

# **Programa Bairro Escola<sup>1</sup>: o fracasso de uma boa idéia**

Lena LAVINAS<sup>2</sup>

Azquete FOGAÇA<sup>3</sup>

## **RESUMO:**

Este *paper* apresenta uma avaliação empírica do Programa Bairro Escola, lançado no município de Nova Iguaçu (RJ), em 2006, com perfil associado ao Programa Mais Educação do MEC. Ele analisa o desenho do Programa que considerou os pressupostos da proposta das Cidades Educadoras. Descreve seu processo de implementação, dificuldades enfrentadas e equívocos reproduzidos, e em seguida apresenta os resultados das análises realizadas, tanto aquelas baseadas em metodologias quantitativas (*survey* probabilístico) quanto qualitativas (grupos focais), trazendo à tona a percepção de todos os agentes envolvidos com o Programa, em todas as fases do ciclo da política. Por fim, reflete sobre os desafios que se colocam em nível local, no que tange tentativas de inovação institucional, em um quadro onde a debilidade dos municípios, em diferentes dimensões, e do próprio contexto da descentralização, impossibilita o desenvolvimento e a permanência de programas verdadeiramente promissores, multiplicando fracassos.

## **35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**

**Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**

**GT Políticas Públicas**

**Caxambu 2011**

---

<sup>1</sup> Essa pesquisa de avaliação só foi possível graças à colaboração técnica e científica de uma equipe talentosa e diversificada que deve ser aqui mencionada: Suzana Cavenaghi (ENCE-IBGE), Ismênia Blavatsky (ENCE-IBGE), Cândida Melo (IP-UFRJ), Barbara Cobo (IBGE), Leonardo Oliveira (IBGE), André Wallace (IBGE), Roberto Loureiro Filho (mestre PPED-IE/UFRJ), Joana Marie Nunes (doutoranda PPED-IE/UFRJ), Cláudia Cruz (doutoranda PPED-IE/UFRJ), Igor Briguiet (estagiário IE/UFRJ), Wilma Ferraz (CC&T-PCNI) e Juliana Fajardo (CC&T-PCNI). Eles são, de alguma maneira, co-autores deste *paper*.

<sup>2</sup> Lena Lavinas é doutora em Economia e Professora Associada do Instituto de Economia da UFRJ.

<sup>3</sup> Azquete Fogaça é doutora em Educação.

## 1. ANTECEDENTES: uma boa ideia!

O Programa Bairro-Escola surge no Município de Nova Iguaçu (RJ) em 2006, no bojo do movimento de criação das Cidades-Educadoras, cujos princípios básicos colocam um conjunto de parâmetros educacionais como objetivos prioritários<sup>4</sup>.

De acordo com Gadotti (2007) a Cidade Educadora<sup>5</sup> – ambiente necessário à oferta de uma educação cidadã - é aquela na qual se reinventa a escola. A cidade torna-se um espaço educativo-cultural que se estende até a escola e esta, por sua vez, organiza seu trabalho a partir da vida da cidade, preparando os educandos de modo a que se integrem aos múltiplos espaços que a cidade oferece. Em outras palavras, para que se tenha uma educação cidadã numa Cidade Educadora é preciso que a escola esteja integrada à cidade, aparecendo como um espaço educativo importante não porque se considera que a escola é o único espaço onde os indivíduos aprendem, mas porque é a partir dela que todos os demais - ruas e praças, museus e teatros, igrejas e áreas de lazer - se articulam, transformando a cidade num espaço de vida e de construção da cidadania.

Por isso, as políticas públicas efetivadas numa Cidade Educadora deverão ter como eixo orientador um projeto educacional a partir do qual se ofereça aos seus habitantes uma Educação Integral<sup>6</sup>, que lhes assegure a possibilidade de ocuparem um lugar na sociedade. Para tanto, as instâncias administrativas deverão estar conscientes dos mecanismos de exclusão e marginalização existentes naquela sociedade e, através de suas ações nas diferentes áreas de atenção aos cidadãos – saúde, transporte, habitação, segurança, educação, etc -, garantir uma boa qualidade de vida a todos os seus habitantes, o que significa o respeito aos direitos do cidadão, que vão muito além da participação nos processos eleitorais, já que envolvem o acesso à moradia, ao

---

<sup>4</sup> Os princípios básicos da Cidade-Educadora são: a) investir na educação de cada pessoa, de maneira que esta seja cada vez mais capaz de exprimir, afirmar e desenvolver seu potencial humano, assim como sua singularidade, sua criatividade e sua responsabilidade; b) promover as condições de plena igualdade, para que todos possam sentir-se respeitados e sejam respeitadores, capazes de diálogo; c) conjugar todos os fatores possíveis para que se possa construir, cidade a cidade, uma verdadeira sociedade do conhecimento, sem exclusões, para a qual é preciso providenciar, entre outros, o acesso fácil de toda a população às tecnologias de informação e das comunicações que permitam seu desenvolvimento (Carta das Cidades Educadoras – versão final, 2004).

<sup>5</sup> Para maiores fundamentos do conceito de ‘Cidade Educadora’ ver *Bairro Escola: Inovação na Estruturação da Rede de Proteção Local em Nova Iguaçu. Relatório Parcial I*, Coordenação-geral Lavinias L., 128 páginas, março de 2008.

<sup>6</sup> Há 8 definições sobre o que é a Educação Integral: a) formação do homem integral; b) preparação para a vida; c) formação integral; d) princípio organizador do currículo escolar; e) produto do desenvolvimento de temas geradores; f) escola de tempo integral; g) articulação dos diferentes agentes sociais; h) direito à aprendizagem. Para maiores detalhes, ver *Bairro Escola: Inovação na Estruturação da Rede de Proteção Local em Nova Iguaçu. Relatório Parcial I*, Coordenação-geral Lavinias L., 128 páginas, março de 2008, pág. 19 a 23.

trabalho, à alimentação, à cultura e ao lazer, propiciando uma vida em comunidade com boas condições de segurança, saneamento básico, transporte, etc.

No documento de criação do Programa Bairro-Escola – *Fazendo de Nova Iguaçu uma Cidade Educadora*<sup>7</sup> – os princípios acima listados estão presentes. Conforme o referido documento, afirma-se que “a educação ocorre não somente nos limites da escola, mas em todos os cantos da comunidade. O bairro passa, portanto, a ser visto como um grande laboratório de experiências educativas. E a escola, por sua vez, passa a ser o elemento mobilizador, a partir do qual se cria uma rede cidadã pronta a trocar conhecimentos e valores; a ensinar e, ao mesmo tempo, aprender” (pág. 2). Uma ideia-força resume a amplitude do projeto: “tudo é escola”! Em outras palavras, a educação integral é alcançada levando a formação dos pequenos cidadãos para fora dos muros da escola e forjando um compromisso de todos para com ela.

O território ganha, assim, centralidade no projeto, por ser a expressão material da cidadania ou dos déficits de cidadania. É o território que gera vínculos de pertencimento: o bairro, a rua, os vizinhos, os acessos. Sua apropriação permite construir identidades positivas e promover a participação, prática cidadã. E o território é apropriado pela mobilidade dos alunos nos horários de contraturno. Crianças e adolescentes passam a circular pela cidade implementando, através dessa mobilidade, um novo projeto pedagógico. Esse novo “projeto pedagógico da escola se associa intimamente ao projeto de planejamento e gestão do bairro” (pág.2), que deve estimular tal mobilidade com segurança, integrando todos os espaços de convivialidade de modo a que a escola dialogue com seu entorno e seja a promotora da integração sem barreiras e obstáculos. Logo, além da escola, o Programa Bairro Escola define-se desde logo como uma intervenção urbana qualificada, que toma o aprendizado como pressuposto, mas também objetivo. E o aprendizado se constrói como um processo de interação entre moradores e alunos, pelo transbordamento da escola na vida de toda a comunidade. É esse processo que dá nova centralidade à escola.

Para tal, os vetores da interação e da integração dos territórios antes fragmentados são os *parceiros* – indivíduos que queiram se somar a essa iniciativa compartilhando infraestrutura e tempo. Eles são convidados a acolher os alunos no contraturno, associando-se a esse novo projeto pedagógico – e os *monitores* ou *oficineiros* – selecionados entre os alunos do ensino médio, com idade igual ao acima

---

<sup>7</sup> *Bairro Escola: Fazendo de Nova Iguaçu uma Cidade Educadora*, Coordenação-geral do Programa Bairro Escola, mimeo, 11 páginas, 2006.

dos 16 anos, ou já cursando a universidade (para determinadas atividades). Remunerados<sup>8</sup> e com carga horária semanal de 20 horas, os monitores<sup>9</sup> deveriam “cuidar” dos alunos do Programa Bairro Escola nas atividades de contraturno, após receber um treinamento específico.

A partir dessa concepção, o Programa Bairro Escola se estrutura em três vertentes básicas: a primeira, a do projeto de Educação Integral, apoia-se na implantação do Horário Integral – HI; a segunda, a do projeto de Requalificação Urbana, visa a realização de um conjunto de obras públicas – pavimentação de ruas e calçadas, recuperação de praças, etc, que garantam a circulação nos bairros da cidade, notadamente naqueles mais carentes da atenção da administração municipal. Uma terceira dimensão foi pensada e enunciada - Defesa dos Direitos Humanos e Redução da Mortalidade Infanto-Juvenil. Ela deveria orientar a seleção dos monitores e jovens educadores<sup>10</sup> que seriam responsáveis por estabelecer a ponte entre entidades parceiras e os alunos da rede municipal de ensino, público-alvo do Programa Bairro Escola, assumindo, na medida de suas possibilidades, responsabilidades como animadores de “ações específicas de acordo com as habilidades pessoais de cada um: oficinas de dança, oficinas de música, oficinas de informática, intervenção urbana com grafite, escuta social, cartografia urbana, oficinas de memória do bairro, oficinas de ‘contação’ de histórias, oficinas esportivas, oficinas de pesquisa e estudo, oficinas de robótica e mecânica, oficinas de culinária etc”. Assim, estar-se-ia fortalecendo a dimensão “direitos humanos”. Já o enfoque “redução da mortalidade infanto-juvenil” implicaria prioridade de cobertura nas ações da Prefeitura voltadas para prevenção da violência e promoção da saúde.

Na prática, o HI e a Requalificação Urbana costuraram a espinha dorsal do Programa.

O Horário Integral (HI) é formulado a partir da multiplicação de atividades extraclasse, a serem realizadas em espaços cedidos por parceiros, contemplando ações culturais, artísticas, de esporte, que promoveriam o acesso a dimensões de formação *lato sensu*, cuja oferta era até então inexistente no âmbito da rede municipal de Nova Iguaçu.

---

<sup>8</sup> Jovens cursando o ensino médio recebiam R\$ 183,00 e os universitários, R\$ 300,00.

<sup>9</sup> Segundo a Coordenação-geral do PBE, a grande maioria dos monitores contratados ao longo do Programa, tinha entre 17 e 18 anos, ainda no ensino médio, portanto. In *Bairro Escola: Inovação na Estruturação da Rede de Proteção Local em Nova Iguaçu. Relatório Parcial I*, Coordenação-geral Lavinias L., 128 páginas, março de 2008, página 40.

<sup>10</sup> O público que desenvolveria tais funções seriam “10.000 adolescentes e jovens que fazem parte de uma série de programas federais e municipais voltados para a Juventude, além dos estagiários e os estudantes universitários” (*Bairro Escola: Fazendo de Nova Iguaçu uma Cidade Educadora*, Coordenação-geral do Programa Bairro Escola, mimeo, 11 páginas, 2006, página 8).

A Requalificação Urbana previa melhorias na infraestrutura de circulação dos alunos entre a escola e o espaço cedido pelos parceiros, considerando, assim, recuperação de calçadas, instalação de faixas para travessia de pedestres, instalação de equipamentos em praças e jardins, reforma e construção de escolas, arborização, comunicação visual, saneamento, arte urbana, etc. O circular das crianças e adolescentes pela cidade sinalizaria recuperação da qualidade de vida urbana. Ao avançar sobre a cidade, a escola transformaria os espaços degradados e desinvestidos pela comunidade. Ao se reinventar, ela reinventaria tais espaços e com isso uma nova cidade, mais humanizada e homogênea.

O Programa Bairro Escola constitui-se, assim, como um conjunto de ações (intervenções formais e educativas não-formais, além de vivências educativas informais) que, buscando superar problemas sociais e educacionais que contribuem para a manutenção ou mesmo ampliação das desigualdades, tem por base a ideia de que o processo educativo deve se estender para além das atividades escolares tradicionais e dos limites físicos da escola. Esse processo tem como objetivo primordial a oferta de uma Educação Integral, ou seja, de uma educação que favoreça o desenvolvimento de todas as potencialidades do indivíduo, habilitando-o a uma participação social, política e econômica mais efetiva na sociedade. Essa percepção ampliada do processo educativo implica, necessariamente, numa estreita articulação entre várias áreas da administração municipal, de forma a garantir que as diferentes políticas públicas contribuam para o alcance dos objetivos educacionais propostos. O papel da Coordenadoria-geral do Bairro Escola consistia justamente em promover tal convergência de esforços, estabelecendo sinergias na consecução de um conjunto de ações de cunho setorial.

Na comemoração do primeiro ano de implantação do programa, em 2007, o Ministro da Educação, Fernando Haddad, destacou o Bairro Escola como uma experiência que valeria à pena ser conhecida por outras prefeituras, cujos equipamentos, à imagem de Nova Iguaçu, poderiam ser colocados à disposição das escolas para ampliação da jornada escolar, com ganhos pedagógicos de impacto no curto prazo. À mesma época, o então Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome também defendeu a utilização do programa em outras cidades, considerando-o um projeto da maior importância, primeiro pelas metas de educação em si, mas também como fator fundamental para o desenvolvimento das comunidades urbanas. Para o Ministro, o PBE

seria uma política pública, com acompanhamento e avaliação e, por isso, deveria irradiar-se e servir como referência para outras cidades e para o Brasil.

É nesse contexto que, ao longo de pouco mais de três anos de implantação, o PBE mereceu especial atenção do governo federal, além do apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, alcançando uma imagem institucional extremamente positiva.

Registre-se aqui que o Ministro da Educação frisou em seu discurso quão fundamental era comprometer-se e desenvolver uma iniciativa ambiciosa em nível municipal, sem utilização de recurso suplementar do governo federal. Cabe perguntar desde já se é factível que um município relativamente pobre em termos de receita própria tivesse condições de levar adiante e consolidar um programa de tempo integral na escola, para mais de 60 mil alunos do ensino fundamental, a partir apenas da determinação de seus governantes e da comunidade escolar. O voluntarismo foi a marca registrada desse projeto, em todos os seus níveis, desde a criação do Bairro Escola.

Apesar dessa imagem tão favorável, porque determinada pela adesão a um projeto ambicioso e integral – o das Cidades Educadoras -, e dos apoios recebidos por se tratar de uma inovação institucional arrojada em nível municipal, num governo de ruptura com o quadro político conservador e gestão deplorável prevalecentes na Baixada Fluminense<sup>11</sup>, a avaliação<sup>12</sup> apontou uma realidade bastante diversa, principalmente no que se refere aos objetivos estritamente pedagógicos, ou seja, aqueles ligados à democratização do acesso ao conhecimento e formação. Além dos dados quantitativos, indispensáveis à análise do grau de cobertura alcançado pelo Programa, e obtidos através da condução de um *survey*<sup>13</sup> domiciliar, a avaliação realizada incluiu a opinião/percepção de todos os segmentos nele envolvidos – agentes pedagógicos, diretores de escola, professores, familiares dos alunos participando ou não do HI, membros do Comitê Gestor, parceiros e oficinairos ou monitores –, através de entrevistas e realização de grupos focais, para apreender como se deu o processo de implantação do Programa e os resultados efetivamente alcançados. Os resultados desta avaliação são o objeto deste artigo.

---

<sup>11</sup> O Programa Bairro Escola foi criado e implementado na gestão do Prefeito Lindberg Farias, do PT.

<sup>12</sup> Financiada pela FINEP, Diretoria de Tecnologias Sociais.

<sup>13</sup> Amostra estratificada segundo a condição de participação no HI: i) participa; ii) nunca participou; iii) participou mas saiu. Ela foi retirada do *screening* realizado em 25 escolas que participavam há no mínimo 8 meses do PBE. Para detalhamento do Plano Amostral ver Bairro Escola: inovação institucional da rede de proteção social em Nova Iguaçu. Relatório Parcial III. Screening, Amostra e Survey. Coordenação-geral: Lavinias L. Apoio FINEP, 2008, 199 páginas.

A questão que emerge a partir da análise dos resultados da avaliação do PBE e da percepção que os segmentos diretamente envolvidos têm do programa, é se de fato se pode considerar o PBE como um programa exitoso e, por isso, um programa-modelo, quando os dados indicam, em termos quantitativos e qualitativos, resultados bastante modestos, ao que se acrescenta um distanciamento dos conceitos básicos que orientam a estruturação das Cidades Educadoras e a oferta de Educação Integral.

Na busca de resposta a essa questão sobressai a constatação de que a divergência entre os resultados da avaliação e a percepção da coordenação-geral quanto à efetividade do programa não constitui exatamente uma novidade na área educacional e das políticas públicas, onde os interesses políticos podem se sobrepor às evidências empíricas e determinar a continuidade, a ampliação ou mesmo a suspensão de um projeto, independentemente da natureza dos resultados efetivamente alcançados.

## **2. BALANÇO: Os resultados da avaliação do Programa Bairro-Escola<sup>14</sup>**

Ao final de 2008, quando tem início a avaliação do PBE, apenas 25 escolas das 102 que compunham à época a rede municipal haviam sido incorporadas ao Programa há no mínimo oito meses<sup>15</sup>. Entretanto, nem todas as crianças nelas matriculadas integravam o Programa Bairro Escola. Diante da falta de condições para atender à demanda – aproximadamente 60 mil alunos regularmente inscritos nas escolas municipais -, a Coordenadoria do PBE selecionou algumas escolas para dar o pontapé inicial no projeto e, em paralelo, delegou aos pais a responsabilidade de decidir sobre a participação das crianças no HI. Cabia-lhes assinar um termo de adesão se julgassem oportuno que suas crianças se beneficiassem do turno integral na escola.

Portanto, o HI começa restringindo o acesso de crianças e jovens dentro das escolas que aderiram ao Programa nos bairros previamente selecionados como prioritários para as ações de intervenção urbana. Isso por si só provocaria um viés de

---

<sup>14</sup> Os dados citados neste item têm como fonte os seguintes Relatórios: Relatório Parcial IV, da Pesquisa “Bairro-escola: inovação na estruturação da rede de proteção local em Nova Iguaçu”, Coordenação-geral: Lavinias, L., apoio FINEP, 2008. Relatório Parcial V: Avaliação do Processo de Implementação do Bairro Escola: parceiros e diretoras das escolas envolvidas com o Programa. Coordenação-Geral: Lavinias L., apoio FINEP, 2009, 88 páginas; Relatório da Pesquisa Ação. Avaliação do Programa Bairro Escolas pelos Diretores das Escolas, Coordenação-Técnica: Cândida Melo (IP-UFRJ), apoio FINEP, 2009, 71 páginas.

<sup>15</sup> Por ocasião do *screening*, mais 9 escolas passaram a integrar a rede do PBE, porém nestas o estágio de desenvolvimento do Programa o HI era ainda bastante elementar e pouquíssimo estruturado, indicando que seria inócuo tentar avaliar como se deu o processo de implementação naquelas novas unidades. Tudo estava por fazer.

seleção, pois provavelmente os pais que dispuseram das informações adequadas para decidir de forma consciente sobre as vantagens do HI foram poucos. Assimetrias de informação sem dúvida contribuíram para reduzir a demanda e resolver déficits de vagas pelo lado da oferta. Na prática, não sendo um programa compulsório, o Bairro Escola pode ter promovido discriminação no acesso e desigualdade do ponto de vista das oportunidades, gerando iniquidades.

O processo de avaliação do PBE enfrentou grandes dificuldades, a maioria delas decorrente da inexistência de instrumentos de registro<sup>16</sup> e controle das atividades desenvolvidas nas escolas da rede municipal de ensino de Nova Iguaçu que implantaram o Horário Integral – HI, assim como produto da frágil articulação entre as atividades escolares e aquelas que objetivavam a requalificação urbana. Apesar de se encontrar, em cada uma dessas escolas, um professor responsável pela coordenação do HI e apesar da existência de um Comitê Gestor que, supostamente, coordenaria todas as ações desenvolvidas no âmbito do programa, as informações fornecidas à equipe de avaliação pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED), pelas unidades escolares ou pela Coordenadoria do PBE se mostraram incompletas, inconsistentes e, em várias situações, contraditórias.

A tônica da coordenadoria-geral do programa foi difundir a ideia de que o PBE constituía uma prioridade que serviria para articular políticas públicas desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu desde o ano de 2006, para o quê se lançava mão de dados que confirmavam ser aquele um programa exitoso. Os problemas então detectados pela Coordenadoria diziam respeito não ao programa propriamente dito, mas a questões de praxe na esfera pública, principalmente na área das políticas sociais, quais sejam: (i) a falta de recursos para as obras que compunham as metas de melhoria dos prédios escolares e de requalificação urbana – o que seria minimizado com a chegada de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado pelo governo federal e (ii) a dificuldade em romper com a estrutura formal da Prefeitura Municipal, para a realização de ações que subentendiam a integração de áreas que sempre tiveram

---

<sup>16</sup> A ausência de registros sobre todos os alunos regularmente inscritos no ensino fundamental tais como pautas de frequência, listagens por escola, por série/ano, era a regra. Da mesma maneira, não existia nenhum documento que, de fato, comprovasse com rigor quem, dentre as crianças matriculadas no ensino fundamental, estavam igualmente inscritas no Bairro Escola. A Coordenadoria-Geral do Bairro Escola não dispunha dessas informações elementares em 2008, por razões várias, que iam da inexistência de um formulário único preenchido em todas as escolas, até a falta de equipamento (computadores em rede, sistema de informações integrado e compartilhado, para atualização constante da listagem) que permitisse acessar, sem risco de erro, o universo integral do alunado beneficiado pelo Horário Integral. A pesquisa teve de proceder a um *screening* nas 25 escolas que aderiram ao PBE para identificar o universo dos alunos matriculados e dos que frequentavam o HI, dados esses até então ausentes dos registros da Prefeitura,



seus projetos próprios, específicos, compartimentados e funcionavam de maneira isolada, visto que o PBE previa articular ações nas áreas da saúde, da segurança pública, dos transportes, da educação, etc. O Programa Bairro Escola deveria promover a intersetorialidade e, ao mesmo tempo, fortalecê-la através dos resultados alcançados.

Um ponto bastante enfatizado como positivo pela equipe de coordenação foi o processo de divulgação do programa e a conseqüente adesão ao mesmo por parte das escolas e das comunidades atendidas, seja por seus objetivos estritamente educacionais/escolares, seja por seus objetivos ligados à requalificação urbana e à democratização do acesso à educação, à cultura, ao lazer, à saúde, etc. principalmente para as populações tradicionalmente excluídas do exercício dos direitos básicos de cidadania, que seriam chamadas a constituir conselhos gestores locais do PBE, nos bairros e escolas nos quais o programa fosse implantado. Nesse sentido, o PBE estaria se firmando também como um importante instrumento de desenvolvimento da cidade e da sociedade local, seja pela melhoria do desempenho escolar dos alunos da rede municipal de ensino – objetivo expresso na meta de elevação do IDEB do município<sup>17</sup> -, seja pela melhoria das condições de vida dos moradores da cidade, seja ainda pelo seu estímulo, nas comunidades atendidas, a uma participação democrática.

Nesse sentido, para a equipe de coordenação, o grande diferencial do programa era a rede de parcerias que as escolas municipais estavam estabelecendo com a sociedade, pois o uso de espaços ociosos em clubes e igrejas e outras instituições sociais tanto diminuiria consideravelmente os custos de implantação do Horário Integral, tornando o programa viável, como contribuiria decisivamente para o envolvimento da comunidade na tarefa de educar, característica fundamental ao projeto de transformação da cidade de Nova Iguaçu numa Cidade Educadora. O objetivo da Prefeitura era o de estender o programa às todas as escolas municipais de Nova Iguaçu e atender a mais de 60 mil alunos até o final de 2007, incluindo-se todos os alunos da rede municipal cujas famílias recebiam recursos do Programa Bolsa-Família<sup>18</sup>.

Em contraste com esse discurso que apontava o sucesso do PBE, reuniões formais com professores e diretores de escolas que já haviam implantado o HI, assim como com a titular e com membros da equipe técnica da Secretaria Municipal de

---

<sup>17</sup> IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, indicador educacional resultante das médias obtidas pelos alunos na Prova Brasil e das taxas de aprovação, evasão e matrícula nas unidades escolares e redes públicas de ensino. Não foi feita nenhuma avaliação rigorosa que permita inferir que houve melhoria no IDEB municipal por força do PBE.

<sup>18</sup> MDS, 11/05/2007 – disponível em <http://www.mds.gov.br/noticias/programa-bairro-escola-faz-um-ano-e-ministro-patrus-participa-das-comemoracoes-em-nova-iguacu/> em 14/08/2009.

Educação de Nova Iguaçu – SEMED, sugeriam a existência de dificuldades na relação das unidades escolares com o Comitê Gestor do PBE, causadas inicialmente pela forma como o programa teria sido introduzido na rede municipal de ensino – impositiva (*top-down*), segundo alguns professores – ao que se acrescentava a percepção, compartilhada pela equipe da SEMED, de que os representantes da área da Educação não estavam tendo a devida participação na tomada de decisões em várias etapas da implantação do programa. Por exemplo, os contatos iniciais, a definição de critérios, os processos de contratação de parceiros e de monitores, assim como o controle das atividades dos monitores do contraturno, estavam centralizados na coordenadoria-geral. Em consequência, se as parcerias e a ação dos monitores não se desenvolviam a contento, as escolas não tinham qualquer autoridade formal para cobrar resultados e para decidir pela dispensa e substituição por novos parceiros e/ou novos monitores.

Nesse mesmo âmbito, um dos pontos de divergência entre a SEMED e a coordenadoria do PBE era o fato de os monitores encarregados das aulas de reforço serem selecionados entre alunos dos cursos de formação de professores em nível médio<sup>19</sup>, modalidade de formação desaconselhada pela própria Lei 9394/96, de Diretrizes e Bases da Educação, que determina que o magistério do Ensino Fundamental seja composto por professores formados em instituições de nível superior, principalmente quando se tratar das séries iniciais, considerando a necessidade de se garantir um bom trabalho pedagógico na etapa da alfabetização, que se estende pelos quatro primeiros anos escolares e se revela a maior responsável pelos altos índices de fracasso escolar.

Foi possível observar também a fragilidade da articulação entre o trabalho pedagógico desenvolvido nas escolas, nas classes regulares, e as atividades realizadas no contraturno. Além de uma rotatividade significativa – os alunos entravam e saiam do PBE com alguma facilidade e nem sempre essas saídas e inclusões apareciam nos diários de classe - os poucos registros existentes evidenciavam que, em grande parte das turmas, os alunos do HI eram minoria e, por isso, os professores direcionavam seu trabalho pelas necessidades dos demais alunos, que não integravam o PBE<sup>20</sup>. Subentendia-se, então, que o planejamento e a condução das atividades do contraturno

---

<sup>19</sup> A opção por lançar mão desses jovens nas atividades de monitoria também trouxe repercussões negativas junto aos pais de alunos das escolas que implantaram o HI, como se poderá ver mais adiante.

<sup>20</sup> Em algumas turmas, apenas um ou dois alunos participavam do HI, num total de 30 a 40 alunos. Essa percepção inicial se confirmou na pesquisa de avaliação, quando se constatou que a população escolar integrada ao HI representa apenas 7% do total de alunos das escolas pesquisadas ( Relatório Parcial IV – Análise Descritiva do *Survey* do Programa Bairro Escola. Coordenação-geral: Lavinias L. Jan/2009).

nem sempre estavam em consonância com o planejamento, desenvolvimento e avaliação das atividades realizadas em sala de aula, assim como nenhum tratamento diferenciado seria dispensado aos alunos do HI, buscando uma necessária articulação entre turno e contraturno e a obtenção de informações que permitissem analisar a influência do contraturno no desempenho dos alunos participantes do PBE.

Diante desse cenário pouco consistente, de escassas informações e algumas delas conflitantes, estratégias foram criadas de forma a se obter, junto às escolas e às famílias dos alunos, dados e informações indispensáveis à identificação do grau de efetividade do referido Programa<sup>21</sup>, desencadeando então um processo de avaliação no qual constatou-se, em primeiro lugar, que a cobertura do Programa estava muito aquém dos resultados divulgados e das metas estabelecidas em 2007.

De acordo com depoimentos da coordenadoria-geral do PBE em eventos de divulgação do programa, ao final do seu primeiro ano de funcionamento, o Bairro-Escola estaria implantado em 30 escolas de Nova Iguaçu e atenderia a 23 mil crianças, que participariam de ações socioeducativas no contraturno escolar, com atividades nas áreas de cultura, arte, esporte, lazer e reforço de aprendizagem. O Comitê Gestor anunciava que, em 2008, o Horário Integral atingiria 100% das escolas e todas as turmas do ensino fundamental na rede municipal de Nova Iguaçu, ou seja, 102 escolas e cerca de 60 mil alunos.

Os dados da avaliação jogam por terra o balanço acima.

#### Da Cobertura:

Indicam os dados da avaliação que, no segundo semestre de 2008, o número de escolas com o HI verdadeiramente implantado e operacional (fase de execução) era de 25, número superior ao de 2007, porém ainda longe da universalização da rede. Conforme os registros das 25 escolas que participaram do *survey*<sup>22</sup>, em 2008, num total de 13.396 alunos nelas matriculados, apenas 2.844 participavam do HI. Em síntese, o grau de cobertura do HI nessas escolas era de 21%, ou seja: 2 em cada 10 alunos matriculados participavam do Programa. Se considerarmos o total de matrículas em

---

<sup>21</sup> Para conduzir a pesquisa empírica, foi necessário cadastrar inicialmente, através de um *screening*, todos os alunos matriculados nas 25 escolas que desde 2007 já haviam implementado o Horário Integral, de modo a dispor de uma listagem que permitisse sortear uma amostra aleatória, representativa de todo o universo (a SEMED não dispunha de uma planilha com todos os nomes dessas crianças, que permitisse o desenho do plano amostral) Fonte: Relatório Parcial IV – Análise Descritiva do *Survey* do Programa Bairro Escola. Coordenação-geral: Lavinias L. Jan/2009.

<sup>22</sup> Das 34 escolas onde se afirmava haver alunos participantes do HI foram selecionadas 25, nas quais efetivamente o PBE funcionava. Nelas foi aplicado o *screening* e foram obtidos e organizados os dados que serviram de base à realização do *survey*.

toda a rede, a estimativa é de que menos de 7% do público-alvo – alunos regulares das escolas municipais de ensino fundamental – tinham acesso ao HI no ano de 2008, percentual extremamente reduzido diante dos números divulgados pela Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu. A ausência de registros formais sobre matrículas e alunos participantes do HI favoreceu a ficção de uma cobertura mais ampla que a real.

#### Do Acesso a Outras Políticas e Programas:

Do ponto de vista da inserção do público-alvo em outras ações voltadas para o combate à violência e a promoção da saúde, o *survey* domiciliar revelou que o conjunto de pequenos programas em execução pela Prefeitura não tinha qualquer incidência sobre os alunos do PBE (ausência de escala, participação insignificante da população). Logo, o objetivo de fomentar a intersetorialidade para promover uma melhor cobertura da população através de seu acesso a um conjunto de serviços prioritários revelou-se meta não alcançada no âmbito do Bairro Escola. Segundo os familiares entrevistados, participar do PBE não lhes facilitou acesso a outros programas sociais da Prefeitura, nem tampouco garantiu cobertura preventiva na área da saúde.

Os bons resultados do HI destacados massivamente pelas famílias dos alunos foram i) o acesso a atividades extraescolares no contraturno, novidade curricular no ensino fundamental e ii) melhoria na segurança alimentar das crianças, que por permanecerem na escola das 7h00 às 16h00 recebiam maior número de refeições, até cinco. Há que assinalar, entretanto, que HI não instituiu um padrão único no que tange o número de refeições diárias ofertadas, prevalecendo grande variação entre escolas: 60% dos alunos do HI recebiam entre 3 a 5 refeições diárias na escola. Já no caso dos alunos que não participavam do HI, verificou-se que dois em cada três recebiam somente uma ou duas refeições diárias na escola. E 20% deles não recebiam nenhuma refeição. É fato que no caso do HI, o número de alunos sem alimentação escolar mostrou-se irrisório. Esse foi, sem dúvida, um grande diferencial entre alunos que participavam do HI e não participantes. Ainda assim, não se instituiu um padrão de referência acerca do número de refeições mínimo que alunos do HI ou de toda a rede deveriam receber.

### Das Parcerias como Mecanismo de Transbordamento da Escola na Cidade:

Pouco significativo também foi o impacto do PBE no que se refere às parcerias. Contatos preliminares estabelecidos antes da avaliação, junto à coordenação do programa e às unidades escolares, demonstravam a ausência das escolas na negociação com os possíveis parceiros; registrava-se também a divergência nas informações sobre quantos eram e quem eram os parceiros de cada escola participante do HI<sup>23</sup>, produto tanto da falta de um controle mais efetivo dessas relações de parceria, quanto pela possibilidade de desistência do parceiro, a qualquer momento do período letivo e independentemente das necessidades dos alunos. A pesquisa de avaliação revelou que havia apenas 56 parceiros ativos em 2009 no âmbito do PBE. Isto corresponde a 2/3 do número aventado pela Coordenadoria-geral (75). De fato, 1/3 dos parceiros já havia abandonado o Programa em 2009. Ademais, observou-se uma distribuição desigual dos parceiros: havia escolas com apenas um parceiro, e outras, com até quatro parceiros. Uma escola não dispunha de nenhuma parceria, o que em tese, contrariava a lógica do Programa.

É necessário destacar que, na verdade, a diversidade das atividades do contraturno estava condicionada à quantidade e às características dos parceiros. Sendo assim, as escolas que se situavam nos bairros mais estruturados e melhor servidos de equipamentos e espaços adequados às atividades previstas para o contraturno apresentavam enorme vantagem diante daquelas situadas em bairros mais carentes. Esta é, com certeza, uma boa explicação para o fato de os parceiros mais frequentes, conforme indicou a pesquisa, serem as igrejas (50% das parcerias existentes), cujos salões paroquiais e espaços destinados às escolas dominicais se prestam mais facilmente às atividades de reforço escolar ou atividades culturais. Outra “parceria” que apareceu como numericamente importante foram os espaços públicos – praças e campinhos de futebol, principalmente –, que permitiam a realização de atividades esportivas e recreativas, dependendo, entretanto, das instalações e equipamentos disponíveis e das condições climáticas. Esse perfil de bom número dos “parceiros” parece-nos desqualificar a função, pois o uso de áreas públicas não implica forçosamente uma relação de construção de identidades, baseada em apoio mútuo, cooperação e aderência. Usar a infraestrutura municipal não pode ser interpretada como construção de parcerias.

---

<sup>23</sup> Na fase inicial de coleta de dados, observou-se que as informações disponibilizadas pelo Comitê Gestor nem sempre eram confirmadas no contato direto com as escolas e com a SEMED.

De todo modo, a rotatividade dos parceiros, seu número inferior ao propalado e o predomínio de instituições religiosas e equipamentos públicos coletivos são elementos que devem ser considerados porque, de um lado, indicam o pouco envolvimento de outras instituições e das comunidades com o projeto; de outro, confirmam alguns depoimentos anteriores à avaliação, de professores e diretores das escolas que implantaram o HI, de que o estabelecimento dos contratos de parceria ocorria sem um levantamento prévio das necessidades dos alunos e das atividades educativas que deveriam compor o contraturno. Eram escolhas aleatórias, desprovidas de formalização. Atesta tal fato a prevalência da informalidade nos “contratos” de parceria, geralmente orais (32% dos parceiros afirmaram ter assinado um termo de compromisso de parceria). Da mesma maneira, apenas 1/3 dos parceiros (18 em 56) entrevistados afirmou ter-se comprometido com o HI por 12 meses. Tais características reforçam o baixo grau de institucionalidade das parcerias, com acertos que variavam de caso a caso e nem sempre eram cumpridas, dando lugar a queixas recorrentes. A mais frequente delas, a de que a Prefeitura raramente honrava o ressarcimento dos gastos de energia, água e outros recursos de infraestrutura, originados pelo uso dos espaços cedidos pelos parceiros, nem tampouco cobria os “estragos” causados nas instalações pelas crianças durante as atividades recreativas. Isso porque foi apontado por 55% dos parceiros que a contrapartida acertada com a prefeitura – quando existia - era a manutenção do local, o que na prática, não ocorria.

Outra queixa recorrente por parte dos parceiros do ponto de vista da gestão do Programa dizia respeito ao perfil dos oficineiros, responsáveis diretamente pelas atividades realizadas no contraturno escolar. Para aqueles, estes tinham dificuldades em “cuidar de todas as crianças” e acabavam sobrecarregando o parceiro na sua “função social”. A tabela 1, abaixo, retrata a avaliação dos parceiros na sua relação com a Prefeitura, com os oficineiros e sua percepção sobre a evolução do programa e sua gestão. A escala das notas ia de 0 a 5. Em todos os quesitos, as notas máximas (4 e 5) foram minoritárias.

**Tabela 1- Nota dos Parceiros sobre o Programa Bairro Escola**

	Nota de 0 a 2	Nota 3	Nota de 4 a 5	NS/NR
<b>Relação entre os parceiros e a prefeitura</b>	<b>36,3%</b>	<b>24,6%</b>	<b>20,3%</b>	<b>18,8%</b>
<b>Informação sobre a evolução do programa e sua gestão</b>	<b>41,9%</b>	<b>11,6%</b>	<b>27,5%</b>	<b>18,8%</b>
<b>Relação entre os parceiros e os oficineiros das oficinas</b>	<b>31,8%</b>	<b>15,9%</b>	<b>27,5%</b>	<b>24,8%</b>

Fonte: Pesquisa Bairro-Escola - Levantamento com parceiros - 2009

### Da Relação com o Corpo Docente<sup>24</sup>:

Os diretores que integraram os seminários de pesquisa-ação revelaram compreensão do PBE bastante fragmentada (conceito e objetivos). Destacaram como principal problema para execução do HI o descompasso entre aquilo que o governo municipal se comprometeu a fazer e o que realmente foi realizado, seja em relação aos parceiros, aos pais ou às escolas. Julgaram que a propaganda do Programa gerou descrédito por estar muito distante do que era o Bairro Escola na prática. O despreparo dos monitores/oficineiros<sup>25</sup> do HI também foi ressaltado como um dos graves problemas a explicar a baixa eficácia do contraturno.

Metade considerou a falta de apoio no cotidiano da implementação do Programa e a ausência de uma agenda comum entre as escolas como obstáculos à consolidação do HI. Além disso, mudanças frequentes no quadro de pessoal na Secretaria de Educação tornaram as informações e o conhecimento sobre o Programa ainda mais fragmentados, impedindo que as experiências fossem compartilhadas e assimiladas, de modo a gerar algum grau de cooperação entre as unidades no enfrentamento de desafios similares. Dentre os aspectos que prejudicaram a execução do HI citaram: i) implementação desordenada em várias escolas e ao mesmo tempo, sem considerar as condições básicas para a implementação do contraturno (as escolas carecem de infra-estrutura física adequada, de profissionais capacitados, de alimentação, de recursos humanos, pedagógicos e de parcerias); ii) gestão deficiente por falta de organização das ações do Programa (planejamento para o horário intermediário, acompanhamento do Programa e de seus resultados); e iii) a adesão ao Programa foi compulsória. Nem os diretores, nem suas equipes consideraram ter sido envolvidos no processo de formulação e desenho, de modo a contribuir com a sua experiência para a consolidação do HI. Tampouco puderam negociar a implementação do mesmo em suas escolas.

Como aspecto positivo do Programa, os diretores elegeram o conceito central do Bairro-Escola, com exceção do 3º eixo, o de Defesa da Vida, sobre o qual sabiam muito pouco. Algumas ações de requalificação urbana nos bairros, como a sinalização de trânsito ou a pavimentação de ruas também, foram identificadas como benefícios do Programa. A oportunidade de os alunos realizarem atividades como informática, dança

---

<sup>24</sup> Adotou-se como metodologia para levantar a avaliação docente acerca do PBE a pesquisa-ação. Participaram de dois seminários os diretores de todas as 24 escolas onde havia sido instituído e funcionava regularmente o PBE.

<sup>25</sup> Cabe informar que o grupo de oficinairos do PBE foi constituído majoritariamente (73%) por estudantes do Curso Normal e 23% eram estudantes do ensino médio (não-normalistas).

e artesanato, por exemplo, foi igualmente valorizada pelos diretores. Alguns mencionaram que os alunos se tornaram mais solidários, sociáveis e mais estimulados a frequentar a escola. O contraturno foi também considerado pelos diretores como uma ação de proteção às crianças, que ficavam menos “*soltas nas ruas*”, facilitando a vida dos pais que precisavam deixar seus filhos para trabalhar.

#### Da Requalificação Urbana:

As respostas das famílias participantes do *survey* indicaram que a execução do PBE deixou bastante a desejar no que se refere às ações de requalificação urbana e melhoria da qualidade de vida.

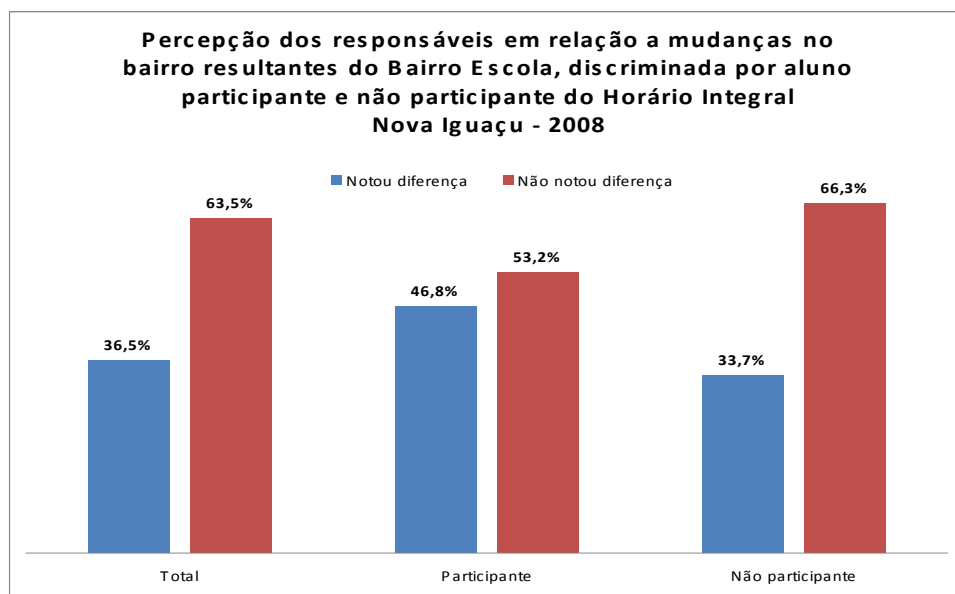
A pesquisa procurou captar a percepção dos entrevistados acerca das mudanças introduzidas pelo Bairro-Escola em seu bairro, discriminando as respostas entre participantes e não-participantes do Horário Integral, conforme consta do gráfico 1. De modo geral, 2/3 dos entrevistados não perceberam mudanças decorrentes da implementação do Programa Bairro-Escola em sua área de residência. As famílias com filhos no HI parecem reconhecer algumas melhoras: 46,8% responderam positivamente contra 33,7% no caso das não-participantes. O saldo de toda maneira parece tímido, já que uma das pernas do Bairro-Escola era a modificação no uso e interpretação do território, de modo a promover uma nova identidade e maior participação cidadã. No tocante a este tópico, cabe recordar que boa parte das melhorias urbanas introduzidas dizia respeito especificamente ao trajeto percorrido pelos alunos do HI, a partir das escolas em que estavam matriculados até os locais onde seriam desenvolvidas as atividades do contraturno<sup>26</sup>. Sendo assim, é possível deduzir que as melhorias efetivamente realizadas tiveram impactos mais significativos no cotidiano familiar daqueles alunos que residiam no entorno imediato das escolas participantes do PBE.

---

<sup>26</sup> Nesses trajetos o PBE previa a recuperação de calçadas, colocação de sinais de trânsito nos cruzamentos, recapeamento e/ou pavimentação de ruas e avenidas, recuperação de parques e praças públicas, construção de muros em terrenos baldios, etc.



**Gráfico 1**



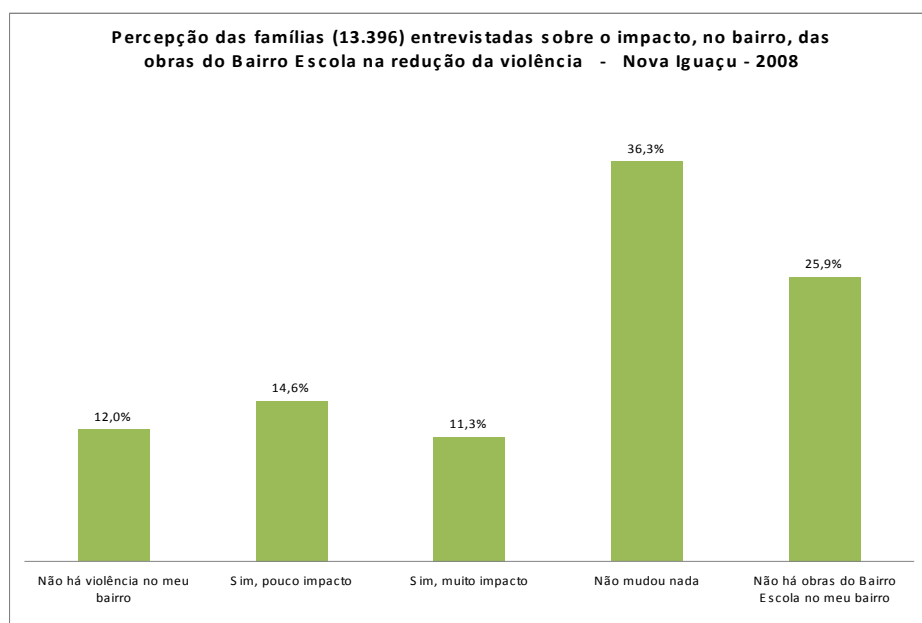
Foi igualmente perguntado às famílias se as obras do Bairro-Escola estavam contribuindo para a redução da violência lá onde foi observada. Essa questão é relevante em razão da filosofia do Programa que associa a revalorização e requalificação do território ao projeto pedagógico. Vale à pena recordar a centralidade desse processo de ressignificação do bairro na consolidação de uma política educadora para toda a cidade. Na sua origem, o Bairro-Escola cria novos espaços pedagógicos para além dos muros escolares. “A escola e seu entorno são os locais privilegiados das intervenções urbanas e todos os lugares do bairro e da cidade são considerados potencialmente pedagógicos. A rua, a praça, a casa, a loja, a igreja, o clube, o posto de saúde, o centro cultural, os caminhos: todos esses espaços passam a atuar sob a influência da escola e do seu projeto pedagógico-institucional”<sup>27</sup>. Por isso mesmo pareceu-nos importante avaliar a percepção dos respondentes sobre o impacto da reforma urbana introduzida pelo Programa no seu entorno imediato.

O Gráfico 2 traz duas informações de interesse a esse respeito. A primeira é que 26% dos respondentes não identificaram a existência de obras do Bairro-Escola em sua comunidade, embora a escola freqüentada por suas crianças estivesse integrada ao espaço de intervenção urbana prioritário do programa. Talvez o bairro onde se localizasse a escola não fosse aquele da residência do aluno. A impressão que se tem é a de que nem mesmo o trajeto foi remoldado para se tornar “território de integração”. De

<sup>27</sup> Projeto encaminhado à FINEP em 2007, à página 4.

qualquer maneira, um quarto da população entrevistada cujas crianças estudam em unidades onde foi implementado o Bairro-Escola, desde 2007, afirma desconhecer as obras de revitalização urbana do Bairro-Escola.

**Gráfico 2**



Em segundo lugar, o percentual (26%) dos que declararam que as obras de requalificação urbana tiveram algum impacto para prevenir a violência na sua vizinhança (agregando-se as respostas “pouco impacto” e “muito impacto”) é bem inferior àquele registrado pelos que julgam que tais obras não tiveram qualquer impacto (36,3%). É bem verdade que a proposta de revitalização do território promovida pelo Bairro-Escola não visa direta ou exclusivamente a prevenção e redução da violência, mas pode-se supor que, dada sua filosofia, esse seria uma consequência indireta e visível, uma vez que a infra-estrutura deve favorecer “o aumento da mobilidade urbana e a criação de centralidades disseminadoras da educação social e organizadoras do espaço urbano”.

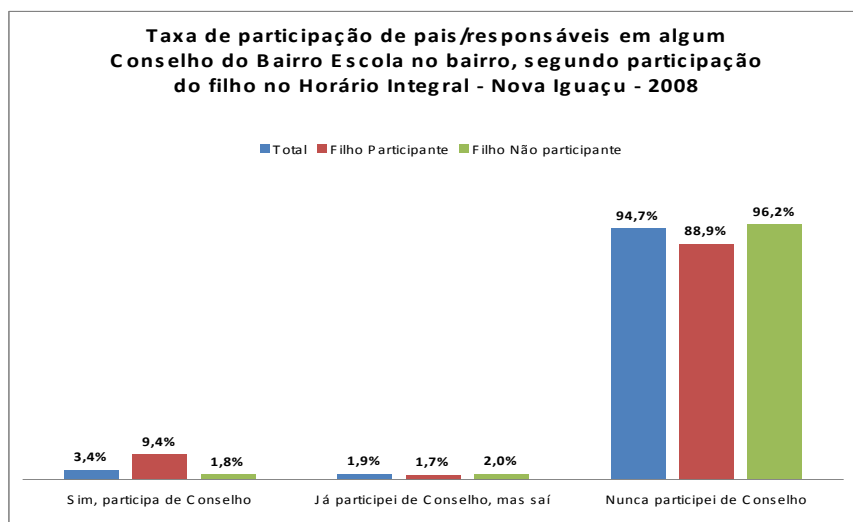
Da participação cidadã e do aumento da informação sobre a escola:

Como familiares e membros da comunidade se relacionaram com as ações do PBE? Dentre os pais de alunos que participavam do HI, observou-se que (i) pelo menos 1/3 não conhecia a Coordenadora do HI da escola de seu filho; (ii) 80% não conheciam

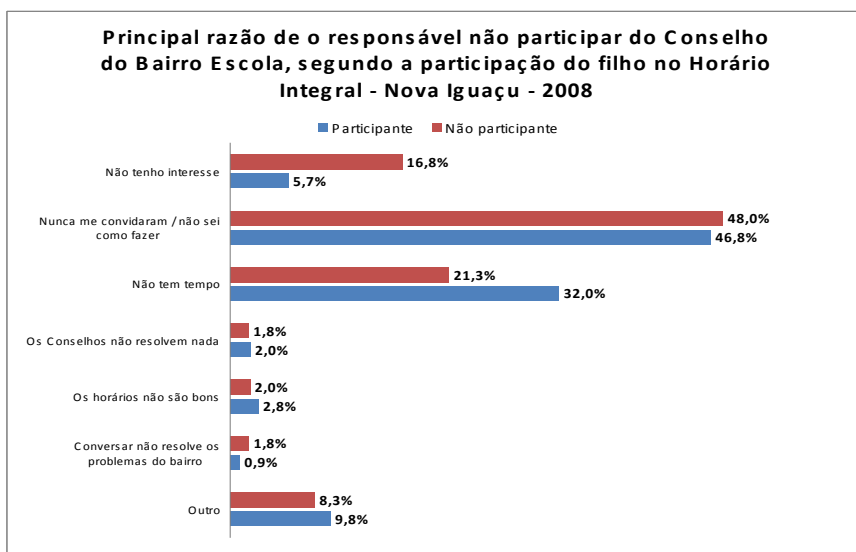
nenhum dos parceiros do HI; (iii) 2/3 nunca haviam conversado com os monitores que cuidavam de suas crianças no HI; (iv) menos de 10% participavam do Conselho do Bairro Escola, como indica o gráfico 3. Além do impacto na cidade e na sua identidade que o Programa deveria proporcionar, espaços de participação foram criados para fomentar a mobilização e fortalecer, através do Bairro-Escola, as redes locais de apoio. Contudo, do ponto de vista da participação de pais e responsáveis nos Conselhos do Bairro-Escola, o *déficit* mostra-se acentuado. O Gráfico 3 não deixa sombra de dúvida acerca da irrelevância que marca esse espaço potencial de atuação política, debate e controle social. Nos dois casos de figura – filho inscrito no HI ou fora do HI -, a quase totalidade (90% ou mais) dos pais e responsáveis declarou não participar.

Há provavelmente um grande desconhecimento acerca do funcionamento e dos objetivos do Conselho do Bairro-Escola. É, aliás, o que transparece do Gráfico 4. Dentre as razões alegadas para nunca ter participado, a de maior peso é justamente “nunca ter sido convidado” ou informado (50% dos respondentes de ambos os grupos). Quase ninguém questiona a validade dos Conselhos nem tampouco sua eficácia, até porque não se sabe exatamente do que se trata.

**Gráfico 3**

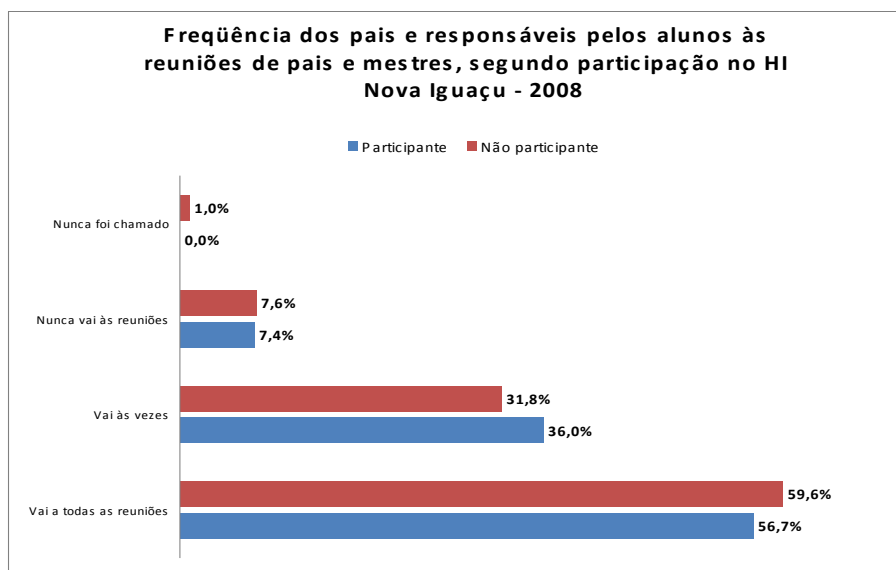


#### Gráfico 4



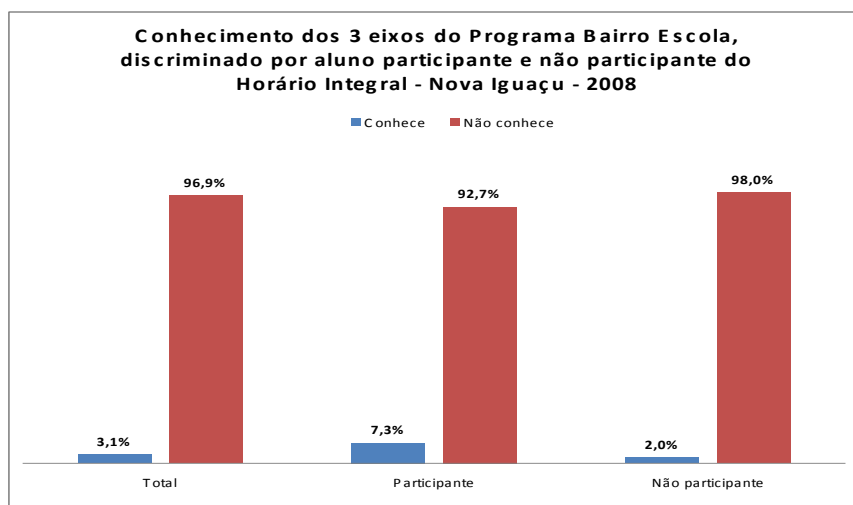
Seria de se esperar que comportamento semelhante – de grande distanciamento – marcasse a relação dos pais/responsáveis com a escola e com a escolaridade de suas crianças. A medir pelo interesse nas reuniões de pais e mestres, ocorre justamente o contrário! Quando se trata de monitorar o desempenho escolar e acompanhar a trajetória dos meninos e meninas na escola, os respondentes – estejam suas crianças ou não no HI – mostram-se participantes assíduos e mobilizados. É o que revela os Gráficos 5. Ele indica que 60% dos pais ou responsáveis não costumam faltar a essas reuniões, enquanto 1/3 comparece de vez em quando. Praticamente nenhum respondente mostrou desconhecer essa convocação, o que indica que a informação entre pais e mestres flui com facilidade e alcança seus objetivos no que tange o monitoramento da vida escolar dos alunos. Observe-se que ter filhos participando do HI ou não parece não discriminar as respostas, todas as alternativas de resposta sendo bastante convergentes.

**Gráfico 5**



Outro dado relevante é o fato de a concepção integral do Bairro-Escola ser ignorada pela maioria das famílias entrevistadas, tivessem elas ou não seus filhos no HI (Gráfico 6).

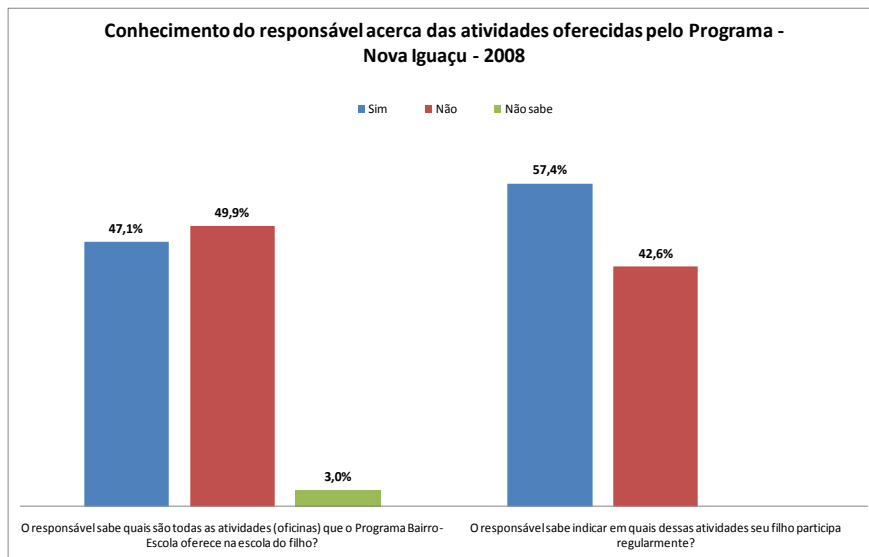
**Gráfico 6**



Em relação às atividades oferecidas aos alunos, esse conhecimento mostrou-se pouco difundido, uma vez que menos da metade dos responsáveis afirmou conhecer todas as atividades/oficinas oferecidas pelo Bairro-Escola no contraturno. Mais grave, mais de 40% não souberam indicar quais atividades em que o filho participava regularmente (Gráfico 7). Isso denota mais uma vez a grande confiança que depositam os pais na instituição escolar. Valorizam-na e acreditam na sua proposta pedagógica,

mesmo sem deter um conhecimento real sobre a oferta de atividades extra-escolares e seus conteúdos.

**Gráfico 7**



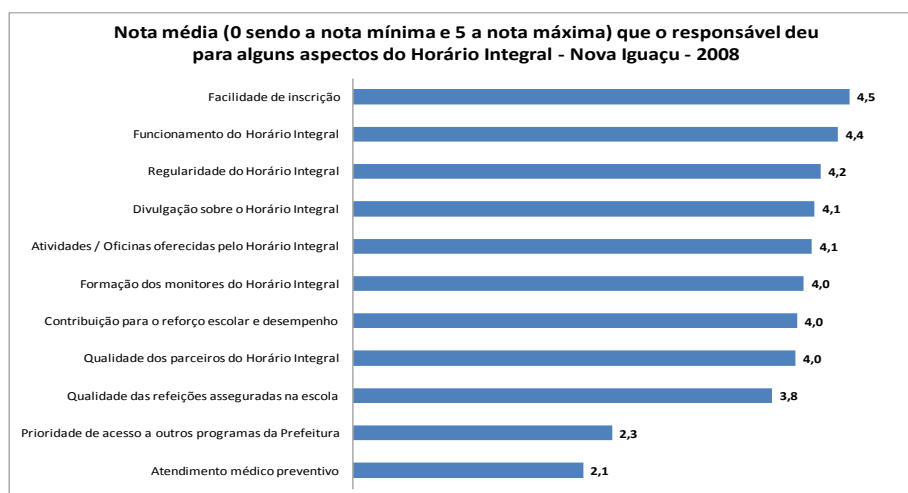
Vale destacar que aqueles que declararam conhecer as oficinas, citaram sobremaneira as de aprendizagem, de esporte, de incentivo à leitura, de cultura/ arte, computação, mas também houve entrevistados que mencionaram oficinas de “brincadeiras e recreação”. De fato, se recordamos o levantamento qualitativo realizado pela equipe de entrevistadores nas 25 escolas pesquisadas, através do preenchimento Ficha de Informações Complementares sobre o Horário Integral, já havia sido apontado pelas coordenadoras do HI e/ou pelas diretoras, que as atividades oferecidas nas oficinas estavam condicionadas aos espaços dos parceiros. Nas palavras de uma coordenadora do HI: “aqui nosso parceiro é a praça que fica perto da escola. Como ela é meio caidinha, não há como o monitor fazer uma aula de vôlei, por exemplo. Então, a cada oficina, ele inventa alguma coisa, faz uma coisa diferente com os alunos”. Talvez seja justamente por essa razão que alguns pais/responsáveis entendem que “brincar” é uma das oficinas do Programa.

Mesmo carecendo de conhecimento e informação sobre a prática cotidiana do PBE, os responsáveis pelas crianças que participavam do HI consideravam-no muito positivo: para a maioria (75,4%), ao participar do HI, as crianças passaram a estudar mais; melhoraram seu desempenho escolar (79,7%); têm mais amigos (90,7%); gostam mais de ir para escola (86,9%); gostam mais de esportes (88,7%); e gostam mais de

desenhar, pintar ou ler (84,7%). Somente 9,5% afirmaram que suas crianças passaram a estudar menos depois de entrar para o HI. Aqui, é preciso observar que essas percepções dos pais quanto ao melhor desempenho dos filhos não encontram respaldo pedagógico, uma vez que nas escolas e nas turmas onde existem alunos participantes do HI não foi feito nenhum acompanhamento específico, nenhum estudo comparativo sobre os desempenhos anterior e posterior à inclusão dessas crianças no PBE.

A avaliação positiva dos pais cujos filhos participavam do HI pode ser igualmente captada pelo Gráfico 8, ressaltando-se, porém, que no mais das vezes os responsáveis dos alunos desconheciam elementos que deveriam fundamentar sua avaliação, tal como assinalado acima. Isso demonstra que havia um *a priori* bastante favorável ao PBE por parte das famílias, embora elas não dispusessem de informação suficiente sobre o que fazia e quem fazia o PBE. Novamente, salta aos olhos a adesão dos pais/responsáveis ao Horário Integral menos por avaliação crítica, e provavelmente mais pela importância que dão ao ensino e pela sua crença na escola, ainda mais acrescida do tempo integral.

**Gráfico 8**



### 3. Em síntese

No conjunto, estes itens apontam para uma questão que não é nova no contexto da crise educacional brasileira, mas cuja superação, supõe-se, deva ser um elemento fundamental numa proposta educacional como a do PBE, que tem como finalidade básica a construção de uma sociedade mais democrática e mais igualitária: trata-se da relação entre a escola e as famílias dos alunos, de modo geral marcada pela postura

autoritária da escola, ao que pode corresponder certo “distanciamento” dos pais; o mesmo se dá entre a escola e a comunidade a que ela serve. A maior participação dos pais na vida escolar de seus filhos em muito depende da “abertura” que a escola ofereça, ou seja, do tratamento igualitário que pais e alunos recebam dos professores e dos gestores da área da Educação, para que se sintam à vontade não apenas para ouvir o que a escola tem a dizer senão para se fazerem ouvir, trazendo suas dúvidas, críticas e sugestões.

Nesse sentido, é extremamente significativo o fato de a justificativa mais freqüente para a baixa participação dos pais no PBE ser justamente “nunca ter sido convidado, ou informado” (50%), ao mesmo tempo em que se registra boa participação nas reuniões bimestrais de pais e mestres na escola. E não deixa de ser intrigante a constatação de que existem pais que comparecem regularmente a essas reuniões bimestrais e consideram que elas são relevantes e esclarecedoras quanto à vida escolar de seus filhos mas, ao mesmo tempo, afirmam que nunca foram adequadamente informados sobre o PBE.

Note-se que o desconhecimento de quem sejam os parceiros do programa e os monitores que trabalham com as crianças no contraturno revela a falta de informações por parte das famílias sobre onde estão e o quê as crianças fazem nesse período o que, entretanto, não as impede de acreditar que suas crianças estão tendo maiores e melhores oportunidades educacionais.

Em resumo, os resultados obtidos na avaliação do PBE indicam que o programa está longe de alcançar os objetivos e metas definidos, em qualquer das vertentes em que seja analisado. Enquanto estratégia de melhoria do desempenho escolar, é impossível avaliar seus impactos, pela falta de acompanhamento e controle específico. Mesmo que a rede municipal de ensino apresente uma elevação do seu IDEB em 2009<sup>28</sup>, não se poderá creditar tal fenômeno às ações desenvolvidas no PBE. No que se refere à requalificação urbana, os dados coletados apontam o desconhecimento, pela maioria das famílias entrevistadas (2/3), de qualquer melhoria urbana decorrente do programa. No que se refere ao maior acesso a programas sociais, o quadro é o mesmo: é patente a precariedade da rede de proteção local, mesmo para aquelas famílias que participam do principal programa social da Prefeitura. Estar no Bairro-Escola não assegura vínculos e

---

<sup>28</sup> Infelizmente, não nos foi possível apresentar aqui esses resultados pois o INEP até final de setembro de 2011 não divulgou os resultados do prova Brasil de 2009, que teria permitido algumas inferências sobre os possíveis impactos do PBE no desempenho escolar, comparando médias das escolas em 2007 e 2009.



cobertura em outras frentes de atendimento importante, notadamente a saúde. A rede, na prática, não existe.

Finalmente, tratando-se dos objetivos mais amplos, de oferta de uma educação integral que contribuísse também para a construção de uma Cidade Educadora, além do impacto na cidade e na sua identidade, o Programa deveria proporcionar espaços de mobilização e promover mais participação cidadã, metas que não foram alcançadas, se se leva em conta que a maioria sequer participa dos conselhos locais do PBE.

A pouca efetividade do PBE, registrada na pesquisa de avaliação, não constitui exatamente uma novidade, em se tratando de um projeto educacional. Ainda assim os pais e responsáveis cujos filhos estavam no HI mostraram-se bastante satisfeitos. De fato, a evolução do sistema educacional brasileiro é marcada por experiências cujo alcance costuma ficar aquém dos objetivos declarados, o que acaba por ter pouca importância, exceção feita das avaliações de desempenho do MEC/INEP, que aos poucos vêm alterando essa “cultura da indiferença relativa”. O que chama a atenção é o fato de o cenário construído a partir dos dados da avaliação contrastar com o conteúdo do chamado “discurso oficial”, que apresenta o PBE como uma experiência de sucesso, assim como as justificativas apresentadas para a difusão dessa visão “otimista” dos resultados do programa.

#### **4. O discurso oficial: o PBE na perspectiva da coordenação-geral e da coordenação da área de Requalificação Urbana.**

Para a coordenação-geral do PBE, quatro aspectos devem ser enfatizados na avaliação do programa: (i) a implantação do Programa, o que envolve sua apresentação para os segmentos direta e indiretamente envolvidos, bem como a adesão desses segmentos aos objetivos, conteúdos estratégicos e metas estabelecidos; (ii) a execução das ações previstas na proposta de implantação do Programa Bairro-Escola, com destaque para a relação entre órgãos/instâncias e áreas da administração municipal envolvidas e da escola com a comunidade; (iii) o impacto do Programa no âmbito estritamente escolar, ou seja, o grau de integração/participação de diretores, professores, alunos e familiares de alunos nas atividades do programa e seu compromisso com os objetivos, estratégias e metas estabelecida; e (iv) a opinião da coordenação do Comitê Gestor em relação aos dados obtidos na pesquisa de avaliação do Programa.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que a coordenação considera o PBE como um projeto bem sucedido, creditando a outros segmentos dele participantes a eventual ocorrência de problemas e de resultados menos auspiciosos. Alguns pontos positivos resultantes do PBE seriam:

- a) sua viabilização, graças ao projeto, da Conta-Escola, mecanismo que garantiu o repasse de recursos diretamente para as escolas, para despesas de pronto-pagamento (aquisição de material para o contraturno, por exemplo);
- b) as melhorias efetivadas nos equipamentos urbanos (praças, por exemplo) dentro do escopo do projeto;
- c) a adesão incondicional de alguns parceiros (sem exigência de contrapartida).

Em relação à implantação do Programa, a coordenação entende que alguns problemas ocorreram por conta da atitude da SEMED e dos próprios pais de alunos: a SEMED teria se mostrado pouco receptiva à proposta pedagógica do Programa Bairro-Escola e reagente a mudanças, principalmente aquelas que podem ser vistas como potencialmente capazes de alterar o jogo de forças na Secretaria e nas unidades escolares; a população-alvo do programa teria grande responsabilidade sobre os tímidos resultados alcançados do ponto de vista da cobertura do PBE, já que muitos pais teriam uma visão bastante estreita da ação educativa, considerando que só se aprende em sala de aula<sup>29</sup>.

Nessa mesma linha, haveria ainda o fato de que boa parte dos pais e dos professores desconhecia o conceito de Educação Integral e, por isso, não conseguiu estabelecer uma clara relação entre as iniciativas de requalificação urbana e o projeto educacional.

Outra fonte de percepções errôneas quanto aos resultados do PBE seria, para a coordenadoria-geral, a dificuldade encontrada para integrar áreas que tradicionalmente trabalham em projetos isolados e as relações de parceria. Considerando que o programa teria sido altamente inovador, na medida em que procuraria criar um “ambiente” no qual o cidadão fosse percebido de forma a se levar em conta todos os seus direitos e necessidades indispensáveis ao bom exercício da cidadania, o PBE teria logrado quebrar algumas resistências das diversas secretarias municipais envolvidas, atingindo

---

<sup>29</sup> Segundo a Coordenadora, para esses pais, “se é para ir ao parquinho ou para fazer esportes numa praça, ou seja, se é para brincar, a criança pode brincar em casa, sob a supervisão da mãe ou da pessoa que normalmente cuida das crianças no ambiente doméstico”.

resultados positivos particularmente nas ações de requalificação urbana, em que pesem as dificuldades iniciais.

É importante destacar que a coordenadoria-geral confirmou o relato de professores e diretores da escola, ao declarar que, nessa etapa inicial da implementação do Programa, a captação e as relações institucionais com os parceiros estavam a cargo da equipe central de coordenação, e que, nos primeiros meses de realização do Programa os problemas encontrados na relação com os parceiros decorreram tanto da exigência de contrapartidas que não haviam sido contratadas – quando se esperava do parceiro uma contribuição/participação maior do que aquela inicialmente proposta -, quanto do não-cumprimento, por parte do parceiro ou da Prefeitura Municipal, de contrapartidas prometidas/contratadas.

No que se refere especificamente aos aspectos pedagógicos, a coordenadoria do PBE considera que a escassez de informações sobre o HI, assim como a discrepância entre as informações existentes na SEMED e aquelas encontradas nas escolas se deviam unicamente à recusa da SEMED em assumir seu papel de coordenadora do Comitê Gestor do Horário Integral, o que teria criado dificuldades para a implantação do contraturno, para a definição de instrumentos de controle, para a articulação entre o trabalho realizado pelas demais secretarias/órgãos envolvidos e o trabalho realizado nas unidades escolares.

É importante notar que, ao mesmo tempo em que deu destaque a uma postura “flexível” do Comitê Gestor<sup>30</sup>, a coordenação-geral reconheceu que a implantação do Programa foi “meio que de cima para baixo”, o que se justificaria pelo fato de que esta fora a “a única forma de tirar o projeto do papel no prazo que a atual gestão pretendia”. Mais ainda, afirmou estar convencida de que os problemas que ocorreram no âmbito da SEMED e das unidades escolares se explicariam, em boa parte, pelo desconhecimento que os membros do Comitê Gestor tinham da rede de ensino, das suas características e dos possíveis entraves.

Segundo a coordenadoria-geral, acreditava-se que as atividades desenvolvidas na fase de apresentação do projeto seriam suficientes para a criação de um clima favorável à sua implantação e ao alcance dos seus objetivos, o que, como se verificou posteriormente, não ocorreu. A isso se acrescentaria o baixo envolvimento de boa parte

---

<sup>30</sup> Conforme a Coordenadora, o Comitê Gestor agiu de modo a permitir que cada escola se organizasse do modo que quisesse e, com isso, algumas nem se organizaram. Isso explicaria a falta de dados/informações sobre o fluxo de alunos no HI, sobre o efetivo aproveitamento desses alunos do ponto de vista pedagógico e sobre o andamento das atividades do contraturno.

dos docentes com as atividades escolares e com a efetividade de sua ação pedagógica, a prevalência de uma visão conservadora do processo educativo, uma visão corporativa das questões do magistério e uma grande dificuldade da escola em reconhecer a família – notadamente quando ela é de baixa renda e pouca escolaridade – como interlocutor e como um segmento social que poderia contribuir para melhoria da qualidade do ensino.

Tratando-se especificamente dos resultados apontados na pesquisa de avaliação, a coordenação reconhece que eles são pouco expressivos se comparados aos números da rede, mas os vê como um avanço na medida em que refletem um esforço no sentido de inovar. Um ponto positivo a ser destacado seria o fato de o projeto ter contribuído para a melhoria da merenda escolar que, segundo a coordenadoria-geral, ganhou em qualidade e passou a representar menores custos para a Prefeitura de Nova Iguaçu<sup>31</sup>. Já a baixa cobertura e eventual abandono de muitos alunos que aderiram ao HI seriam ocasionados não pelo projeto, senão por uma realidade vivenciada pelas famílias de baixa renda, que envolve a participação da criança nas atividades domésticas<sup>32</sup>. Assim, em muitos casos, a família não quis ou não pôde abrir mão dessa contribuição da criança na realização das tarefas diárias da casa, sem que a coordenação do Programa pudesse interferir, na medida em que são muito tênues os limites entre a ajuda que uma criança pode dar em casa, realizando tarefas que podem mesmo ter um caráter educativo, e aquilo que se poderia considerar como exploração do trabalho infantil. Sem dúvida esse seria um argumento a mais para instituir o PBE de forma compulsória bypassando a escolha dos pais, estratégia essa descartada pela coordenadoria do Programa, desse sua concepção.

A grande relevância do Programa teria sido a de trazer a proposta de Educação Integral para o centro do debate sobre melhoria da qualidade do ensino, ou seja, difundir uma perspectiva educacional mais ampla para a adoção de programas de extensão da jornada escolar. E é isso que explica o destaque dado ao projeto no âmbito do MEC e sua repercussão no UNICEF<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Anteriormente, a merenda era trazida de Bangu, servida em “quentinhas” e, com o projeto, passou a ser feita na escola, o que implicou em equipar cozinhas e contratar merendeiras, mas garantiu um melhor controle da administração central e das escolas, sobre o cardápio e as compras. Note-se que isso – comprar alimentos e produzir a merenda na escola - poderia ter ocorrido, à imagem do que se passou em milhares de outras escolas brasileiras, sem relação direta com o HI.

<sup>32</sup> A esse respeito, o *survey* perguntou aos pais cujos filhos não aderiram ao HI por que razão escolheram, ficar de fora: 84% responderam que “preferiam cuidar de seus filhos em casa”; somente 22% declararam que os filhos “ajudavam a cuidar da casa”.

<sup>33</sup> No entender da Coordenadoria, é verdade que existem projetos semelhantes em outras cidades do Brasil (Belo Horizonte, por exemplo) mas a implantação de um projeto como esse em Nova Iguaçu, município extremamente problemático sob vários aspectos, mostraria a viabilidade e a importância de contar com iniciativas como essas em outros municípios brasileiros.

Esta visão do PBE como um projeto bem sucedido não é compartilhada pelo principal responsável pelo planejamento das ações que compunham a vertente de requalificação urbana, para quem graves problemas marcaram sua implantação, consequência do excesso de recursos e da multiplicidade de objetivos e metas estabelecidas.

Tendo como ponto de partida a busca de recursos no Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID para a realização de obras de saneamento básico nos distritos mais carentes do município de Nova Iguaçu (Miguel Couto, Queimados, etc), o PBE surgiu com a idéia de replicar naquela cidade a experiência realizada na cidade de São Paulo, na gestão Marta Suplicy, com a implantação do CEU – Centro Educacional Unificado. A proposta de estruturação de uma Cidade Educadora decorreu, então, da incorporação ao projeto original de desenvolvimento urbano, de um projeto de extensão da jornada escolar - o Horário Integral, que seria o ponto de sustentação da oferta de Educação Integral no município de Nova Iguaçu.

Com isso, conforme o coordenador das ações de requalificação urbana, o projeto conseguiu arrebatar um volume considerável de recursos, oriundos de diferentes fontes – e não mais apenas do BID – mas perdeu sua objetividade, por se transformar num programa extremamente ambicioso, para o qual a estrutura administrativa da Prefeitura não estava preparada. Na percepção desse Coordenador, a gestão do PBE se mostrou ineficiente e, com isso, os objetivos iniciais foram progressivamente deixados de lado, à medida que se expandia seu raio de ação. Previsto inicialmente para atingir cinco distritos, o que significaria implantar o projeto educacional em cinco escolas, ao final de seu primeiro ano de implantação e com resultados parciais mais modestos, o projeto passou a contemplar metas que se estenderam para todo o município, envolvendo a totalidade das escolas da rede municipal de ensino e um elenco considerável de obras em escolas, vias públicas e espaços públicos (praças, principalmente).

Nesse processo, não teria ocorrido uma articulação efetiva entre a equipe de requalificação urbana e a SEMED. Os contatos entre as duas áreas teriam se resumido à visita dos arquitetos às escolas, para definir necessidades e possibilidades de melhoria dos prédios escolares, face à necessidade de abrigar os alunos do HI, que passavam a permanecer mais tempo na escola, seja nos horários de merenda/almoço, seja nos intervalos entre o turno regular e o contraturno, seja nos dias em que as atividades do contraturno fossem suspensas. Em consequência, sua avaliação do PBE ficou restrita a

aspectos da gestão do programa, na medida em que os objetivos e metas educacionais ligados à estruturação da Cidade Educadora e à implantação do Horário Integral eram, para ele, praticamente desconhecidos.

Em resumo, o responsável pelo projeto de requalificação urbana considera o PBE um projeto que pecou pela escala, de imediato, excessiva. Se restrito aos cinco pólos iniciais, numa abordagem experimental, teria tido todas as condições de ser levado a bom porto, o que teria sido muito proveitoso, porque teria implicado um baixíssimo custo, em se considerando a escassez de recursos para a educação<sup>34</sup>, e tornado viável, com o montante recebido, a realização de obras mais significativas nas áreas de saneamento básico e de melhoria de infraestrutura nos bairros inicialmente selecionados. A obtenção de um volume de recursos bastante superior ao disponível inicialmente teria levado o Comitê Gestor do PBE a querer fazer mais e ir além do que realmente poderia fazer, o que produziu resultados quantitativos e qualitativos pouco significativos face os objetivos e metas definidos.

Entretanto, para esse coordenador da área de requalificação urbana, seria preciso considerar que estes “desacertos” não invalidariam as ações realizadas nessa área: mesmo distantes daquilo que se pretendia inicialmente, as pequenas melhorias, tais como ruas asfaltadas, pintura de faixas de pedestre e instalação de sinais de trânsito, devem ter feito a diferença nos bairros menos assistidos pelos poderes públicos. Infelizmente, segundo ele, o mesmo raciocínio não se poderia aplicar à área da educação, porque ela não admite meio-termo quando se trata da melhoria do desempenho escolar: ou o aluno aprende, ou não aprende.

Como se pode observar, duas opiniões bastante contrastadas em aspectos extremamente significativos, emergem ao longo desse processo de avaliação: de um lado, a coordenadoria-geral, que considera o PBE um projeto exitoso e credita à SEMED, aos docentes e aos pais de alunos a responsabilidade pelos poucos resultados alcançados. De outro lado, o responsável pelas ações de requalificação urbana do PBE, que considera que o programa não foi executado a contento e credita ao Comitê Gestor a responsabilidade pelos poucos resultados verificados na avaliação, na medida em que ampliou demasiadamente os objetivos do programa e não foi capaz de conduzi-lo de forma eficiente.

---

<sup>34</sup> Lembre-se aqui que embora tenha recebido recursos do MEC/FNDE - Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação, para a merenda escolar e para algumas melhorias nos prédios escolares, por exemplo, a realização do contraturno fora das unidades escolares de fato representa uma redução sensível nos custos de implantação do Horário Integral.

## **5. Caracterizando o Fracasso Consciente: resultados pobres para intervenções igualmente pobres**

De acordo com Gonçalves (2007), falar de uma escola de tempo integral implica considerar a variável tempo — a ampliação da jornada escolar — e a variável espaço — colocada aqui como o próprio espaço da escola, como o continente dessa extensão de tempo. Para o autor, é importante ressaltar o caráter educativo do espaço-tempo escolar, pois muitas discussões a respeito da extensão do tempo para o desenvolvimento das aprendizagens de crianças e jovens consideram, prioritariamente, outros espaços educativos existentes, além da escola. Ainda que se possa envolver nessa discussão aspectos relevantes, como a importância da intersetorialidade das políticas públicas, ou a idéia de que o ser humano se educa em todos os ambientes dos quais participa, se o foco é a democratização do acesso a um ensino público e de qualidade como estratégia básica para a redução das desigualdades e construção de sociedades mais justas, o que está de fato em debate é o aumento de oportunidades ou a ampliação das condições de aprendizagem de uma enorme parcela da população que depende da oferta de educação escolar pública e não tem recebido das administrações públicas o tratamento que seus direitos de cidadão deveriam garantir. Em resumo, o que o autor destaca é que apesar do conceito de Educação Integral dar relevância aos espaços não-escolares, não se pode perder de vista o fato de que a educação escolar deve ser o eixo articulador dos demais espaços educativos. Em outras palavras, será impossível oferecer uma educação verdadeiramente integral se não houver investimento significativo em ações que contribuam para a melhoria da educação escolar.

O Programa Bairro Escola se propunha a conjugar grandes propósitos: o de transformar a cidade de Nova Iguaçu numa Cidade Educadora, oferecer Educação Integral à sua população, urbanizar os bairros de periferia, melhorar as condições de vida dos segmentos menos favorecidos atendendo aos seus direitos básicos de cidadania. A transformação desses propósitos em realidade dependeria não apenas de recursos financeiros, senão fundamentalmente, da articulação das políticas sociais e das ações de requalificação urbana a um projeto educativo consistente que, de acordo com o conceito de Educação Integral e com os princípios básicos das Cidades Educadoras, deveria ser o eixo de todas as demais ações desenvolvidas no âmbito do Programa.

Entretanto, tal não aconteceu, visto que a oferta de Educação Integral se resumiu à extensão da jornada escolar – a implantação do HI – que, mesmo assim, não atingiu nem de longe as metas quantitativas anunciadas (cobertura), e não pode ser avaliado do ponto de vista qualitativo pela absoluta falta dos instrumentos necessários a essa avaliação. Acrescente-se aqui que o depoimento da Coordenadoria confirma essa percepção, na medida em que afirma que na sua vertente educacional o programa foi de fato implantado “de cima para baixo”, que a equipe do Comitê Gestor não conhecia suficientemente a rede municipal de ensino, tendo sido o PBE planejado e executado sem a devida participação da SEMED.

Repete-se então a história: um projeto educacional que se apóia em princípios e em objetivos absolutamente justificáveis do ponto de vista da construção de uma sociedade democrática, que recebe apoio financeiro suficiente, e que é apresentado como uma prioridade da administração pública, produz resultados muito aquém do esperado. E, ainda assim, recebe uma avaliação positiva dos responsáveis pela sua execução, a partir de resultados parciais cujo alcance independeria, em última análise, da própria existência do projeto. De fato, a melhor utilização dos recursos da merenda escolar, a construção e/ou melhoria das cozinhas nas escolas, assim como a contratação de merendeiras, são realizações que poderiam ser efetivadas no âmbito da SEMED, desvinculadas de um projeto das dimensões do PBE; o mesmo se pode concluir das obras realizadas no entorno das escolas.

Quanto à justificativa de que o projeto é bem sucedido porque trouxe a Educação Integral para o centro do debate educacional, resta lembrar que esse tema vem sendo discutido desde os anos 1950, no bojo das transformações sociais do pós-guerra, teve grande impulso através do relatório “Aprender a ser” organizado por Edgar Faure para a UNESCO nos anos 1970, e tem sido o eixo das reuniões do movimento das Cidades Educadoras, que teve início nos anos 1980 e se consolidou em 1990, na primeira reunião das Cidades Educadoras, realizada em Barcelona.

Enfim, um dado preocupante nesse conjunto de informações sobre o PBE, que também está presente em outras políticas e projetos da área social, é o fato de resultados pouco significativos serem apresentados como grandes ganhos, principalmente porque se trata de um programa cuja clientela-alvo integra a parcela da população brasileira cujo cotidiano, historicamente, tem sido marcado pela negligência e pela omissão dos poderes públicos, que a ela destinam as migalhas do banquete. Em múltiplas análises



da desigualdade social no Brasil identificou-se a difusão da percepção das políticas sociais como políticas para pobres, razão pela qual considera-se perfeitamente normal e justificável que elas tenham resultados pobres. A concepção de que, em se tratando dos pobres, o pouco é melhor do que nada, com certeza aplaca consciências e garante dividendos políticos porque contribui fortemente para manter boa parcela da população altamente dependente da “boa-vontade” dos governantes que, por sua vez, transformam em benesses os mais elementares direitos de cidadania. Como se pode perceber, nada mais contraditório e menos adequado a um projeto de Educação Integral e de construção de uma Cidade Educadora.

Por último, cabe registrar alguns ensinamentos do ponto de vista do desenho e da implementação de uma política pública em nível municipal.

Em primeiro lugar, cabe observar que o processo decisório de formulação do Programa Bairro Escola se deu permanentemente à margem da institucionalidade existente. É bem verdade que essa institucionalidade era fraca, e poderia ter sido incentivada e consolidada através de uma intervenção coordenada e clara nos seus propósitos, comprometida com a criação de um governo mais transparente, e aberto às demandas da população. Isso não ocorreu por que o processo decisório esteve sempre localizado na esfera político-partidária, relativamente autônoma da gestão propriamente dita. Isso se impôs pela necessidade de instituir uma marca registrada ao novo governo progressista que vence as eleições numa terra marcada por práticas clientelistas e pelo abandono. O Programa Bairro Escola foi, portanto, resultado de uma decisão político-partidária, que atuou de dentro para fora e de cima para baixo, porém sem nenhum tipo de colaboração da burocracia local. A lógica exclusiva da político-partidária vai alimentar a marcha de implementação do Programa do início ao fim, e tal processo será, por isso mesmo, fortemente marcado pelo voluntarismo e pela sua baixa efetividade.

Se uma decisão “de fora” poderia contribuir para “vencer resistências” – a saber, lograr introduzir uma inovação no âmbito de uma estrutura administrativa marcada pela reprodução pouco criativa e altamente insatisfatória de determinadas práticas –, ela acabou promovendo o grande isolamento de uma equipe que, sem dúvida, tinha legitimidade política para criar uma ruptura com o modelo de gestão dominante, mas que falhou ao restringir seu campo de adesões. A Coordenadoria do Programa Bairro Escola elegeu como interlocutores privilegiados e protagonistas da implementação setores desorganizados e sem capacidade de atuar, de fato, sobre a implementação

trazendo ajustes incrementais ao desenho do Programa, à medida que avançava sua execução. Os parceiros e os oficinairos foram, na prática, aqueles identificados pelo governo para dar vida ao Programa, mas como não tinham representatividade, nem constituíam tampouco uma comunidade de interesses, a relação que se estabeleceu entre eles, além de débil, era movida a contrapartidas – recursos, e poucos, para manutenção de infraestrutura ou bolsas para os oficinairos – e superficial. Não havia retroalimentação, nem meios de criar um compromisso político com vistas a constituir um novo “marco regulatório” entre o governo e parte da sociedade civil. Isso não vingou. Não se apostou na criação uma verdadeira “cadeia de implementação” que promovesse sinergias e maior interação entre os diferentes atores envolvidos. Os links de transmissão foram feitos para fora e não para dentro da administração, senão na esfera dos representantes, com poder, no seio das distintas Secretarias. A coordenação se dava apenas no topo da tomada de decisões e não reverberava para dentro e para baixo das instâncias administrativas, que, por mais fragilizadas que fossem, tinham na área da educação um interlocutor de peso.

A relação com os professores e o conjunto do corpo docente, contudo, não passava pela negociação e, por isso, não promoveu oportunidades de “ajustes mútuos” e adesões crescentes que pudessem levar a um aprimoramento do PBE. Ao contrário, a relação do governo com os professores foi de cooptação, bem aceita por estes cujo espírito de corpo resumiu-se a negociar não em nome dos interesses dos alunos e da qualidade do ensino, mas em benefício próprio. Isso fica patente na forma de barganhar, ao final da gestão, já no segundo mandato, o apoio ao projeto do governo, que passou pela oferta de um novo plano de cargos e salários<sup>35</sup> para os professores da rede municipal, com promessa de salários elevados em função da titulação<sup>36</sup>. Essa negociação teve início dois meses antes de o MEC começar a coleta de dados online do Censo Escolar. Em troca do novo Plano de Cargos e Salários e para financiá-lo através do FUNDEB, os diretores das unidades aceitaram forjar o Censo Escolar de 2009 ao declarar que todos os alunos da rede pública municipal de Nova Iguaçu estavam matriculados e frequentando regularmente o HI.

---

<sup>35</sup> Esse Plano de Cargos e Salários começou a ser negociado em junho de 2009, pelo então Prefeito Lindberg Farias, e foi aprovado em outubro de 2009, por unanimidade na Câmara de Vereadores, após acordo com a categoria docente.

<sup>36</sup> O menor salário de professor da rede municipal 20H seria de R\$ 1.021,63 mensais e o maior, com doutorado, elevar-se-ia a R\$ 4.465,50 mensais. Como os professores municipais podem, inclusive, ter duas matrículas no mesmo município, um professor com doutorado pode ganhar aproximadamente R\$ 9.000,00 mensais no município de Nova Iguaçu.

Isso permitiu que houvesse um aumento significativo nos recursos do FUNDEB transferidos à Prefeitura de Nova Iguaçu no ano seguinte, 2010, sem base real. Essa fraude foi detectada pela CGU que identificou, no início de 2011, ser inverídico contar o Horário Integral de Nova Iguaçu com uma cobertura de 99,8%, praticamente universal. Mas essa foi essa a orientação que receberam os diretores por ocasião do preenchimento do Censo Escolar: comprovar a universalização do Horário Integral. Ou seja, enquanto o Programa se esvaziava pelas dificuldades do seu desenho e pela forma de sua implementação, sua pseudo-universalização servia a propósitos eleitorais, que foram, desde o início, sua marca registrada. E a estratégia foi bem sucedida, pois logrou consruir uma ampla coalizão de *advocacy* em torno a uma boa ideia.

O Programa Bairro Escola não promoveu mudanças na produção de registros dos alunos, como se poderia esperar, já que deveria monitorar o impacto da política de maior aderência e visibilidade do governo. O Programa começou sem registros, manteve-se sem registros e é pela falta de registros que certamente escapará à auditoria da CGU, uma vez que não há como comprovar, senão pelas informações desta pesquisa de avaliação, a taxa de cobertura efetiva do Horário Integral. A prevalência da informalidade das relações entre unidades da Prefeitura e na sua gestão, o velho clientelismo agora transfigurado em defesa dos interesses da corporação docente e que acabou servindo a uma nova campanha política vitoriosa, e o descaso pela educação e pelas crianças são alguns elementos que devem ser imputados aos resultados – não tão satisfatórios – de um Programa que enterrou uma bela promessa. Inútil destacar que o formato da descentralização no Brasil corrobora exemplos como esse pois impede controles mais efetivos do que é feito em áreas cujas competências estão a cargo dos municípios, em particular daqueles mais desprovidos de uma comunidade civil bem estruturada e coesa.

## Referências bibliográficas

- BARRETO, E. S. S. & SOUZA, S. Z. Estudos sobre ciclos e progressão escolar no Brasil: uma revisão. **Educação e Pesquisa**. v.30 n.1 São Paulo jan./abr, 2004
- CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS. Disponível em <http://www2.cm-evora.pt/aec/Downloads/Cartadascidadeseducadoras.pdf> em 12/08/2009.
- CAVALIERI, A. M. V. – Educação Integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Revista Educação e Sociedade**, vol.23, n 81, p.247-270, dez 2002 - disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>) em 12/08/2009
- FOGAÇA, Azuete. Educação, Qualificação e Pobreza – um resumo da crise educacional brasileira. in BOMENY, H. M. (org.) “**Ensino Básico na América Latina**”. Edit. UERJ/PREAL/CINDE, RJ,1998.
- GADOTTI, M. – **Educação Cidadã para uma Cidade Educadora**. Instituto Paulo Freire, SP, 2007.
- GONÇALVES, Antonio Sérgio. **Reflexões sobre educação integral e escola de tempo integral**. CENPEC, SP, 2007.
- GUARÁ, Isa M. F. Rosa - **Educação Integral - Articulação de projetos e espaços de aprendizagem**. CENPEC, SP, 2007.
- LAVINAS, Lena. (coord) Bairro-Escola: inovação na estruturação da rede de proteção local em Nova Iguaçu. **Relatório Parcial I**. jan./março, 2008
- \_\_\_\_\_ Bairro-Escola: inovação na estruturação da rede de proteção local em Nova Iguaçu. **Relatório Parcial II** jun, 2008
- \_\_\_\_\_ Bairro-Escola: inovação na estruturação da rede de proteção local em Nova Iguaçu. **Relatório Parcial III: screening, amostra e survey**. dez, 2008
- \_\_\_\_\_ Bairro-Escola: inovação na estruturação da rede de proteção local em Nova Iguaçu. **Relatório Parcial IV: análise descritiva dos resultados do survey do Programa Bairro-Escola em Nova Iguaçu**. jan, 2009
- \_\_\_\_\_ Bairro-Escola: inovação na estruturação da rede de proteção local em Nova Iguaçu. **Relatório Parcial V: avaliação sobre o processo de implementação do Bairro-Escola: Parceiros e Diretoras das escolas envolvidas com o Programa**. jun, 2009
- MASSI, Cosme. D.B. Educação Integral. Disponível em [http://www.educacional.com.br/articulas/outrosEducacao\\_artigo.asp?artigo=osme0001](http://www.educacional.com.br/articulas/outrosEducacao_artigo.asp?artigo=osme0001) em 12/08/2009.

MELO, C. M. C. - **Relatório da pesquisa-ação com os Diretores das Escolas do Programa Bairro-Escola.** Jun, 2009

NAMO de MELLO,G. e NEUBAUER SILVA, R. - "**Política Educacional no Governo Collor: Antecedentes e Contradições.**" - IESP, SP, 1992.

TEIXEIRA, Anísio. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Rio de Janeiro, v.37, n.86, abr./jun. 1962. p.59-79.)