

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

Notas sobre a experiência de uma política pública integrada: o caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu

*Lilian Fessler Vaz
Claudia Seldin
Carlos Rodrigo Avilez A. B. da Silva¹*

Introdução

As políticas urbanas brasileiras, norteadas ao longo do século XX pela racionalidade e pela funcionalidade e traduzidas pelo zoneamento e pelos planos característicos do movimento modernista, foram afetadas, nas últimas décadas, pela tendência global de incentivo a intervenções urbanas pontuais. Observamos hoje uma concentração de projetos nas áreas centrais das cidades – muitas vezes vazias e/ou degradadas, dotadas de algum caráter histórico e de algum potencial para afirmar positivamente sua imagem dentro de um cenário competitivo, que permita sua visibilidade, afirme o seu crescimento econômico e atraia turistas, investidores e negócios lucrativos. Trata-se de lógicas homogeneizadas induzidas por políticas “*business-oriented*”, de “*image-making*”. Podemos dizer que muitas das políticas urbanas atuais não são formuladas com o intuito de corrigir e amenizar os problemas das cidades ou de orientar suas transformações, mas sim de aumentar a sua competitividade através de uma imagem deliberadamente criada.

Assim, enquanto as áreas centrais são privilegiadas, políticas públicas de caráter urbano voltadas para as áreas periféricas são raras. Nestas, as intervenções urbanas, quando realizadas, assumem, por vezes, um caráter eleitoreiro e ainda mais pontual, evidenciando a predominância de políticas setoriais e parciais, que reforçam o desenvolvimento urbano desigual em meio à busca constante de um crescimento econômico.

É por isso que, em meio a este contexto de desigualdades na formulação de políticas públicas, o caso do Bairro-Escola apresenta-se como uma experiência que merece análise mais profunda. Idealizado pela Prefeitura de Nova Iguaçu – região metropolitana do Rio de Janeiro, ele reflete uma proposta genuína de política social integrada, cujo principal objetivo é propiciar melhorias na ambiência urbana e na qualidade de vida dos habitantes de bairros pobres deste município da Baixada

¹ Lilian Fessler Vaz é professora doutora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB) da FAU-UFRJ; Claudia Seldin e Carlos Rodrigo Avilez A. B. da Silva são, respectivamente, doutoranda e mestre em urbanismo pelo mesmo Programa.

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

Fluminense. Ao articular as esferas educacional, urbana e cultural, a proposta da Prefeitura é inferir a necessidade de participação de diferentes atores e setores da administração municipal e da sociedade civil, formando redes nas quais o espaço urbano se torna peça fundamental em uma estratégia de forte viés social.

A articulação destas diversas esferas e o caráter integrado desta política pública, ao mesmo tempo em que nos acena com a intenção de substituir a simplificação reducionista e a compartimentação da realidade social, nos coloca diante da sua complexidade, tanto como um problema, quanto como um paradigma para pensá-la e se aventurar a desvendá-la. Inspirados nas reflexões de Edgar Morin² sobre a complexidade da realidade social e cientes das dificuldades desta aventura através da transdisciplinaridade e das limitações de nossa formação enquanto arquitetos urbanistas, optamos por uma incursão na dimensão sócio-espacial, articulando dois estudos anteriores³, iniciando com uma breve apresentação desta política e apontando alguns de seus principais acertos e desacertos.

Contexto

Nova Iguaçu é um dos mais importantes municípios componentes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. No entanto, apesar de contar com um IDH considerado médio e uma área central de aparência moderna, sua configuração urbana é marcada por contextos de fragmentação e desigualdades, frutos de um crescimento desordenado impulsionado pelo processo de industrialização e metropolização no entorno do Rio de Janeiro a partir dos anos 1950⁴.

² Segundo Morin (2010), a realidade social é multidimensional e os diversos fatores nela presentes não podem mais ser pensados de modo simplista e fragmentado, mas sim na sua complexidade.

³ O primeiro – VAZ, SELDIN, 2008 – examina o Bairro-Escola a partir dos espaços públicos, e o segundo – SILVA, 2011 – investiga resultados da política na percepção de alguns atores sociais locais.

⁴ Para mais sobre o histórico de formação de Nova Iguaçu, ver SILVA, 2011.

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6



Imagem – Localização de Nova Iguaçu no Rio de Janeiro
Fonte: SILVA, 2011, p. 51.

No que diz respeito à qualidade urbanística, o município caracteriza-se pela desigualdade e pela falta de articulação entre os bairros, muitos apresentando deficiências nas diversas infraestruturas urbanas, principalmente no que diz respeito ao saneamento. Quanto aos espaços públicos, longe do centro, há poucas áreas de lazer ou praças, muitas ruas apresentam mau estado de conservação, com pavimentação irregular ou inexistente, sem calçadas, pouco arborizadas e marcadas pela presença hostil de muros altos e grades nas portas e janelas (VAZ, SELDIN, 2008).

Assim como outras cidades brasileiras, Nova Iguaçu apresenta uma agravante carência e desigualdade na distribuição dos equipamentos de educação, saúde, cultura e lazer. Desigualdade esta que, segundo Barbosa (2008), se relaciona diretamente a desigualdades socioeconômicas locais, obedecendo a um histórico de (des)motivações políticas, uma vez que não há esforços por parte dos diferentes

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

níveis de governo no estabelecimento de diretrizes para a criação e aproveitamento racional dos equipamentos.

No que diz respeito à educação, apesar de apresentar uma taxa de alfabetização relativamente alta (93%)⁵, Nova Iguaçu, conta com taxas consideráveis de evasão escolar e de analfabetismo funcional. No atual contexto sócio-econômico, em que crescem a desigualdade social e a valorização profissional em função da especialização e do nível de escolaridade, o município enfrenta uma perspectiva ameaçadora: a de ampliação do número de jovens de baixa renda e pouca escolaridade, para os quais se oferecem poucas oportunidades de emprego, de condições de vida e mesmo de cidadania.

Este quadro não é exclusivo à Nova Iguaçu. Ele reflete uma incoerência de políticas e ações públicas observado na maioria das cidades brasileiras, em parte devido à imposição de interesses políticos predominantes e à diminuição, no contexto neoliberal, da atuação do poder público, mas também, como assinala Pinto (2008), à falta de preceitos básicos de cidadania, de participação política, de pertencimento à cidade e de fragilidade estrutural da administração. Foi diante desta situação, que, em 2006, o governo municipal colocou em prática o Bairro-Escola – uma política elaborada na esperança de contribuir para a ampliação dos horizontes e das oportunidades de educação das crianças e jovens locais, almejando conquistar, através da educação integral, transformações na esfera social.

O Bairro-Escola

Em Nova Iguaçu, onde, em 2005, havia aproximadamente 56.000 alunos matriculados no ensino fundamental nas 97 escolas da rede municipal⁶, a estratégia utilizada para incrementar a educação, duplicar o tempo de permanência na rede pública escolar e as atividades pedagógicas, não foi a de duplicar o número de escolas, como supõe o modelo funcionalista/construtor. Ao contrário, mais afinada com a tendência de investir mais em ações sociais do que em grandes obras, a Prefeitura local criou o Bairro-Escola, um conjunto de políticas públicas integradas que

⁵ Informação disponível em: <<http://www.novaiguacu.rj.gov.br>>. Acesso em: 20/05/2008.

⁶ Retirado do Estudo Socioeconômico 2006, Nova Iguaçu, TCE-RJ, Informação disponível em: <http://www.nima.puc-rio.br/sobre_nima/projetos/novaiguacu/docs/Estudo_Socioeconomico_2006_novaiguacu.pdf>. Acesso em: 20/03/2011.

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

elevam a questão educacional para além da esfera curricular, transformando-a numa política social ampla com grandes impactos na cidade.

O aumento de atividades e de tempo de permanência no ambiente escolar se viabilizaria identificando-se instituições com espaços disponíveis no entorno de cada escola, onde se realizariam as atividades adicionais. Uma vez definidos estes espaços, foram criadas parcerias com as diversas instituições e revitalizados os percursos entre eles: as ruas e praças, definindo recortes polarizados pelas escolas no interior dos bairros, ampliando-se o espaço educacional à dimensão do bairro.

Os preceitos do Bairro-Escola reportam a experiências precursoras de educação para a cidadania, realizadas nos anos 1990 em Barcelona, Bolonha e outras cidades européias e latino-americanas, denominadas Cidades Educadoras⁷ (GADOTTI, 2005). No caso fluminense, sua principal referência foi o projeto Cidade Escola Aprendiz, implementado em 1997 em São Paulo⁸. Suas bases remetem ao conceito de Educação Integral, cujas origens históricas estão nos ideais de Anísio Teixeira e da Escola Cidadã⁹, idealizada por Moacir Gadotti e José Romão.

Tais bases tem no horário integral uma peça-chave, pois permite aos alunos das camadas mais pobres o acesso a vivências, informações e práticas educacionais, tecnológicas, esportivas, artísticas e culturais que normalmente não lhes seriam disponibilizadas. As atividades complementares oferecidas fora do horário letivo incluem oficinas culturais, de aprendizagem, de território-mobilidade, de esportes, entre outras.

⁷ Termo cunhado em novembro de 1990, no 1º Congresso Internacional das Cidades Educadoras, ocorrido em Barcelona, onde foram reunidos os princípios essenciais ao impulso educador da cidade no documento chamado Carta das Cidades Educadoras. Atualmente a Associação conta com 91 cidades associadas em 370 países, sendo que o Brasil possui 14 cidades associadas (SILVA, 2011).

⁸ Em São Paulo, seu objetivo primeiro foi construir uma metodologia de transformação urbana, fazer do bairro inteiro uma escola, mobilizando educadores e aprendizes a lançarem mão das diferentes linguagens – internet, rádio, jornal, revistas, fotografia, grafite, mosaico, cerâmica, televisão, blogs – para promover a melhoria das condições de vida da comunidade, conforme relatório publicado pela Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF.

⁹ Termo publicado pela primeira vez em 1984 no livro “O Projeto da Escola Cidadã: a hora da sociedade” de Gadotti e Romão, a partir de princípios educacionais freirianos. Posteriormente, na década de 1990, foi criado o Movimento da Escola Cidadã, com forte expressão no país, apoiado pelo Instituto Paulo Freire, dirigido por Gadotti até hoje (UBIALI, 2008). Informação disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/2poster/GT02-4432-Int.pdf>>. Acesso em: 20/03/2011.

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6



Imagem – Oficinas e atividades do Bairro-Escola no bairro de Miguel Couto.
Fonte: Coordenação Geral do Bairro-Escola, 2006.

Para a implantação do Programa de Educação Integral do Bairro-Escola, a Prefeitura de Nova Iguaçu recorreu às iniciativas educacionais extraescolares e a vinculação entre o trabalho escolar e a vida em sociedade. Para tanto, foi necessário requalificar o espaço no entorno das escolas, promovendo, gradativamente a recomposição do tecido urbano fragmentado. Foi incentivada a exploração da vizinhança das escolas através do desenvolvimento de atividades em espaços variados, cedidos pelos “parceiros do Bairro-Escola”: outras escolas, instituições religiosas, associações, fundações, bibliotecas comunitárias, ONGs, clubes e academias, empresas privadas, espaços comerciais, entre outros. É importante ressaltar que cada equipamento deveria estar a uma distância da escola acessível a pé pelas crianças, nas proximidades do caminho habitual entre casa e escola. O

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

revezamento dos espaços e os deslocamentos dos alunos ocorrem durante todo o dia, em cada pequeno território polarizado por uma escola, pois enquanto a metade dos alunos permanece em salas de aula com seus professores, a outra metade se desloca e participa das diversas oficinas com seus educadores e monitores. E é justamente nestes percursos que se propõe trabalhar o conceito de “território-mobilidade”: quando os grupos interagem com o espaço urbano, vivenciando na prática o que é ensinado em sala (VAZ, SELDIN, 2008).

Pode-se dizer que é neste momento que os alunos podem ler o mundo e o espaço pedagógico se amplia: não é mais apenas o da escola, mas se estende à praça, ao bairro e à cidade, cuja reestruturação também é planejada em função dos preceitos do Bairro-Escola, visando fazer de Nova Iguaçu uma Cidade Educadora. Trata-se, portanto, de uma proposta de melhoria da vivência escolar, que amplia o ambiente da sala de aula, valorizando a convivência comunitária e re-significando os espaços locais.

Particularmente nos espaços públicos, a arte e a cultura se fazem visíveis na pintura dos muros, ao longo dos percursos das crianças, quando se realizam as oficinas de “território-mobilidade”, assim como nas oficinas culturais. Estas têm por objetivo garantir o direito à experimentação artística e baseiam-se, entre outras atividades, na representação e registro dos espaços adjacentes às escolas, onde é possível entrar em contato com situações do cotidiano. Ao apreender tais espaços, as crianças acabam articulando uma linguagem própria e desenvolvendo, mecanismos de comunicação e diálogo que propiciam a criação de um sentimento de pertencimento ao bairro.

Cabe ainda mencionar as oficinas esportivas, muitas delas realizadas nas instituições parceiras, mas também em algumas praças reabilitadas e dotadas de equipamentos esportivos. Uma destas praças vem despertando também o sentimento de pertencimento não somente nas crianças, mas também nos adultos da vizinhança: a praça de Rancho Novo, onde os habitantes usufruem dos equipamentos nos horários noturnos.

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6



Imagem – Praças do Cajueiro em Vila Nova e Praça do DPO em Miguel Couto.
Fonte: Coordenação Geral do Bairro-Escola, 2006.



Imagem – Praça Imperatriz em Rancho Novo.
Fonte: Acervo pessoal dos autores.

Faz ainda parte da política do Bairro-Escola a procura do envolvimento de atores diversos no projeto pedagógico, de modo a criar uma rede de parcerias constituída por estudantes, professores, pais, moradores e demais interessados (SILVA, 2011). A construção desta rede, que a Prefeitura chama de “rede cidadã” se dá também a partir

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

dos já mencionados “parceiros”, que proporcionam a ampliação dos espaços educativos, fazendo dos bairros onde a política é implementada “um grande laboratório de experiências de aprendizagens [...], troca de conhecimentos e valores, no qual se ensina e se aprende ao mesmo tempo” (NOVA IGUAÇU, 2010).

Da convergência das demandas geradas por essa nova política educacional, de bases culturais, com a necessidade de elaboração de uma nova política urbana, delineou-se um processo de integração de políticas públicas.

Políticas Integradas

A proposta do Bairro-Escola acompanha o novo marco institucional para políticas públicas estabelecido pelo Estatuto da Cidade de 2001, que implica numa modificação das formas de atuação do poder público municipal, principalmente no que se refere à ampliação dos direitos sociais e inserção de arranjos participativos na esfera pública, reforçando a função social da cidade e da propriedade urbana (ALVIM, CASTRO, 2010). De acordo com o manual de gestão do programa, as prioridades do governo deveriam ser definidas com a participação da população (NOVA IGUAÇU, 2006).

Esta participação deveria ser valorizada dentro dos três eixos estruturadores do Bairro-Escola: a educação integral, a requalificação urbana e a defesa dos direitos humanos, traduzidos nos programas de Educação Integral; Requalificação Urbana; Democratização da Cultura; Valorização da Vida e Proteção contra a Violência; Trato da Juventude; Participação e Sustentabilidade Social.

Os objetivos definidos na área de educação foram a redução da evasão escolar no ensino fundamental e a implantação do horário integral, visando também qualificar o ensino prestado pelas escolas do município e o investimento nas áreas de cultura e de esporte. O aumento das taxas de empregabilidade, pela qualificação e pela capacitação dos jovens e adultos, foi o objetivo na esfera do trabalho, e a redução dos índices de violência o principal na esfera da proteção contra a violência. Na área ambiental buscou-se a universalização do saneamento no município e o tratamento do sistema hidrográfico, com foco no Rio Botas, o principal rio da cidade. Além desses, a implementação da arborização urbana e o reflorestamento da Serra da Madureira também foram objetivos de um de seus programas (PINTO, 2008, p. 77-78).

O projeto pedagógico do Bairro-Escola se articula ainda com o projeto urbanístico e com o planejamento e a gestão do bairro, envolvendo diferentes secretarias municipais e as três instâncias de governo, além de empresas públicas,

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

que atuam conjuntamente nos chamados “programas matriciais” que compõem o Bairro-Escola atualmente:

- Programa de Educação Integral – Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- Programa Defesa da Vida e Formação de Rede de Proteção Social – Secretaria Municipal de Assistência Social e Prevenção à Violência, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação;
- Programa de Requalificação Urbana e Ambiental – Secretaria da Cidade e Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- Programa de Democratização da Cultura, Esporte e Lazer – Secretaria de Cultura e Turismo, Secretaria de Esporte e Secretaria de Educação.

O financiamento para muitos destes programas é proveniente de parcerias entre órgãos de nível federal, como é o caso do Ministério da Saúde juntamente com o Ministério da Educação¹⁰. Já que os alunos devem passar o dia inteiro na escola, é possível programar atividades preventivas de saúde e de acompanhamento familiar, objetivando a “formação integral dos estudantes por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, tendo em vista o enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças e jovens”. Estas atividades incluem visitas aos postos de saúde locais para exames de rotina e acompanhamento, programas de vacinação, de saúde bucal, ocular e auditiva, além do acompanhamento do crescimento e de orientações para uma alimentação saudável, dentre outras (NOVA IGUAÇU, 2010).

Dentro do Bairro-Escola, destaca-se a integração entre os projetos culturais, de esporte, de lazer e de meio ambiente, escolhidos por meio de edital para estabelecimento de parcerias entre escolas e organizações sociais. As parcerias para ampliação dos espaços onde são desenvolvidas as atividades educativas também são selecionadas por meio de editais, o que, segundo a Prefeitura, induziria a construção de redes locais no entorno das escolas.

¹⁰ Através dos Programas Mais Educação, Saúde na Escola e Saúde da Família.

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

Essas redes locais se dividem em temas conforme suas especialidades, como a “Rede de Aprendizagem”, coordenada pela a Secretaria Municipal de Educação. Dentre as atividades oferecidas, os estudantes dispõem de complementos para o aprendizado de português e matemática e de conteúdos correspondentes às demais redes: de “Cultura”, “Meio Ambiente” e “Esporte e Lazer”. As aulas são ministradas por universitários, contratados em regime de estágio, preparados especialmente para essas atividades (NOVA IGUAÇU, 2010).

A integração política do Bairro-Escola ocorre não somente através da articulação dos órgãos governamentais, mas também através do princípio de “mobilização e articulação de redes sociais e do investimento na organização comunitária” (NOVA IGUAÇU, 2010). Como já foi visto, o público alvo do Bairro-Escola são as crianças, os adolescentes e os jovens matriculados no primeiro e segundo segmento do ensino fundamental da rede municipal de ensino. Os moradores dos bairros onde o Bairro-Escola é implantado também são contemplados, em especial, as famílias beneficiárias de Programas de Transferência de Renda, como o Bolsa-Família, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o ProJovem Urbano, que dá oportunidades de preparação para o mercado de trabalho a jovens (NOVA IGUAÇU, 2010).

Ainda no âmbito da política, a Prefeitura fez um grande investimento no desenvolvimento de políticas integradas e na reestruturação institucional, que visavam principalmente o aumento do sentimento coletivo de pertencimento à cidade.

A política de estruturação urbanística e o Bairro-Escola

Durante o processo de implantação e de desenvolvimento do Bairro-Escola, além do Plano Municipal de Educação, foi rediscutido o Plano Plurianual Municipal com a participação, não só de representantes do Poder Legislativo e de conselhos de direito, mas também de líderes comunitários. Neste processo, a Prefeitura procurou articular as ações governamentais, tendo a escola como local privilegiado de integração das intervenções urbanas, focadas nos educandos e em seus trajetos entre a escola e os “espaços parceiros”.

Foram duas as decisões estratégicas que embasaram os objetivos e ações da administração municipal para a estruturação urbanística de Nova Iguaçu: (1) melhorar a qualidade de vida da população, enfatizando a educação como forma de impactar nos índices de violência; e, (2) a estruturação, a consolidação e a qualificação física da cidade pela reabilitação dos espaços públicos (PINTO, 2008, p.71).

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

O Programa de Estruturação Urbanística – Bairro-Escola (PEU-BE) foi formulado como instrumento para a articulação entre as parcelas estancas da cidade, visando à melhoria das condições sanitárias, ambientais e de mobilidade da população, objetivando a elevação da autoestima cidadã num processo “de construção de uma cidade democrática – política, social e urbanisticamente.” (PINTO, 2008, p. 74).

Os objetivos principais da política foram definidos a partir de um estudo que elaborou um diagnóstico do município definido em quatro dimensões relacionadas às suas condições urbanísticas. No que diz respeito à dimensão física do município, definiu-se como prioridade a melhoria do sistema de mobilidade, no sentido de se obter uma melhor articulação entre os bairros. Na escala do bairro foi estabelecido como foco das ações o fortalecimento das centralidades existentes. Por fim, na escala da rua, propôs-se a requalificação dos espaços públicos – a melhoria das condições das ruas, praças e parques da cidade.

A implantação do Bairro-Escola enfrentou o desafio de transformar espaços públicos perigosos, monótonos e hostis em ambientes seguros, agradáveis e amigáveis. Mais do que simples meios de circulação de grupos de crianças, as ruas e praças se tornaram também locais pedagógicos para a realização das diversas atividades extracurriculares já mencionadas. Além de priorizar a recuperação das ruas – focalizando, basicamente, as calçadas, foi elaborado um grande número de projetos de “praças-escola” a partir da criação de diferentes espacialidades e paisagens em função das condições e demandas locais. Cabe destacar que, no entanto, apenas alguns foram efetivamente concretizados.

As ruas que os alunos percorrem contam com sinalização, barras de proteção, mobiliário urbano e faixas de pedestres. Seus percursos são assinalados pela cor vermelha no piso da calçada; muros foram pintados, tornando-se mais alegres e bem cuidados. A intervenção nos caminhos é um ponto fundamental para a proposta de “território-mobilidade”: os alunos são incentivados a criar mapas de memória que reproduzem seu percurso diário entre casa e escola (e vice-versa), o que contribui para o debate sobre os elementos territoriais e vínculos subjetivos e afetivos que conectam a memória ao espaço urbano. Os próprios moradores passaram a cuidar mais dos espaços e oferecer seus muros para grafites – muitos criados por jovens artistas locais ou em oficinas realizadas no âmbito do Bairro-Escola. As praças degradadas e terrenos baldios foram transformados em referências para práticas esportivas, sob a forma de campos e quadras para ginástica, jogos e recreação (VAZ, SELDIN, 2008).

Alguns efeitos e resultados da implementação do Bairro-Escola

Para refletir sobre alguns resultados observados após a implementação do Bairro-Escola, apoiamo-nos na pesquisa de Mestrado¹¹ realizada em 2011, com o objetivo de analisar a relação entre os habitantes de Nova Iguaçu e o Bairro-Escola. A questão que se buscou compreender foi a possibilidade de transformação de suas práticas socioespaciais após a consolidação das ações desta política. Diante da complexidade do tema, do grande número de bairros e escolas contemplados¹², da multiplicidade de atores sociais envolvidos e da diversidade de situações e contextos específicos encontrados, foi adotada uma metodologia de pesquisa baseada na análise de estudos de caso (composto pelos bairros de Miguel Couto e Rancho Novo, abrangendo seis escolas), bem como em entrevistas com os atores-chave da administração municipal e do meio escolar. Cabe ressaltar que estes estudos visaram explorar a diversidade de situações presentes no universo do Bairro-Escola, e não uma comparação entre elas.

Duas constatações importantes devem ser mencionadas de antemão. Em primeiro lugar, verificamos que o principal avanço da Prefeitura de Nova Iguaçu, a partir de 2005, foi a revisão da estrutura administrativa de governo para se adequar ao plano e ao desenvolvimento do Bairro-Escola. Paralelamente, e também no âmbito da administração pública, apesar do ineditismo da experiência iguaçuana, é possível afirmar que ao longo do seu tempo de consolidação, o Bairro-Escola apresentou resultados muito aquém das expectativas inicialmente enunciadas. Para compreender estas constatações, cabe verificar o processo de implementação do programa.

Antes de responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, o Bairro-Escola logo passou a ser coordenado por um novo órgão, diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito e à Secretaria Municipal de Governo: a Coordenação Geral do Bairro-Escola (CGBE). Desta forma, garantia-se que as ações demandadas pelos programas fossem executadas com a atenção devida pelas outras secretarias. Em menos de cinco anos, novos nomes passaram a integrar os quadros da administração

¹¹ Dissertação de Mestrado em Urbanismo (PROURB/FAU/UFRJ) intitulada “Bairro-Escola: educação e urbanismo em uma política pública integrada”, de Carlos Rodrigo Avilez A. B. da Silva com orientação de Lilian F. Vaz.

¹² Desde 2009, o Programa de Educação Integral foi universalizado no município. Cabe, no entanto, alertar que a universalização do Horário Integral não significa que o Bairro-Escola tenha sido implantado em todos os bairros ou todas as escolas do município.

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

e antigas secretarias foram extintas ou tiveram suas pautas reunidas para a formação de outras novas¹³.

Além disso, toda uma reestruturação da chamada “área meio”¹⁴ da prefeitura foi realizada para dar qualidade à formulação e agilidade à execução dos processos, das licitações e dos pagamentos, assim como da fiscalização de todos os procedimentos.

A Prefeitura de Nova Iguaçu demonstrou compreender que políticas públicas isoladas não tinham condições de enfrentar os problemas da cidade. Assim, a Secretaria de Educação precisava atuar em conjunto com a Secretaria de Cultura e a Secretaria de Esportes para que o Programa de Educação Integral acontecesse conforme seus princípios. A Secretaria de Saúde e a de Assistência Social precisavam acompanhar conjuntamente as crianças e as suas famílias para que fossem garantidas as condições para o bom desenvolvimento escolar, bem como a preparação dos jovens para a vida adulta e para o mercado de trabalho. A Secretaria da Cidade teve que articular os diversos serviços públicos e direcionar as obras para que os equipamentos e os espaços públicos estivessem nas devidas condições para atender as demandas operacionais pretendidas pela rede urbana de educação integral. Tudo isso sem deixar de atender as outras demandas desta cidade em franco processo de desenvolvimento.

Estas mudanças mostraram que integrar as ações dos diversos órgãos de governo era o grande desafio a ser superado pelos administradores do Bairro-Escola, como afirmou a arquiteta Bianca Ramos, ex-integrante da CGBE. Segundo ela, uma política educacional só alcançaria seu pleno resultado se fosse uma política de atendimento integral para crianças e adolescentes (SILVA, 2011, p.134).

Uma vez constatada a necessidade de integração, o segundo desafio da Prefeitura foi o de estabelecer uma forma de trabalho que envolvesse o planejamento, o acompanhamento e a avaliação de resultados em conformidade com a nova realidade operacional da administração pública. Metodologias diferentes foram

¹³ Neste sentido destaca-se a criação das Secretarias Municipais da Cidade e de Meio Ambiente, bem como a transformação da Secretaria Municipal de Prevenção da Violência e Valorização da Vida, que hoje faz parte da Secretaria Municipal de Assistência Social.

¹⁴ A “área-meio” refere-se aos setores da administração municipal que recebe, avalia, contabiliza e prepara os processos para a execução. De modo geral, corresponde à Procuradoria, Controladoria, à Secretaria de Planejamento e à Secretaria de Finanças/Fazenda.

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

testadas na busca dos melhores resultados para as equipes, levando, finalmente, à constituição dos fóruns comuns de gestão¹⁵.

Ainda no que se refere aos êxitos dessa política, convém acentuar que o foco na educação fez com que vários aspectos sociais da cidade fossem considerados, tendo sido dada atenção especial aos espaços públicos. No âmbito do Bairro-Escola, urbanizar não seria apenas construir ruas e calçadas ou assentar infraestruturas, mas também preparar o espaço urbano para o uso intensificado, de modo a oferecer as condições adequadas para crianças circularem com conforto e segurança em seus trajetos durante o período escolar.

Esta é uma melhor compreensão da necessidade de realizar investimentos concretos na cidade e na sociedade, já que o objetivo era elevá-los para outro patamar qualitativo. Os novos princípios educacionais expandiam os horizontes de possibilidades pedagógicas, incluindo novos sujeitos na formulação de políticas públicas de educação, envolvendo linguagens diversas que se complementavam num “mesmo processo de construção do conhecimento”, na mesma medida em que propunham novos desafios aos administradores públicos que precisavam lidar com toda essa diversidade e com as diferenças, como afirma Maria Antônia Goulart (2008), então coordenadora geral do Bairro-Escola.

Se por um lado a administração do Bairro-Escola acertou ao valorizar a integração de políticas e instâncias de governo, por outro a sua implantação prática não conseguiu superar a antiga fórmula da execução indiscriminada de planos que em pouco ou nada se relacionam com a realidade do dia a dia da população local. A Prefeitura de Nova Iguaçu não foi capaz de desenvolver programas suficientes para atender a todas as demandas sociais locais, demonstrando a falta de integração da política com a população.

A partir das entrevistas realizadas nos dois bairros citados, pudemos observar que havia, um grande desconhecimento por parte dos entrevistados em relação a essa política. Poucos sabiam de sua existência, além daqueles diretamente ligados a alguma das suas ações, como as crianças matriculadas no Programa de Educação Integral e seus respectivos pais. Mesmo estes demonstraram não ter conhecimento a respeito dos objetivos das atividades realizadas. Compreendemos que em grande parte, isto pode ser devido ao Bairro-Escola constituir uma política recente, com

¹⁵ Os fóruns comuns de gestão eram formados pela reunião dos responsáveis das secretarias envolvidas em cada programa, no sentido de agilizar os processos de decisão a respeito do emprego de verbas e divisão das responsabilidades.

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

apenas seis anos de existência, e Nova Iguaçu enfrentar problemas estruturais históricos cujas raízes transcendem suas origens locais.

Acreditamos que a não realização do processo participativo em sua amplitude, seu principal fundamento, comprometeu a complementariedade e as inter-relações das ações planejadas, impossibilitando, conseqüentemente, a articulação da rede urbana pretendida e a construção coletiva dos processos derivados dessas ações e do projeto político-pedagógico no contexto dos bairros. Nas escolas, isso resultou em meses de conflitos internos entre direção, professores e responsáveis pelo Programa de Educação Integral, além de dificuldades no enfrentamento das questões da sua aplicação prática, à nosso ver, em boa parte devido à falta de conhecimento das novas demandas trazidas pelo programa, de planejamento conjunto e de envolvimento das equipes desde o início do processo. Esses conflitos somados à falta de investimento nas estruturas escolares dificultaram a realização das atividades, tanto do ensino regular, quanto do extracurricular, contribuindo também para a descrença dos pais sobre a qualidade do que era proposto

Também constatamos que, em muitos casos, a relação com os parceiros aconteceu de forma mecânica, imperando a necessidade de espaços sobre a possibilidade de construção de oportunidades educativas mais amplas nos bairros, o que levou a dificuldades na solução dos problemas do cotidiano e, conseqüentemente, a desistências de parcerias por parte de muitas instituições. Outro ponto a ser destacado foi a retirada de guardas municipais das ruas (antes apontados para garantir a segurança das crianças nos trajetos pelo bairro), que contribuiu para que muitas das escolas optassem por encerrar as atividades extraclasse.

No que se refere às melhorias urbanísticas propostas, observamos que, apesar de alguns bairros terem sido beneficiados, muito do que foi realizado se perdeu ao longo do tempo devido ao desgaste natural e a falta de manutenção por parte dos órgãos públicos responsáveis.

Avanços e desafios à implementação do Bairro-Escola

Por fim, ressaltamos que apesar dos acertos e desacertos verificados nesta pesquisa, o mérito do Bairro-Escola passa pelos valores e princípios que o fundamentam. Por propor um diálogo com o real, processos participativos e uma integração entre esferas diversas, ele constitui uma política ampla e intrincada, que sugere uma nova tendência na elaboração de políticas públicas no Brasil. Mais do que

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

isso, ela enuncia projetos e programas que, conjuntamente, apresentam potencial estruturante de transformações sociais.

Observamos, concordando com Alvim e Castro (2010), as dificuldades de realização de análises e avaliações de políticas deste tipo, contrariando as tendências atuais de valorização dos processos voltados não apenas para a eficiência, eficácia e efetividade de projetos, programas e plano de ações, mas também para sua legitimidade social. Assim também compreendemos que as avaliações, e ainda os estudos e análises de políticas públicas, contribuem para o conhecimento sobre a sociedade e o estado e que, por serem um suporte para tomadas de decisão, não podem prescindir da participação dos diversos atores sociais envolvidos.

Mas não se trata aqui de se desenvolver novos formatos de políticas públicas ou novas metodologias para suas avaliações. Trata-se, mais do que isso, de enfrentar o problema fundamental, a complexidade, como nos ensina Edgar Morin (2010). Trata-se de enfrentar o desafio de compreender e saber lidar com as múltiplas interações e retroações presentes na realidade social em constante transformação. E que desejamos conduzir a uma sociedade menos desigual.

Referências bibliográficas

ALVIM, Angélica T. B.; CASTRO, Luiz Guilherme R. de. **Avaliação de Políticas Urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010.

BARBOSA, Frederico. Ministério da Cultura no governo Luiz Inácio Lula da Silva: um primeiro balanço. In: CALABRE, Lia (org.). **Políticas Culturais: Um Campo de Estudo**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2008, pp. 59-85.

GADOTTI, Moacir. **A escola na cidade que educa**. 2005. Disponível em: <http://www.smec.salvador.ba.gov.br/documentos/carta_moacir.doc>. Acesso em: 08 jul. 2008.

MORIN, Edgar. **Para onde vai o mundo?** Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

NOVA IGUAÇU. Prefeitura. Coordenação Geral do Bairro-Escola. **Manual de Gestão do Programa Bairro-Escola**. Nova Iguaçu: CGBE, 2006.

_____. Prefeitura. Secretaria Municipal de Cultura e Turismo. **Oficinas culturais do Bairro-Escola**. Nova Iguaçu: s.n., 2007.

_____. Prefeitura. **Bairro-Escola**. Disponível em: <<http://www.bairro-escola.novaiguacu.rj.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>>. Acesso em: 17 fev. 2010.

VAZ, L. F.; SELDIN, C.; SILVA, C. R. A. B. Notas sobre a Experiência de uma Política Pública Integrada: O Caso do Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: Egler, T. T. C.; Tavares, H. M. (Orgs.). *Política Pública, Rede Social e Território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 51-68. ISBN: 978-85-7785-167-6

PINTO, André Luiz. **Urbanismo na fragmentação: a resposta do Bairro-escola**. Rio de Janeiro: PTK Livros, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, Carlos Rodrigo A. A. B. **Bairro-Escola: Educação e urbanismo em uma política pública integrada**. 2011. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

VAZ, Lilian Fessler; SELDIN, Claudia. Bairro-Escola: espaços públicos em uma política urbana integrada. In: VAZ, Lilian F.; ANDRADE, Luciana da S.; GUERRA, Max W. **Os Espaços Públicos nas Políticas Urbanas: Estudos sobre o Rio de Janeiro e Berlim**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2008.