

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: ANÁLISE DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO



Eduardo da Costa Pinto d'Ávila

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Carlos Frederico Bernardo Loureiro

Doutor em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rodrigo de Azevedo Cruz Lamosa

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

RESUMO

Este artigo contém análises realizadas na construção de uma tese de doutorado, em andamento, que encerra como objeto de estudo o processo histórico de institucionalização da política municipal de Educação Ambiental do Rio de Janeiro (PMEA/RJ). O objetivo deste trabalho é apresentar os resultados preliminares dessa pesquisa. O quadro teórico-metodológico consistiu na concepção Gramsciana de Estado Integral (GRAMSCI, 2011), entrevistas com professores cursistas de educação ambiental da prefeitura, revisão bibliográfica e análise de conteúdo de documentos. Concluímos que a PME/RJ foi produzida na lógica das parcerias público-privadas, como uma tendência nacional, por uma concepção de educação ambiental empresarial por meio de projetos de empresas privadas. A inserção da PME/RJ nessa lógica gera implicações não só para a carreira docente, do ponto de vista da terceirização, mas também para a autonomia na construção do processo pedagógico, que fica subordinado à lógica empresarial.

Palavras-chave: Política pública. Estado. Educação ambiental.

ABSTRACT

This article contains analyses on construction of the doctoral thesis in progress which has as its object the historical process of institutionalization of municipal environmental education policy in Rio de Janeiro (PMEA/RJ). The aim of this work is to present the results of ongoing research. The theoretical and methodological framework consisted in designing and Gramscian of the full State (GRAMSCI, 2011), interviews with teachers teacher students in environmental education courses of the City Hall, literature review and document content analysis. We conclude that the PME/RJ was produced in the logic of public private partnerships as a national trend by a conception of enterprise environmental education through projects of private companies. The insertion of PME/RJ in this logic has implications not only for the teaching career, from the point of view of outsourcing, but also to the autonomy in the construction of the educational process, which is subordinate to a corporate logic.

Keywords: Public policy. State. Environmental education.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apresentar um recorte de uma tese em construção desde 2014, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na Faculdade de Educação, cujo objeto é a Política Municipal de Educação Ambiental (PMEA/RJ). Neste artigo buscamos recortar a análise na gestão e avaliação em educação por meio de revisão bibliográfica, revisão da literatura; especialmente, teses e dissertações recentes acerca do tema e partes da referida tese em construção. Por meio de debate acerca da atuação de intelectuais coletivos¹ na educação pública, realizou-se análise sobre a gestão das políticas públicas educacionais no Brasil, nos últimos quinze anos e, especificamente, das políticas voltadas à educação ambiental. A análise de políticas públicas educacionais no Brasil deve ser contextualizada no que se refere a mudanças de estratégias de dominação entre e intra frações de classe.

O Estado brasileiro foi alterado com a reforma administrativa de 1995 por um ministério específico de reforma do Estado. A característica principal dessa nova administração pública é a construção ideológica em torno do “público não estatal”, com a gestão compartilhada entre entes públicos e privados da sociedade. Dentre as entidades privadas, aqui estão alocadas as não lucrativas, pois as mesmas reduzem impostos a serem deduzidos. A relação entre a gestão pública e a educação é marcada por um processo de reformas internacionais, que foram as diretrizes que inseriram outros países em uma lógica chamada de “*new public management*” ou “*nova gestão pública*”. Nos anos 90, reformas nas políticas de educação concretizaram-se no Plano Decenal Educação para Todos (1993), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996, e no documento Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), em 1997. Nesse contexto, foi instituída a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), em 1999, que exigiu que estados e municípios instituíssem suas políticas e seus programas de educação ambiental.

Assim, nosso estudo de caso se dá no Rio de Janeiro que possui a Política Municipal de Educação Ambiental (PMEA/RJ) por meio da Lei Nº 4.791 de 02 de abril de 2008. O tema da pesquisa é o processo de formulação de políticas públicas educacionais. A metodologia utilizada consistiu na análise de conteúdo de documentos, revisão da literatura sobre o tema, resultados de pesquisas recentes acerca de políticas educacionais e levantamento específico em sites especializados diretamente ligados à PME/RJ.

¹ Os intelectuais coletivos seriam, para Gramsci (2011), como os “partidos” não no sentido de legendas partidárias, mas no sentido de vocalizadores dos interesses de uma fração de classe dirigente.

O presente texto está organizado da seguinte forma: primeiro tratamos de entender as consequências do neoliberalismo e o Estado brasileiro e, em seguida, tratamos da reforma do Estado no Brasil e, especificamente, do que se passou no campo da educação. Na sequência, analisamos a gestão da educação municipal do Rio de Janeiro, que foi alterada a partir de 2009 e se estendeu até 2016, a partir de resultados de pesquisas (SANTOS, 2015). E, por fim, trazemos resultados da pesquisa em andamento sobre a materialização da PMEA/RJ, promulgada a partir da Lei N 9º 7.491/08 e regulamentada com o Decreto N 37.526 de 2013.

NEOLIBERALISMO E ESTADO BRASILEIRO

A presente análise sobre políticas públicas educacionais no Brasil exige considerar a orientação econômica de traço marcadamente neoliberal, dos governos de Cardoso (1993-2001), Lula da Silva (2003-2009), Dilma Rouseff (2010-2016) e na atual gestão Michel Temer (2016-2017). Embora com distinções, as gestões neoliberais se baseiam em ajustes fiscais: desmonte estatal, superávit, etc. Resultados do neoliberalismo no mundo do trabalho incluem o desemprego, regimes temporários sem direitos trabalhistas e altos índices de desfiliação sindical. Torna-se, assim, necessário reunir elementos históricos acerca do neoliberalismo antes de avançarmos para a análise das políticas públicas de educação e, especificamente, de educação ambiental.

No balanço sobre o neoliberalismo, Anderson (2010) considerava que, diante da reivindicação de elementos do liberalismo clássico, os defensores do Estado Mínimo temiam que a igualdade destruísse a liberdade. Não havia o “*welfare state*” nos Estados Unidos do tipo europeu; o anticomunismo do pós-guerra fortaleceu as teorias neoliberais e a sua prioridade neoliberal era mais a competição militar com a União Soviética, realizando gastos altos que, dentre outros fatores, geraram o aumento da dívida pública (ANDERSON, 2010).

Alguns autores consideram que seria uma falácia a noção de Estado “mínimo”, pois esse fora reconfigurado para fornecer as condições de articulação entre intelectuais coletivos em escala global (MOTTA, 2012). Nesse debate, Motta (2012) conclui que “no processo de internacionalização do capitalismo, o caráter de interdependência e imperialismo foi recriado com mais intensidade, mas os Estados nacionais permanecem como atores privilegiados” (MOTTA, 2012, p.45). As disputas intra-classe nortearam as condições impostas pelos organismos e organizações multilaterais e houve uma ofensiva contra a classe trabalhadora. Sobre as explicações à queda do crescimento nos anos 1980 e 1970, é relevante notar que “o peso do Estado de Bem Estar não diminuiu muito, apesar de todas as medidas tomadas para conter os gastos sociais”

(ANDERSON, 2010, p.17). Com elevadas taxas de exército industrial de reserva, os gastos sociais com o desemprego e o aumento dos aposentados custou bilhões ao Estado.

Sobre a expansão da demanda assistencial dos pensionistas, os estudos apontaram que, “como o sistema, em escala global, não conseguiu passar da quotização para a capitalização - apesar de todas as intenções e simulações técnicas - a partir dos anos 1970, seu fluxo de caixa tornou-se estruturalmente negativo” (GURGEL, 2003, p.110). O modelo de Estado “keynesiano-fordista-assistencial-burocrático” tendia à concentração de renda, essa feriu a estrutura do sistema e o impacto se deu na esfera do consumo e não na da produção, gerando como resposta à crise uma estratégia anti-keynesianista presente no conteúdo do relatório “The Welfare State in crisis” (OCDE, 1981)².

Outro relevante centro de estudos, difusor e reproduzidor da problemática colocada pelos intelectuais liberais ortodoxos, foi a chamada “Escola de Chicago”, liderada por Milton Friedman, ex-consultor da reforma educacional durante a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990) no Chile e Prêmio Nobel de Economia (1976). Na obra “Capitalismo e Liberdade” (1962), é tratada a noção de indivíduo no sentido clássico liberal, na qual

O indivíduo tem orgulho de sua herança comum e mantém lealdade a uma tradição comum. Mas considera o governo como um meio, um instrumento - nem um distribuidor de favores e doações nem um senhor ou um deus para ser cegamente servido e idolatrado (FRIEDMAN, 1962, p.01).

A concentração de poder seria a maior ameaça à liberdade, por isso há uma disputa no interior da classe burguesa e a defesa da descentralização de poder, de menor fiscalização, regulação e controle social, e das formulações da “Escola de Chicago”, norteadas por dois preceitos: 1) o governo seria limitado e 2) o poder do governo deve ser distribuído (FRIEDMAN, 1962).

A limitação do governo era essencial para a desregulamentação do mercado, especialmente o financeiro; já a distribuição do poder estava ligada à tese de autonomia política dos Estados e o posicionamento ao não centralismo político de Washington. As críticas feitas ao Estado de Bem Estar social ampliaram-se, sobretudo, com a crise dos anos 1970, na qual o mercado no próprio seio dos Estados Unidos passou a usufruir de menor regulação. As criações do Banco Mundial (BM) e do Fundo Mundial Internacional (FMI) foram estratégicas na medida em que seria necessário replicar esse modelo para os países periféricos, sobretudo na América Latina e no leste europeu.

² Ver “The welfare state in crisis: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s”, OECD, Paris, 20-23 October 1981 [i.e. 1980].

Nas décadas de 1950 e 1960, houve prosperidade e crescimento econômico e foi a política, e não a economia, que gerou as revoltas sociais desse período (CASTELO, 2013). A classe trabalhadora, em um dado momento, estava lutando mais contra o Estado do que contra o patrão (ANDERSON, 2010). Na América Latina, as experiências neoliberais e desenvolvimentistas foram tentativas de equilibrar o consenso e a coerção, mas em sua maioria foram regimes ditatoriais. A atuação dos organismos e organizações sociais, como parte das teorias organizacionais e de administração flexível, foi fundamental para a consolidação do futuro Estado neoliberal. A formação de organismos internacionais (OCDE, FMI, Banco Mundial, ONU, Clube de Roma, OMC, além de blocos econômicos) assumiu caráter de aparelhos de Estado supranacionais (GURGEL, 2003).

A reforma gerencial do Estado brasileiro foi caracterizada pelas formulações de Luís Carlos Bresser Pereira, no primeiro mandato do governo Cardoso (1994-1997), à frente do ministério criado especialmente para isso, o Ministério de Reforma e Administração do Estado (MARE). O principal documento referente à reforma gerencial brasileira é o Plano Diretor da Reforma (BRASIL, 1995) usado para compreendermos a história a partir da constituição do MARE (1995-1998) e sua ampliação para estados e municípios da federação.

No contexto de formulação da política pública encerrada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), a Câmara da Reforma do Estado na Presidência da República era composta pelos ministros do Trabalho, Fazenda, Planejamento e Orçamento e o chefe do Estado Maior das Forças Armadas. Sobre um suposto retrocesso na Constituição de 1988, quanto à manutenção do Regime Jurídico da União (RJU), as formulações liberais foram contundentes quanto à suposta inexorabilidade da gestão flexível do trabalho e, como resultante, formula que...

Torna-se, assim, essencial repensar o sistema de motivação dos servidores públicos brasileiros (...) em momentos de crise e de transição como o que vivemos, o papel do Estado e do servidor público ficam confusos. A ideia burocrática de um Estado voltado para si mesmo está claramente superada (BRASIL, 1995 p.39).

Na lógica acima, seria “confusa” a tarefa do servidor embora sua prática profissional seja gerida publicamente porque o destinatário de seu serviço exclusivamente é o público, em seu sentido universalizável. É possível perceber, no trecho citado, a campanha implícita mobilizada por esse intelectual de privatização de espaços administrados pela esfera governamental, que está baseado na militância contra o Estado burocrático e no reforço ao Estado flexível. Escamoteada pela formulação acima, a “crise” é parte da crise estrutural

da década de 1970 dos países centrais que adotaram o modelo da escola austríaca e agravaram a questão inflacionária interna e externa na periferia do capital pelos empréstimos do BM ao Brasil. Não se resolveria a “crise”, aliás, com a exclusão de empregos estáveis e aumento de temporários, pois em função desse aumento de temporários, os índices de produtividade foram se reduzindo no Japão, nos anos 1980 e 1990.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi estruturado em nove tópicos: introdução, três formas de administração pública, breve histórico, diagnóstico, aparelho de Estado e as formas de propriedade, objetivos, estratégia de transição, projetos e órgãos estratégicos da reforma do aparelho do Estado. A tese do Plano propõe que se conceba outra forma de gestão que não seria pública nem privada, entendendo que existem outras formas de propriedade, como a “pública não estatal”. Afirma o Plano que

[...] como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos (BRASIL, 1995 p.22).

Na Introdução do Plano Diretor foi destacada a crise do Estado e a necessidade de ajustes fiscais, “reformas econômicas orientadas para o mercado”, e aumentar a governança, além de uma “nova” “política social”. O autor entende a administração pública pela sua estrutura organizacional, os três Poderes e os três níveis Federal, Estadual e Municipal, funcionários públicos e militares. Segundo o Plano Diretor,

[...] o Estado é a organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território, em uma concepção weberiana de Estado, como organização burocrática que tem o monopólio da violência legal de determinado território (BRASIL, 1995, p. 41).

O Plano salienta que aparelho e Estado se diferenciam pelo fato do Estado ser mais amplo, e acentua a diferença entre reforma do Estado e reforma do aparelho de Estado. Entende-se, nesse sentido, que a reforma do Estado é mais abrangente e envolve outras áreas do governo, e até a sociedade; a reforma do aparelho de Estado seria especificamente quanto uma “eficiência” supostamente da “cidadania”. A “eficiência” seria aplicável em estados e municípios, mas fortalecendo uma gestão de Organizações Não Governamentais (ONGs) e organizações sociais (OSs) na concepção de gestão pública não estatal, como subsídio a fundo perdido, isenções tributárias e fiscais, empréstimo a juros negativos, e toda forma de privatização, como foi o caso da Vale do Rio Doce, em 1997, apenas para citar uma grande estatal (LEHER, 2011; CUNHA,

2009; FONTES, 2010). A reforma do Estado tem como justificativa a crise “fiscal” do Estado e a falta de realismo da proposta neoliberal de Estado Mínimo, afirmando que “reformular o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança” (BRASIL, 1995, p.44). O Estado Gerencial substituiria o Estado Burocrático por duas razões: a questão da eficiência e a gestão pública não estatal. Em suas palavras:

A propriedade *pública não-estatal* torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre sociedade e Estado (BRASIL, 1995, p. 43).

Essa reforma reorientou a utilização do fundo público, por meio da privatização dos serviços públicos essenciais (educação, saúde e previdência) e estratégicos (aeroportos, estradas, energia etc.). A área social passou a ser caracterizada pela distribuição de bolsas e outras políticas que não alteram as relações capital-trabalho, altamente conflituosas, sobretudo, em países com o nível de exploração do Brasil. Sua concepção de liberalismo heterodoxo esteve presente em suas formulações, como a que ressignifica a categoria “público” e “sociedade civil”.

Existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a propriedade pública não estatal (...) organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRASIL, 1995, p. 42).

Sob uma perspectiva utilitarista, a formulação de “público” estaria ligada a interesse social, oferecendo-se o serviço “público” tanto pelo público quanto pelo privado. As Organizações Sociais são herdeiras das Organizações Não Governamentais dos anos 1970 e 1980. O “público” seria um objetivo estratégico para o século XXI na base de sustentação da argumentação que, segundo Fontes (2010), se baseia na passagem da atuação das ONG para as estratégias empresariais.

A reorganização das frações de classe burguesa no Brasil foi marcada por campanhas e ofensivas contra o trabalhador e pela busca de adesão de setores da sociedade política. As propostas neoliberais foram concretizadas nos documentos da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI). A CNI publicou, em 1994, o documento Rumo ao Crescimento – a visão da indústria e o enviou ao Congresso Nacional com o objetivo de apresentar propostas para a redução do chamado “custo Brasil” de reformas estruturais para elevar o Produto Interno Bruto

(PIB). A Fiesp publicou o documento Livre para crescer (1990), que continha a preocupação pedagógica e foi uma evidente explicitação da percepção dos empresários de que deveriam buscar a hegemonia. Sobre a necessidade de uma estratégia pedagógica de atuação, a FIESP afirmou que:

[...] será absolutamente essencial ter uma boa pedagogia a respeito dos ganhos de uma economia mais livre e do colapso iminente da situação atual. A sociedade precisará ser mobilizada nesse campo. A sociedade precisará ser chacoalhada por duas forças: uma dramática, apontando o fim da festa; outra construtiva, indicando a saída segura da liberalização da economia. Ou seja, uma combinação de medo e esperança. [...] Será necessário detonar a campanha pedagógica o mais diretamente possível junto à própria população, para que esta passe a referendá-la e, com isso, constringer as lideranças empresariais, sindicais e políticas que a ela se opuseram. (FIESP, 1990, p.259)

É possível identificar, na citação, a prescrição da “nova pedagogia da hegemonia” (MARTINS, 2009), nas expressões “campanha pedagógica”, na perspectiva do Estado ampliado. A análise sobre a educação no processo de dominação de Gramsci está calcada no conceito de hegemonia, pois as lideranças que dirigem a política possuem na escola pública, atualmente, espaço de difusão de um *ethos* social. Essa nova sociabilidade do capital é naturalizada no senso comum, não no sentido de Gramsci (2011), como potência, e sim como sistema de reprodução da ideologia burguesa, na ausência de condições humanas básicas para a maioria da população. A escola para “pobres” como tratou Eveline Algebaile (2004), revelou as alianças entre governos e empresas para “adoção” de escolas, inviabilizando formação docente, pois apresenta soluções pragmáticas norteadas pelo voluntarismo e as parcerias públicas privadas.

Neste tópico apresentamos um resumo sobre o neoliberalismo e as marcas da reforma estatal brasileira de 1995, ampliando o escopo do artigo e apontando para o recorte da realidade do município do Rio de Janeiro. Foram criticadas por pesquisas recentes a ideia de que o neoliberalismo operou uma redução do Estado, o que implica pensarmos nas estratégias da disputa política em torno do Estado *strictu*. Passemos agora a análise da gestão do Rio de Janeiro no que se refere à educação.

GESTÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A análise de Santos (2015), acerca do resultado do processo iniciado em 2009, desde o diagnóstico até a implementação da nova política, apontou dois eixos norteadores da nova política educacional: ênfases na “ação” e no “planejamento”. No dia 09 de março de 2009 a Circular E/SUBE/CED nº 08 informou que a SME/RJ faria um teste diagnóstico de alfabetização elaborado pelo Instituto Ayrton Senna (ibidem, p.168). Em 2009, havia 705.658 alunos matriculados com altos índices de defasagem idade/série, analfabetismo funcional e necessidade de reforço escolar. Foi com base nessa avaliação que a prefeitura apresentou seus parceiros: Fundação Roberto Marinho, Fundação Civita, Fundação Lemann, Instituto Alfa e Beto, Instituto Sangari, entre outros (Ibidem, 2015, p.171).

Nessa direção, a prefeitura instituiu por meio da Resolução nº 1016, de 31 de março de 2009, a Comissão Parceiros da Educação Carioca, os “notáveis” vendedores de pacotes para a rede (consultoria, treinamento e material) (ibidem, p. 171). Em relação aos “pacotes completos”, a pesquisa de Santos (2015) identificou uma “gestão paralela³, pois as metas e resultados previstos em tais pacotes colocam os professores num processo de subordinação dupla: frente à SME, inerentes à função que ocupam (professores) e frente às demandas previstas nos pacotes” (ibidem, 2015, p.172). Os dez projetos do Programa Reforço Escolar tinham como parceiros ou a Fundação Roberto Marinho (FRM) ou o Instituto Ayrton Senna (IAS), que foram, em 2012, tratados como “solução prolongada, ou mesmo permanente” (ibidem, 2015, p.174). A característica salientada no estudo de Santos (2015) é que a participação de empresas na gestão, manutenção e mesmo administração de unidades da rede municipal é um dos pilares do gerencialismo.

Conforme previsto no PDE (2007) sobre o Plano de Metas, o Acordo de Resultados foi criado como “espinha dorsal” do Plano de Governo para todas as secretarias. As Resoluções nº 1060 (fevereiro) e nº 1078 (maio) divulgadas pela SME/RJ propunham avaliações diferenciadas e padronizadas. Os critérios foram incorporados da política nacional: o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) baseado no Plano de Metas, criando a partir do Decreto Nº 32.416, de junho de 2010, o Índice de Desenvolvimento da Educação do município do Rio de Janeiro – IDERio. Esse índice estabelece critérios de aferição de qualidade da educação sendo calculado de zero a dez e composto por duas variáveis: o desempenho dos alunos (medir o quanto os alunos aprenderam) na PROVA RIO e o fluxo escolar (medir em quanto tempo aprenderam)

³ A SME/RJ concretizou com a Resolução nº 1038 o “Programa Escolas do Amanhã” voltado para conter evasão e atender a áreas mais vulneráveis identificadas no diagnóstico realizado e abrange 155 escolas, em tempo integral, mas tais escolas representam apenas uma parcela da rede que tem mais de mil escolas.

(ibidem, 2015, p.155). Complementando a nova política, o governo criou o Programa Ginásio Carioca, usando plataforma e dispondo os professores ao regime de polivalência (um professor leciona todas as matérias usando vídeos).

A avaliação foi um dos pilares da política nesse período e está explícita no IDE-Rio nas Resoluções voltadas para orientações à avaliação, como o ato contido na Circular E/SUBE/CED nº 8, de 9 de março de 2009, encaminhada aos coordenadores das Coordenadorias Regionais de Ensino (CREs), que foi um “Teste Diagnóstico” elaborado pelo IAS (essa entidade está explícita no Parecer Nº 11, de 26 de maio de 2009, do Conselho Municipal de Educação), para medir o analfabetismo funcional e a demanda de reforço em português e matemática. Essa participação do IAS nessa nova política educacional foi concretizada nos programas “Se liga” e “Acelera” e foi problematizada da seguinte forma,

Neste processo, não só o IAS passou a ser parceiro da SME, no grande objetivo de ‘melhorar a qualidade da educação da cidade’, mas também, outras organizações como: Fundação Roberto Marinho, Fundação Victor Civita, Fundação Lemann, Instituto Alfa e Beto, Instituto Sangari, entre outros (SANTOS, 2015, p.171)

A citação em destaque serviu de base para avaliar o conjunto de ações do governo visando a “melhoria da qualidade” sendo possível perceber como os empresários se apropriaram do debate da educação na tentativa de inserção de seus modos de ver o mundo nas escolas públicas da “nova sociabilidade do capital”, na forma de parceiros do Estado. A atuação desses intelectuais coletivos reforça a tese de que existe uma participação ativa de frações de classe dominante na formulação, elaboração e implementação da política educacional da cidade do Rio de Janeiro alinhada aos princípios do gerencialismo na contrarrevolução em nível municipal.

O estudo mostrou que as metas de alfabetização e alguns resultados do IDEB não foram alcançados, que houve insatisfação e dissintonia, bem como a falta de democracia nas escolas. A pesquisa revelou ainda que “para os anos iniciais as metas foram alcançadas, mas para os anos finais, uma ligeira queda é observada” (ibidem, 2015, p 194). O objetivo de alcançar 30.000 novas vagas não foi alcançado, mas a meta relativa à melhoria nas formas de contratação de serviços e compra de materiais sim. Sobre as metas específicas para o IDEB das “Escolas do Amanhã”, houve “aumento em ambos os níveis com o alcance das metas tanto nos anos iniciais, quanto nos anos finais” (ibidem, 198). Nas escolas do Complexo Alemão/Penha, as metas não foram atingidas em sua totalidade (ibidem, 2015: 199). A “descentralização orçamentária” foi vista de forma positiva nesse estudo e registrou-se a transferência de recur-

dos do setor público (governo) para as entidades privadas (indiretamente com prestação de serviços, neste caso, o IAS e outras)⁴.

Como pano de fundo para compreendermos a concretização da PME/RJ está a alteração na forma de gestão que passou a ter forte influência das empresas, conforme apontam o estudo com o qual dialogamos, Santos (2015). Em uma breve síntese, é detalhado que houve melhora no IDEB e no IDERio e o cumprimento parcial das metas; no entanto não foi satisfatório o alcance das metas por escolas, “evidência de que o pagamento do bônus não garantiu uma mudança qualitativa nos resultados” (ibidem 2015:210). Houve também “forte presença, entre os maiores recebedores de recursos públicos (...) de instituições de caráter privado” (ibidem, 2015:210) permitindo concluir “a força dessas instituições na definição das políticas educacionais, pois, na verdade, mais do que uma simples venda de produtos (...) tais empresas vendem conceitos, propostas e ideias” (ibidem, 2015:210).

Neste tópico apresentamos através de dados de pesquisas recentes as alterações na gestão da política de educação no município do Rio de Janeiro, com destaque para as agências coletivas e os dispositivos jurídicos. A análise considerou a política de metas como a proposta orientadora de todas as políticas brasileiras, no que se refere ao protagonismo de empresas na política carioca. Vejamos a seguir como, enfim, a PME/RJ foi realizada, no estudo de caso sobre a materialização desta política e a atuação dos intelectuais coletivos diretamente envolvidos com a formulação.

ESTUDO DE CASO: A POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL (PME/RJ)

Começamos o presente tópico apontando marcos históricos de um processo que culminou com a promulgação da lei referente à PME/RJ, por meio da Lei Nº 4.791 de 02 de abril de 2008 e regulamentada pelo Decreto 37526 de 08 de agosto de 2013. Vejamos: em novembro de 2004, foi encaminhado ao prefeito um projeto de lei nº 1219, de 2003, de autoria do Senhor Vereador Rodrigo Bethlem, que “dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Municipal de Educação Ambiental” (PL 1219/03). Como resultado desse processo, foi formulado outro projeto de lei, o PL Nº 166/2005, de Aspásia Camargo e outros vereadores, que continha a obrigação de a escola da rede pública municipal oferecer educação ambiental em todos os níveis de ensino, embora não estivesse prevista a educação ambiental como disciplina regular.

⁴ Por exemplo, em 2010, a SME criou o programa Gestão Escolar, para custear despesas com materiais pedagógicos e equipamentos para o “Programa de Implantação e Manutenção das Escolas do Amanhã” (ibidem, 2015:205).

Essa lei sofreu alterações dois anos depois, pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMAC/RJ), incluindo no art. 1º a participação de empresas e ONGs. No art. 12º afirma que “a dimensão ambiental deve constar dos currículos de formação de professores, em todos os níveis e em todas as disciplinas”. A partir do PL 166/2005 a PME/RJ foi promulgada com a Lei Nº 4791, de 02 de abril de 2008, que dispôs sobre o Sistema Municipal de Educação Ambiental.

O Sistema referido no caput tem como fundamento a Política Municipal de Educação Ambiental, e compreende todas as ações de educação ambiental implementadas pelos órgãos e entidades municipais, bem como as realizadas, mediante contratos e convênios de colaboração, por organizações não governamentais, instituições de ensino, empresas e outras entidades, nos termos desta Lei (LEI Nº 4.791/08).

É possível verificar com os recursos metodológicos aqui usados que as ONGs e empresas estão na base formulação da política, nestes “convênios”, modelos de gestão gerencial utilizados na década de 1990 na contrarreforma. Por isso, no Parecer 03/2013 (Março/2013) houve a regulamentação da Lei nº 4.791 de 02/04/2008 e esta então promoveria a integração das ações em prol da educação ambiental realizadas pelo Poder Público, pela sociedade civil organizada e pelo setor empresarial. Além disso, a Indicação nº 031/2013, do CONSEMAC/RJ, de 19 de abril de 2013, dispôs sobre a regulamentação da Lei nº 4.791 de 02/04/2008, a respeito do Sistema Municipal de Educação Ambiental. Transcrevo abaixo trechos do art. 1º e mais abaixo do art.6º da PME/RJ com base no decreto de regulamentação.

A Política Municipal de Educação Ambiental do Rio de Janeiro nos termos do inciso I do Art. 3º da Lei 9795/1999 será definida pelo Poder Público Municipal e as ações dela decorrentes serão implementadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Municipal de Meio Ambiente, pelas instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, pelos órgãos públicos do município, envolvendo entidades não governamentais, entidades de classe, meios de comunicação e demais segmentos da sociedade” (Art. 1º PME/RJ 4.791/08).

Para o cumprimento do estabelecido neste Decreto, deverão ser criados, mantidos e implementados, sem prejuízo de outras ações, programas de Educação Ambiental integrados e no §1º, sublinha que cabe ao Poder Público estabelecer mecanismos de incentivo à aplicação de recursos privados em projetos de Educação Ambiental (Art. 6º PME/RJ 4.791/08),

A perspectiva da “terceira via”, entendida aqui como uma nova expressão do capitalismo contemporâneo, foi identificada na citação em destaque ao colocarem em mesma posição social e política as empresas, a mídia e as entidades de classe (leia-se: sindicatos). Aqui, está concretizada a política de projetos, pois se não há dotação orçamentária (Emenda Constitucional Nº 19 de 1998), as ações e programas de educação ambiental no município estiveram nessa formulação condicionadas por convênios colaborativos com empresários. A vitória de um projeto político coordenado por setores afinados com a lógica bancária e mercadológica foi expressa nesse documento e mostra uma disputa permanente entre os agentes envolvidos a partir de suas concepções de educação ambiental e de sociedade.

QUADRO 1. Sujeitos Coletivos e seus projetos na PME/RJ

Instituição	Categoria jurídica	Projetos de educação ambiental
Metrô Rio	Empresa privada	Ecologia em Ação
Instituto Moleque Mateiro	Empresa privada	Projeto Ambienta Rio
Defensores das terras	ONG	Ecologia em ação
Junior Aquievement	Empresa privada	Sustentabilidade Cartilha de desenvolvimento sustentável
CCR Ponte	Empresa privada	Estrada para a cidadania
Concessionária Porto Novo S/A	Empresa privada	Ecos do Porto

Fonte: Elaborado pelos autores

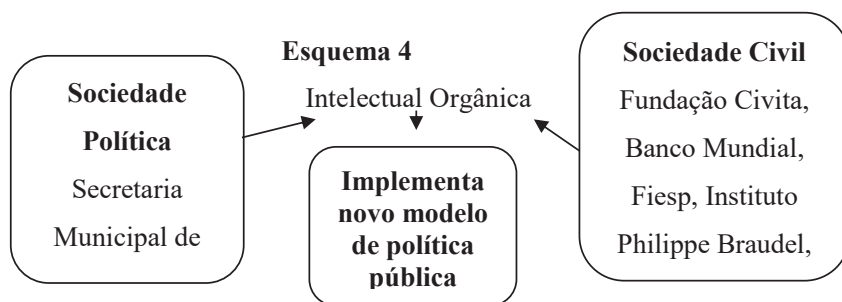
A entrada da educação ambiental tem sido marcada por ONGs e empresas, em uma perspectiva de “colaboração” e “parceria”, típicas do ideal de Terceira Via adotado pelo “desenvolvimento às avessas” (GONÇALVES, 2013). Está explicitada na PME/RJ que a implementação dessa política está baseada em possíveis contratos e convênios de colaboração.

O Sistema referido no caput tem como fundamento a Política Municipal de Educação Ambiental, e compreende todas as ações de educação ambiental implementadas pelos órgãos e entidades municipais, bem como as realizadas, mediante contratos e convênios de colaboração, por organizações não governamentais, instituições de ensino, empresas e outras entidades, nos termos desta Lei (PMEA, 2008).

É possível perceber na fala reproduzida na citação, uma clara associação entre a reforma do Estado de 1995 de conduzir a concepção do público e a forma como está escrita a lei: a colaboração é a chave para se compreender a refuncionalização do Estado. A relação entre sociedade civil e política expõe a atuação dirigente da fração de classe rentista, bem como a atuação de setores do empresariado nacional e internacional. A aliança PT/PMDB resultou em uma correlação de forças capaz de promover espaços de atuação de forças progressistas, ilustrada em uma parceria público-público, entre a UERJ, a Prefeitura e o Estado do Rio de Janeiro, no âmbito da educação, descrita anteriormente.

As parcerias público-público se distinguem das parcerias público-privadas pelo contrato entre instituições públicas, não organizações ou entidades privadas sem fins lucrativos.

Figura 1.



Fonte: Elaborado pelos autores

A política pública verificada envolveu a Bolsa de Valores de São Paulo e uma das sócio-fundadoras da Federação de Indústrias de São Paulo (FIESP), a própria Cláudia Costin. O discurso do governo estava pautado pela participação do que a escola liberal chamou de terceiro setor, envolvendo ONGs, OSs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e essas entidades foram relevantes para o fortalecimento da parceria. As ONGs surgiram nos anos 1970, as OSCIP anos 1990 e as OSs nos anos 2000.

A pesquisa nos levou a constatar que o caráter utilitário de um projeto para a escola gerou conflitos. Perguntando sobre a elaboração e formulação do conteúdo de educação ambiental na rede municipal a Cursista A respondeu que,

[...] com certeza. Se é desse jeito que está indo quem é que está estudando? A própria questão de o professor continuar é a informação né? A própria questão aí já fala. A carga horária é tão louca que você não consegue manter a sua atualização, né? Porque você tem que cumprir o conteúdo e aí isso é muito complicado, desviar, sair do comum é mais complicado e educação ambiental infelizmente ainda é alguma coisa fora do... Ainda é fora, não está fazendo parte ainda, eu não vejo fazendo parte, não vejo. (Entrevista Cursista A)

É possível identificar na fala destacada na citação que a formação continuada do professor, em cursos de pós ou de extensão, é elemento importante ao considerarmos a implementação da PME/RJ. A fala expressou a impressão de que não há educação ambiental se a carga horária, tanto para formação continuada quanto para a educação ambiental, não for suficiente. A compressão do conteúdo, no caso de uma inserção transversal, tem consequências pedagógicas como a flexibilização do currículo.

A estrutura da SME-RJ passou a ter uma característica predominantemente gerencial dos projetos externos que chegam à rede pública para a Equipe de Extensividade, cujo principal objetivo é selecionar os projetos que chegam à Secretaria, aprovando os que se ajustam às orientações da política.

Embora a sociedade civil esteja instada a participar do processo, cabe ao poder público e, nesse caso específico, à Equipe de Extensividade, realizar a implementação. No que se refere aos recursos para a implementação dessa política, as parcerias têm se mostrado presentes para o enraizamento das atividades.

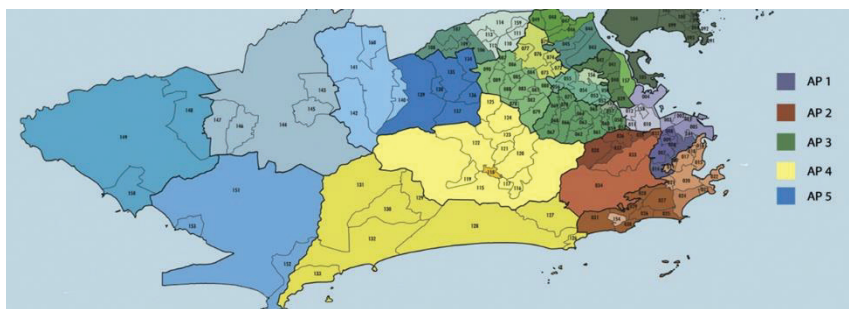
Por atribuição legal, a implementação e a execução da PME/RJ estão diretamente atreladas à construção de um programa municipal, portanto, vejamos como se deu até aqui (pois ainda não foi concluído pela prefeitura) o processo de construção do Programa Municipal de Educação Ambiental do Rio de Janeiro (PROME/RJ).

Com base na análise de conteúdo das atas da Câmara Setorial Permanente de Educação Ambiental e do Conselho Municipal de Meio Ambiente, apresentamos os elementos constitutivos da construção do PROME/RJ. De acordo com o levantamento realizado até aqui, foi identificado que a equipe contratada para construir o PROME no RJ adotou uma metodologia específica que, segundo o próprio *blog* do PROME, se divide em oito etapas: 1º identificar atores envolvidos; 2º convidar os atores estratégicos; 3º convite a instituições estratégicas; 4º sistematizar as sugestões; 5º Consolidar o texto-base; 6º discutir e colher sugestões para o texto do PROME; 7º sistematizar as sugestões e 8º validar a primeira versão do texto do PROME.

De acordo com o texto base consolidado (2014)⁵, redigido para orientar a construção do programa, a abrangência do processo compreende cinco áreas de planejamento (APs). Essa abrangência permite uma construção que contemple atores e instituições estratégicas de setores, conforme as intervenções setoriais contidas nos planejamentos da PME/RJ.

5 Texto base consolidado. Disponível em: <<http://www.promea-rio.com.br/docs/textobase.pdf>>.

Figura 2. Áreas de planejamentos (APs)



Fonte: Blog do Promea⁶

A metodologia para construção do PROMEA foi formulada e elaborada pela empresa TAO Educação e Sustentabilidade. Segundo consta em seu *site*, sua missão é “criar e desenvolver soluções educacionais integradoras e inovadoras”. As “soluções educacionais inovadoras” são definidas como aquelas “que contribuam para a evolução das pessoas e organizações”. Em 2014 ocorreram quinze “*workshops* participativos”, que serão estendidos em 2015. Os *workshops* participativos, conforme o *site* do PROMEA/RJ, são encontros que reúnem os “atores estratégicos” das cinco áreas de planejamento.

Na análise da história do PROMEA/RJ, deve-se levar em conta o protagonismo da Rede Estadual de Educação Ambiental do Rio de Janeiro, a empresa Moleque Mateiro, além da participação da empresa TAO Educação e Sustentabilidade, a empresa Fauhaber Engenharia e a Fundação Fauhaber⁷.

A PME/RJ foi enquadrada na forma de projetos de educação ambiental ou nos formatos empresariais de construção de política pública como o Promea. Os quinze encontros realizados em 2014 foram caracterizados pela metodologia na construção da Política. Em cada *workshop* participativo são registrados os destaques e são feitas alterações no “texto-base consolidado”, então existem, até o momento, quinze alterações no texto-base, ainda não disponibilizado em relatório. Na pesquisa de doutorado em questão, foi possível acompanhar, parcialmente, os *workshops* e identificar a regularidade da metodologia. Um dado importante no que se refere à participação docente, é a ausência de representante do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (SEPE/RJ) nos “*workshops* participativos”. Os encontros foram divulgados por meio de correio eletrônico e pelo seu sítio na rede sendo “limitado” a esses veículos de comunicação.

⁶ Disponível em: < <http://www.promea-rio.com.br/abrangencia.html>>.

⁷ Marcello Faulhaber – atual Secretário Municipal de Desenvolvimento da Prefeitura de Belo Horizonte - MG – esteve à frente da Subsecretaria Geral da Casa Civil da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou as reflexões teóricas acerca do Estado brasileiro e das políticas educacionais, a partir de uma análise em andamento sobre a concretização da PME/RJ. Com o recorte aqui realizado, apontamos para o aprofundamento do debate sobre educação pública gratuita, laica e de qualidade. No que se refere ao Estado, a lógica neoliberal foi qualificada por dados de análises atuais baseadas na história recente do neoliberalismo no Brasil. A construção da política foi sendo forjada pela lógica das parcerias público-privadas como uma tendência nacional da nova pedagogia da hegemonia (NEVES, 2005), compreendida pela criação da hegemonia através da obtenção, cultivo e propagação de uma educação ambiental empresarial.

A política de educação ambiental no município do RJ, especificamente na PME/RJ, envolveu a apropriação de conceitos como “crítica”, “transformadora”, Estado e sociedade civil, na perspectiva de incorporar demandas e reivindicações de setores organizados dos movimentos sociais. No campo ambiental, a iniciativa privada se aliou a organismos não estatais, com atuação em projetos de lei e formulação de políticas para difusão de sua marca e ampliação de sua exposição. A PME/RJ dispôs sobre o Sistema Municipal de Educação Ambiental voltado para execução dessa política pública, por isso este estudo apresentou-a como um processo em disputa em torno da concepção de educação, de educação ambiental e de escola.

O que se percebeu na PME/RJ foi a premissa da lógica mercadológica na construção do PROME/RJ e na formulação dos projetos de educação ambiental por empresas privadas, em sua maioria. Para tanto, foram apresentadas as principais teses sobre o gerencialismo na educação pública do município do Rio de Janeiro, com dados recentes sobre a política carioca. No que se refere aos intelectuais coletivos, foram o CRR Ponte, o Metrô Rio etc, empresas formuladoras da educação e da PME/RJ, objeto deste trabalho. Empresas essas com projetos executados por organizações não governamentais. Esse processo implica em debatermos sobre o impacto na carreira docente no que se refere ao processo de terceirização inerente às parcerias público-privadas com as empresas. A inserção da PME/RJ nessa lógica tem implicações não só para a carreira docente, do ponto de vista da terceirização, mas também para a autonomia na construção do processo pedagógico, que fica subordinado a uma lógica empresarial.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo as políticas sociais e o Estado democrático** Rio de Janeiro: Paz e guerra, 2010.

ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza**: expansão escolar e formação da escola dos pobres no Brasil. (Tese) 278 f. Doutorado em Educação - Universidade Federal Fluminense (UFF) 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

CASTELO, R. **O social liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal Rio de Janeiro. Expressão Popular, 2013

CUNHA, L. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

FIESP **Livre para crescer** ZOCKUN, M. H.; LANZANA, A. (Horas.) Federação das Indústrias de São Paulo. São Paulo, SP: Cultura Editores Associados, 1990.

FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. University of Chicago Press, 1962.

GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às avessas**: verdade, má fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GRAMSCI, A. **O leitor de Gramsci**. COUTINHO, C. N. (Org). Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2011.

GURGEL, C. **A gerência do pensamento gestão contemporânea e consciência neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2003.

LEHER, R. Desafios para uma educação além do capital. IN: **István Mészáros e os desafios do tempo histórico**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2011.

MARTINS, A. S. **A direita para o social**: a educação para a sociabilidade no Brasil contemporâneo. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2009.

MOTTA, V. C. da. **Ideologia do capital social**: atribuindo uma face mais humana ao capital. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2012.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Nº 32.416, de junho de 2010**. Institui o Índice de Desenvolvimento da Educação do município do Rio de Janeiro – IDERio.

_____. **Lei Nº 4.791 de 02 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro.

_____. **PL N° 1219 de 2003.** Dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Municipal de Educação Ambiental.

_____. **PL N° 166 de 2005.** Dispõe sobre a obrigação de a escola da rede pública municipal oferecer educação ambiental em todos os níveis de ensino, embora não estivesse prevista a educação ambiental como disciplina regular.

_____. CME. **Parecer N° 11 de 26 de maio de 2009.**

_____. **Decreto 37526 de 08 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a regulamentação da Lei N° 4.791/2008 e dá outras providências.

SANTOS, J. C. dos. **A gestão gerencial na educação pública da cidade do Rio de Janeiro:** origens, implantação, resultados e percepções. Rio de Janeiro: Paco Editorial, 2015.