



## **Estado, educação e políticas públicas: um estudo de caso sobre educação ambiental na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro**

Eduardo da Costa Pinto d'Avila - IFRJ  
Rodrigo de Azevedo Cruz Lamosa - (UFRRJ)  
Carlos Frederico Bernardo Loureiro - (UFRJ)

### Resumo

O presente artigo tem como tema políticas públicas em educação ambiental e tem como objetivo entender a concretização da Política Municipal de Educação Ambiental do Rio de Janeiro (PMEA/RJ). O referencial teórico-metodológico consistiu na abordagem do Estado integral conforme formulações de Antônio Gramsci (2011), contendo análise de conteúdo de documentos e revisão da literatura, à partir de pesquisas sobre Estado brasileiro e políticas públicas em educação. Os dados dispostos sobre os sujeitos coletivos envolvidos diretamente com a PME/RJ da pesquisa em andamento já aponta questões que dialogam com outras produções no campo da educação ambiental, especificamente no que se refere a políticas públicas. Os resultados até aqui incluem o protagonismo das empresas na formulação dos projetos de educação ambiental e a execução “terceirizada”.

Palavras chave: Estado; políticas públicas; educação ambiental

### Abstract

This article is themed public policies on environmental education and aims to understand the concretization of the Municipal environmental education policy in Rio de Janeiro. The theoretical-methodological approach consisted in the State Expanded as formulations of Antonio Gramsci (2011), containing document content analysis and review of the literature, from research on Brazilian State and public policies in education. The data arranged on the collective subjects involved directly with the PME/RJ of ongoing research already points out issues that dialogue with other productions in the field of environmental education, specifically in relation to public policies. The results include the role of companies in formulation of the environmental education projects and the tercerized's execution.

Key words: State; public policies; environmental education

### Introdução

O presente texto tem como tema o Estado e as políticas de educação e tem como objetivo apresentar uma análise sobre a materialização da educação ambiental no município do Rio de Janeiro. A temática vem sendo objeto de análises de pesquisadores no campo da educação e, especificamente, em educação ambiental, fortalecendo o debate nestes campos de pesquisa. Para este trabalho foram recortadas as fontes de pesquisa com o foco para o processo de formulação, bem como de execução da política pública. A análise que aqui se apresenta pretende problematizar, no debate sobre Estado, a gestão gerencial originada das formulações internacionais sobre “new public management” ou nova gestão pública. Para compreensão da forma de funcionamento do Estado e da produção de políticas públicas, a atuação de intelectuais coletivos envolvidos diretamente com a PME/RJ e o gerencialismo foram eixos norteadores da análise.

A contrarreforma do Estado brasileiro de 1995, foi produzida à partir de teses produzidas pelo intelectual orgânico do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)



do governo Cardoso (1994-2001), Luiz Carlos Bresser Pereira. A atuação de intelectuais orgânicos e coletivos como as organizações Globo, integrados em um projeto de educação sob as orientações da política econômica neoliberal, sugerida no Consenso de Washington (1989) produzem o “cimento” (GRAMSCI, 2011) que “dá liga” ou “pavimenta” espaço para uma nova pedagogia da hegemonia (NEVES, 2005). Este contexto de alterações no funcionamento do Estado foi o pano de fundo no qual se ergueram as principais orientações para a educação no Plano Decenal de Educação, 1993, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 1996, Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) 1997, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2001, o Plano Nacional de Educação (2001 e 2014), Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), em 2011. Estes marcos foram relevantes nas teses sobre educação para a América Latina e estão diretamente ligados às teses em educação que surgiram nos encontros nos encontros da Rodada do Uruguai (1968-1994) que se transformou na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. Além disso, houve também formulações do Banco Mundial acerca da educação no Brasil, documentos de empréstimos e condicionantes, que foram e ainda são a base de sustentação de atuação da dominação do capital-imperialismo (FONTES, 2010).

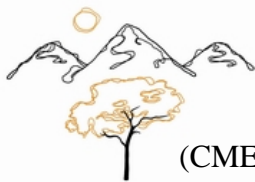
A relação frações de classe e a resposta do capital à crise dos anos 1980 (exemplificado pela alteração do discurso sobre pobreza, no Banco Mundial), formaram as tendências de alterações do modelo de Estado burocratizado para o Estado gerencial. A PME/RJ foi analisada levando em consideração este processo de disputa por projetos de sociedade presentes no período que vai dos anos 1990 aos 2000<sup>1</sup>, abordada enquanto objeto de luta política. A materialização da PME/RJ envolveu certas entidades coletivas que foram mapeadas para fins de análise na tese em construção, seguindo uma metodologia de pesquisa em história no interior da sociedade política sobre atores que possuem domínio cultural e econômico na esfera integrada ao Estado, a sociedade civil (MENDONÇA, 2007). As pesquisas de Sônia Regina Mendonça (2006) acerca das classes dominantes<sup>2</sup> produziram análises sobre a atuação de intelectuais orgânicos em projetos de intelectuais coletivos, através da verificação da relação entre suas ações e programas no âmbito estrito do Estado (Judiciário, Forças Armadas) e no âmbito ampliado do Estado nos projetos de lei e programas propostos sobre educação (Legislativo, institutos, associações, fundações, jornais, empresas).

A análise documental realizada até aqui identificou os seguintes documentos que resultaram deste processo: a Lei Nº 4.791/08, o Decreto 37.526/13 e os projetos de lei - PL 1233/03, PL 166/05 e PL 1219/07. Foram realizadas análises dos documentos da Câmara Municipal através de trechos de discussões e falas registradas no Diário Oficial do Município (DCM) conseguidas em levantamento realizado nos arquivos da casa legislativa municipal. A metodologia envolveu ainda a análise de conteúdo de documentos e dados sobre a PME/RJ em sites e blogs da prefeitura, do Conselho Municipal de Meio Ambiente (Consemac), do Conselho Municipal de Educação

---

<sup>1</sup> A sociedade política se alterou com a mudança de gestão. O atual prefeito Marcelo Crivella (2017) extinguiu a SME/RJ, criando a Secretaria Municipal de Educação, Esportes e Lazer (SMEEL) e o atual secretário é César Benjamin, do PT do Rio de Janeiro. Extinguiu também a SMAC/RJ, criando Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente (SECONSERMA). O Secretário é Rubens Teixeira - engenheiro e analista de carreira do Banco Central. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/orgaos-municipais>. Acessado 23 03 17.

<sup>2</sup> MENDONÇA, S. R. “O patronato rural no Brasil recente (1964-1993) Rio de Janeiro. Editora UFRJ, 2010.



(CME/RJ), do parlamento municipal; envolveu também uma revisão bibliográfica sobre a política pública educacional no município.

A educação ambiental é marcada pela cogestão das pastas de meio ambiente e educação. As informações atinentes a estes dados estão sendo produzidas em pesquisas sobre as mediações da educação ambiental entre as secretarias, registradas em atas no Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMAC). Tratamos pontualmente do regimento interno do Conselho Municipal de Educação (CME) e de um documento da Câmara Municipal, o Plano Municipal de Educação (PME, 2008), criado ainda na gestão do prefeito à época Cesar Maia.

O presente artigo está organizado em quatro partes sendo a primeira destinada para o debate sobre a educação ambiental no contexto da contrarreforma do Estado de 1995 no Brasil; na segunda etapa, tratamos das características da gestão gerencial na educação no município do Rio de Janeiro. E, na terceira parte, apresentamos dados da pesquisa sobre a PME/RJ.

### **Educação Ambiental e Estado no Brasil**

A ideia de analisar a educação à partir do Estado foi exigida para natureza e vinculação das políticas públicas ao aparato estatal, historicamente determinado, que sofreu alterações nos anos 1980 nos governos de Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos. Este modelo de Estado, no Brasil foi desenvolvido e concretizado nos anos 1990. A Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), de 1999, foi parte de um conjunto de políticas ambientais mobilizadas após a Conferência Mundial do Meio Ambiente (Rio 92), quando a questão ambiental passou a ser pauta estratégica para o capital. Este evento resultou na “Agenda 21”, um plano de ações nas escolas voltadas para a educação ambiental envolvendo mercado, partidos, governos e organizações não governamentais.

As análises no campo da educação ambiental crítica norteadas pelo debate sobre alterações na funcionalidade do Estado (ALVES, 2016; ACCIOLY, 2013; DAVILA, 2013; VASQUINHO, 2013; LAMOSA, 2010, 2015; LIMA, 2013) estão alinhadas aos princípios da pedagogia histórico-crítica. Tais pesquisa possuem em comum a referência teórico-metodológica de Gramsci, pelo conceito de Estado integral, os processos de ruptura política sem grandes embates revolucionários que geram as reformas (movimento de conservação/restauração) (recomposição) que baseiam o “transformismo” como resultado das novas estratégias de formação de consensos e de difusão de uma sociabilidade. Seriam então vistas como tipos de revolução “pelo alto” (como no Brasil na Revolução de 1930 no rearranjo da correlação de forças expresso na disputa intraclasse dominante). As “reformas” ou revoluções passivas “de cima para baixo” foram parte de um movimento conhecido na teoria política gramsciana como “transformismo”, na qual há um rearranjo na correlação de forças pelas alianças entre frações classe dominante e dominada (mudar as regras do jogo sem perder o domínio do jogo).

A principal característica presente na teoria política que envolve as formulações sobre o Estado integral, é a alteração na estratégia de dominação de frações de classe dominante, em função das crises de fins do século XIX, que levaram à necessidade para o capital de um novo padrão de acumulação, com a socialização da política e a socialização do trabalho. O primeiro marco foi o sufrágio e a segunda etapa a instituição dos direitos trabalhistas. De acordo com Gramsci (2011), a sociedade civil não organizada e ainda em forma de germe seria o Estado de tipo “oriental”, onde há a ausência de espaço político para exercício de direitos civis. Porém, na medida em que esta relação social se complexifica, ocorre a alteração para o Estado de tipo “ocidental”.



Nos tipos de “orientais” o domínio é exercido pelos aparelhos repressivos exclusivamente e, o processo de “ocidentalização”, quando a sociedade civil como o parlamento, passa ter atribuição de criar consensos para manutenção da hegemonia – neste modelo de Estado educador é o meio de alcance à supremacia.

Então, em uma sociedade na qual são esparsas as atividades associativas há predomínio do uso da força (Judiciário, Forças Armadas), no âmbito da sociedade política (Estado strictu sensu). Mas o Estado passou a ser também um Estado educador, na qual a atuação de partidos em um sentido mais amplo apresenta os meios contemporâneos de luta política e a escola pública espaço de atuação dos aparelhos privados de hegemonia. Através da imprensa, meios de comunicação de massa e novas formas de dominação, a hegemonia (coerção vinculada ao consenso) ocorre no âmbito da sociedade civil, integrada nesta concepção à atuação estatal, por meio dos seus intelectuais orgânicos ou organizadores da cultura (GRAMSCI, 2011) e intelectuais coletivos, vocalizadores de frações de classe<sup>3</sup>.

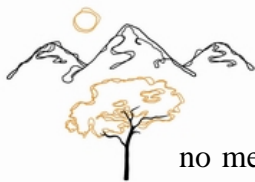
A perspectiva do Estado educador se caracteriza pelo princípio educativo que é inerente ao movimento de concertação social, na medida em que é através da cultura que é possível o assentamento da hegemonia, do poder político aliado à organização da cultura. As campanhas e slogans de partidos, governos e empresas (aparelhos privados de hegemonia que vocalizam certas frações de classe dominante), mantêm como objetivo convencer a opinião pública (massa de despossuídos e classe média) a ver o mundo sob determinado ponto de vista para então conformá-la a este modelo de pensamento. A formação de quadros exige a renovação dos quadros e mais adesão das massas, então a luta política possui como elemento central a perspectiva educativa e formativa, reprodutora de certa sociabilidade.

A crise gerada pelo capital exigiu do aparato estatal adequação aos modelos econômicos fordistas de cunho keynesiano, o chamado “Estado de Bem Estar social” - relação social marcada pela produção de um novo tipo de trabalhador e por um aumento de produtividade em escala global. A regulação do Estado na economia foi funcional até a crise do modelo de acumulação fordista, mas nos anos 1970 foram resgatadas as teses da chamada “Escola Austríaca”, que opunha liberdade à igualdade de acordo com as formulações do seu fundador, Frierich Hayek (1981). A tese era a de que não deveria haver qualquer regulação do Estado na economia, o que serviu nos anos 1970 para “abraçar” a tese do neoliberalismo. Este foi o processo de recomposição burguesa frente à crise de superprodução gerada com os limites da acumulação fordista, em um cenário de queda das taxas de lucro das empresas, seguidas de convulsões nos mercados financeiros nas economias do mundo, originadas fundamentalmente pela brusca redução salarial e pela drástica queda do número de postos de trabalho.

O caráter pragmático das propostas da educação ambiental na Política Nacional de Educação Ambiental, de 1999, foi resultado de um Estado reformado, onde os entes privados passaram a ter nova função, antes exclusivas dos entes públicos. A descentralização política ampliou as responsabilidades locais, as regras de competitividade tratadas para obter recursos públicos passaram a ser as mesmas das utilizadas na iniciativa privada, então voltadas fundamentalmente para a produção do lucro ou do mais valor. O que se estabeleceu como norma foi o Plano de Metas e as medidas de ajuste fiscal ligadas ao projeto neoliberal de inserção da economia brasileira

---

<sup>3</sup> O contexto no qual Gramsci analisou a atuação dos aparelhos de hegemonia (“privados” para diferenciá-los dos órgãos estatais) foi o da ascensão do fascismo e da dúvida sobre os motivos pelos quais a revolução socialista não se espalhou para a Itália e para a Alemanha. Ao contrário, passou a explicar como as frações de classe organizadas anticomunistas tomou a direção política e obteve o apoio e adesão da massa de trabalhadores, ficando o socialismo científico afundado pelo nazi-fascismo e pelo stalinismo.



no mercado internacional. As diretrizes da Organização Mundial do Comércio (OMC) incluíram incentivos aos programas de privatizações que se deram especialmente nos anos 1990 no Brasil.

A formulação da PNEA/RJ foi marcada por um projeto societário alinhado com a visão hegemônica da “terceira via” ou o espaço entre órgãos estatais e as empresas privadas. Esta adesão ao projeto da “terceira via” em parte pode ser explicada pela chegada do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao poder nas eleições de 1993. A base deste partido era formada por intelectuais como Luis Carlos Bresser Pereira, que foi o autor do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, chefiando o Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) (BRASIL, 1995).

Segundo Giddens (2007), a expressão terceira via é antiga na prática política e foi “ressuscitada por Bill Clinton e pelo Conselho de Liderança Democrática dos Estados Unidos no final da década de 80, e em seguida adotada por Tony Blair” (GIDDENS, 2007 p.18). A Terceira Via está presente nos EUA através de movimentos no interior do Partido Democrata, liderados por Bill Clinton e Barack Obama, que combateram o neoliberalismo, defendendo os ideais de governança e refuncionalização do Estado. Sobre a estrutura da política de “Terceira Via”, Giddens (2007) salienta onze áreas de reforma estrutural do Estado: desburocratização; regulamentação do mercado; orientações e reivindicações públicas da sociedade civil; enfoque nos deveres sociais e não apenas nos direitos; igualdade social; “pleno emprego”; conexão entre políticas econômicas e sociais; reforma do estado de bem estar social; políticas ambientais; e o estabelecimento de um “capitalismo responsável”, em uma perspectiva de defesa da regulamentação das corporações (GIDDENS, 2007, p.33).

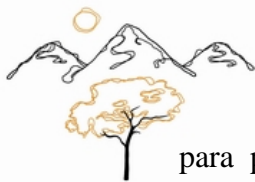
A “Terceira Via”, na formulação de Giddens (2007), concebeu a sociedade civil como se fosse inédita na história e abordou a “participação da sociedade civil” como um dado novo, como se a sociedade civil nunca tivesse participado da história brasileira nos aparelhos privados de hegemonia. A luta de classe passou a ser produto de um “arranjo social” ultrapassado. Para Giddens (2007), o problema de não regular o mercado é ter que arcar com as consequências sociais. Os conflitos sociais que surgem em decorrência de políticas que desconsideram os aspectos sociais, exigem que as frações de classe dominante revejam a estratégia do uso da questão social, levantada como uma aliada ao novo padrão de sociabilidade.

As principais argumentações foram relativas ao “combate” à crise com base nas formulações do “novo trabalhismo inglês” e também à condução de Bill Clinton nos Estados Unidos, ou seja, e foram ligadas as questões da recomposição da burguesia, com a crise do modelo fordista. Vista como cerne do desequilíbrio, a “crise fiscal” deveria ser combatida com a redução dos gastos públicos, um ajuste fiscal marcado pela transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. Além disso, a característica do Plano Diretor é a concepção de “público” de forma não universalizável, ou seja, apenas uma forma de gerir que o capital encontrou para ampliar as margens de acumulação. A terceirização da gestão passou a ser regra no gerencialismo que basicamente é o modelo de administração de empresas, como base na chamada lei da concorrência.

A “qualidade total”<sup>4</sup> foi uma expressão contida na produção da Toyota apropriada ao mundo do trabalho como padrão de excelência e, logo, referência tanto

---

<sup>4</sup> A “qualidade total” é um método de administração corporativa com ferramentas, técnicas e programas baseados em desempenho, produtividade e com foco nos resultados. A eficiência dos fluxos produtivos foram mais competitivos e geraram a maior qualificação do trabalhador e a altos graus de especialização, embora a maior parte dos operários da Toyota fosse explorado de forma igual ou maior que os da fábrica Ford.



para produção de serviços privados como para execução de serviços públicos. De acordo com Bresser Pereira (2008) certas atribuições do Estado são exclusivamente estatais, no entanto e, em especial, os serviços estatais no âmbito social (saúde, moradia, educação) podem e devem ser considerados “não exclusivos” do Estado. A propriedade pública e a propriedade privada, bases fundacionais da ordem vigente, foi entendida na formulação de Bresser Pereira (2008) como insuficiente para a compreensão do fenômeno, por isso passou a incorporar à programática da reforma a “propriedade pública não estatal”. Esta seria composta por entidades que não se originariam nem do mercado e nem dos órgãos estatais, mas seriam originados da “sociedade civil” em seu sentido liberal. A consequência política da acepção de “sociedade civil” é a percepção de que é possível chegar a um acordo entre capital e trabalho. Em suma, é uma concepção de “sociedade civil” e também de “participação social” desprovida do conflito fundante da ordem social vigente, o conflito entre capital e trabalho, como se a sociedade civil fosse neutra e estivesse desvinculada do Estado<sup>5</sup>.

Neste tópico consideramos a contrarreforma do Estado na perspectiva gramsciana como forma de contextualizar o processo de institucionalização da educação ambiental no Brasil. Cabe, aqui, analisarmos o gerencialismo nas políticas públicas de educação no município do Rio de Janeiro, que se deu à partir da chegada do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ao poder nas eleições de 2008.

### **Estado e educação no município do Rio de Janeiro**

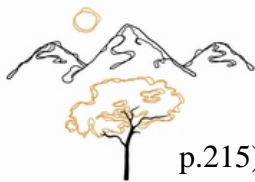
A política educacional do município do Rio de Janeiro é a base sobre a qual se ergue a PME/RJ, tendo a SME/RJ e a SMAC/RJ a atribuição de coordenar tal política pública. Neste tópico, pois, o foco recai sobre a gestão municipal de educação, através da análise das alterações que foram operadas nos dispositivos legais da função do Estado, transformando-se num gerente. A conjuntura política foi marcada por uma aliança entre governo federal e governos do estado e do município do Rio de Janeiro, pela coligação partidária entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o PMDB. A execução de um programa gerencial foi presente na gestão municipal com a eleição do então prefeito Eduardo Paes em 2008.

A pesquisa exigiu o diálogo com dois trabalhos sobre a gestão gerencial entre 2009 e 2012 no município do Rio de Janeiro (SANTOS, 2015a; SANTOS, 2015b). A primeira pesquisa, uma tese de doutorado recentemente publicada, trata da gestão gerencial na política educacional (SANTOS, 2015a). A outra é um artigo sobre o primeiro mandato de Eduardo Paes, em 2009, com foco na reforma educacional (SANTOS, 2015b). Nestes estudos foram relacionadas as mudanças na política educacional com os princípios do gerencialismo comuns ao processo de alteração administrativa com a contrarreforma liberal do Estado.

A metodologia da pesquisa de doutorado de Santos (2015a) envolveu entrevistas com professores lotados na 8º CRE, acerca de aspectos positivos e negativos da nova política, o desempenho dos alunos e a questão da democracia nas escolas. A escolha da 8º CRE se deu pelo “fato de ser a maior coordenadoria da SME, contando atualmente com 182 unidades escolares e, em decorrência disso, possuir o maior número de professores (4.729), projetos e atividades ligadas à nova política” (SANTOS, 2015,

---

<sup>5</sup> Trata-se de uma interpretação que traz críticas liberais e acaba por naturalizar a reprodutibilidade do capital e sugere as novas funções do governo como “parceiro social”, desresponsabilizando o Estado de oferecer um direito social, particularmente articulado com organizações não governamentais. Os “problemas sociais” que precisam de medidas específicas no discurso acima reproduzem, sobretudo em função do método de investigação, uma perspectiva funcionalista e setorializada, como se o “social” fosse separado do “político”.



p.215). A metodologia desta tese contou com 500 questionários enviados para 150 unidades escolares, dos quais 279 retornaram preenchidos.

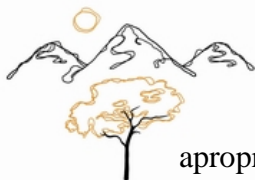
A análise de Santos (2015a), acerca do resultado do processo iniciado em 2009, desde o diagnóstico, até a implementação da nova política, apontou dois eixos norteadores da nova política educacional: ênfases na “ação” e no “planejamento”. No dia 09 de março de 2009 a Circular E/SUBE/CED nº 08 informou que a SME/RJ faria um teste diagnóstico de alfabetização elaborado pelo Instituto Ayrton Senna (ibidem, 168). Em 2009, havia 705.658 alunos matriculados com altos índices de defasagem idade/série, analfabetismo funcional e necessidade de reforço escolar e foi com base nesta 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). Nesta 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 (2015a) identificou uma “gestão paralela, 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, 2015a, p.172). Os dez projetos do Programa Reforço Escolar tinham como parceiros ou a FRM ou o IAS, que foram em 2012 tratados como “solução prolongada, ou mesmo permanente” (ibidem, 2015, p.174). A característica salientada no estudo de Santos (2015a) 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) baseada no Plano de Metas, criando à partir do Decreto Nº 32.416 de junho de 2010, o Índice de Desenvolvimento da Educação do município do Rio de Janeiro – IDERio. Este índice estabelece critérios de aferição de qualidade da educação, é calculado de zero a dez e compõe-se 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) (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 neste período e está explícita no IDERio 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 as coordenadoras das CREs, que foi um “Teste Diagnóstico” elaborado pelo IAS (esta 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. Esta participação do IAS nesta 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, 2015a, p.171)

A passagem acima serviu de base para avaliar o conjunto de ações do governo visando a “melhoria da qualidade” e é 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 destes 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 que “para os anos finais as metas foram alcançadas, mas para os anos iniciais, uma ligeira queda é observada” (ibidem, 2015, p.194). O objetivo de alcançar 30.000 novas vagas não foi alcançado, já a meta relativa à melhoria nas formas de contratação de serviços e compra de materiais foi alcançada e, 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, p.198) - nas escolas do Complexo Alemão/Penha, as metas não foram atingidas em sua totalidade (ibidem, 2015, p. 199). A “descentralização orçamentária” foi vista de forma positiva neste estudo e registrou-se a transferência de recursos do setor público (governo) para as entidades privadas (indiretamente com prestação de serviços, neste caso, o IAS e outras).

Neste tópico apresentamos os principais mecanismos de inserção da lógica gerencial na educação, com a identificação de sujeitos coletivos formuladores de políticas para as escolas com base em resultados de pesquisa. Vejamos agora como se deu o processo de institucionalização da educação ambiental no município, considerando as alterações na gestão educacional como o pano de fundo no qual se deu a concretização da PME/RJ.

### **O caso da educação ambiental no município do Rio de Janeiro**

No âmbito da sociedade civil, no parlamento, o processo de inserção legislativa da educação ambiental na cidade do Rio de Janeiro se expressou nas discussões quando houve a tramitação de alguns projetos de lei e debates em torno da PME/RJ. Em regime de urgência, no dia 4 de março de 2005, numa tramitação especial, ocorreu a aprovação da rejeição ao veto total aposto pelo poder executivo do projeto de lei (PL) Nº 1.219/2003. A vereadora Aspásia Camargo, no entanto, pede a manutenção do veto, pois o projeto de lei careceria de uma “maturação maior”. Em suas palavras

“Gostaria de chamar a atenção para a importância da Lei de Educação Ambiental e de uma política de educação ambiental na nossa Cidade, no nosso município. Mas, exatamente porque é muito importante, ela exige uma maturação maior. Na verdade, a lei que está aqui apresentada se limita e fica muito tributária da lei federal e da estadual que inspiram justamente a iniciativa. Acho que precisávamos desenvolver, com mais cuidado, as especificidades de um projeto para a Cidade, para a diversidade dos bairros e das regiões da Cidade, especificidades que fossem contempladas na lei. O segundo ponto é que, no seu artigo 17, ela diz que caberá aos órgãos municipais de educação e de meio ambiente, ao Conselho Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Meio Ambiente – Consemac, e ao Fórum 21 a função de propor, analisar e aprovar a política e o programa de educação ambiental. Ora, recebemos justamente do Consemac um apelo para que os membros do Conselho fossem chamados a dar suas sugestões, que já estão prontas e discutidas pelo Conselho para enriquecer a lei. Então, o que eu pediria seria a manutenção do veto





para que a gente possa amadurecer mais a proposta e chegar a uma solução que aos interesses dos conselhos participativos da Cidade”<sup>6</sup>.

É possível perceber na fala acima uma preocupação com as discussões que ocorriam nos conselhos de educação e de meio ambiente, bem como a identificação deste PL 1219/2003 com a lei federal. Nesta passagem de sua fala, é destacada a necessidade de atender às demandas específicas da cidade com um foco em sua diversidade e este debate continuou até o PL 166/2005. Em nosso levantamento de dados no sítio do Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, no dia 14 de março de 2006, o vereador Eliomar Coelho afirmou, referindo-se ao PL 166/2005 de Aspásia Camargo, que

“Isso daqui significa começar o Município a se sentir desobrigado do seu dever de dar realmente educação para todo mundo e começar a fazer parcerias, o que nós, realmente, não temos condições de controlar. São parcerias com organizações não-governamentais - e quero dizer que não tenho nada contra as organizações não-governamentais - e com empresas privadas também - e também quero dizer que não tenho nada contra as empresas privadas - só que eu acho que, para definir, para financiar isso daí, a gente pode cair num caminho da terceirização e da privatização da política educacional”<sup>7</sup>.

É possível perceber na fala acima a preocupação de grupos políticos na Câmara Municipal do Rio de Janeiro com o “controle social” na discussão sobre uma política que permite às empresas ofertarem a educação, o que implicaria, na visão do vereador, em “caminho da terceirização e da privatização da política nacional”. O vereador sublinha o financiamento, destacando que a atuação de empresas e organizações não governamentais em rede municipal de ensino implica debater sobre o financiamento da educação pública a nível nacional e sugeriu um tempo para amadurecer esta questão, o que foi aceito pela vereadora Aspásia Camargo. No parlamento municipal foi produzido o Plano Municipal de Educação (PME, 2008), atrelando educação à questões ambientais

“A Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro desenvolve uma série de investimentos, a saber (...) **participação dos alunos em Programa de Unidades de Extensão, que visa ampliar o horário escolar com atividades de artes, esporte e oficinas de educação pelo trabalho; desenvolvimento de projetos na área de meio ambiente e saúde**”<sup>8</sup>

Destacamos acima os elementos constitutivos para a compreensão da PME/RJ, pois o Setor de Extensividade é justamente este que chamam de Programa das unidades de extensão, confirmando a natureza dos projetos de educação ambiental expostos no blog ligado à SME/RJ. Para a promulgar a PME/RJ houve no processo de inserção da educação ambiental no município do RJ a mobilização de movimentos sociais e de setores da sociedade civil, como a vereadora Aspásia Camargo (PL 166/2005; 1233/2007) e o vereador Rodrigo Bethlem (PL1219/2003). A SME/RJ e a SMAC/RJ foram os aparelhos estatais que têm como atribuições a inserção da educação ambiental na política municipal. A característica do debate legislativo foi a disputa pela formulação da política pública até a promulgação da Lei Nº 4.791 de 2008.

<sup>6</sup> Diário Oficial da Câmara Municipal 04/03/2005 ANO XXIX – Nº 40 pag.11

<sup>7</sup> Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Ano XXX N. 48 pag.13, quarta feira, 15/03/2006

<sup>8</sup> Plano Municipal de Educação - Lei 4.866/08 - Câmara Municipal do Rio de Janeiro .Disponível em: <https://onedrive.live.com/?cid=09A0409FEB089278&id=9A0409FEB089278%21905&parId=9A0409FEB089278%21904&o=OneUp> Acessado 23 03 2017



Para a compreensão deste objeto que é a inserção da educação ambiental na prefeitura do Rio de Janeiro, é importante considerar o funcionamento administrativo do Estado ampliado neste período de implementação da política. Então vinculada a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) a Câmara Setorial Permanente de Educação Ambiental (CSPEA) produziu setenta e nove atas entre 2006 e 2015 - que consideramos relevantes para o entendimento sobre as disputas no processo de institucionalização da PME/RJ. A Câmara foi criada com a Resolução N.º 24 do Consemac/RJ, com a finalidade de

I – opinar sobre as diretrizes e a implementação da política de educação ambiental no Município do Rio de Janeiro;

II - acompanhar os problemas relacionados à educação ambiental no Município e as ações desenvolvidas pelo Poder Executivo Municipal para enfrentá-los, propondo soluções alternativas para os mesmos, quando for o caso;

III – Propor, organizar e promover consultas e reuniões com os órgãos municipais e segmentos da sociedade diretamente envolvidos com as ações relacionadas com a legislação da política de educação ambiental da Cidade do Rio de Janeiro (Resolução 24)

O colegiado atua como um articulador das forças diretamente envolvidas às ações relativas a legislação, é consultivo e não deliberativo, sendo tarefa acompanhar e propor soluções para problemas com a PME/RJ. A composição deste colegiado, no terceiro mandato de César Maia (2004-2008), em 2005, quando o presidente do Consemac, era o então secretário de meio ambiente Ayrton Xerez, está reproduzida abaixo:

- I – Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMAC;
- II – Secretaria Municipal de Educação - SME;
- III – Fórum 21 da Cidade do Rio de Janeiro;
- IV – Grupo de Defesa Ecológica – GRUDE;
- V – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – Seção Rio de Janeiro – ABES-RIO;
- VI – Fórum de Reitores;
- VII – Federação Municipal das Associações de Favelas do Rio de Janeiro – FAF-RJ;
- VIII – Secretaria Municipal de Saúde - SMS;
- IX – Ordem dos Advogados do Brasil – OAB-RJ; (Res.24)

No que se refere à educação, o regimento interno do Conselho Municipal de Educação (CME/RJ) afirma que este deve opinar e acompanhar as políticas públicas (Resolução SME 1.177/12)<sup>9</sup>, tendo assim relação direta com a PME/RJ, na medida em que passa pelo acompanhamento do ponto de vista legal por este conselho.

A natureza da gestão gerencial é a parceria, como o programa existente no município de “Escolas Parceiras”, que considera que “o desenvolvimento da educação para o mundo dos negócios não seria possível sem a visão dos grandes empresários brasileiros”<sup>10</sup>. A base discursiva da gestão gerencial é marcada pela apropriação de conceitos como “crítica”, “transformadora”, Estado e sociedade civil, na perspectiva de

<sup>9</sup> Disponível em:

[http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3503369/4118007/resolucaoSME117712REGIMENTOINTERN  
Ovaleeste.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3503369/4118007/resolucaoSME117712REGIMENTOINTERN<br/>Ovaleeste.pdf). Acessado 23 03 17

<sup>10</sup> Disponível em: (<http://www.jabrasil.org.br/jarj/junior-achievement/institucional>). Acessado 15 04 16



incorporar demandas e reivindicações de setores organizados dos movimentos sociais e empresas, organizações voltadas para empreendedorismo internacional através de parcerias com empresas, instituições de ensino e famílias.

Tais formulações possuem elementos presentes no ideário da “terceira via” - o colaboracionismo de classe e a renovação da teoria do capital humano -, de forma a ampliar a extração da mais valia. Está explicitada na PME/RJ que a implementação desta 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” (PME, 2008)

As agências inseridas na análise da materialização da PME/RJ foram analisadas com base na documentação relativa a projetos de educação ambiental formulados por sete empresas. As agências se deslocaram de aparelhos privados de hegemonia ou organizações para o interior da secretaria municipal de educação (SME/RJ) e da secretaria municipal de meio ambiente (SMAC/RJ), conforme demonstrado nos documentos e espaços de divulgação destes órgãos estatais.

### **Considerações finais**

A pesquisa vem mostrando que a PME/RJ vem sendo implementada na forma de projetos de educação ambiental ou nos formatos empresariais de construção de política pública. A pesquisa vem apontando para o protagonismo de empresas e ongs na institucionalização da PME/RJ, especialmente no que se refere à formulação e execução. Os impactos do gerencialismo originado pelas alterações das funções do Estado foram na educação incorporados ao debate que se desdobrou no conjunto de sujeitos coletivos diretamente envolvidos na PME/RJ. A entrada da educação ambiental tem sido marcada por ONGs e empresas, numa perspectiva de “colaboração” e “parceria”, típicas do ideal de Terceira Via.

O que se percebeu até aqui foi a distância entre a “participação” dos profissionais na política voltada para a educação ambiental. Este distanciamento pode ser entendido como parte de um processo de alienação do trabalho pela separação entre o fazer e o pensar, no movimento de proletarianização e precarização da carreira docente. Neste sentido, a educação ambiental empresarial pode contribuir para desqualificar os saberes dos trabalhadores do “chão da escola” (referência à “chão da fábrica” expressa por Gramsci).

Esta tensão entre capital e trabalho nesta rede exige estarmos atentos aos mecanismos de concertação social, de conformação a uma lógica, de forma acrítica. O envolvimento de empresas se insere em uma perspectiva educativa que baseia a discussão e aprovação da PME/RJ, conforme os próprios espaços de difusão ligados a Câmara Municipal e a prefeitura divulgam. A pesquisa vem mostrando, enfim, que há a adoção de um modelo gerencialista de “terceira via” por meio de parcerias público-privadas e por meio de execução de projetos realizados por ONGs e empresas.



### Referências bibliográficas:

ACCIOLY, I. Ideário ambiental e luta de classes no campo: análise crítica do Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar do Ministério do Meio Ambiente/ Dissertação de Mestrado UFRJ 2013

ALVES, F. A educação ambiental crítica como política pública para as escolas públicas do estado do Rio de Janeiro: uma análise dos limites e possibilidades de atuação no interior da sociedade política. Tese de doutorado UFRJ, 2016

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out./dez. 2008.

DAVILA, E. A socialização da política em conselhos: um estudo de caso através da entrada do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE/RJ) no Grupo Interdisciplinar de Educação Ambiental do Rio de Janeiro (GIEA/RJ). Dissertação de Mestrado UFRJ, 2013

HAYEK, F. A. Os princípios de uma ordem social liberal in CRESPIGNY, A. & CRONIN, J. (orgs.) “Ideologias políticas” Ed. Universidade de Brasília, 1981.

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

GIDDENS, A. “O debate global sobre a terceira via” SP Editora UNESP, 2007.

GRAMSCI, “O leitor de Gramsci” 2011 Ed. Civilização Brasileira

GURGEL, C. “A gerência do pensamento gestão contemporânea e consciência neoliberal” Editora Cortez São Paulo 2003

LAMOSA, R. Classe Social e Educação Pública no Brasil: uma análise da hegemonia do agronegócio. Tese do doutorado UFRJ, 2015

\_\_\_\_\_, R. A educação ambiental e o novo padrão de sociabilidade do capital Dissertação de mestrado UFRJ, 2010

LIMA, F. Educação ambiental em João Pessoa: um estudo sobre as organizações que atuam na sociedade civil. Dissertação de Mestrado. UFRJ, 2013.

MENDONÇA, S. O Estado ampliado como ferramenta metodológica in Marx e o Marxismo v.2, n.2, jan/jul 2014

NEVES, L. M. W. A nova pedagogia da hegemonia: estratégia do capital para educar o consenso. São Paulo, Ed. Xamã, 2005.

SANTOSa, Jairo Campos dos. A gestão gerencial na educação pública da cidade do Rio de Janeiro: origens, implantação, resultados e percepções” Paco Editorial Rio de Janeiro 2015

SANTOSb, Raquel Alexandre Pinho. O primeiro ano de governo de Eduardo Paes à frente da Prefeitura do Rio de Janeiro: uma análise da reforma na educação” in Revista Educação Online n.18. 2015. Disponível em: <http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/ojs/index.php/Eduonline/issue/view/10>

VASQUINHO, T. Educação ambiental no licenciamento de atividades de produção e escoamento de petróleo e gás natural: influências político-ideológicas na educação no processo de gestão ambiental pública. Dissertação de Mestrado UFRJ, 2013.