

MELHORIA DA EDUCAÇÃO  
NO MUNICÍPIO

*Um trabalho coletivo*

# As cidades e o programa Melhoria da Educação no Município

1

COLEÇÃO PARA GESTORES EDUCACIONAIS

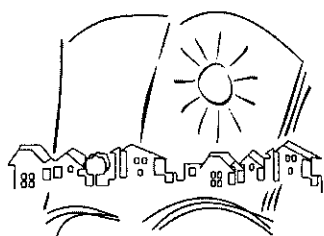
## AS CIDADES E O PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO

Este fascículo, ao analisar a relação entre educação e cidadania que se constitui historicamente, trata das possibilidades e dos limites das políticas públicas para a educação.

Cabe ao Estado, ao traçar diretrizes e assegurar o financiamento da educação, formular políticas nos vários âmbitos e, mais que isso, buscar apoio da sociedade civil para o debate sobre os rumos da educação e a ampliação dos espaços da cidade para uma efetiva socialização dos seus cidadãos.

O passo fundamental para a construção dessa política é garantir o acesso à escolarização e a permanência de todas as crianças e jovens na escola.

A construção da cidadania nas instituições educativas significa educar o cidadão para compreender a cidade, interpretando seu funcionamento quanto à infra-estrutura física, ao processo de gestão, ao acesso aos bens e serviços que ela proporciona, bem como às percepções, às representações das pessoas sobre a própria cidade, para poder nela atuar, transformando-a. Essa forma de educar exige participação na gestão da cidade, mobilização de forças locais a favor de um trabalho coletivo para diagnosticar e superar os problemas educacionais.



MELHORIA DA EDUCAÇÃO  
NO MUNICÍPIO

*Um trabalho coletivo*

1

As cidades e o programa  
Melhoria da Educação  
no Município

COLEÇÃO PARA GESTORES EDUCACIONAIS

Iniciativa



Apoio



Realização



*Iniciativa*

**Fundação Itaú Social**

**Unicef**

*Apoio*

**Undime**

*Realização*

**Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – Cenpec**

*Direção:* Maria Alice Setubal

*Coordenação geral:* Maria do Carmo Brant de Carvalho

*Coordenação da Área “Gestão de política educacional”:* Maria Estela Bergamin

*Coordenação do programa Melhoria da Educação no Município:* Vanda Noventa Fonseca

*Coordenação da coleção:* Sonia Maria de Oliveira Nudelman

*Consultoria:* Profª Drª Alda Junqueira Marin

*Autoria:* Alda Junqueira Marin, Maria Estela Bergamin, Patricia Nakayama e

Vanda Noventa Fonseca (fascículo 1);

Sonia Maria de Oliveira Nudelman (fascículo 2);

Beatriz Penteadó Lomonaco (fascículo 3);

Elisabeth Barolli, Neusa Maria Mendes Borges (fascículo 4)

*Colaboradoras de campo:* Ana Maria Aparecida Abreu Guedes Pinto, Ana Maria Falsarella, Carmen Sílvia Noronha Nascimento Robles, Elizabeth José Assunção, Ivana Odete Boal, Maria Brant Falcão, Maria da Luz Costa Milan Veiga, Maria Tereza Antonia Carcia, Marlene Cortese, Neusa Maria Mendes Borges, Sonia Madi Rezende, Sonia Rofsen Diaz, Wladilene Duch

*Apoio técnico:* Edneide de Viveiros Melo, Marcia Maria Marques,

Maria José de Azevedo, Sueli de Jesus Cerino



(55 11) 3816-0699

[www.editorapeiropolis.com.br](http://www.editorapeiropolis.com.br)

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

---

Melhoria da educação no município / coordenação geral Maria do Carmo Brant de Carvalho ;  
coordenação da coleção Sonia Maria de Oliveira Nudelman. — São Paulo : Peirópolis : CENPEC, 2003.

Vários autores.

Obra em 4 v.

Conteúdo: V. 1. As cidades e o programa melhoria da educação no município. — v. 2. O diagnóstico educacional : uma direção para a ação educativa. — v. 3. O plano de ação educativa articula esforços e concretiza propostas. — v. 4. Avaliar o plano de ação educativa e corrigir rumos.

Suplemento sob o título: Diagnóstico e Plano de Ação Educativa : uma proposta de trabalho coletivo.

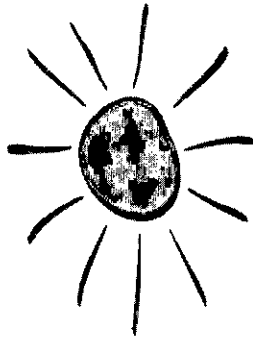
1. Avaliação educacional 2. Municípios – Brasil 3. Planejamento educacional I. Carvalho, Maria do Carmo Brant de. II. Nudelman, Sonia Maria de Oliveira.

03–0987

CDD – 353.70981

### **Índices para catálogo sistemático:**

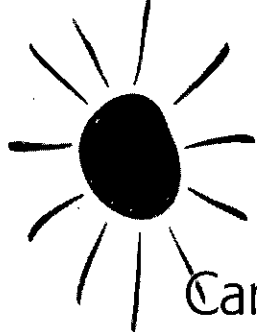
1. Brasil : Municípios : Educação : Diagnóstico Administração pública 353.70981



## Sumário

---

Carta aos gestores .....	4
<b>O programa Melhoria da Educação no Município</b> .....	6
Uma alternativa para enfrentar o desafio .....	8
Encaminhando possíveis soluções aos problemas educacionais .....	10
Um instrumento de trabalho educativo .....	16
O que contêm os fascículos .....	19
<b>A cidade como local de cidadania</b> .....	22
Para começo de conversa .....	23
Ser cidadão é ter direito a direitos .....	25
Políticas públicas e participação na cidade .....	29
Conclusão .....	33
Bibliografia .....	34
<b>Nossas palavras – Um glossário</b> .....	35



## Carta aos gestores

*Os municípios brasileiros vêm assumindo desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional responsabilidades crescentes na educação de seus cidadãos, em especial no ensino fundamental.*

*De caráter obrigatório para a população de 7 a 14 anos, a efetivação desse nível de ensino, com inclusão de todos e aprendizagem significativa para todos, tem sido um grande desafio nas cidades brasileiras.*

*Problemas de toda ordem preocupam os gestores da educação municipal, como a ausência de profissionais para viabilizar e apoiar o trabalho pedagógico e administrativo dos educadores; os resistentes índices de fracasso escolar (evasão e repetência) que impedem a permanência com sucesso das crianças em seu processo de escolarização e a tradicional fragmentação do trabalho educativo nas várias instâncias, sejam elas governamentais ou não governamentais, entre outros.*

*Por tudo isso, nem sempre tem sido possível transformar a realidade no sentido de promover a melhoria dos resultados educacionais de modo a fortalecer em todos os cantos do país a educação como um direito social de cidadania.*

*Em virtude desse quadro, a Fundação Itaú Social tomou a iniciativa e uniu esforços com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), com a União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime) e com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) para apoiar os municípios na formulação de projetos educacionais mais adequados e condizentes com as necessidades e aspirações da população, ciosa da importância da educação para a vida de seus filhos e para as comunidades que habitam.*

*Essa sólida parceria, estabelecida ao longo dos anos, resultou em programas de sucesso, entre os quais destaca-se o **Melhoria da Educação no Município**, que representa de forma efetiva o trabalho conjunto das instituições parceiras em favor de um desenvolvimento social mais sólido e cidadão.*

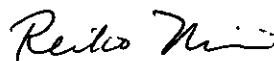
*O Programa, com sua proposta de formação e, ainda, com os materiais que disponibiliza aos participantes, tem representado um importante apoio para as ações educacionais nas localidades onde se instala, trazendo benefícios relevantes para a reorganização dos serviços educativos oferecidos.*

*Para ampliar essa base de sustentação, o Programa lança agora a coleção **Melhoria da Educação no Município: um trabalho coletivo**, destinada a gestores educacionais, que contempla um ideário compartilhado pelos parceiros, Fundação Itaú Social, Unicef, Undime e Cenpec, e respaldado pela literatura educacional.*

*Constituída de quatro fascículos, um encarte contendo proposta de instrumento para o Diagnóstico e o Plano de Ação Educativa e um vídeo de experiências realizadas com base nos princípios e idéias do Programa, a coleção pretende contribuir para que os envolvidos com a educação nos municípios reflitam e questionem, continuamente e em grupos cada vez mais ampliados, as ações educacionais em andamento e os resultados obtidos, com o objetivo de construir um cenário educativo mais acolhedor e pleno de aprendizagens para todos.*

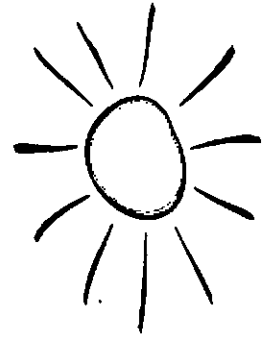


Roberto Egydio Setubal  
Diretor-presidente da Fundação Itaú Social



Reiko Niimi  
Representante do Unicef no Brasil





O programa  
Melhoria da Educação  
no Município





*É no município que o cidadão  
vive, trabalha, escreve sua história  
e participa da vida nacional.*

*Os 5 561 municípios brasileiros são extremamente diversos do ponto de vista econômico, social e cultural. Mas a grande maioria – 73% – é de pequeno porte, com até 20 000 habitantes, e compartilha sérios problemas que ameaçam a integridade e a dignidade dos cidadãos, em especial das crianças.*

*Nesses municípios, apenas um terço da população mora em domicílios com saneamento adequado. Por isso, nesses lugares, as crianças de 0 a 6 anos são mais vulneráveis a doenças, já que seu direito ao abastecimento regular de água, ao saneamento básico ou à coleta de lixo não é atendido.*

*O rendimento médio dos responsáveis pelos domicílios desses municípios pequenos é de 200 reais, o que significa que estão abaixo da linha da pobreza. Dessa forma, seu direito de alimentar-se bem e de oferecer alimentação adequada aos seus filhos também é desrespeitado. A escolaridade de cerca de metade dos responsáveis pelas crianças desses municípios não ultrapassa quatro anos de estudo<sup>1</sup>.*

*Essas condições e muitas outras que um diagnóstico feito coletivamente pode ajudar a discriminar apontam um dever: oferecer às crianças e adolescentes de todas as cidades brasileiras uma educação que fortaleça sua cidadania, possibilitando-lhes participação ativa e aquisição de conhecimentos e habilidades socialmente significativos para a vida em sociedade.*

*Esse é o desafio colocado aos municípios brasileiros que, a partir de 1988, com a Constituição Federal, assumiram o dever de gerir e implementar o ensino fundamental. Além disso, devem criar programas de atendimento às “necessidades educacionais e culturais das crianças e adolescentes”, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990.*

*Essa conquista implica criar uma estrutura administrativa e financeira, formar quadros, negociar prioridades com a população, construir políticas educacionais que revelem conhecimento dos problemas e articular o trabalho das diferentes instituições que atendem crianças e jovens. Diante dessa tarefa gigantesca, os gestores dos municípios, na maioria das vezes, sentem-se solitários.*

1. Dados obtidos no IBGE, Censo 2000.

*Uma alternativa para enfrentar o desafio:*

## O programa Melhoria da Educação no Município

Com a intenção de contribuir para o fortalecimento dessas lideranças, nasceu em 1999 o programa Melhoria da Educação no Município, fruto da aliança entre a Fundação Itaú Social, o Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), a Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e o Cenpec (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária). O programa vem apoiando secretários e técnicos municipais de educação e de outras pastas, diretores de escola, conselheiros de direitos, de educação e tutelares, dirigentes de ONGs e outros gestores, em seu esforço para oferecer uma educação como direito social a todos.

Ancorado em princípios da educação democrática, o programa Melhoria da Educação no Município auxilia os participantes a elaborar um diagnóstico da realidade educacional do município e a produzir, implementar e avaliar um plano de ação educativa adequado às características locais e às dificuldades identificadas pelo diagnóstico.

O Programa propõe aos atores envolvidos na gestão educacional dos municípios um caminho que tem como esteio os seguintes princípios<sup>2</sup>:

2. Para maior aprofundamento nos princípios (contextualização, articulação e participação), consultar, neste fascículo, "Nossas palavras – Um glossário", páginas 35 a 40.

## 1. Contextualização

Supõe conhecer o espaço, o tempo e os saberes das pessoas sobre a singularidade da vida social, econômica, cultural e educacional da cidade, com o objetivo de explicitar diferenças e antagonismos, construindo possibilidades educativas para a população.

Assim, sendo contextualizado, o Programa permite aos que se envolvem com ele ressignificar a sua atuação na cidade onde vive como sujeito de direitos, portanto como cidadão.

## 2. Participação e articulação

É participativo porque implica manter uma relação dialógica que suscite o debate e a reflexão entre os diferentes atores e responsáveis pela ação educativa, para confrontação e negociação de diferentes pontos de vista. Dessa forma, articula diferentes atores e instituições para constituir e consolidar o grupo enquanto agente de proposições e transformações no cotidiano educativo das cidades.

## 3. Aprendizagem contínua

Aprender a realidade supõe uma visão de síntese que não se apresenta pronta num primeiro olhar aos cidadãos. Ao contrário, é uma apropriação que se dá num movimento gradativo e constante de investigação.

A conjugação de múltiplos olhares sobre essa realidade permite conhecer, compreender e modificar o fenômeno educativo, consolidando saberes, construindo uma visão ampliada.

Para tanto, é necessário o envolvimento e a iniciativa das pessoas, bem como a organização de condições nas instituições educativas, de modo que possam constituir ações contínuas e coletivas de análise da educação na cidade.

## Encaminhando possíveis soluções aos problemas educacionais

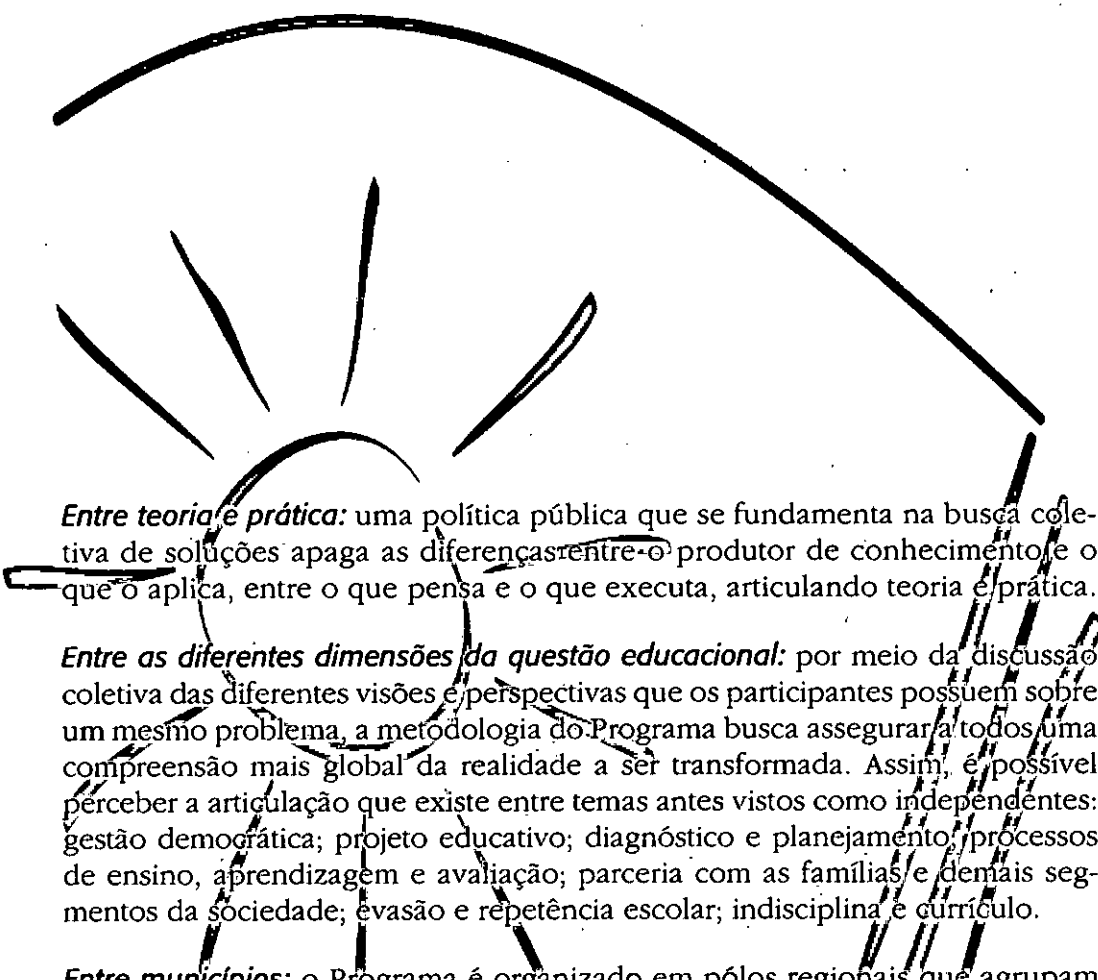
Durante seus quatro anos de existência, desde 1999 até 2003, o Programa aperfeiçoou um percurso metodológico, sistematizando concepções, processos e estratégias.

Dessa forma, pôde indicar um “caminho para lidar com problemas educativos”, no qual educadores de setores governamentais e de instituições da sociedade civil recebem subsídios para que desenvolvam projetos educacionais no município. O resultado desse esforço vem favorecendo a inclusão educacional de todas as crianças e jovens e o desenvolvimento, nos participantes, de uma atitude investigativa contínua voltada para a ação transformadora.

### O caminho

Busca melhorar a prática específica dos participantes, que se tornam produtores dos conhecimentos de que necessitam, para subsidiar efetivar uma ação eleita por todos como prioritária. Esse é o movimento que o programa vem estimulando nas cidades: que as pessoas apropriem-se dos problemas educativos e de suas causas, compreendam suas características e encontrem, de forma cooperativa, saídas para eles.

O caráter inovador da metodologia do programa Melhoria da Educação no Município está em ligar o que rotineiramente costuma estar separado, promovendo diferentes articulações.



**Entre teoria e prática:** uma política pública que se fundamenta na busca coletiva de soluções apaga as diferenças entre o produtor de conhecimento e o que o aplica, entre o que pensa e o que executa, articulando teoria e prática.

**Entre as diferentes dimensões da questão educacional:** por meio da discussão coletiva das diferentes visões e perspectivas que os participantes possuem sobre um mesmo problema, a metodologia do Programa busca assegurar a todos uma compreensão mais global da realidade a ser transformada. Assim, é possível perceber a articulação que existe entre temas antes vistos como independentes: gestão democrática; projeto educativo; diagnóstico e planejamento; processos de ensino, aprendizagem e avaliação; parceria com as famílias e demais segmentos da sociedade; evasão e repetência escolar; indisciplina e currículo.

**Entre municípios:** o Programa é organizado em pólos regionais, que agrupam vinte municípios próximos geograficamente. Isso possibilita troca de informações sobre experiências entre cidades vizinhas e articulações entre os municípios para o desenvolvimento de ações conjuntas.

**Entre as diferentes instituições que atuam com crianças e adolescentes:** o estímulo para que estabeleçam prioridades conjuntas, articulando ações e somando esforços, permite que construam soluções mais adequadas para os problemas do município.

## Apoio presencial e a distância

Para desenvolverem as ações propostas nos projetos elaborados, os participantes contam com momentos presenciais de formação e de assessoria a distância.

Nas oficinas presenciais as estratégias utilizadas prevêm momentos de debate coletivo, de trabalho em pequenos grupos, de troca de experiências entre os participantes, bem como de análise de situações-problema construídas pelas formadoras com base nas informações sobre a realidade educacional dos municípios integrantes do Programa. Tais situações subsidiam as discussões e proporcionam uma reflexão sobre os problemas educacionais e suas causas determinantes. Além disso, discutem e analisam encaminhamentos e estratégias de planejamento, implementação e avaliação de ações educativas.

Nessas oficinas diferentes linguagens são utilizadas (plástica, dramática, musical, literária). Com isso, procura-se facilitar a expressão das idéias e dos valores dos participantes sobre os temas trabalhados. Esse processo facilita o questionamento das práticas cotidianas, contribuindo para a transformação dessas práticas.

A assessoria a distância (envio de cartas, boletins e análise dos projetos enviados) permite manter o diálogo com os participantes nos intervalos entre as formações presenciais, favorecendo a reflexão sobre seus planos de ação e sua implementação.

Um boletim informativo circula entre todos, divulgando experiências bem-sucedidas realizadas com base no programa, bem como informações sobre temas ligados à educação.

Ainda como estratégia de apoio ao trabalho dos gestores, o programa oferece e utiliza na etapa de formação presencial uma coleção com publicações de apoio da Fundação Itaú Social, do Unicef e do Cenpec<sup>3</sup>.

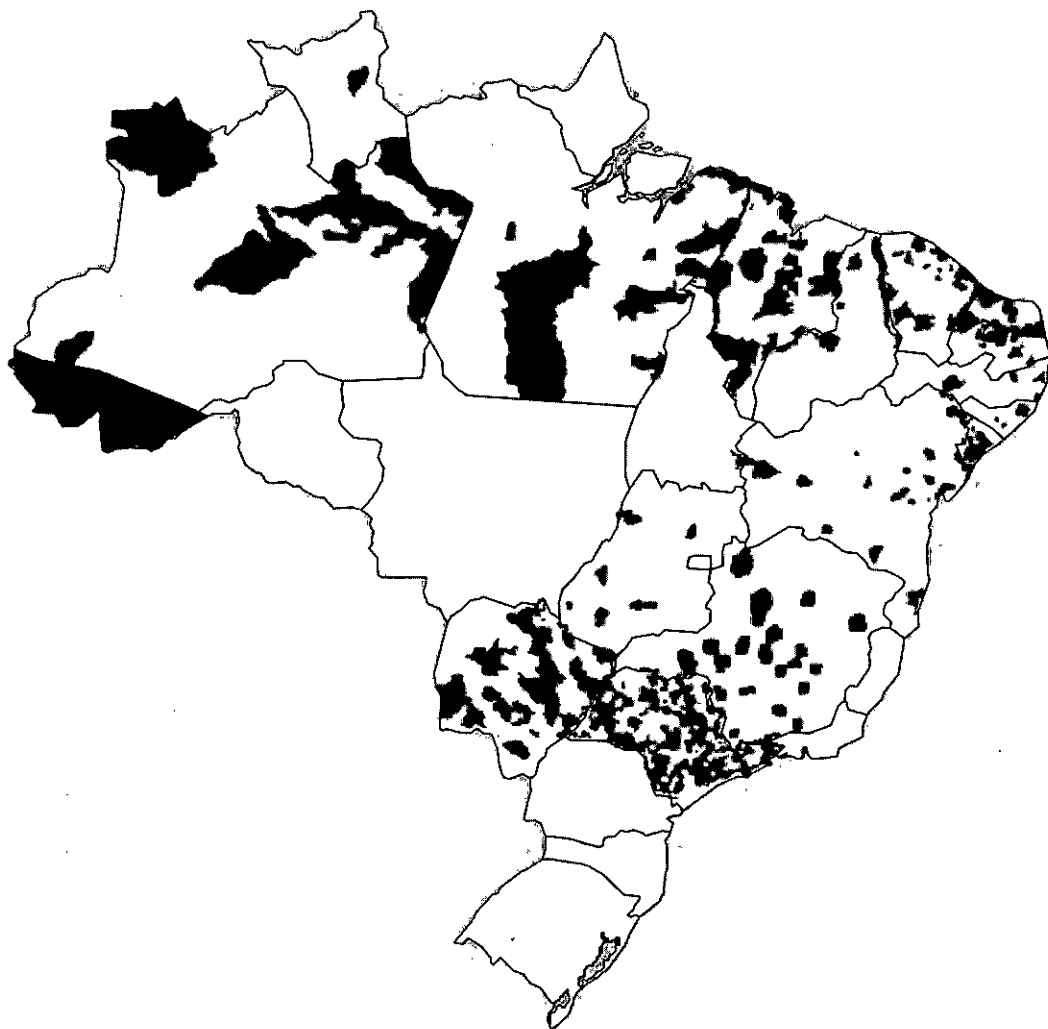
---

3. *Formação em serviço – Guia de apoio às ações do secretário da Educação*; coleção *Raízes e Asas*; *Guia de ações complementares à escola para crianças e adolescentes*; coleção *Educação e participação*; coleção *Jovens e a escola pública*.

## Uma sementeira que produz resultados

Os primeiros resultados do programa Melhoria da Educação no Município já podem ser anunciados: até dezembro de 2002, aderiram a ele 883 municípios; 1974 gestores foram envolvidos e desenvolveram projetos educacionais nos seus municípios, que alcançaram 50 000 educadores e cerca de 1 milhão de alunos em dezessete estados brasileiros. As avaliações indicam que os participantes aprovam a metodologia utilizada, valorizam a troca de experiências e as ações conjuntas que ela propicia e, o que é mais importante, estão colocando em prática as idéias sugeridas pelo Programa.

### Abrangência nacional do Programa



## Adesão às estratégias

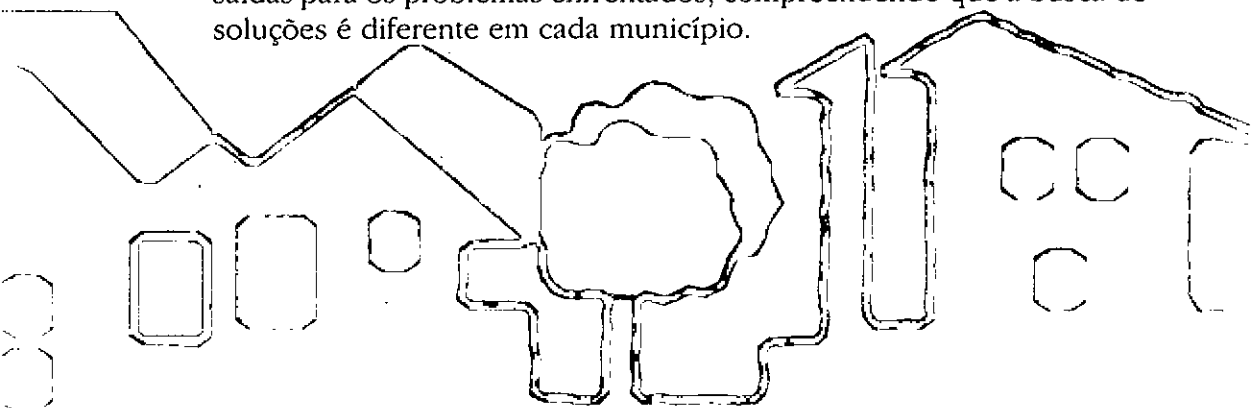
A utilização de estratégias diversificadas nas formações presenciais é apontada como referência para ações de formação profissional de educadores. Ademais, os procedimentos de apoio a distância vêm-se mostrando importantes para dirimir dúvidas, suprir dificuldades, dando continuidade à formação presencial.

## Os materiais distribuídos recebem a aprovação dos educadores

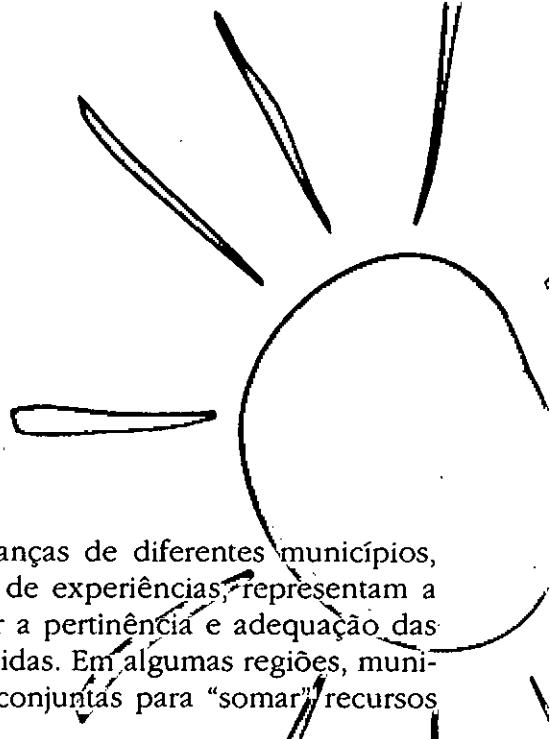
Um dos pontos mais valorizados pelos profissionais da educação que participam do Programa é o material de apoio distribuído. Todos foram muito bem recebidos pelos participantes. Entre eles, o mais solicitado tem sido a coleção *Raízes e Asas*. Ela é utilizada como subsídio (teórico e metodológico) ao trabalho das instituições em que os participantes atuam, principalmente nas ações de formação que multiplicam, com base no Melhoria, nas redes de ensino municipais.

## Troca de experiências

As avaliações dos participantes revelam que os momentos de troca de experiências entre diferentes municípios e diversas instituições têm sido produtivos, pois, além de constatarem que possuem problemas em comum, percebem pistas para contornar dificuldades e descobrem saídas para os problemas enfrentados, compreendendo que a busca de soluções é diferente em cada município.







## Ações conjuntas

Os encontros entre gestores e lideranças de diferentes municípios, muito mais que momentos de troca de experiências, representam a oportunidade de comparar e analisar a pertinência e adequação das propostas que estão sendo desenvolvidas. Em algumas regiões, municípios vizinhos têm proposto ações conjuntas para “somar” recursos humanos e materiais.

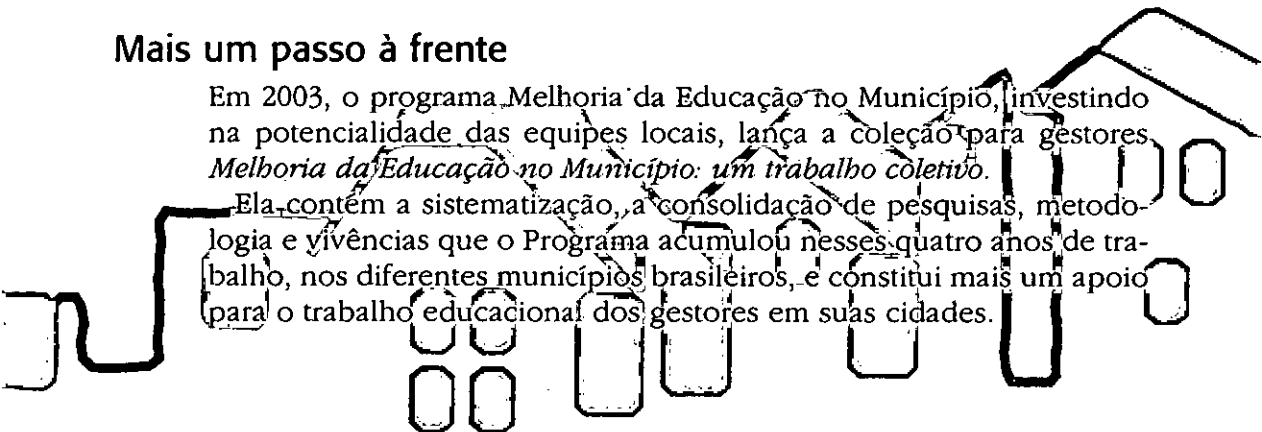
## Idéias colocadas em prática

Dos municípios que participaram do Programa até o momento, cerca de 80% deles desenvolveram projetos educacionais. A análise desse material e os relatos obtidos durante os encontros revelam que novas idéias e princípios disseminados pelo Programa foram realmente apropriados e colocados em prática, tais como: o diagnóstico da realidade vem balizando a programação de ações; há maior precisão na escolha dos problemas mais prementes; o trabalho coletivo vem sendo construído e implementado nas equipes das secretarias e escolas; alianças e cooperações entre o setor público e outras instituições que trabalham com crianças e adolescentes estão sendo realizadas; há grande envolvimento das famílias nos projetos e aumenta a compreensão da complexidade de fatores envolvidos no fracasso dos alunos, reconhecendo-se aí a parcela de responsabilidade do sistema escolar.

## Mais um passo à frente

Em 2003, o programa *Melhoria da Educação no Município*, investindo na potencialidade das equipes locais, lança a coleção para gestores *Melhoria da Educação no Município: um trabalho coletivo*.

Ela contém a sistematização, a consolidação de pesquisas, metodologia e vivências que o Programa acumulou nesses quatro anos de trabalho, nos diferentes municípios brasileiros, e constitui mais um apoio para o trabalho educacional dos gestores em suas cidades.



# Um instrumento de trabalho educativo

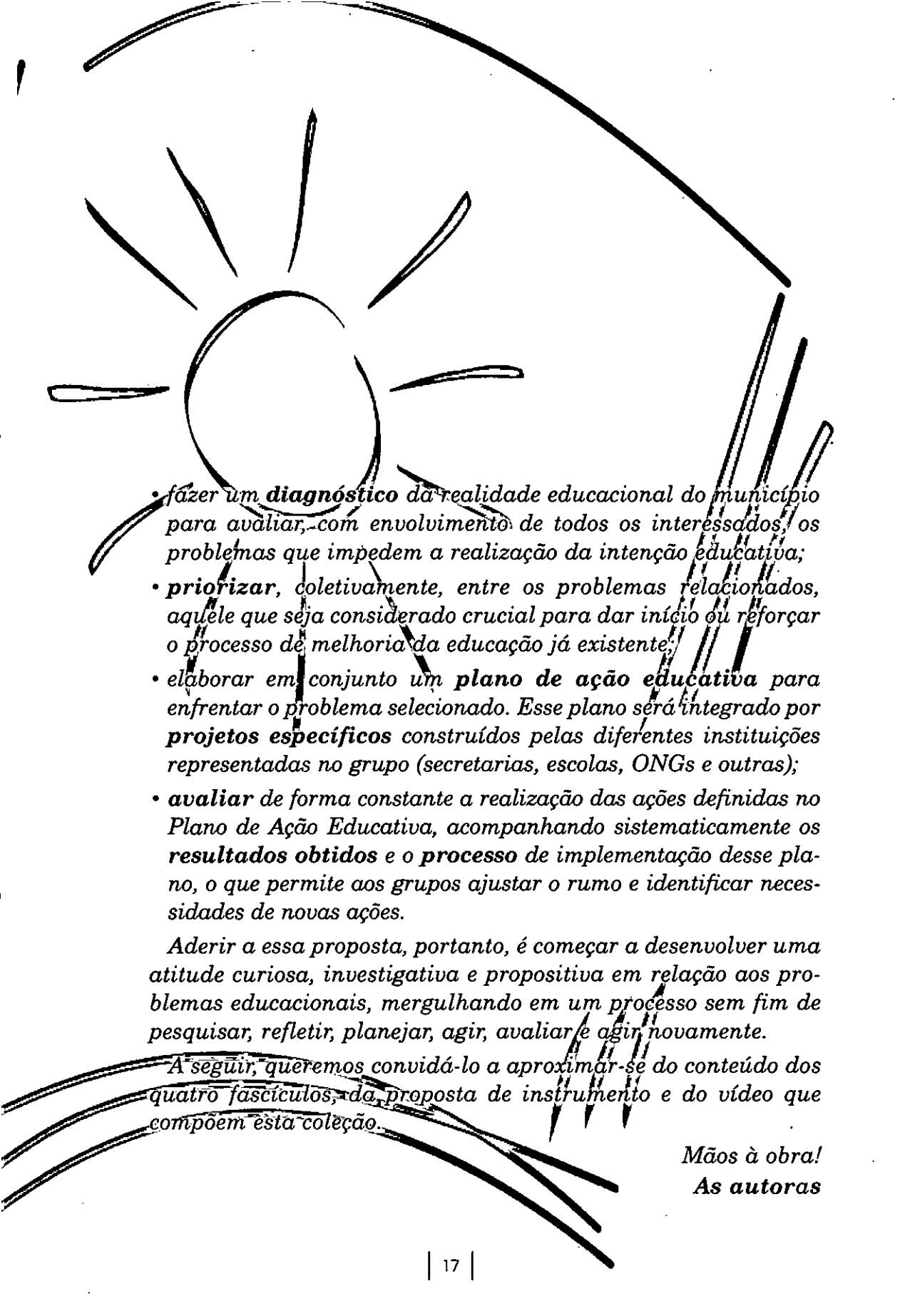
*A você, que luta para tornar mais plena e significativa a vida e a educação de sua cidade*

*Esse conjunto de materiais é uma metodologia de trabalho a ser recriada, de forma coletiva, por lideranças do município empenhadas em transformar a realidade educacional com base na implementação de melhorias no ensino fundamental, ou seja, é uma ferramenta de trabalho que pode tornar-se um instrumento de mudança se as pessoas dela se apropriarem.*

*Nele, você e seu grupo vão encontrar não só vários exemplos concretos de projetos educacionais bem-sucedidos, mas também uma descrição clara e detalhada de um caminho necessário para que, também em seu município, possa fortalecer-se um trabalho articulado, consistente e constante de identificação, análise e equacionamento de problemas educativos.*

*O estudo conjunto deste e dos outros três fascículos que compõem a coleção Melhoria da Educação no Município: um trabalho coletivo contribuirá para que o grupo de gestores municipais do qual você faz parte possa sentir-se mais apoiado para:*

- *articular e agregar as forças sociais da cidade para um trabalho coletivo em prol da melhoria da educação;*
- *ajudar às lideranças a visualizar o que sonham para a educação no município, definindo **intenções educativas** para a cidade, ou seja, **propósitos** que direcionam as ações e sobre os quais todos estão de acordo;*

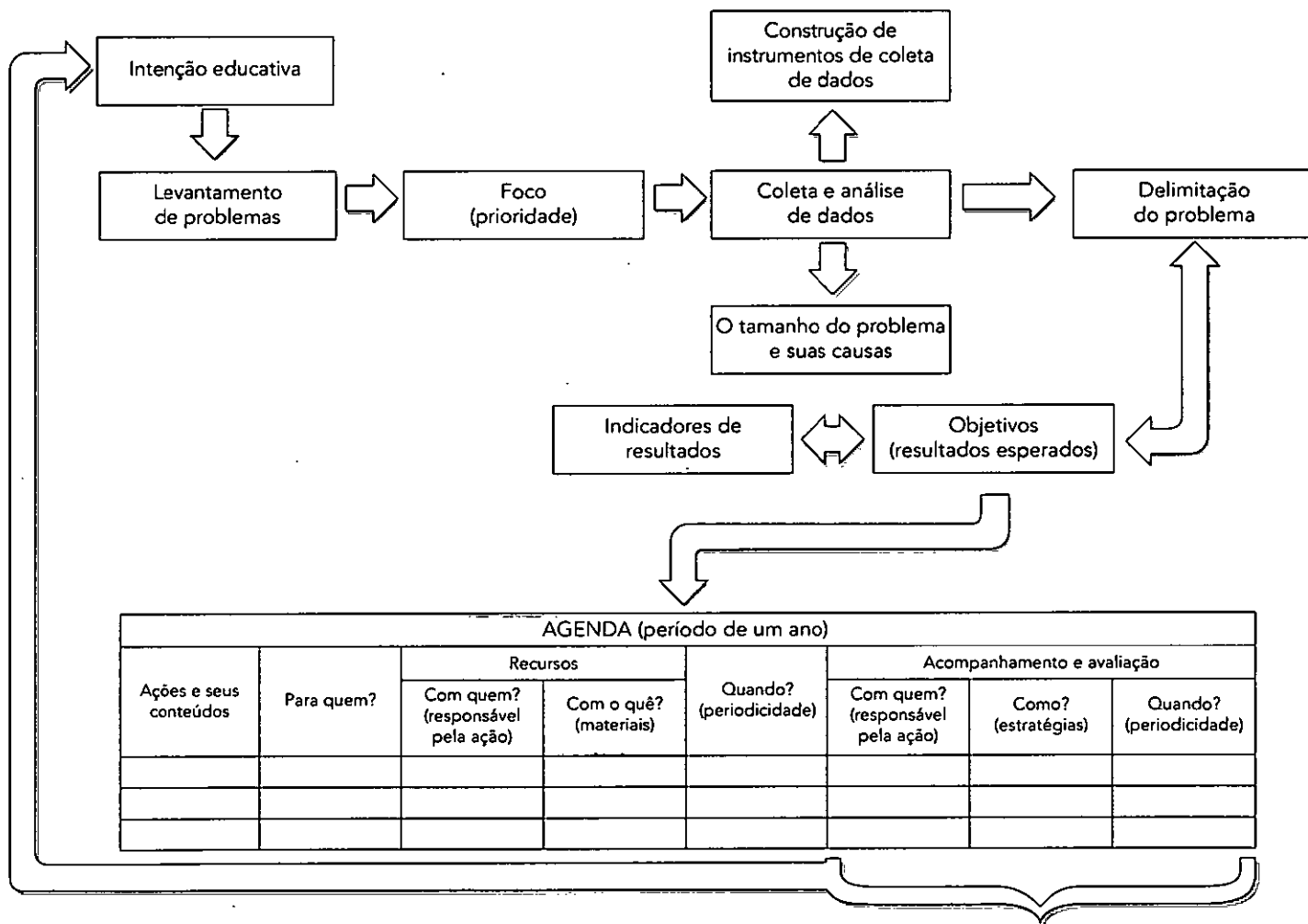
- 
- **fazer um diagnóstico** da realidade educacional do município para avaliar, com envolvimento de todos os interessados, os problemas que impedem a realização da intenção educativa;
  - **priorizar**, coletivamente, entre os problemas relacionados, aquele que seja considerado crucial para dar início ou reforçar o processo de melhoria da educação já existente;
  - elaborar em conjunto um **plano de ação educativa** para enfrentar o problema selecionado. Esse plano será integrado por **projetos específicos** construídos pelas diferentes instituições representadas no grupo (secretarias, escolas, ONGs e outras);
  - **avaliar** de forma constante a realização das ações definidas no Plano de Ação Educativa, acompanhando sistematicamente os **resultados obtidos** e o **processo de implementação** desse plano, o que permite aos grupos ajustar o rumo e identificar necessidades de novas ações.

Aderir a essa proposta, portanto, é começar a desenvolver uma atitude curiosa, investigativa e propositiva em relação aos problemas educacionais, mergulhando em um processo sem fim de pesquisar, refletir, planejar, agir, avaliar e agir novamente.

A seguir, queremos convidá-lo a aproximar-se do conteúdo dos quatro fascículos, da proposta de instrumento e do vídeo que compõem esta coleção.

Mãos à obra!  
As autoras

# Diagnóstico e Plano de Ação Educativa: um esquema de trabalho



# O que contêm os fascículos

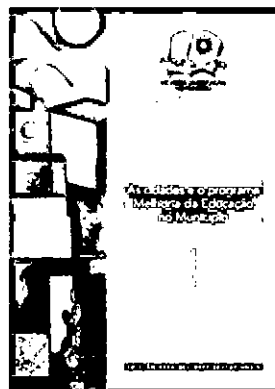
Para facilitar seu percurso pelo universo de informações da coleção *Melhoria da Educação no Município: um trabalho coletivo* preparamos um resumo das idéias básicas de cada fascículo, possibilitando a você construir uma visão de conjunto do material e escolher a forma mais conveniente de abordá-lo.

## Fascículo 1

### A cidade e o programa Melhoria da Educação no Município

O primeiro fascículo é um convite para a reflexão sobre a potencialidade educadora da cidade e para a difusão da idéia de que ser cidadão é “ter direito a direitos”. O direito à educação com qualidade só é vivido plenamente quando assegurados o acesso à escolarização e a permanência de todas as crianças e jovens nas escolas.

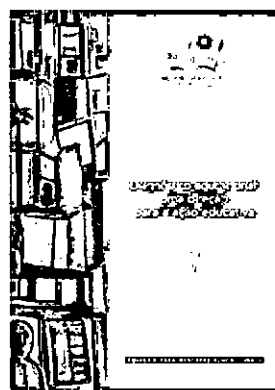
Neste fascículo será possível, também, você entrar em contato com um glossário que contém o significado dos principais conceitos que iluminam a nossa prática.



## Fascículo 2

### O diagnóstico: uma direção para a ação educativa

O segundo fascículo convida o gestor a construir coletivamente com alunos, pais, professores, funcionários, educadores sociais, representantes locais e quem mais quiser participar as “intencões educativas” ou “como desejariam que fosse” a educação na cidade. Com base nessa decisão inicial, é possível elaborar um diagnóstico educacional da cidade, buscando identificar os obstáculos e suas causas à realização das intencões educativas, tal como fizeram as personagens no relato ficcional sobre ação educativa ocorrida em Desafio, uma cidade que não está no mapa, mas que poderia estar.

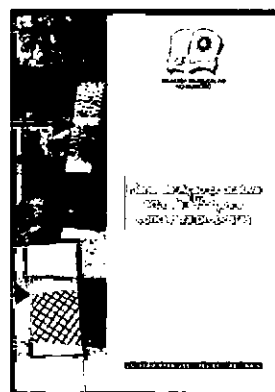


### Fascículo 3

## O Plano de Ação Educativa articula esforços e concretiza propostas

O fascículo 3 trata da elaboração e implementação de um plano de ação educativa, com base no diagnóstico da educação da cidade, expressa pelos diversos atores e gestores do município.

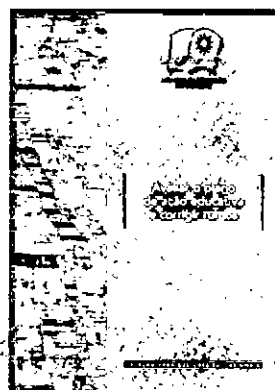
Ele desdobra-se em projetos específicos, desenvolvidos no âmbito de cada secretaria, escola, ONG ou entidade envolvida. O estabelecimento de ações conjuntas entre instituições contribui para o sucesso do plano, possibilitando a cooperação entre escolas, ONGs, instâncias da sociedade civil ou grupos organizados, públicos ou privados, visando ao fim educacional comum.



### Fascículo 4

## Avaliar o Plano de Ação Educativa e corrigir rumos

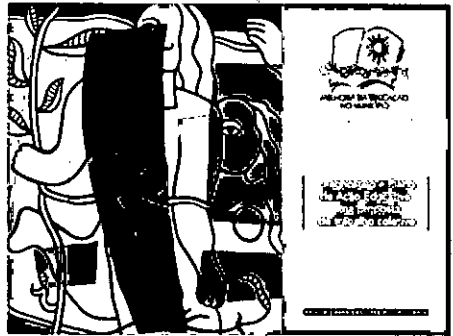
O quarto fascículo é a conclusão, mas não o fim, uma vez que o tema nele tratado, a avaliação, não tem um fim em si mesmo: com os ajustes dos prazos, dos objetivos e dos resultados esperados durante o processo, todo esse trabalho é um novo ponto de partida para intervenções educacionais na cidade, que certamente estarão mais repletas de reflexões e decisões e aptas a produzir e garantir um ensino com aprendizagem para todos.



Anexo

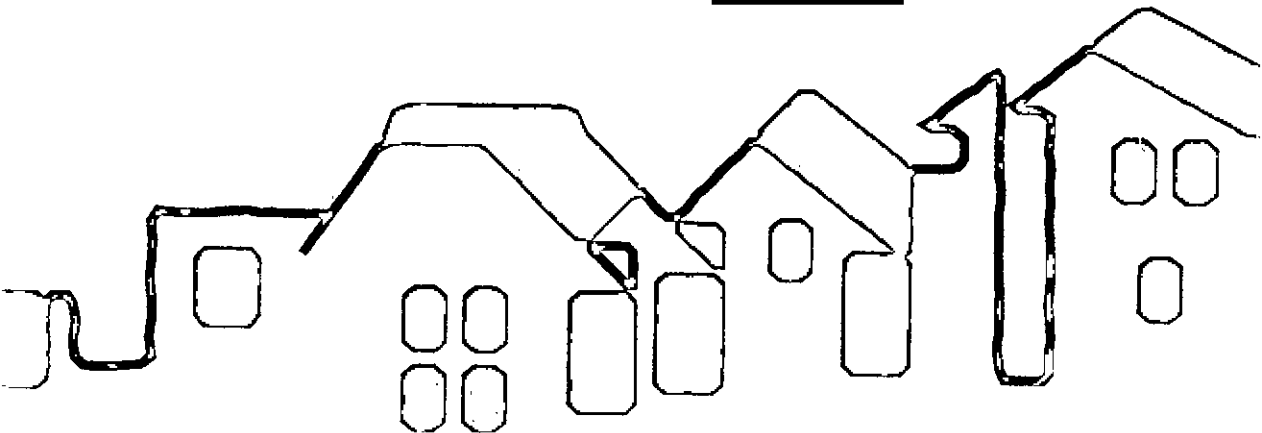
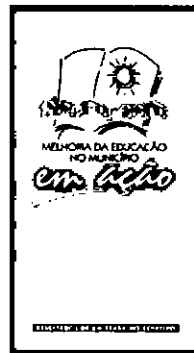
## Diagnóstico e Plano de Ação Educativa: uma proposta de trabalho coletivo

A coleção também apresenta uma proposta de instrumento de diagnóstico para um plano de ação educativa, que constitui uma sugestão de trabalho aos gestores.



## Vídeo educativo

O *Melhoria em Ação* é o nome do vídeo que completa a coleção e conta em imagens quatro experiências realizadas em municípios brasileiros participantes do Programa.



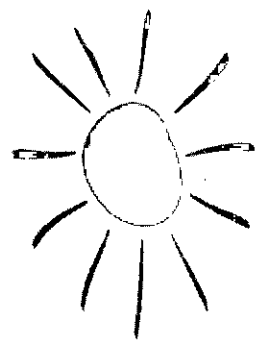
# A cidade como local de cidadania (a educação como direito)

Por Alda Junqueira Marin<sup>4</sup>

---

4. Professora doutora e pesquisadora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade, da PUC-SP.





## Para começo de conversa...

*A seguir você, leitor, vai entrar em contato com as idéias que fundamentam esta coleção. Para iniciar esse debate convidamos a professora Alda Junqueira Marin, que assessorou esta publicação, para discutir o tema **“A cidade como local de cidadania – a educação como direito”**.*

*Consideramos a cidade como local privilegiado para o fortalecimento da cidadania e, portanto, da educação. Mas sabemos que nem sempre todos os cidadãos usufruem, nas cidades, em igual medida desse direito. Motivos de várias ordens – sociais, econômicos, culturais ou políticos – interferem no fortalecimento da educação como direito social. A análise desses fatores sugere várias questões:*

- *Afinal as cidades têm explorado ao máximo sua potencialidade educadora?*
- *Quais vivências educativas as cidades têm oferecido aos seus cidadãos?*
- *Quem de fato tem tido direito à educação nas cidades?*

*Veja a seguir em uma pequena resenha como a autora do texto vai encaminhar a discussão dessas questões:*

*“Neste texto, vamos refletir sobre um dos propósitos mais significativos das cidades no Brasil hoje: a formação de cidadãos participantes, com o fortalecimento de uma **cidadania**<sup>5</sup> ativa, capaz de manter e assegurar **direitos**<sup>6</sup>. Destacaremos o papel da educação como o caminho real para a conquista dos demais direitos. Assinalaremos os grandes obstáculos à realização do direito à educação nas escolas do Brasil e discutiremos como cada município pode superá-los formulando e concretizando boas políticas públicas e criando uma cultura de participação, na qual todos os cidadãos, juntos, têm o poder de resolver os problemas do local onde vivem.*

*Uma cidade cujos gestores estão conscientes de que sua grande tarefa é contribuir para fortalecer a cidadania, para que todos possam usufruir os direitos civis, políticos e sociais, é uma cidade que amplia sua potencialidade educadora<sup>7</sup>. Nela, crianças, jovens, adultos e idosos aprenderão o que é e viverão cidadania, não só nas escolas, mas nas ruas, nas praças, equipamentos públicos e privados, e em seus lares.*

*Mas, para isso, as lideranças municipais devem arregar-se também como aprendizes de uma nova forma de se relacionar com a população, sem paternalismo, construindo uma cultura de **participação**<sup>8</sup>, em que todos tenham a possibilidade não apenas de contribuir para a execução de decisões, mas de decidir sobre os rumos da educação na cidade. É o que iremos sugerir no final deste capítulo.”*

*Boa leitura!  
As autoras*

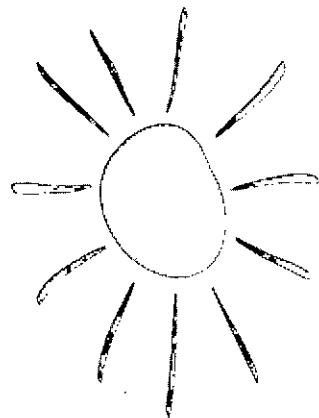
---

5. Ver “Nossas Palavras – Um glossário”, p. 35.

6. Ver “Nossas Palavras – Um glossário”, p. 37.

7. Potencialidade significa qualidade de potência, ou seja, vigor, força, autoridade, domínio, capacidade de realizar. Nesse sentido, a potencialidade educadora da cidade significa sua capacidade de proporcionar oportunidades educativas, culturais, esportivas e de lazer aos seus habitantes.

8. Ver “Nossas Palavras – Um glossário”, p. 38.



## Ser cidadão é ter direito a direitos

As cidades se originaram há muitos séculos, a partir de momentos em que os homens conseguiram produzir meios para dominar a natureza. Puderam, então, fixar-se em lugares propícios à sua sobrevivência em vez de continuar vivendo como nômades, andando de um lugar para outro, fazendo coletas que permitiam a sua subsistência inicial. De lá para cá, inúmeras mudanças, tanto do ponto de vista de suas finalidades quanto do de sua organização e manutenção, ocorreram nas cidades que se desenvolveram nos diversos cantos do mundo.

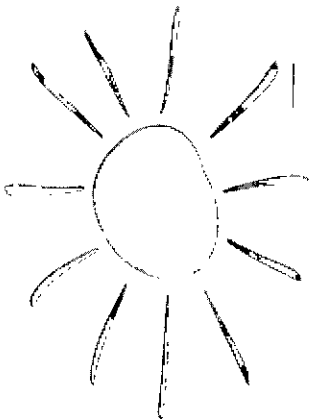
As cidades, portanto, nascem das necessidades e condições sociais dos homens. Elas são, sobretudo, o resultado de relações sociais. As características atuais explicitam traços de complexidade de suas finalidades, de seus propósitos, de sua organização e de suas relações. Isso é verdade para as grandes metrópoles e para as cidades com pequeno número de habitantes (menos de 20 000), que são maioria em nosso país.

É nas cidades que ocorrem o nascimento, a sobrevivência e a morte de indivíduos e grupos que se relacionam diretamente, tais como as famílias, e é nelas que se criam ou desaparecem as associações mais amplas. É nas cidades que se estruturam as atividades econômicas, de produção e comercialização de bens e serviços, assim como se regulamentam muitos dos aspectos da vida humana. É nas cidades que se formam os indivíduos e é nelas que eles se organizam. É nelas, para os indivíduos e por eles, que se cria e perpetua a cultura da sociedade como um todo, seja em seus componentes materiais – bens tangíveis como habitações, templos, alimentos, ferramentas, utensílios –, seja em seus componentes não-materiais – tais como pensamentos, saberes, crenças, valores, afetos –, com a qual se vive no dia-a-dia.

Esses indivíduos, que vivem na zona urbana ou rural das cidades, são os cidadãos. Como já vimos na introdução, ser cidadão é ter direitos a direitos. A **cidadania**<sup>9</sup> para nós é a condição fundamental de todos os que vivem nas cidades, que têm o direito de usufruir bens e serviços, cultura material e não-material.

---

9. Ver "Nossas palavras – Um glossário", p. 35.



## Muitos direitos continuam no papel

Compreender o significado da cidadania é importante porque muitos direitos continuam no papel. Do mesmo modo que tivemos modificações constantes nas cidades, tivemos também muitas mudanças nos conceitos de cidade e de cidadão. Cada momento histórico engendra, e vem apresentando, conceitos diferentes de cidadão, tanto do ponto de vista dos estudiosos que refletiram sobre esse termo quanto da perspectiva da realidade vivida, da produção de subsistência dos indivíduos dessas sociedades múltiplas das cidades do mundo todo.

Hoje, há modos diversos de se falar sobre a cidadania. Aqueles que não usufruírem todos os direitos que possuem – e eles possuem pela simples razão de estarem vivos e viverem nas cidades – não estão em plena posse de sua cidadania como atividade desejável. E tal situação de carência de direitos é bem mais comum do que se imagina. Em muitos países, e no Brasil também, fazem-nos saber da grande parcela de homens, mulheres e crianças que não têm acesso real a essa condição, quer no que diz respeito aos direitos humanos do cidadão – vida, saúde, educação, moradia, lazer –, quer no que diz respeito aos direitos políticos e civis garantidos pela legislação da maioria dos países, ou seja, o direito ao voto, à liberdade, à igualdade e à justiça.

O direito à educação é a porta de entrada para todos os demais. Sem ele, fica mais difícil tomar conhecimento dos outros direitos e descobrir os caminhos legais para exigí-los.

Assim, a prioridade de gestores realmente comprometidos com o fortalecimento da cidadania deveria ser investir todos os meios na educação da população: usando os espaços públicos para atividades culturais e de lazer, estimulando as manifestações artísticas da comunidade, e, sobretudo, aperfeiçoando escolas e auxiliando educadores a melhorar seu trabalho.

A luta pelo fortalecimento da cidadania passa pelo fortalecimento da escola. No Brasil, grandes obstáculos bloqueiam o direito de todos ao conhecimento sistematizado que as escolas deveriam oferecer: **falta de vagas**, dificultando o acesso; **repetência e evasão**, impedindo a permanência dos alunos na escola e prejudicando gravemente sua aprendizagem.

### DIFICULDADES DE ACESSO

Faltam vagas em todos os níveis de ensino, o que impossibilita o acesso, por exemplo, de milhares de crianças de 0 a 6 anos a creches e centros de educação infantil. É verdade, o acesso ao ensino fundamental quase se universalizou na última década (97% das crianças de 7 a 14 anos estão na escola). No entanto, existem ainda milhares de crianças analfabetas, vítimas do trabalho infantil ou que sobrevivem nas ruas, cujas famílias estão abaixo da linha da pobreza, bem como adultos que não puderam frequentar a escola na idade adequada.

### DIFICULDADES EM PERMANECER NA ESCOLA: REPETÊNCIA, EVASÃO, APRENDIZAGEM INSUFICIENTE

Análises realizadas ao longo das últimas décadas demonstraram o fracasso da escola e na escola, ao apontar a incapacidade de a instituição escolar oferecer educação àqueles que nela entram quando têm suas vagas garantidas.

Os processos escolares dominantes provocam a evasão e a repetência e são responsáveis por cerca de 50% dos brasileiros hoje caracterizados, segundo os indicadores oficiais do IBGE, como analfabetos funcionais, ou seja, passaram menos de quatro anos na escola e, dado seu precário domínio de leitura e escrita, não têm condição de participar da maioria dos benefícios existentes nas cidades.

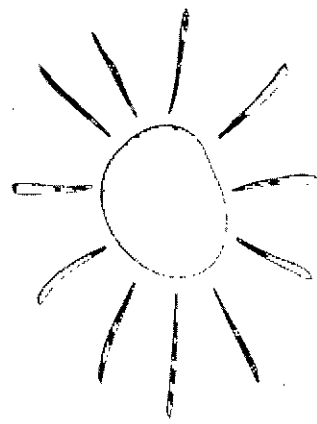
Além disso, a minoria que consegue terminar as oito séries do ensino fundamental não aprende conteúdos e habilidades básicos ao exercício da cidadania. Os testes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que em 2001 avaliou 288 000 alunos de 7000 escolas, mostraram que, em uma escala de 1 a 10, os alunos da oitava série alcançaram o nível 4 em matemática e, em uma escala de 1 a 8, também ficaram no nível 4 em português.

Esses problemas educacionais, intoleráveis do ponto de vista ético, social e pedagógico, foram sendo apontados, analisados e debatidos (mas ainda não superados) ao longo do século XX no Brasil. Eles devem ser mapeados em cada município e encarados como situações-foco a serem modificados por ações políticas. Consolidar direitos efetivos no município para todos implica buscar alternativas de solução para esses problemas por meio de políticas públicas, com a participação de todos os cidadãos.

Estamos em pleno século XXI e, no que tange à educação – objeto de nossa preocupação especial aqui –, há inúmeras possibilidades para que o direito à educação de qualidade possa, de fato, transformar-se em realidade. Há legislação que garante e normatiza a educação como um direito de todos – importante ressaltar aqui como “educandos” todos os indivíduos, os quais precisam continuamente de novos conhecimentos e habilidades –, assim como há condições materiais, sobretudo instrumentais, para tanto. De fato, nunca se produziu tanto material didático diversificado. Há tecnologias variadas para disseminação de informações e para edificações específicas com fins escolares. Nesse conjunto entram também como possibilidade os acervos de saberes e conhecimentos já disponíveis para uso de todos.

Se do lado social há tais possibilidades, entre tantas outras, de outro lado, há limites, e estes são apresentados, no campo educacional, sobretudo pela ausência de formação adequada dos encarregados de desempenharem funções nesse campo. De igual modo, encontramos o mau gerenciamento dos recursos, os quais muitas vezes não são destinados, de fato, aos fins para os quais deveriam se dirigir, assim como há que se reconhecer que, em muitos locais, as condições materiais de trabalho são bem precárias – faltam salas de aula, carteiras, iluminação, material didático –, incluindo salários irrisórios ou aquém do desejável para todos os envolvidos na tarefa educativa.

Há que se reconhecer também que, a despeito da alta expectativa da população em relação a obter escolarização, em muitos locais há famílias que não conseguem tomar a escola como prioridade para todos os seus integrantes, ou parcela deles, em face das condições adversas de sobrevivência em que estão imersas. Muitas vezes são obrigadas a enviar ao trabalho até as crianças menores para garantir o direito à vida. São indivíduos que não possuem condições de usufruir o direito à educação por imposição das desigualdades sociais vigentes no sistema em que vivemos.



## Políticas públicas e participação na cidade

Alguns cuidados são essenciais, ou seja, em cada cidade brasileira há providências a serem tomadas, medidas a serem criadas e implementadas de modo a superar os limites postos nos momentos específicos de cada lugar.

O primeiro cuidado passa pela apropriação do conceito de cidadania, ou seja, o de termos clareza de que todos têm direito a ter direitos. No campo educacional, há providências para a veiculação do princípio de que a educação é básica, é condição para que todos, indistintamente, pratiquem cidadania. O segundo cuidado é o de que tal idéia não fique só na palavra, mas que sejam desencadeadas ações de modo a desvelar os empecilhos, explícitos e ocultos, e a superá-los, envolvendo todos aqueles que possam participar, praticando também a cidadania conquistada do direito à decisão política, de se constituir como sujeito histórico nesses novos modos. Assim é que todos, nas cidades, podem cooperar para o processo de constituição de uma nova rede educativa. Professores, alunos, equipes técnicas de escolas, equipes de secretarias dos municípios, associações diversas e clubes de serviços, organizações não-governamentais, conselhos municipais, cooperativas, são sujeitos que podem cooperar para a constituição dessa rede que não inclui apenas as escolas, mas todos os espaços disponíveis nas cidades que possam estar voltados à socialização e, de fato, ao conhecimento, numa nova relação com o mundo.

Como construir políticas públicas para a educação que enfoquem e superem os impasses educacionais? Duas condições básicas: é preciso procurar integrar iniciativas das três esferas governamentais e estimular a participação da sociedade na análise dos problemas, na decisão de propostas e na implementação de ações.

A responsabilidade pela elaboração de políticas públicas é do Estado, em seus diferentes âmbitos (federal, estadual e municipal). O município é o local onde as políticas federais e estaduais convergem e podem somar-se às municipais.

Os gestores do município precisam estar atentos para utilizar, de forma inteligente e eficaz, as regulamentações e os recursos oferecidos pelos governos federal e estadual para a área da educação, procurando articulá-los às prioridades da população local e considerando como foco de sua política educacional a luta contra as dificuldades de acesso, a evasão, a repetência e a aprendizagem insuficiente.

No Brasil, temos diretrizes nacionais emanadas do governo federal que regulam a educação no país todo, até mesmo no que tange ao repasse de responsabilidades aos Estados e municípios para que regulamentem aspectos específicos em seus âmbitos locais. Além da regulação apontada, não se pode abrir mão dos recursos financeiros para a execução da atividade educativa, ou seja, é dever do Estado o financiamento da educação, a via concreta para suprir a condição de prática da cidadania no campo educacional. No Brasil, o financiamento da educação constitui campo bem polêmico.

## **O que se fala sobre isso?**

A legislação em vigor – poderíamos citar a Constituição Federal de 1988, a emenda 14 dessa mesma regulamentação e a lei 9.394/96 – introduziu diversas modificações, desconcentrando o poder de decisão em diversos aspectos e incluindo, desde 1996, o repasse de recursos financeiros para o ensino fundamental por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que ficou conhecido como Fundef. Trata-se de um fundo de recursos financeiros que se iniciou com a proposição da emenda 14/96 à Constituição, com caráter redistributivo e de valorização do ensino fundamental, que desperta polêmica nos meios acadêmicos e administrativos. Por um lado, apontam-se aspectos positivos, como, por exemplo, a obrigatoriedade de aplicar três quintos dos recursos para pagamento de professores em exercício efetivo e a possibilidade de uma distribuição mais equânime a todos os municípios; por outro lado, há críticas, como, por exemplo, a impossibilidade de utilizar os recursos para a educação de crianças de 0 a 6 anos, a indução forçada para acelerar a municipalização do ensino fundamental e a gestão inadequada em virtude da dificuldade de os municípios em trabalhar nesses novos moldes, além de serem apontados equívocos e dubiedades na própria legislação.



Há em muitos documentos e textos de autores variados, ao longo das décadas, a proposta de descentralização como princípio de ação do Estado, o que implica autonomia e distribuição de poder e de recursos. As análises de outros tantos autores têm demonstrado, no entanto, que a descentralização tem significado, entre outras coisas, delegação de funções e a estratégia para evitar pressões e conflitos no âmbito central dos governos. Assim, a opção de muitos autores tem sido o uso do termo "desconcentração", exatamente para caracterizar a descentralização dos serviços, mas garantir a manutenção do controle!

Grande parcela de tais regulamentações recentes pauta-se pelas propostas de governos que assumiram o país nos últimos dez a quinze anos, orientados por organismos internacionais, e que caminham na esteira do autoritarismo e impingem propostas sem consulta aos interessados, sem o debate público.

Paralelamente, nos Estados as políticas públicas para a educação compõem-se de medidas para operacionalizar tais decisões, acrescidas de medidas também pautadas por propostas dos governos em cada local específico, o que ocorre também com os municípios. Desse modo, vemos, no campo da educação – que é o que nos interessa –, mas não apenas aí, a ocorrência de políticas propostas e implementadas de maneira variada como resultante de diferentes interferências externas e de diferentes âmbitos e, ainda, como decorrência de variada interpretação.

## **Como atuar em outras bases?**

A implementação das ações, portanto, depende de múltiplas determinações a serem articuladas pelas administrações, as encarregadas de fato de construir as políticas, tirando-as do papel e da palavra, dando-lhes existência concreta. Para tanto, além do papel de formulador das políticas nos vários âmbitos, cabe ao Estado buscar as fórmulas para sua concretização. Uma das fórmulas para tal concretização é a de contar com o apoio da sociedade civil, que pode mobilizar-se para o debate e para o auxílio, não com financiamentos, mas com a contribuição para pensarmos que educação queremos para nossas crianças, nossos jovens, nossa população como um todo.

O passo fundamental para a construção dessa política para a educação é o de garantir o acesso à escolarização, ao conhecimento sistematizado previsto para ser ministrado por essa instituição, a escola. A conscientização desse princípio básico é condição para que as diretrizes legais adquiram realidade. Esse é um direito presente na cidadania, ainda não garantido a todas as crianças e aos adultos analfabetos deste país. Em alguns lugares, as medidas concretas iniciais podem passar pela construção de escolas ou de mais salas de aula, de modo a configurar, fisicamente, uma rede municipal de ensino. Em outros locais, pode passar pela mobilização da população ou pela retirada das crianças dos ambientes de trabalho infantil. Essas realidades específicas precisam ser detectadas no início do processo de construção de políticas públicas, até mesmo com as estatísticas nesse particular.

Na seqüência dos direitos básicos para possibilitar a prática da cidadania, no campo educacional, está a permanência das crianças e jovens na escola. Para tanto, um dos caminhos para caracterizar a situação na sua cidade é recorrer a órgãos governamentais e não-governamentais, que possuem informações sobre o Brasil e suas regiões, muitas vezes discriminadas por município, fornecendo indicadores precisos sobre a situação do atendimento aos direitos. Com base nisso, será possível desenhar políticas públicas adequadas e mobilizar as pessoas interessadas para que analisem cada realidade, descobrindo os caminhos apropriados para sua formação.

A busca da cidadania efetivada para todos implica busca de alternativas para soluções dos problemas detectados de modo a estabelecer a base fundamental para que todos vivenciem sua condição de cidadãos.

Parece que a expressão política dessas alternativas vem ganhando terreno e é promissora. Trata-se da face participativa da cidadania, a qual vem se afigurando como uma das possibilidades de efetivação de ação política na direção dessa obtenção em âmbitos muito diversificados. A gestão participativa – dos recursos, dos problemas educativos, no âmbito do sistema municipal, dos problemas educativos internos das escolas, das dificuldades didáticas dos professores, das questões de relações pessoais – constitui expressão dessa política partilhada, uma clara reação ao imobilismo pelo qual fomos tomados como decorrência dos períodos de autoritarismo pelos quais passamos nas últimas décadas.

Esse modo democrático de permissão e aceitação do diálogo, do questionamento, da crítica e da criatividade fortalece as pessoas e suas instituições, construindo espaços de aprendizagem contínua, com o intuito de ultrapassar a submissão e a exploração, adquirindo as condições de pleno usufruto nas circunstâncias próprias à cidadania, no dia-a-dia das cidades que pedem ações dos indivíduos que nelas vivem.

Esse modo de agir em nossa sociedade não é freqüente e depende de certos requisitos. Um deles é a mobilização das forças locais para um trabalho coletivo. Trata-se de outra faceta das políticas públicas, ou seja, a política de agregação. Como já disse, os recursos que temos hoje, criados pela sociedade, são muitos, tanto os instrumentais e físicos quanto as disponibilidades de seres humanos preparados para serem mobilizados. São escolas com os profissionais formados, organizações não-governamentais e conselhos de diversas ordens, associações de moradores e de bairros, ou instituições de ensino superior que podem e devem ser mobilizados para constituir o trabalho coletivo, possibilitador da participação e alavanca efetivadora das políticas educacionais. Essa forma de **articulação**<sup>10</sup>, de criação de cooperações para operar as políticas educacionais, permite saber com quem se conta de modo concreto e possibilita alterar a cultura individualista substituindo-a por padrões culturais mais grupais. É uma das formas também de enraizar procedimentos que subsistam às oscilações decorrentes das mudanças governamentais e de assegurar continuidades. O processo pelo qual passam todos os participantes é irreversível – eles não retornam ao ponto de partida, pois é um processo que constitui um projeto educativo coletivo, um modo de pensar e agir para favorecer o sucesso educativo no município.

## Conclusão

Gosto muito da idéia de Alderoqui (2001) sobre a cidade como pedagogia, sobretudo no seu enunciado maior, ou seja, “a cidade descobre a educação”, que interpreto como fundamental nessa movimentação de todos em prol do pensar sobre a educação em geral, e sobre a educação escolar em particular, que pode ser desencadeada por gestores realmente comprometidos com a garantia de direitos e cidadania para todos.

Nesse processo, essas lideranças têm papel preponderante por constituírem a principal força preparada das cidades, sobretudo das pequenas. Mas, para tanto, elas também, e principalmente, embora usufruam alguns direitos, necessitam aprender a usufruir outros, tornando-se plenamente aprendizes e praticantes da cidadania. Estou falando da construção dessa base participativa, desse aprendizado para mobilizar todos os que puderem dar sua contribuição para a definição da educação no seu âmbito de ação.

Estou falando também da construção da base educativa dos professores em processo contínuo de formação, de modo a valorizá-los e reconhecê-los como portadores de saberes e dignidade. São condições profissionais

---

10. Ver “Nossas palavras – Um glossário”, p. 35.

que os professores possuem, mas são passíveis de melhoria, sim. No entanto, são muitas vezes silenciadas, sobretudo no exercício de suas funções.

Falo ainda da prática da cidadania de pais, alunos e demais parceiros, que devem sair de seus imobilismos e praticar a reflexão necessária sobre a educação nas cidades, compreendendo as razões de suas realidades e conhecendo as possibilidades de buscar novos patamares de realização.

Ouvir todos, reconhecer sua competência e dar-lhes a chance orientada de melhoria é considerá-los cidadãos também no lar e nos ambientes de trabalho, para que deixem de ser passivos, subordinados e meros repetidores ou cumpridores de ordens. Aprendendo a ser partícipes de uma nova ordem, em suas famílias, em seus ambientes de trabalho e de debate, todos terão plenas condições de usufruir a sua cidadania, incluídos em processos sociais.

Assim, as possibilidades de superação dos problemas educacionais se espraiam como metodologia para outras esferas de atuação de todos os que colaboram para a construção de processos para uma sociedade melhor e mais justa.

## Bibliografia

- ALDEROQUI, Silvia. *Educación en la ciudad: responsabilidad generacional y solidaridad institucional*. San Pablo: 2001. Mimeografado.
- BUFFA, Ester, ARROYO, Miguel & NOSELLA, Paolo. *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* São Paulo: Cortez, 2002.
- DE TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian J. & HADDAD, Sérgio (orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, PUC/SP, Ação Educativa, 1996.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da sagrada família, da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- HADDAD, Sérgio (coord.) *Colóquio sobre a proposta de emenda à Constituição nº 233-A*. São Paulo: PUC/SP, Ação Educativa, 1996.
- MUNFORD, Lewis. *A cultura das cidades*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961.
- SEABRA, O., CARVALHO, M. & LEITE, J. C. *Território e sociedade – Entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- WARDE, Mirian. J. (org.) *Colóquio sobre mecanismos e problemas de financiamento da educação*. São Paulo: PUC/SP, Ação Educativa, 1996.

# Nossas palavras – Um glossário

*Há palavras que são como faróis, portadoras de “significados luminosos” que nos ajudam a iluminar o caminho de nossas ações rumo ao futuro que construímos no presente. Eis as “nossas palavras”:*

ARTICULAÇÃO  
CIDADANIA  
CONTEXTUALIZAÇÃO  
DIREITOS  
FUNÇÃO SOCIAL DA ESCOLA  
PARTICIPAÇÃO  
PESQUISA-AÇÃO  
SOCIEDADE CIVIL  
TRABALHO COLETIVO

Confira o que queremos dizer (e fazer) com cada uma delas.

**ARTICULAÇÃO** – Quando sentimos dores em nossas articulações, a sensação que temos é a de que o corpo entra em um processo de falência, porque já não conseguimos mais nos movimentar. Se nossa necessidade é correr ou pular, torna-se impossível – tudo dói. São os pontos de ligamentos entre os membros do corpo que já não funcionam direito e não obedecem mais aos comandos do cérebro. No âmbito social, a articulação se dá da mesma maneira. Quando a sociedade está desarticulada, ela está frágil; seus elos estão doentes, suas necessidades não são sanadas. Nessa situação, a sociedade deixa de ser ela mesma, obedecendo aos desejos de outro que não dela.

Portanto, queremos estimular a articulação social, que torna a sociedade dona de si, ao entender que, em uma democracia, o poder público é ela. Suas necessidades só serão sanadas se houver uma forte articulação entre os que a compõem. Se há uma vontade a ser realizada, os membros da sociedade precisam articular-se em torno dela. Muito mais do que realizar uma manifestação ou um evento social, um grupo está bem articulado

quando cada um de seus membros está persuadido da importância da causa em que está envolvido e de seu papel, quando conquista a adesão consciente ampliando o grupo em prol de um objetivo comum que deve ser claro. Para o nosso propósito, a Melhoria da Educação no Município, é fundamental articular as instituições (interna e externamente) e todos os interessados da cidade em melhorar o ensino e a aprendizagem. Esse é o primeiro passo para o encaminhamento dos seus problemas.

**CIDADANIA** – O que é a cidadania hoje, esse conjunto de deveres e direitos presente em todos os discursos, mas aparentemente tão ausente de nossa realidade? É “um direito a ter direitos”<sup>11</sup>. Um princípio simples que, para não correr o risco de ser simplista, explicaremos melhor. Assim como só nos damos conta do ar que respiramos quando ele nos falta, só percebemos a existência da cidadania, do direito a ter direitos, quando milhões de

11. Hannah Arendt. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 330.

peças não estão em sua condição de cidadãs. Situações como essas ocorrem e ocorreram em vários momentos históricos, mesmo depois de promulgada a Declaração dos Direitos Humanos, como no caso dos judeus perseguidos pelo nazismo, ou dos povos que vagam sem rumo, fugindo das guerras, no leste europeu, ou dos clandestinos em países ricos em busca de melhores condições de vida etc. Essas pessoas, por não estarem em sua condição de cidadãs, perderam o seu direito à opinião, à ação judicial e, principalmente, seu direito à vida. A cidadania é um valor coletivo reconhecido, um senso de “pertencimento” a uma comunidade humana organizada, um Estado, que garanta minimamente esses direitos. Quando se perde a cidadania, não há instância política com poder suficiente que defenda os direitos básicos do homem. Quem não é cidadão não participa da vida política do local onde vive porque não possui esse direito. Por consequência, não tem a quem recorrer.

A cidadania, portanto, é uma construção dos homens em sociedade e não uma quimera. O fato é que somos cidadãos brasileiros, e a cidadania é a única condição para conquistar mais direitos e assegurar os que já existem.

Historicamente, os direitos foram conquistados com muitas lutas sociais, reivindicações e vidas, como ocorreu na abertura democrática em nosso país após o regime militar instaurado em 1964. A Constituição de 1988, conquista das lutas sociais no Brasil que buscavam a democracia, garantiu ao cidadão o direito à participação na vida política, e é com base nela que se construirão os direitos que nos faltam. Não é simples, mas a história nos mostra que é possível e urgente conquistar mais direitos. Portanto, exercite sua cidadania, essa sua condição de conquistar mais direitos pela participação política. Se no Brasil somos privados de muitos direitos, como o direito à saúde, à moradia, à educação e a tantos outros, cabe a nós conquistá-los na prática. Isso significa exercer a cidadania:

*“Uma discussão das questões da pólis (cidade), para ter cabimento numa sociedade de perfil ainda que incipientemente democrático, deve pressupor que os cidadãos não sejam apenas aqueles de quem se fala, mas*

*também a quem se fala, e, se possível, embora isso se mostre difícil, aqueles que falam.”*  
(Renato Janine Ribeiro, *A sociedade contra o social*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000)

**CONTEXTUALIZAÇÃO** – O conhecimento da realidade local é um princípio que leva em conta o contexto social em que o educando vive, tanto para aquele que ensina quanto para aquele que aprende para juntos transformarem a sociedade. Ele é importante porque fala do dia-a-dia de quem está aprendendo e, principalmente, do que lhe é mais familiar. Em outras palavras, isso possibilita o estabelecimento de um vocabulário comum entre diferentes, entre mim e você. Por exemplo, se sou uma japonesa no Brasil, entenderei melhor o que quer me ensinar se você compreender meus costumes, meus valores e, principalmente, porque habito este local e não o Japão. Ou seja, compreender o contexto social pressupõe um conhecimento dos processos históricos que levaram os homens a escolher determinado caminho em detrimento de outros e suas consequências para a humanidade. Assim, poderei atuar em minha realidade visando não somente ao meu bem particular, mas ao de todo o gênero humano. Entenderei isso mais facilmente se os exemplos ilustrativos dos conteúdos forem de minha cultura. Se você aprender um pouco de japonês, então ficará melhor ainda. Dessa maneira, eu e você aprendemos, tudo porque incorporamos o novo pelo velho. Esse é um princípio em que o processo educacional deve se basear na realidade, situada historicamente, e não de modo superficial, que cerca o educando: *“Não basta saber ler que ‘Eva viu a uva’. É preciso compreender qual a posição que Eva ocupa no seu contexto social, quem trabalha para produzir a uva e quem lucra com esse trabalho”*<sup>12</sup>. Tudo porque aprendemos por analogias e por comparação das diferenças. Aqui, a diferença ou a singularidade de cada local brasileiro é um passo inicial a ser superado para que a conversa se dê entre iguais, não para permanecerem iguais, mas para que se superem juntos.

12. Paulo Freire. *A educação na cidade*. São Paulo: Cortez, 2001.

**DIREITOS** – O que são esses direitos dos quais tanto se fala? Quando o assunto é cidadania, logo vem a idéia dos direitos. Os direitos, para um melhor entendimento, podem ser agrupados em três: os direitos-civis, os políticos e os sociais.

Os **direitos civis** “são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade diante da lei. Eles se desdobram em garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e, de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual”<sup>13</sup>. Podem existir direitos civis sem direitos políticos. Os direitos civis garantem a vida em sociedade.

Os **direitos políticos** referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a uma parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar e de ser votado. “Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a idéia de autogoverno.”<sup>14</sup> A garantia da participação da sociedade no governo se dá pelos direitos políticos.

Já os **direitos sociais** garantem a participação na riqueza coletiva. “Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Em tese, eles poderiam existir sem os direitos civis e, certamente, sem os direitos

políticos. Mas, na ausência dos direitos políticos e civis, seus conteúdos tendem a ser arbitrários. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdades produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A idéia central em que se baseiam é a justiça social.”<sup>15</sup>

O cidadão pleno é o portador de todos esses direitos, o cidadão incompleto é o que possui parte desses direitos e não é cidadão aquele que não possui nenhum desses direitos.

**FUNÇÃO SOCIAL DA ESCOLA** – A escola, desde a Antiguidade, tem desempenhado uma função central nas sociedades: a de transmitir saberes acumulados pela humanidade com o propósito de reproduzir a estrutura social em seus bens materiais e culturais. Resta saber qual estrutura social queremos reproduzir. Apesar das diferenças políticas existentes, há um certo consenso quanto à necessidade da formação de cidadãos que participem ativamente da vida econômica e social do país, contribuindo para a transformação da sociedade brasileira em uma sociedade mais justa, com melhores condições de vida para todos.

Para nós, a educação escolar, sobretudo a educação pública, guarda sob sua responsabilidade a maior parcela na formação dos cidadãos. Como lida com saberes indispensáveis para inserção social de jovens, crianças e adultos, a escola deve possibilitar aos que por ela passam a aquisição e interpretação crítica das informações acerca da sua realidade social a fim de transformá-la, bem como de continuar seu processo de aprendizagem de forma autônoma. Somente com base na autonomia de pensamento construído pela educação pública estaremos mais próximos da garantia de uma plena cidadania para todos. Nos países em que a cidadania desenvolveu-se mais rapidamente, por uma razão ou outra, a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para conquistar os que faltavam.

13. J. M. de Carvalho. *A cidadania no Brasil – O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 9-10.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

Questionado sobre se a transformação da sociedade passa pela escola, Paulo Freire respondeu: “Tenho dito, desde faz muito tempo, que a educação não é alavanca para a transformação da sociedade porque poderia ser. O fato porém de não ser, porque poderia ser, não diminui sua importância no processo”<sup>16</sup>. (Ver também A função social da escola, coleção *Raízes e Asas*).

**PARTICIPAÇÃO** – De um modo bastante amplo, pode-se definir a participação como tomar parte em alguma coisa e, portanto, subjacente à idéia de partilha. Mas precisamos esclarecer melhor o que entendemos por isso; afinal, tomar parte em algo de uma partilha pode ser na condição de simples espectador (o que toma parte de pouco), até ocupar o papel central (o que toma a maior parte). Para que todos possam participar, para que a partilha seja equitativa, é importante que tenham um papel igual, ou seja, que não se centralizem as escolhas nas mãos de poucos e que a opinião de todos formule a decisão final. Entendemos por participação não a mera consulta dos envolvidos mas, antes, a sua deliberação. Todos os envolvidos devem estar em condições de decidirem juntos, que cada decisão particular tenha o mesmo valor que a de uma pessoa importante. Afinal, se queremos resolver problemas, todas as falas devem ter a mesma importância. A idéia aqui é tentar cercar um problema em toda a sua amplitude, pela visão de todos os prejudicados por ele, e, principalmente, partilhar benefícios e responsabilidades. Não é à toa que a palavra “participação” vem sempre acompanhada do adjetivo “política” e que todas as pesquisas em torno desse assunto estejam ligadas aos regimes democráticos. A circunferência, uma importante forma geométrica, surgiu no contexto da democracia grega, sugerindo a participação na democracia: ela guarda a idéia de que todos os pontos da circunferência estão equidistantes do centro.

Há muita polêmica entre os teóricos em relação a esse assunto, mas todos concordam que há pelo menos **três graus de participação política**. Esses graus são como um termômetro,

que vão do mais ao menos participativo. O **primeiro grau**, bem frio, é a forma menos intensa e mais marginal de participação política; trata-se de comportamentos passivos diante do que está sendo exposto. O **segundo grau** é morno e pode ser descrito pela situação em que uma pessoa desenvolve atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente ou que realiza de vez em quando. O **terceiro grau**, bem quente, é a participação que queremos consolidar. São situações em que o sujeito contribui direta ou indiretamente para uma decisão, independentemente de filiação partidária ou religião. Essa contribuição só poderá ser dada de forma direta em contextos muito restritos. Na maioria dos casos dá-se de forma indireta, mas o processo de escolha dos representantes e de suas propostas é necessariamente direto, senão a participação cairá a um nível muito fraco.

Pesquisas em ciência política têm demonstrado que o grau de participação possui relação direta com o nível de escolaridade. Quanto maior o nível de escolaridade, maior a participação na sociedade, e isso vale para seu oposto, a não participação nas questões sociais, fenômeno mais presente nas camadas sociais com baixa escolarização<sup>17</sup>.

Por isso, é importante que cada pessoa educada e proponha, só assim ampliaremos a educação como direito. Se é inviável reunir todos, que pelo menos os representantes sejam de fato representativos das suas instituições a fim de assegurar a participação. É nisso que o Melhoria aposta, num debate bem quente.

**PESQUISA-AÇÃO** – A pesquisa-ação é uma proposta político-pedagógica que busca realizar uma síntese entre o estudo do processo social de um grupo e a apropriação desse conhecimento como subsídio para intervenção social por esse mesmo grupo. Em outras palavras, é um método que procura a melhora da prática específica de um agrupamento social.

Nessa metodologia, o primeiro passo do grupo é construir o conhecimento necessário sobre si. Os resultados obtidos por essa

16. Ver nota 12.

17. N. Bobbio, N. Matteucci e G. Paquino. Participação política. In: *Dicionário de política*. 6ª ed. Brasília: Unb, 1994.



**pesquisa** subsidiarão uma **ação** a ser executada por eles mesmos, eleita como prioritária por todos. Possui um movimento cíclico, em que inicialmente as pessoas identificam uma idéia geral, reconhecem a situação por um levantamento de dados, planejam a execução das propostas, executam, avaliam a ação e retomam o planejamento. Aprimoram-se os conhecimentos com base na experiência particular de cada grupo social, respeitando-se seu ritmo e sua realidade. Por isso, os resultados dependerão muito do empenho do grupo.

A origem da **pesquisa-ação** é uma crítica à metodologia das ciências sociais. Essas ciências desenvolveram instrumentais tão eficazes para aquisição de conhecimento sobre grupos sociais que todos os ramos do conhecimento que trabalham com a sociedade baseiam-se neles: os partidos políticos, para definir suas estratégias políticas, as grandes multinacionais, quando vão planejar a venda de seus produtos etc. Trata-se da análise dos dados quantitativos e qualitativos acerca de uma população pesquisada com base na literatura especializada sobre o problema a ser resolvido, aplicado nas práticas mais comuns do grupo pesquisado, daí a necessidade de coletar dados.

A **pesquisa-ação** nasceu da crítica da aplicação dessa ciência: se as ciências sociais compõem um instrumento de conhecimento tão eficiente, por que não passá-lo às mãos dos grupos populares que precisam dele? E é esse interessante instrumento que o programa Melhoria da Educação no Município apresenta aqui com intuito de ajudar os grupos que trabalham com educação.

É um modo de trabalhar em que todos aprendem a fazer fazendo, apagando as diferenças entre teoria e prática, entre o produtor de conhecimento e o que o aplica. Todos são pesquisadores e implementadores da educação. É a possibilidade de uma produção coletiva situada histórica e socialmente, com base em vivências e necessidades muito presentes na vida de cada integrante, desenvolvendo o senso de responsabilidade social e compromisso público nos que a elaboram<sup>18</sup>.

18. Ver também Carlos Rodrigues Brandão, *Pesquisa participante*, 5ª ed. São Paulo: Brasiliense. *Reperando a pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

**SOCIEDADE CIVIL** – A sociedade civil, como qualquer outro conceito, adquiriu diferentes significados no decorrer da história, sempre associada à idéia de Estado. Podemos entender sociedade civil como uma multidão organizada em torno de um objetivo comum que, ao mesmo tempo em que ela se cria, está gerando também o Estado. Os teóricos que escreveram sobre a sociedade civil divergem com relação a duas teses excluídas: “o Estado se contrapõe à sociedade civil” ou “o Estado é uma instância articulada à sociedade civil”. Para nós, que trabalhamos com educação, fica muito claro que o Estado está fortemente articulado à sociedade civil. Mas essa idéia não é tão disseminada. Hoje, é comum ouvirmos na televisão e no rádio que a iniciativa da sociedade civil é uma força contrária, boa e independente do Estado, que é o aparato regulador e atrasado. Fala-se muito mal do Estado. Devemos ouvir com cuidado esse discurso maniqueísta, pois, se acreditarmos nele, distanciar-nos-emos da vida política acreditando ser o Estado ruim e independente de nossas ações. Afinal, quem faz o Estado, quem cria suas leis reguladoras da sociedade e quem escolhe os representantes senão a sociedade civil, ou seja, nós mesmos?

Cidadãos participantes conquistam direitos que serão ativados e garantidos pelo Estado. O problema é que somente alguns participam, garantindo direitos para uma minoria, o que dá a impressão de que o Estado é distante da sociedade como um todo. Se a maioria participasse, ela garantiria mais direitos para si, e assim o Estado não mais apareceria como “o outro” da sociedade.

Nesse sentido, sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, às vezes separados mas sempre contíguos, distintos mas interdependentes do sistema social e de sua articulação interna. O Estado conserva a sociedade e esta sustenta o Estado a fim de conservar-se.

(Ver também Norberto Bobbio, *Estado, governo, sociedade – Para uma teoria geral da política*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997<sup>19</sup>)

19. Ver também nota 17.

**TRABALHO COLETIVO** – O trabalho coletivo é um modo de fazer que pressupõe a participação efetiva de todos ao longo do processo, da concepção ao seu resultado. As vantagens do trabalho coletivo são muitas e necessárias: por estar o trabalho nas mãos de muitos, vários pontos de vista estarão incorporados até o ponto de chegada. Trocando em miúdos: se a verdade é difícil de ser alcançada em termos práticos porque todos padecemos de visões parciais a respeito de qualquer assunto, quando há várias versões juntas, estaremos mais próximos daquilo que é o verdadeiro. A totalidade das visões sobre o fato em questão compõe um quadro geral. Esse processo pode ser moroso e doloroso, pois coloca em contato opiniões contrárias. Mas essa aparente dificuldade é a riqueza do processo: as diferentes opiniões constroem a base forte e necessária para um plano em comum. Trata-se de um processo formativo, em que todos aprendem a cooperar, a tolerar o diferente, a compor um coletivo forte e, principalmente, a refinar seu olhar, enriquecido pelo debate, contemplando pontos de vista de diversas posições sociais.

Com o desenvolvimento das ciências, cada vez mais é necessário o trabalho coletivo. Em nome da eficiência, os pesquisadores, atualmente, estudam parcelas minúsculas do corpo do conhecimento humano, fragmentando-o. A fragmentação dos saberes<sup>20</sup> pode fragmentar a cidade. Portanto, o **como** fazer a educação faz toda a diferença.

No fazer educacional e, portanto, na sociedade, efeitos negativos dessa prática já se fazem presentes. Por não existir um vocabulário comum, os cientistas já não conseguem partilhar com a sociedade todo o seu conhecimento. É comum ouvirmos que os doutores falam para eles mesmos. E a escola, local de transmissão desses saberes, também acabou se perdendo. Os professores ficaram distantes da pesquisa, tornando-se a mão-de-obra menos qualificada do processo de transmissão do saber, meros repetidores de pacotes prontos compostos pela simplificação dos fragmentos científicos reunidos. Nessa lógica,

os alunos não passam de receptáculos do saber. Não se trata de abandonar o conhecimento acumulado, mas de disseminá-lo para que todos possam usufruí-lo. A única maneira de implementá-lo é refazer a prática desde já. Ao invés de fragmentar e separar, compor um todo por meio do trabalho coletivo.

Os especialistas sobre os diversos assuntos devem buscar planejar junto com os envolvidos com a educação – alunos, pais, funcionários da escola, e com quem mais quiser opinar –, construindo uma ampla interdisciplinaridade com objetivos comuns. Esse plano de ação educativa da escola, para que de fato partilhe com a sociedade os conhecimentos acumulados pela humanidade, deve estar articulado a uma instância maior, ao plano educativo da cidade. Seria interessante que esse plano da cidade fosse fruto do trabalho coletivo de suas várias instituições. Uma vez elaborado o plano, a cidade deve levar a cabo suas propostas, acompanhando-as e avaliando-as para que se aprimorem e incorporem as descobertas das pesquisas científicas em todas as áreas do conhecimento.

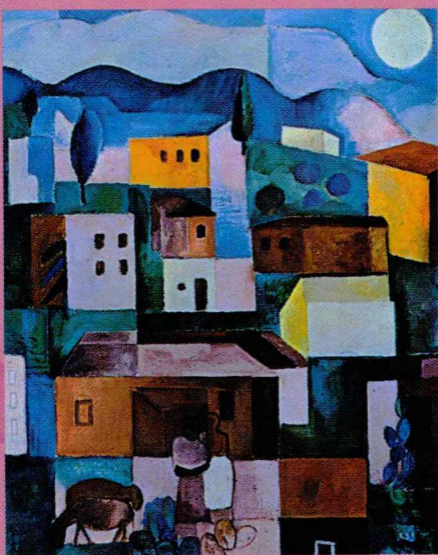
Há também outros aspectos que precisam ser assegurados para que o trabalho coletivo com os professores instale-se efetivamente, fazendo da escola um local privilegiado de formação. Além da existência de lideranças, é preciso que haja remuneração para o docente por horas de trabalho coletivo, organização de espaços e horários que favoreçam os encontros dos professores, assim como planejamento e periodicidade desses encontros.

Esse processo abrangente de educação para a cidadania dissemina-se, assim, em vários níveis, dentro da escola e fora dela, precisando de um esforço contínuo e solidário de todas as instituições da cidade. É importante lembrar que toda a cidade é educativa, porque todos os seus habitantes, dos alunos aos considerados mais sábios, são sujeitos de aprendizagem. Resta saber o que ela quer ensinar, como e que sociedade quer construir<sup>21</sup>.

20. Hannah Arendt. *A condição humana*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

21. Ver também A. I. P. Gómez e J. G. Sacristán. *Compreender e transformar o ensino*. 4ª ed. São Paulo: Artmed, s. d.

Foto Luis Hossaka



Lasar Segall, 1891 Vilna – 1957 São Paulo  
Paisagem brasileira  
(1925, pintura a óleo sobre tela, 64 x 54 cm)  
Acervo do Museu Lasar Segall – IPHAN/MinC



O programa Melhoria da Educação no Município investe, desde 1999, na agregação de esforços coletivos para a construção da educação como direito de cidadania. Seu foco é o trabalho com a educação pública, em especial o ensino fundamental, nos municípios brasileiros.

Iniciativa



Apoio



Realização

