovação direta ou indiretamente.

“A pesquisa sobre inovação educacional surgiu com força por volta dos anos 1970” (Imbernón, 2024, p. 34), ainda que saibamos que ela tenha se potencializado nas últimas décadas. Pautados por essa abrangência histórica, definiu-se esse recorte para a escolha dos relatórios: um de 1980 e outro de 2022, cujas análises se deram a partir de movimentos teóricos sobre o tema, realizados no âmbito do NEPIGE, expostos, de maneira concisa, na próxima seção.

SOBRE O DISCURSO EM INOVAÇÃO EDUCACIONAL E SUA POSITIVIDADE

A educação formal, desenvolvida no contexto escolar - seja em instituições públicas ou privadas, da Educação Básica ao Ensino Superior - tem sua história marcada por concepções clássicas e tradicionais de ensino e aprendizagem. Essas concepções são socialmente valorizadas por seu

compromisso com a formação, prioritariamente intelectual, de crianças e jovens.

No entanto, no século XXI, é impossível ignorar o movimento de inquietação, reflexão e crítica em relação, especialmente, à educação escolar e às práticas pedagógicas. Há um evidente descompasso entre as entregas da escola, as demandas do sujeito contemporâneo e um cenário social em constante transformação, marcado pela complexidade, fluidez e impermanência. Sobre este contexto, Sibilia (2012, p. 10) provoca:

Sermos contemporâneos não é uma tarefa isenta de riscos: se estivermos atentos aos sinais do mundo, talvez tenhamos a sorte de eles nos perturbarem a ponto de suscitem o pensamento; mas isso só ocorrerá se conseguirmos escapar dos perigos que aparecem quando pisamos terrenos tão pantanosos sem evitar a complexidade dos fenômenos nem desprezar suas contradições.

Sem desconsiderar *a complexidade dos fenômenos nem desprezar suas contradições*, é possível afirmar que o tempo presente convoca escolas e educadores a oferecerem novas respostas, enfrentarem estranhamentos e promoverem deslocamentos que levem à revisão de crenças, verdades e paradigmas. Trata-se de pensar a partir de uma perspectiva de mudança e inovação pedagógica, confrontando modelos hegemônicos, e por vezes colonialistas, construídos e perpetuados ao longo do tempo. A suspeita e a problematização das práticas pedagógicas abrem espaço, assim, para novas possibilidades, caminhos e paradigmas. Sobre isso, Cunha (2018, p. 12) afirma:

Incentivar o processo de inovações é agir contra um modelo político que impõe, não raras vezes, a homogeneização como paradigma. O homem é por natureza inventivo e carrega a possibilidade da contradição. Sua capacidade inventiva é inesgotável e a possibilidade de uma energia emancipatória está sempre presente na educação.

Porém, ainda que a capacidade inventiva sempre tenha estado presente na educação, sobretudo nas últimas décadas, a inovação educacional ampliou seu espaço nas discussões formativas entre docentes e gestores, dentro e fora das escolas, assim como em proposições de organismos multilaterais, políticas

públicas e pesquisas acadêmicas, em cenário nacional e internacional. No campo teórico, diversos autores, clássicos e contemporâneos, reconhecem a inovação pedagógica como um processo contínuo, necessário e, por vezes, urgente diante dos desafios sociais. Isso evidencia que a ação de inovar não pode ser concebida enquanto modismo, mas, sim, como movimento comprometido com a qualidade, a inclusão e a transformação social.

Como resposta à homogeneização imposta por modelos políticos, Cunha (2018) destaca que a inovação valoriza a articulação entre formação subjetiva e informação. As mudanças paradigmáticas deslocam a compreensão do conhecimento, questionam a centralidade exclusiva dos saberes acadêmicos e científicos na escolarização e problematizam a dicotomia entre ensinar e aprender. Para a autora (Cunha, 2018), reconfigurar essa perspectiva significa reconhecer e integrar diferentes saberes e contextos históricos e sociais, superando a fragmentação entre conceitos indissociáveis, como ciência e cultura, teoria e prática, objetividade e subjetividade, ensino e pesquisa, entre outros. Compreender a inovação pedagógica, nesse sentido, envolve construir conhecimentos que tenham significado e relevância na vida dos estudantes.

Carbonell (2002, p. 18) complementa a reflexão de Cunha, ao afirmar que “[...] a escola não é apenas um espaço de reprodução das relações sociais, mas é um espaço de confronto, de resistência, em que é possível trazer à luz projetos inovadores alternativos”. Entende-se, assim, o porquê de o contexto escolar abranger práticas pedagógicas em que transformações e permanências coexistem. A complexidade do processo educativo, com suas contradições, dissensos e pluralidades, exige mudanças que necessariamente façam sentido para docentes, alunos e gestores.

É importante destacar que, para além de produzir sentido para os atores pedagógicos, inovar implica mudanças paradigmáticas que fundamentem princípios metodológicos e decisões alinhadas à identidade institucional. A inovação educacional pode induzir processos em que todos assumam papéis protagonistas, estimulando criatividade, engajamento, postura crítica e participação ativa desses atores.

O protagonismo coletivo é, pois, fundamental para a construção de novos saberes, superando práticas isoladas e fortalecendo uma comunidade aprendente. A cooperação, em especial, entre docentes e gestores destaca-se nesse movimento de inovação, na medida em que ambos atuam como agentes curriculares. No percurso pedagógico formativo, os sujeitos do processo escolar estabelecem uma relação dialógica, compartilhando experiências e assumindo seus papéis e responsabilidades, compreendendo a gestão de forma aberta, participativa e dinâmica.

Gestar práticas inovadoras é considerar legítima a participação e a autoria de todos, compreendendo a escola como um espaço democrático e reflexivo. Imbernón (2011) aponta que o protagonismo coletivo gera uma nova cultura organizacional, mais autônoma e reflexiva, favorecendo a inovação institucional. O autor (2011, p. 23) também anuncia a potência da coletividade na escola para a concretização da inovação educacional, ao afirmar que:

Esse protagonismo coletivo, e portanto institucional, implica uma nova concepção da instituição e da formação: como uma organização mais autônoma, entendida como autonomia compartilhada por todos que intervém no processo educativo e não como descentralização competitiva, a partir do desenvolvimento de uma determinada cultura de colaboração, imerso em um contexto profissional concreto, em relação com outras instituições, suscetíveis e capazes de inovar a partir de processos de pesquisa e reflexão e, portanto, com a intenção de melhorar globalmente como instituição, modificando os contextos sociais, profissionais e educativos.

Um outro elemento essencial para sustentar a inovação educacional é a gestão e seu papel formador, crítico e organizador. Diferentes autores (Carbonell, 2002; Cunha, 2022; Imbernón, 2024) sugerem que mesmo a inovação pedagógica, aquela que se desdobra sobretudo em sala de aula, não depende apenas de práticas metodológicas, mas, sim, de uma gestão transformadora, que promova diálogo, escuta, ação coletiva e compromisso ético com a educação.

Nesse sentido, a cultura institucional inovadora compromete-se a desnaturalizar e problematizar o discurso tendencioso e mercadológico que, por vezes, reduz a inovação educacional à mera aplicação de estratégias

metodológicas ativas e ao uso de tecnologias em ambiente escolar. Quando desvinculada dessa associação simplista, a inovação é compreendida como um meio para conferir mais sentido e qualidade ao ensino e à aprendizagem, ampliando atratividade, interatividade e dinamismo das aulas.

Compreende-se, aqui, que o caminho da inovação educacional exige da escola e de seus atores flexibilidade e capacidade de adaptação, em um movimento corajoso e ousado como comunidade aprendente. Compreende-se, do mesmo modo, o quanto essa mesma escola e esses mesmos atores são interpelados a estarem, continuamente, no que podemos chamar de um “estado de inovação”, na medida em que o ato de inovar está “[...] no núcleo do processo produtivo e organizacional contemporâneo, remetendo à ideia de mudança como algo constante e permanente” (Fontenelle, 2012, p. 100).

No campo educacional, e notadamente no cenário escolar, é preciso, portanto, discernimento teórico-metodológico para lidar com o que podemos chamar de “inflação discursiva” (Fontenelle, 2012) da ideia de inovação. Autores da área, como os mobilizados nesta seção, ajudam-nos a situar a noção mediante pressupostos da educação. Entretanto, essa inflação só ocorre porque o discurso da inovação se fortalece à medida que se multiplica em diferentes espaços de enunciação, assumindo, assim, tamanha positividade.

É por isso que nos propusemos a lançar luz sobre dois relatórios da UNESCO, ao reconhecer sua influência na definição de agendas globais e sua repercussão no contexto educacional. Na sequência, apresenta-se o caminho metodológico empreendido e os consequentes arranjos documentais e conceituais que possibilitaram a emergência das análises realizadas.

PERCURSO METODOLÓGICO: DOS DOCUMENTOS AOS SIGNIFICADOS

A escolha pela Análise Textual Discursiva (ATD) como perspectiva metodológica fundamenta-se em seu potencial para reconstruir e atribuir significados a partir de diferentes elementos textuais. Essa abordagem analítica possibilitou uma leitura aprofundada dos dois documentos selecionados,

considerando dimensões políticas, econômicas, sociológicas e, sobretudo, educacionais. Com isso, foi possível acolher a multiplicidade de interpretações exigida pela complexidade do objeto de estudo, evidenciando nuances compreensíveis à luz do referencial teórico apresentado nas seções anteriores.

A Análise Textual Discursiva, conforme preconizado por Moraes e Galiazzzi (2016), ancora-se em uma abordagem fenomenológica que investiga a linguagem a partir das manifestações orais e escritas dos sujeitos. A leitura dos documentos escolhidos para este estudo seguiu as etapas do ciclo analítico proposto pela ATD.

Inicialmente, foi realizada a desmontagem dos textos a partir de um processo de unitarização capaz de “produzir unidades constituintes [ou] enunciados referentes aos fenômenos estudados” (Moraes, Galiazzzi, 2016, pp. 33-34). Na sequência, foram estabelecidas relações por meio de categorizações, formando conjuntos “que congregam elementos próximos”. Por fim, há a emergência de um metatexto, enquanto “esforço de explicitar a compreensão que se apresenta como produto de uma combinação dos elementos construídos ao longo dos passos anteriores” (idem).

Quanto à organização da escrita, optou-se por apresentar cada um dos relatórios de forma individual, vinculando-os diretamente a um conjunto de evidências resultantes das leituras realizadas e atribuindo significados a essas evidências, especialmente a partir das noções de inovação educacional. Ao final, são propostas aproximações possíveis entre os relatórios, respeitando-se as especificidades históricas de cada um.

PERSPECTIVA ANALÍTICA: DOS ACHADOS DOCUMENTAIS ÀS RACIONALIDADES CONCEITUAIS

Em 1980, foi publicado o documento *Innovación y problemas de la educación: teoría y realidad en los países en desarrollo*, relatório elaborado por R. G. Havelock e A. M. Huberman para a UNESCO. O objetivo era investigar como ocorrem as mudanças educacionais em países em desenvolvimento,

identificando mecanismos, obstáculos e estratégias para estimular a inovação no campo da educação. Ele procura compreender não apenas “o que muda”, mas “como se realiza o processo de mudança” nas realidades sociais, econômicas e políticas desses países.

Composta por dez capítulos e mais de 400 páginas, para além do capítulo inicial, de cunho introdutório e metodológico, a narrativa pode ser sintetizada em quatro partes fundamentais (UNESCO, 1980, p. 21):

1. Fundamentos teóricos (Capítulo 2);
2. Oposição entre teoria e realidade: panorama geral (Capítulo 3);
3. Etapas de desenvolvimento de um projeto:
 - (a) Começo (Capítulo 4);
 - (b) Planejamento (Capítulo 5);
 - (c) Obtenção de recursos (Capítulo 6);
 - (d) Participação (Capítulo 7);
 - (e) Finalização (Capítulo 10);
4. Análise geral dos elementos do processo
 - (a) Obstáculos (Capítulo 8);
 - (b) Estratégias (Capítulo 9).

O documento, de modo geral, destaca-se pela riqueza de dados, apresentando abordagem empírica com análise conceitual e utilizando vasto repertório de dados (estatísticos, relatórios nacionais, estudos de caso, entre outros) para sustentar suas proposições. Estabelece, ainda, uma tipologia de fatores condicionantes e facilitadores da inovação, bem como desafios estruturais, como rigidez institucional, limitações financeiras e resistências culturais, os quais, frequentemente, dificultam ou bloqueiam transformações duradouras.

Partindo da premissa de que seres humanos e grupos sociais estão em constante processo de aperfeiçoamento e desenvolvimento - alternando períodos de rápido crescimento, integração e consolidação -, o documento sustenta que o principal esforço da inovação deve estar orientado para impulsionar os sistemas educacionais a patamares mais elevados de conexão e coesão. Esses níveis, contudo, estão diretamente associados a modelos de desenvolvimento reconhecidos pelo próprio relatório, o que evidencia a adaptação de agendas globais a contextos locais (Steiner-Khamisi, 2025).

Os especialistas mais prudentes em processos de mudança nos alertam sobre a necessidade de respeitar as estruturas existentes, especialmente quando estas funcionam e parecem, até certo ponto, atender às necessidades psicológicas, sociais e materiais de seus integrantes... (UNESCO, 1980, p. 104, tradução nossa).

Dessa constatação emerge uma das críticas recorrentes à atuação de organismos multilaterais no campo da educação: o estabelecimento de “[...] uma relação internacional baseada na dicotomia entre o centro (ou seja, os países desenvolvidos) e sua periferia (isto é, os países em desenvolvimento)” (Picoli; Guilherme, 2021, p. 203, tradução nossa). Assim, embora o relatório busque uma certa contextualização, em diversos momentos assume-se a existência de “modelos reconhecíveis” de inovação educacional, nos quais os países em desenvolvimento deveriam se encaixar.

Essa perspectiva pode levar a um viés de “inovação uniforme”, que tende a negligenciar ou reduzir a importância das singularidades culturais, históricas e políticas de cada contexto. Além disso, conforme apontado por Cunha (2018, p. 12-13):

O estudo das práticas inovadoras pode ser um agente analítico de compreensão das políticas educativas atuais, mas, também, uma forma de concentrar energias para a resistência. [...] Reconhecer o sul, no contexto do hemisfério, como energia inovadora, é estar disposto a legitimar formas alternativas de conhecimento bem como ousar andar na subjetividade da fronteira.

Para além da crítica à adoção de agendas e modelos globais por países do sul global, é importante destacar que os autores, embora reconheçam que as inovações educacionais podem abranger múltiplas dimensões - como currículos, metodologias, infraestrutura e tecnologias -, defendem uma concepção de inovação que envolve transformações mais profundas, nos níveis conceitual, institucional e estrutural. Seu interesse central recai sobre o processo de inovação em si. Nesse sentido, o relatório afirma (UNESCO, 1980, p. 48, tradução nossa, grifos do autor):

Se fosse feito um inventário das inovações em curso em todos os países do mundo, o resultado causaria surpresa e até espanto - mas esse não

é o objetivo principal deste trabalho. Nossa interesse está no *processo de inovação*, ou seja, na análise de *como* ele ocorre nos países em desenvolvimento, desde o surgimento da necessidade de mudança até a realização concreta do que se pretende transformar.

Vale destacar que a concepção de inovação educacional como algo que vai além da simples adoção de novas práticas ou de um *upgrade* tecnológico continua extremamente atual. Essa perspectiva nos convida a pensar a inovação como um processo situado e intencional, vinculado à cultura institucional, e não como dependente de recursos ou dispositivos tecnológicos. Nos convoca, igualmente, a compreender “[...] que uma organização inovadora não é aquela que dá uma ou outra oportunidade de mudança, mas a que tem [...] a capacidade de resolver problemas e se reinventar” (autoras, 2022, p. 161).

Vale apontar que o esforço metodológico que perpassa o documento - ancorado na análise de sistemas - torna recorrente as análises que criticam movimentos de aceleração, de descontinuidade, de escolhas equivocadas e de conduções pouco competentes. O rigor metodológico ali presente permite a elaboração de um esquema explicativo com suposta capacidade de justificar os fracassos oriundos da falta de planejamento, da inoperância das autoridades locais e até mesmo da sua falta de compreensão sobre a dimensão e o alcance das ações propostas, tendo em vista os países em desenvolvimento.

Por fim, aponta-se a roupagem burocrático-institucional que o conceito de inovação educacional assume por vezes, na medida em que a publicação trabalha com a premissa de que um projeto se torna relevante não pelo benefício que pode trazer às pessoas, mas pela importância da sua própria existência.

Outro documento da UNESCO, publicado em 2022 como resultado do trabalho de dois anos de um grupo numeroso, aborda a necessidade de um novo contrato social para a educação, destacando o princípio da educação como direito humano e bem público. A partir dessa premissa, o *Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação*, em um diálogo mais coerente com as necessidades educacionais - como seria de se esperar pelo contexto contemporâneo em que está inserido - persegue uma educação

inclusiva, equitativa e acessível ao longo da vida, promovendo justiça social, econômica e ambiental. Para fins desse artigo, optou-se pela escolha de duas partes do documento: a primeira voltada às premissas iniciais do relatório e a segunda circunscrita ao capítulo 8, intitulado *Um apelo à pesquisa e à inovação*.

O texto inicia com um chamado contundente à ação urgente para alterar o curso da humanidade e salvar o planeta, reconstruindo as relações humanas com o planeta e com a tecnologia. Reconhece a essencialidade da sala de aula e das escolas, mas conclama à necessidade de elas serem construídas e vivenciadas de forma diferente. Reporta-se diretamente ao financiamento educacional e à sua ampliação como forma de proteção ao direito universal à educação. As temáticas abordadas dizem respeito à sustentabilidade; ao conhecimento; à aprendizagem; aos professores e ensino; ao trabalho; às habilidades e competências; à cidadania; à democracia e inclusão social; à educação pública; à Educação Superior; à pesquisa e inovação. O documento observa que (UNESCO, 2022, p. 13):

Hoje, os elevados padrões de vida coexistem com enormes desigualdades. As pessoas estão cada vez mais envolvidas na vida pública, mas as estruturas básicas da sociedade civil e da democracia estão se desgastando em muitos lugares do mundo. As rápidas mudanças tecnológicas estão transformando muitos aspectos de nossas vidas. No entanto, essas inovações não são direcionadas de forma adequada à equidade, à inclusão e à participação democrática.

Trata-se, assim, de estabelecer um novo contrato social para a educação, tendo por base o compartilhamento de seus propósitos públicos. Como pilares para a renovação da educação trazida pelo relatório, são elencados os seguintes elementos (UNESCO, 2022):

- pedagogia: baseada na cooperação, solidariedade, empatia e ética, promovendo aprendizado colaborativo e transformador;
- currículo: interdisciplinar, ecológico e intercultural, conectando os estudantes aos conhecimentos comuns da humanidade;
- professores: reconhecidos como agentes centrais do processo, conclamados a uma atuação colaborativa, autônoma e com apoio contínuo;

- escolas: concebidas como espaços inclusivos e sustentáveis, que promovam direitos humanos e adaptação às mudanças climáticas;
- aprendizagem ao longo da vida: compreendida como oportunidades educacionais em diferentes tempos e espaços, valorizando a educação de adultos e o aprendizado informal.

Para fazer frente aos desafios globais, principalmente no enfrentamento das mudanças climáticas, dos retrocessos democráticos, da polarização social e das transformações no mundo do trabalho, o documento considera essencial o combate à desinformação e a promoção de alfabetizações múltiplas (digital, científica, ecológica). Ele enfatiza, ainda, que a transformação da educação depende de ações coletivas e individuais, promovendo diálogo, inovação e compromisso com a justiça social e ambiental. Para isso, no âmbito da pesquisa e inovação, é sugerido o desenvolvimento de uma agenda global inclusiva para explorar futuros educacionais.

O capítulo 8 do relatório aborda a importância da pesquisa e inovação justamente como elementos catalisadores para o pretendido novo contrato social para a educação. Propõe uma agenda de pesquisa colaborativa global baseada no direito à educação ao longo da vida, envolvendo diversos atores sociais. Os principais pontos referidos no texto se vinculam à necessidade de mobilização do conhecimento, de parcerias de pesquisa e de uso de dados e evidências, conduzida por uma “ética de colaboração, humildade e previsão” (UNESCO, 2022, p. 120).

No desenvolvimento de cada um dos tópicos, o documento fortalece o compromisso no enfrentamento às mudanças e rupturas futuras (principalmente no que se refere às mudanças climáticas e às transformações tecnológicas e sociais). Para isso, o caminho passa pela renovação da educação com base em pedagogias de solidariedade, currículos conectados aos conhecimentos comuns e fortalecimento do papel dos professores. Outra necessidade é a valorização das diversas formas de conhecimento, incluindo saberes indígenas e locais e a promoção de ecologias de conhecimento inclusivas e interdisciplinares.

A promoção de colaborações interdisciplinares, intersetoriais e interculturais é convocada pelo documento como uma garantia para que as vozes de comunidades de base e movimentos sociais sejam ouvidas e valorizadas. Pela mesma perspectiva colaborativa é percebida a dimensão da inovação educacional. Nesse ínterim, é estimulada a experimentação e a adaptação de políticas e programas educacionais e a promoção de avaliações contínuas para ajustar e melhorar práticas educacionais.

A articulação entre a formação subjetiva e a informação proposta por Cunha (2018) emerge no documento de 2022 principalmente em função dos cenários analisados e das nuances culturais, climáticas, econômicas e educacionais em que eles estão inseridos. O aumento da complexidade experimentado nas quatro décadas que separam as elaborações da UNESCO implicou no desenvolvimento de certa capacidade de olhares mais plurais e voltados à valorização de outros saberes além dos historicamente reconhecidos. Tem-se, dessa forma, um avanço inegável entre os documentos que encontram limites, no entanto, no mesmo formulismo que enquadra compreensões nos reconhecimentos ali existentes.

O capítulo conclui com um apelo para que todos os envolvidos na educação - professores, universidades, governos e organizações internacionais - contribuam para uma agenda de pesquisa que apoie a construção do novo contrato social para a educação. A centralidade do papel dos professores nos processos educacionais em suas diferentes abordagens é recorrente. Segundo o relatório, “os professores estarão [...] entre os autores centrais do conhecimento sobre a sua profissão, pois ele resulta da reflexão compartilhada sobre essa experiência” (UNESCO, 2022, p. 121). Entendendo a importância dos registros e das reflexões sobre a docência, o documento enfatiza a pesquisa educacional como “uma ferramenta fundamental para criar e monitorar as transformações necessárias para se engajar em um novo contrato social para a educação” (Idem, p. 122).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados 55 anos de publicação do primeiro documento aqui analisado, as premissas da inovação educacional foram profundamente revistas. Se, outrora, a perspectiva do poder e controle local, da participação e da efetividade das ações estava presente, porém sombreada por um conjunto de desconfianças e por um colonialismo sempre latente, o documento atual avança em direção a responsabilidades compartilhadas. No entanto, sempre é importante destacar que tal compartilhamento supõe autonomia, mas também responsabilidades historicamente acumuladas que precisam ser revertidas em apoio e colaboração solidária.

O avanço com relação a premissas mais respeitosas das configurações locais e o reconhecimento da perspectiva do “protagonismo institucional” previsto por Imbernón (2011) revelam a guinada de uma postura prescritiva para encaminhamentos mais colaborativos, conforme demarcado no título do artigo. A compreensão de tal redimensionamento, por óbvio, não pode se dar descolada de uma organização política, econômica, cultural e social do mundo que não encontra mais espaço para diretrizes educacionais que enquadrem as diversidades em uma ordem mundial colonialista e centralizadora. O avanço conceitual no âmbito educacional passou a questionar homogeneizações, centralizações, reproduтивismos e soluções *prêt à porter*, permitindo a emergência de inconformidades com relação a práticas destituídas de colaboração, reflexão e atenção às necessidades locais.

Se a atenção a tais premissas parece estar presente no relatório mais recente aqui analisado, o desafio segue residindo na capacidade de compreender os documentos institucionais como direcionadores de processos educacionais autorais e de fomentos legítimos no combate às desigualdades. Isso significa transcender a perspectiva discursiva e avançar na pretendida colaboração solidária e efetiva.

Não obstante as notáveis diferenças das abordagens propostas pelos dois documentos, segue perceptível uma tônica marcadamente prescritiva entre ambos. Se, no documento de 1980, há um tom vinculado à incapacidade dos

países caracterizados como “em desenvolvimento” serem inovadores; no documento mais atual, a ênfase reside nos consertos necessários diante das ações desastrosas historicamente empreendidas.

Em ambas as abordagens, é inegável o reforço à perspectiva da gestão. Ela, no entanto, difere da abordagem proposta por Carbonell (2002), Cunha (2022) e Imbernón (2024). Contrariamente à proposta de uma gestão transformadora que promova diálogo, escuta, ação coletiva e compromisso ético com a educação, o primeiro documento salienta a primazia da ordem centralizadora e detentora do poder decisório.

O protagonismo institucional proposto por Imbernón (2011) encontra algum amparo no documento mais recente. Isso ocorre principalmente vinculado ao reconhecimento da importância dos espaços escolares (subsumidos na perspectiva dos projetos vigente no documento de 1980) e à valorização da figura do professor. Tem-se, com isso, uma aproximação com a dimensão coletiva da inovação. Um coletivo ainda identificado a partir das consignações do documento, mas que consegue promover algum avanço com relação ao olhar marcadamente externo existente em 1980.

Por fim, cabe salientar a permanência de uma roupagem burocrática-intitucional entre os dois documentos. Ela é, por óbvio, resultado de dois momentos históricos muito distintos. Por isso, avança de uma perspectiva ainda imperialista existente em 1980 para as marcações neoliberais de 2022. Se outrora o padrão de inovação era bastante estático e cercado de formalismos, o mais atual mostra-se preocupado, arejado e diplomático. As mudanças são notáveis e as permanências, no que tange à concepção acerca da inovação, tornaram-se mais difusas, mas, ainda assim, seguem carregadas de prerrogativas externas.

REFERÊNCIAS

CARBONELL, Jaume. *A aventura de inovar: a mudança na escola*. Porto Alegre: Artmed, 2002.

CUNHA, Maria Isabel. Prática Pedagógica e Inovação: experiências em foco. In: MELLO, Elena Maria Billig et al. (org.). *Seminário Inovação Pedagógica*:

repensando estratégias de formação acadêmico-profissional em diálogo entre Educação Básica e Educação Superior. Uruguaiana: Unipampa, 2018. p. 12-17.

DALLA ZEN, Laura. O lugar das experiências culturais na constituição de um ethos docente. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-graduação em Educação, UFRGS, Porto Alegre, 2017.

FERREIRA, Maurício dos Santos. *Espetacularização da carreira docente*: prêmio professores do Brasil como prática da economia da educação. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-graduação em Educação, UFRGS, Porto Alegre, 2015.

FONTENELLE, Isleide. Para uma crítica ao discurso da inovação: saber e controle no capitalismo do conhecimento. *Revista de Administração de Empresas*, v. 52, n. 1, p. 100-108, jan./fev. 2012.

GHISLENI, Ana Cristina e DALLA ZEN, Laura. [Quase] Dez tópicos para pensar a inovação na educação. In: MELLO, Elena Maria Billing; FREITAS, Diana Paula Salomão de.. (Org.). *Inovação Pedagógica: investigações teórico-práticas no contexto educacional*. 1ed. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022, v. 1, p. 147-169.

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Bellos. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática* [e-book]. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2011.

IMBERNÓN, Francisco. *A inovação educacional no ensino do futuro*. São Paulo: Cortez Editora, 2024.

IMBERNÓN, Francisco. *Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza*. 9. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

KLAUS, Viviane. *Desenvolvimento e governabilidade (neo)liberal*: da administração à gestão educacional. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-graduação em Educação, UFRGS, Porto Alegre, 2011.

MORAES, Roque e GALIAZZI, Maria do Carmo. Análise textual discursiva. Ijuí: Editora Ijuí, 2016.

PICOLI, B. A.; GUILHERME, A. A. (2021). La concepción neoliberal de la educación y sus impactos en el Sur Global: una nueva forma de imperialismo. *Foro de Educación*, 19(1), 199-222.

ONU. *Sobre a ONU*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SIBILIA, Paula. *Redes ou Paredes*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2012.

STEINER-KHAMSI, Gita. *Time in Education Policy Transfer: The Seven Temporalities of Global School Reform*. Cham, CH: Palgrave Macmillan, 2025.

UNESCO (Brasil). *Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a Educação*. Brasília: UNESCO, 2022.

UNESCO. *Innovación y problemas de la educación: teoría y realidad en los países en desarrollo*. Ginebra: UNESCO, 1970.

Recebido em: 30/04/2025

Aprovado em: 22/10/2025

Publicado em: 19/12/2025