



Parque Natural Cantanhez (Guiné Bissau)

© Bea Gamallo

# Construindo uma Política Pública estruturante voltada à prevenção de danos e ilícitos ambientais através de processos educadores emancipatórios

## *Building a structuring Public Policy through emancipatory educational processes aiming at the prevention of environmental damage and crimes*

Isis Akemi Morimoto e Marcos Sorrentino. Universidade de São Paulo (Brasil)

### Resumo

O enfrentamento dos problemas ambientais da atualidade demanda o envolvimento cada vez maior do Poder Público e dos demais setores da sociedade na elaboração e implantação de políticas públicas que possam potencializar a participação em processos decisórios e contribuir para a prevenção de danos e ilícitos contra o meio ambiente. Tais políticas públicas devem ser elaboradas a partir da compreensão de alguns temas importantes sobre os quais elas pretendem exercer influência, tais como, participação, controle social, qualificação dos argumentos, governança, etc. Além disto, devem considerar as necessidades de efetividade, continuidade, abrangência, inclusão social, dentre outras características que compõe o conceito de “políticas públicas estruturantes”. Deste modo, o desenvolvimento de processos educadores emancipatórios voltados à ampliação de conhecimentos nos campos do Direito Ambiental e da Educação Ambiental se apresenta como uma alternativa de política pública passível de ser implementada por órgãos de meio ambiente de modo a contribuir para uma reflexão sobre a importância da aplicação das normas ambientais, do engajamento dos cidadãos com causas de interesse de toda a coletividade, além do aumento da participação nos processos de formulação, execução e monitoramento de políticas públicas de caráter preventivo.

### Abstract

Current environmental problems require governments and other sectors of society to increase their involvement in the elaboration and implementation of public policies that can enhance participation in decision-making processes and help to prevent damage and crimes against the environment. Such policies must be designed based on the understanding of some important issues they intend to influence, such as participation, social control, qualification of speeches, governance, etc. In addition, they should consider the effectiveness, continuity, coverage, social inclusion, among other features that make up the concept of “structuring public policies”. Thus, the creation of emancipatory educational processes aimed at expanding knowledge of environmental law and environmental education subjects is presented as an alternative public policy that can be implemented by environmental agencies in order to contribute to a reflection on the importance of the application of environmental standards, and also to the engagement of citizens with

*causes Imporof interest to the whole society, as well as can contribute to increase participation in the processes of formulation, implementation and monitoring of public policies with preventive nature.*

**Palavras-chave**

*Educação Ambiental; Políticas Públicas; Cidadania; Participação; Direito Ambiental.*

**Key-words**

*Environmental Education; Public Policy; Citizenship; Participation; Environmental Law.*

## Introdución

Em recente pesquisa promovida junto à Universidade de São Paulo – USP na interface entre o Direito Ambiental e a Educação Ambiental<sup>1</sup>, os autores do presente artigo investigaram como estas duas áreas do saber poderiam contribuir para um melhor preparo de indivíduos e grupos para o desenvolvimento da cidadania ativa, dentro de uma perspectiva de reconhecimento das responsabilidades compartilhadas e diferenciadas de cada setor da sociedade no sentido de proteger, recuperar e assegurar o acesso equitativo aos bens naturais para as presentes e futuras gerações.

A partir de tal estudo, concluiu-se pela necessidade de criação e/ou aperfeiçoamento de políticas públicas estruturantes que pudessem, ao mesmo tempo, potencializar a participação em processos decisórios sobre matéria ambiental e contribuir para a prevenção

de danos e ilícitos contra o meio ambiente.

O caminho vislumbrado para atender a este desafio consistiu no desenvolvimento de processos educadores voltados à ampliação do acesso a conhecimentos nos campos do Direito Ambiental e da Educação Ambiental de modo a possibilitar uma compreensão contextualizada sobre temas relevantes, tais como: aspectos relacionados à organização do Estado Brasileiro; conteúdo das principais normas ambientais; importância da aplicação efetiva da legislação instituída; canais de participação e controle social; necessidade de qualificação dos argumentos utilizados em debates e processos decisórios; e motivação para o engajamento crítico com questões socioambientais da atualidade diante da urgência na concretização de ações mais efetivas, abrangentes e duradouras no que se refere às políticas públicas desenvolvidas no país.

Neste contexto, buscou-se elementos para um melhor entendimento dos conceitos de *Conhecimento Contextualizado, Engajamento Crítico, Qualificação dos Argumentos, Participação, Controle Social, Governança, Aprendizagem Social, Política Pública Estruturante*, e sobre a *Impor-*

1 Pesquisa de doutorado defendida em 2014 sob o título: “Direito e Educação Ambiental: Estímulo à Participação Crítica e à Efetiva Aplicação de Normas Voltadas à Proteção Ambiental no Brasil”. Disponível na Biblioteca Virtual da USP: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-29052014-211231/>

tância da Aplicação das Normas Ambientais, para que, ao final, fossem expostas algumas Propostas de Ações voltadas à proteção e melhoria do meio ambiente através da associação entre o Direito Ambiental e a Educação Ambiental.

## Sobre o Conhecimento Contextualizado, o Engajamento Crítico e a Qualificação dos Argumentos

---

O conhecimento contextualizado, conforme definição de FERREIRA (1986, p.464), pressupõe a ligação entre as partes de um todo. Neste sentido, consiste na consideração dos diversos aspectos que podem estar relacionados direta ou indiretamente com determinado assunto, de modo a ter uma visão mais ampla e completa do tema ou situação, evitando-se assim, interpretações simplistas ou julgamentos precipitados. Por exemplo, ao se estudar o Caput do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 em que se afirma que *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*, esclarecimentos sobre o que vem a ser esse *“equilíbrio ecológico”* com exemplos sobre regime hídrico, questões climáticas, teia alimentar, dispersão de sementes, dinâmica populacional das espécies, controle de pragas, importância da conservação do solo, da biodiversidade, dentre outros aspectos, certamente podem auxiliar o público parti-

cipante a compreender e a argumentar melhor sobre a importância deste dispositivo legal. Além disto, reflexões sobre o momento histórico em que se deu a criação de determinada norma ou a alteração da mesma, as negociações políticas necessárias para a aprovação ou eliminação de um dispositivo inserido em um Projeto de Lei, o financiamento de campanha dos legisladores, as formas de abordagem e divulgação adotadas pelos diversos meios de comunicação, as manifestações da comunidade científica e da sociedade organizada, os interesses de determinados setores socioeconômicos, e assim por diante, podem auxiliar os participantes a detectarem momentos em que foram compartilhados os conhecimentos necessários para a tomada de decisões, ou que, ao contrário, foram omitidas informações e/ou utilizou-se de estratégias voltadas à manipulação da opinião pública. Deste modo, aumenta-se a possibilidade de aprimoramento dos conhecimentos sobre todos estes fatores para uma melhor análise sobre o conteúdo e aplicação das legislações ambientais.

Também primordial, a realização de um debate sobre as origens e finalidades do Direito como um todo, resgatando-se determinados momentos da história da humanidade em que se optou pelo estabelecimento de um ordenamento jurídico para a organização da vida em sociedade e garantia da paz<sup>2</sup>. Reflexão esta, que

---

2 Sobre este tema, recomenda-se a leitura

pode contribuir para uma reaproximação dos cidadãos com as questões jurídico-normativas que os envolvem, fazendo com que o Direito deixe de ser encarado apenas como um apanhado rígido de regras, e então, passe a ser reconhecido e incorporado como a tradução de acordos voltados à melhoria da convivência social e qualidade de vida para toda a coletividade.

No entanto, o conhecimento contextualizado descrito aqui, só encontra coerência com os preceitos da Educação Ambiental emancipatória, se a abordagem no campo do Direito Ambiental não se der de forma meramente conteudista. Ou seja, o texto das normas ambientais não pode ser simplesmente “despejado” sobre as pessoas sem que haja um processo dialógico e reflexivo.

Também a valorização da sabedoria popular e a experiência prática apresentada pelos participantes, são essenciais para que se atinja um processo educativo com aprendizado mútuo e produção de novos conhecimentos adaptados à realidade de cada pessoa ou comunidade, motivando a coletividade a se envolver com questões socioambientais em escala local e global.

Neste contexto, surge o conceito de engajamento crítico, compreendido como

---

das obras “*Elementos da Teoria Geral do Estado*” de Dalmiro DALLARI (2013) e “*Estado, Governo, Sociedade – Para Uma Teoria Geral da Política*” de Norberto BOBBIO (2011).

o envolvimento com determinada causa de forma consciente e analítica. FERREIRA (1986, p. 653) apresenta como definição filosófica da palavra engajamento “*a situação de quem sabe que é solidário com as circunstâncias sociais, históricas e nacionais em que vive, e procura, pois, ter consciência das consequências morais e sociais de seus princípios e atitudes*” (FERREIRA, 1986, p. 653). O mesmo autor também conceitua o termo engajar: “*(...) filiar-se a uma linha ideológica, filosófica, etc., e bater-se por ela; pôr-se a serviço de uma ideia, de uma causa, de uma coisa. Empenhar-se em dada atividade ou empreendimento*” (FERREIRA, 1986, p. 653).

Assim, quando se aborda a questão do engajamento crítico com a causa ambiental, fala-se também de ações educativas voltadas à compreensão e análise da situação ambiental do planeta, suas origens, consequências e o contexto em que cada cidadão está inserido e como pode se empenhar para transformá-lo. Esta transformação deve incluir não apenas a solução de problemas, mas as medidas preventivas da degradação ambiental e a participação em processos decisórios que propiciem a manutenção do patrimônio natural e a melhoria da qualidade ambiental e de vida para todos.

E para uma maior e mais efetiva participação nos processos decisórios, de forma engajada e crítica, acredita-se ser necessário um investimento de energia na busca

por qualificação dos argumentos. Isto porque, observa-se frequentemente uma ausência de embasamento conceitual, científico ou técnico por parte dos cidadãos que querem defender uma ideia, ou então, uma dificuldade na tradução do que se pensa e pretende para a forma de proposições verbalizadas. Além disto, muitas vezes, intuitivamente ou devido a conhecimento adquirido durante a vida através da prática ou de estudos, as pessoas formulam demandas e soluções voltadas ao bem comum e à proteção ambiental, mas possuem dificuldade em defender estas ideias e pretensões em ambientes coletivos e formais. Em consequência, podem ocorrer silenciamentos e frustrações dos participantes.

TASSARA e ARDANS (2006, p. 7 a 12) abordam a questão dos silenciamentos que podem ocorrer ainda que as pessoas estejam presentes em um coletivo ou reunião, enfatizando que esta é uma “*problemática complexa que requer análises de dimensões lógicas, psicológicas, psicossociais e políticas*” (TASSARA e ARDANS, 2006, p. 8). Segundo os autores, pode-se distinguir do ponto de vista lógico, duas situações psicológicas emblemáticas como sustentadoras de um silêncio:

*Em uma primeira categoria, estariam os silêncios produzidos pelo **aparente desinteresse e não-motivação em relação às temáticas em discussão** (...). Em outras palavras, estar-se-ia perante um sujeito que pode ser ca-*

*racterizado como distraído ou apático em relação ao processo coletivo; mas **isso não significa que esse sujeito não esteja interiormente ativo, dialogando com outras associações mentais de natureza variada, as quais ele não está comunicando ao coletivo.** Diante desses silêncios, **caberia ao coletivo tentar articular estratégias comunicativas visando estabelecer um diálogo produtivo** o suficiente para estimular a expressão efetiva dos sujeitos silenciosos, quebrando o isolamento que tal silêncio perpetua, excluindo-os da participação. **O chamado método Paulo Freire, aplicado à educação popular, consiste em um conjunto de procedimentos a serem utilizados visando-se impedir a exclusão das atividades por silêncios desse tipo.** Em uma segunda categoria, haveria o silêncio substrato de uma reflexão em curso, reflexão esta que pode estar sendo produzida a par com o desenrolar das interações sociais no interior do coletivo, em maior ou menor grau de indução ou de espontaneidade. Esses silêncios se relacionam, também, com **atributos de personalidades mais ou menos introvertidas, cabendo às instâncias condutoras do coletivo buscar o entendimento comunicativo dos mesmos a fim de distingui-los dos que fazem parte da primeira categoria. Isso implica uma capacidade de leitura desses silêncios, efetuada por intermédio de outras linguagens, principalmente as não-verbais (expressão facial, gestos, posturas, etc.)** (TASSARA e ARDANS, 2006, p.8 e 9, grifos nossos).*

Neste sentido, a proposta de qualificação dos argumentos abordada no presente estudo visa chamar a atenção para a necessidade de uma melhor inclusão dos sujeitos no processo participativo, facilitando não apenas a aquisição de informações contextualizadas para o debate e a tomada de decisões, mas também, o enfrentamento de silenciamentos e frustrações que podem gerar desmotivação e abandono dos processos participativos.

Não se deve ignorar ainda, que muitos silenciamentos podem ocorrer devido a constrangimentos relacionados às relações de forças entre diferentes instituições que compõem um coletivo voltado a tomada de decisões em matéria ambiental (como Conselhos de Meio Ambiente, Comitês de Bacias Hidrográficas, etc.). Em tais situações, o equilíbrio de forças deve ser buscado de diversas formas, como por exemplo, através da paridade entre o número de vagas destinadas à sociedade civil e ao poder público nestes coletivos, com igual peso dos votos para as duas categorias; com a promoção de processos educativos niveladores dos conhecimentos de ambas as partes sobre os temas em debate; a partir da facilitação do processo participativo estabelecendo dias e horários de reuniões mais adequados para a sociedade civil; buscando auxílio para o deslocamento e alimentação dos participantes, dentre outras providências.

Assim, a qualificação dos argumentos pode ser entendida aqui como a possibili-

dade de se expressar de forma compreensível e fundamentada, e ainda, como um modo a promover o melhor aproveitamento dos espaços de diálogo, troca de informações, planejamento conjunto, gestão compartilhada, e assim por diante.

Por consequência, está pautada também na exigência de ampliação e melhoria dos canais de participação democrática e na correção de possíveis disparidades nas relações de forças que possam impedir o equilíbrio dos processos de tomada de decisões sobre matéria ambiental.

## De Qual Participação Estamos Falando?

---

No tópico anterior, discutiu-se a importância do conhecimento contextualizado, do engajamento crítico e da qualificação dos argumentos utilizados em processos decisórios, dentro de uma abordagem sempre voltada à potencialização da participação em processos decisórios e de proteção ao meio ambiente. Assim, vale discorrer um pouco sobre o tipo de participação que se pretende alcançar. Seria ela participação política, participação social, participação pública, participação cidadã ou participação popular?

Partindo-se da busca pelo significado literal das palavras e realizando algumas interpretações das definições encontradas em dicionários populares, temos:

- *Participar*: ato de ter ou tomar parte em algo; associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento; solidarizar-se (FERREIRA, 1986, p. 1274; HOUAISS, 1979, p. 627; MICHAELIS, 2004, s/p).
- *Participação política*: envolvimento com assuntos referentes ao Estado, tais como, candidatura e voto, direção dos negócios públicos, definição de objetivos e execução de programas de ação governamental, determinação das formas de organização do Estado, dentre outros (FERREIRA, 1986, p. 1358; HOUAISS, 1979, p. 662; MICHAELIS, 2004, s/p).
- *Participação social*: ações desenvolvidas através do envolvimento com um conjunto de pessoas que se submetem a um regulamento a fim de exercer uma atividade comum ou defender interesses comuns. Este conjunto de pessoas pode se caracterizar como agremiação, associação, organização, conselho, ou outra forma de agrupamento de indivíduos unidos pelo sentimento de consciência de grupo, parceria ou comunidade (FERREIRA, 1986, p.1602; HOUAISS, 1979, p. 786; MICHAELIS, 2004, s/p).
- *Participação pública*: relativa, pertencente ou destinada à coletividade; que diz respeito ao governogeral do país e suas relações com os cidadãos; comum; aberta a qualquer pessoa; conhecida de todos; manifesta; notória; não secreta. No contexto da Sociologia, significa a adesão a agrupamento espontâneo de pessoas pertencentes a grupos sociais diversos que se empenham para chegar, através da discussão de um problema de interesse comum, a uma decisão conjunta (FERREIRA, 1986, p.1414; HOUAISS, 1979, p. 689; MICHAELIS, 2004, s/p).
- *Participação cidadã*: exercida por indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seu dever para com este (FERREIRA, 1986, p. 403; HOUAISS, 1979, p. 192; MICHAELIS, 2004, s/p).
- *Participação popular*: exercida por aquele que pertence ao povo, para tomar decisão sobre tema que concerne ao povo (que por sua vez, corresponde ao conjunto de pessoas que constituem o corpo de uma nação; pode referir-se também às classes menos favorecidas) (FERREIRA, 1986, p. 1365; HOUAISS, 1979, p. 665; MICHAELIS, 2004, s/p).

No entanto, há muito mais a se dizer sobre as diferentes formas de participação e a utilização desses termos na literatura, pois muitas vezes, eles são abordados como sinônimos, e em outras, com significados bastante distintos.

A expressão participação política, segundo BOBBIO et al (1986, p.888), geralmente é utilizada na ciência política para designar uma variada série de atividades:

*O ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião*

de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações política e por aí além (Bobbio et al, 1986, p.888).

Os autores chamam a atenção também, para o fato de ser possível participar ou tomar parte em alguma coisa, de modos bem diferentes, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal, à de protagonista de destaque (BOBBIO et al, 1996, p.888). Neste sentido, definem três níveis de participação política:

*A primeira forma, que poderíamos designar com o termo de **presença**, é a forma menos intensa e mais marginal de Participação política; **trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos**, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, etc., situação em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda forma, poderíamos designá-la com o termo de **ativação**: aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de **atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode prover**. Isto acontece quando se faz obra de proselitismo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se difunde a imprensa do partido, quando se participa em manifestações de protesto, etc. O termo **participação**, tomado em sentido estrito, poderia ser reservado, finalmente, para*

***situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política**. Esta contribuição, ao menos no que respeita à maior parte dos cidadãos, só poderá ser dada de forma direta em contextos políticos muito restritos; na maioria dos casos, a contribuição é indireta e se expressa na escolha do pessoal dirigente, isto é, do pessoal investido de poder por certo período de tempo para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade (BOBBIO et al, 1986, p.888 e 889, grifos nossos).*

O Professor Dalmo de ABREU DALLARI também aborda diferentes tipos de participação política, começando por esclarecer que todas as ações ou omissões que produzem algum efeito sobre os objetivos dos grupos sociais ou sobre as regras de convivência, são de natureza política (DALLARI, 2004, p. 81). Assim, afirma o autor:

***Todos têm o dever de participar da vida social, procurando exercer influência sobre as decisões de interesse comum**. Esse dever tem, sobretudo, **dois fundamentos**: em primeiro lugar, a vida social, necessidade básica dos seres humanos, é uma constante troca de bens e de serviços, **não havendo uma só pessoa que não receba alguma coisa de outras**; em segundo lugar, **se muitos ficarem em atitude passiva, deixando as decisões para outros, um pequeno grupo, mais atuante ou mais audacioso, acabará dominando, sem resistência e limitações** (DALLARI, 2004, p. 33, grifos nossos).*

Dentre as diversas formas de participação política abordadas por DALLARI (2004), pode-se destacar a participação individual, a coletiva, a eleitoral, e a participação através de conscientização e organização. Na individual, “cada um pode participar falando, escrevendo, discutindo, denunciando, cobrando responsabilidades, encorajando os tímidos e indecisos, aproveitando todas as oportunidades para acordar consciências adormecidas” (DALLARI, 2004, p. 44). Já a participação coletiva se dá por meio da integração em grupos sociais. Uma das vantagens, segundo o autor, é que “a força do grupo compensa a fraqueza do indivíduo. Isto tem sido demonstrado através da história, nos mais diversos lugares e nas mais diferentes situações” (DALLARI, 2004, p. 44). Além disto, os grupos maiores e mais organizados, em geral, são capazes de exercer maior influência política (DALLARI, 2004, p. 46).

Na participação eleitoral, há três possibilidades fundamentais: como eleitor, como candidato ou na condição de militante partidário. Em que pese o reconhecimento do processo eleitoral como uma forma democrática de escolha de representantes para tomar as decisões políticas que não poderiam ser tomadas em praça pública todos os dias pelos cidadãos, não se pode esquecer que este processo é fortemente influenciado pelo poder econômico, bem como pelas forças políticas dominantes, o que reduz o seu alcance e torna indispensável o seu aperfeiçoamento (DALLARI, 2004, p. 41).

A participação política através da conscientização e organização, ainda segundo DALLARI (2004, p. 53), consiste em ajudar as pessoas a fugirem da alienação através de colaborações concretas, dando-lhes condições para que percebam as exigências morais da natureza humana e fornecendo ideias ou materiais para que indivíduos ou grupos conjuguem seus esforços visando objetivos comuns. Neste sentido, o autor atenta:

*Não basta assegurar às pessoas o direito de se organizarem. Muitas vezes um grupo de indivíduos está plenamente consciente de que sofre injustiças e de que através de um trabalho coletivo e organizado poderia conquistar uma situação mais justa. **E no entanto, por ignorar suas próprias possibilidades, por não saber como proceder ou por não dispor dos meios materiais indispensáveis, esse grupo não se organiza. (...) Em todas essas situações existe a necessidade que alguém sugira, estimule e apoie concretamente a organização.** Isso não quer dizer que o organizador deva assumir a posição de líder ou tutor do grupo. Bem ao contrário disso, é indispensável respeitar a independência do grupo, deixá-lo tomar suas próprias decisões e assumir suas responsabilidades, limitando o apoio ao mínimo necessário para que ele se organize. Assim, portanto, promover a conscientização e a organização de pessoas e grupos é uma forma relevante de participação política, pois através desses trabalhos muitas pessoas poderão livrar-se da marginalização e adquirir condições para integrar os*

*processos de decisão política (DALLARI, 2004, p. 53 e 54, grifos nossos).*

As considerações sobre participação política através da organização de grupos, em certo grau, remete à participação social.

AVRITZER (2009, p. 27), em seu estudo sobre o histórico da participação social no Brasil, afirma que até os anos 80 houve baixa propensão participativa no país, devido principalmente a fenômenos ligados às formas verticais de organização da sociabilidade política, tais como a concentração de poder na propriedade da terra e a proliferação do clientelismo no interior do sistema político na maior parte do século XX. A modificação deste quadro tomou expressão nos anos que antecederam a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em especial, em 1986 e 1987 quando uma série de movimentos populares propôs participação institucionalizada no Estado pela via das assim chamadas “*emendas populares*” (AVRITZER, 2009, p. 29). De fato, a Constituição de 1988 abriu espaço para diversas práticas participativas nas áreas de políticas públicas, com destaque para a saúde, a assistência social, as políticas urbanas e o meio ambiente. A regulamentação de artigos constitucionais como o Art. 198, 204 e 227 resultou no surgimento de diversos conselhos voltados à participação social<sup>3</sup>

---

3 Dez anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, já haviam sido criados no Brasil, 23.987 conselhos, a maioria na área de Educação, Saúde e Assistência Social. Destes, 64 eram conselhos nacionais (MORONI, 2009, p. 107).

e de outras instâncias de consulta pública e planejamento orçamentário participativo.

Outro fator importante no que diz respeito à participação social no Brasil foi o aumento na quantidade de Organizações Não Governamentais - ONGs a partir do começo dos anos 1990. Estas organizações se concentraram principalmente nas seguintes áreas de atuação: participação popular, educação, justiça, direitos humanos, relações de gênero, movimentos populares, trabalho e renda, saúde, meio ambiente, arte e cultura, comunicação, doenças sexualmente transmissíveis/Aids, agricultura, assistência social e questões urbanas (AVRITZER, 2009, p. 33 e 37).

Nos anos 2000, merece destaque a realização das conferências nacionais sobre diferentes temas. Ainda que tenham ocorrido conferências sobre saúde, assistência social e direitos das crianças e adolescentes em anos anteriores<sup>4</sup>, após o ano de 2003 ocorreram pela primeira vez no Brasil as conferências sobre meio ambiente, infanto-juvenil de meio ambiente, aquicultura e pesca, cidades, medicamentos e assistência farmacêutica, terra e água, arranjos produtivos locais, políticas para as mulheres, esportes, cultura, promoção da igualdade racial, povos indígenas, direitos da pessoa com deficiência, direitos da pessoa idosa,

---

4 A primeira Conferência sobre saúde ocorreu no Brasil no ano de 1941, sobre direitos das crianças e adolescentes em 1994 e sobre assistência social em 1995 (MORONI, 2009, p. 124).

economia solidária, educação profissional e tecnológica, desenvolvimento rural sustentável e solidário, educação básica, juventude, LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), das comunidades brasileiras no exterior, imunodeficiências primárias e aprendizagem profissional (MORONI, 2009, p. 135).

Segundo MORONI (2009, p. 115), as conferências são espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de determinada política pública. Possibilitam negociação, construção de consensos e dissensos, compartilhamento de poder e corresponsabilidades entre o Estado e a sociedade civil. As Conferências Nacionais são precedidas de Conferências Municipais, Regionais e Estaduais, nas quais são escolhidos os representantes de diversos setores da sociedade para tomarem decisões em nome de sua categoria.

Assim, com base nas considerações sobre a participação social seria possível afirmar que o que a difere das demais formas de participação seria o fato da participação social se dar no interior de um grupo e/ou através da representação do mesmo em demais colegiados. Entretanto, em minuta de decreto presidencial recentemente colocada em consulta pública visando discutir e implementar a Política Nacional de Participação Social<sup>5</sup>, o conceito foi assim definido:

*Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, participação social refere-se ao conjunto de processos e **mecanismos democráticos criados** para possibilitar o **diálogo e o compartilhamento de decisões** sobre programas e políticas públicas entre o governo federal e a sociedade civil, por meio de suas **organizações e movimentos sociais, ou diretamente pelo cidadão** (MINUTA DE DECRETO PRESIDENCIAL, s/n, Institui a Política Nacional de Participação Social, grifos nossos).*

Deste modo, o elemento chave do conceito de participação social parece estar na existência de espaços institucionalizados que permitam tal envolvimento com a gestão pública e a questão social. Neste sentido, se aproxima ao entendimento de *participação pública*, que em geral se dá através da abertura de canais oficiais que possibilitam o envolvimento coletivo com determinado tema de interesse geral. A *participação pública* pode ser coletiva ou individual, dependendo das regras previstas pela instância institucionalizada em questão. As audiências públicas, por exemplo, são abertas a qualquer pessoa interessada no assunto em debate. Já os conselhos consultivos e deliberativos, em geral, só permitem a participação de representantes escolhidos por seus pares para ocupar cadeiras específicas, como por exemplo, cadeira do representante

5 Consulta pública veiculada em modo digital (<http://psocial.sg.gov.br/politica->

-nacional#CONSULTA) entre os dias 18 de julho de 2013 e 06 de setembro de 2013, sob o título “Participação social como método de governo-Debate Aberto”.

das organizações da sociedade civil, cadeira do representante do setor industrial, cadeira do representante das associações de bairro, e assim por diante. Nestes casos, a participação precisa ser legitimada por um grupo e o representante escolhido não deve decidir de acordo com suas convicções pessoais, mas sim, a partir do que foi acordado pelo coletivo.

Tendo em vista que a participação pública, a participação social e a participação política podem ser individuais ou coletivas, normalmente se utiliza o termo participação cidadã para indicação de situações em que há demanda de envolvimento pessoal em determinado tema. Esta perspectiva vem do entendimento que cidadão é aquele sujeito que se sensibiliza e executa ações individuais em benefício do bem comum e da vida harmoniosa em sociedade. No entanto, existem interpretações mais restritas sobre o que se entende por cidadão. É comum em ambiente jurídico encontrar-se a definição de cidadão ligada à possibilidade de votar e ser votado para a ocupação de cargos políticos. Assim, a simples determinação de que só se enquadrava nesta categoria aquele que pode ser eleito em um processo de votação formal, exclui os analfabetos e os menores de 18 anos deste grupo (tendo em vista que a Constituição Federal de 1988, art. 14, § 3º define as condições de elegibilidade incluindo critérios de idade mínima e o § 4º declara os analfabetos como inelegíveis).

Tal entendimento vem, provavelmente, das primeiras teorias sobre cidadania desenvolvidas na Grécia clássica, nos séculos V e IV antes de Cristo. Segundo COUTINHO (1999, p. 43), àquela época, Aristóteles definia como cidadão: *“todo aquele que tinha o direito de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das assembleias nas quais se tomavam as decisões que envolviam a coletividade e exercendo os cargos que executavam essas decisões”* (COUTINHO, 1999, p. 43). Vale lembrar que os escravos, as mulheres e os estrangeiros eram excluídos do direito de participar das assembleias, sendo que os mesmos constituíam mais de três quartos da população adulta ateniense (COUTINHO, 1999, p. 43). Assim, ainda de acordo com COUTINHO (1999, p. 42), o conceito de cidadania sofreu alterações e se adaptou ao contexto histórico em que esteve inserido, até chegar à definição mais abrangente hoje adotada pelo autor:

*Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (...) A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas,*

*implicando um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 1999, p.42).*

MACHADO (2011, p. 143) também demonstra concordância com o entendimento mais amplo sobre cidadania e é categórico ao afirmar: “A cidadania não se limita somente ao exercício dos direitos políticos, pois senão o constituinte não teria empregado explicitamente as expressões ‘cidadania, direitos políticos e eleitorais’ (art. 68, II)”, referindo-se à Constituição Federal de 1988. E sobre o conceito de cidadão, continua o autor:

*Ser cidadão já não é só ser eleitor ou poder ser eleito para cargos ou funções eletivos. É mais: é, entre outros direitos, poder integrar órgãos públicos como o Conselho da República (art. 89, VII) ou falar perante Comissões do Congresso Nacional (art. 58, § 2º), onde não se exigirá a apresentação de título de eleitor para o exercício da cidadania.*

***Ser cidadão é sair de sua vida meramente privada e interessar-se pela sociedade de que faz parte e ter direitos e deveres para nela influenciar e decidir. No caso da cidadania ecológica participa-se em defesa de um interesse difuso, tratando-se de “exigir cuidado público da vida”. Por isso, a Constituição de 1988 é chamada de “Constituição Cidadã” (Machado, 2011, p. 143, grifos nossos).***

Também sobre a questão da cidadania em matéria de meio ambiente, afirmam PEREIRA & FERREIRA (2008, p.17) em sua publicação

sobre o Ecocidadão: “*cidadania é partilhar e dividir com todos os indivíduos o poder de decisão sobre a produção e consumo de bens materiais e culturais de interesse comum a toda a humanidade*”. E complementam:

*O sujeito consciente de sua missão social é o sujeito igualmente consciente de sua missão ecológica, de sua responsabilidade com todos os outros seres humanos.*

*O interesse pela questão ambiental está diretamente vinculado ao interesse pela realização integral do indivíduo como ser humano. O pouco caso com a questão ambiental denota o pouco caso com a qualidade de vida. Por isso, é tão importante que o cidadão seja hoje, ecocidadão (PEREIRA & FERREIRA, 2008, p. 17).*

Percebe-se, no entanto, que ainda que haja relevantes fundamentações para a utilização da expressão participação cidadã de forma abrangente e que inclua a diversidade de habitantes do território nacional independentemente do exercício de seus direitos políticos, alguns autores optam pelo uso do termo participação popular, aparentemente, para evitar qualquer tipo de interpretações reducionistas.

O termo *participação popular*, de fato, apresenta uma associação mais direta com “tudo aquilo que diz respeito ao povo” (conforme a definição do verbete popular pelos principais dicionários). Assim, possibilita a inclusão dos mais variados sujeitos

que devem ter acesso às instâncias participativas relacionadas à proteção ambiental no Brasil, afinal, os políticos, os funcionários públicos, os silvícolas, os letrados, os analfabetos, os menores de idade, os portadores de necessidades especiais, aqueles que ocupam espaços institucionalizados, os que atuam em instâncias informais, os que agem individualmente, os que se associam a grupos, e todos os demais habitantes do território nacional, podem e devem na medida de suas possibilidades, participar da definição dos rumos que sua vida, sua comunidade e seu país poderão tomar.

Corroboram com este entendimento, os autores TASSARA, ARDANS & FERRARO JR.:

*[Quando se fala de Educação Ambiental para a totalidade], a ideia é que todos e todas têm direito e a obrigação de participar da definição do futuro do país, de que cada pedaço se deve configurar de acordo com os desejos e as ações de 100% de seus/suas integrantes. Este fundamento da proposta também é uma decorrência do princípio da participação ampla e irrestrita da democracia radical. A ideia da participação de todos não significa harmonia, ausência de conflitos ou divergência de interesses, mas tem por objetivo o estabelecimento de equilíbrio dos poderes que conferem hoje, a uma minoria, o direito de configurar todo um estado, bioma, município ou país (Tassara, Ardans & Ferraro Jr., 2007, p. 19, grifos nossos).*

Para o presente trabalho, devido às especificidades de cada termo, optou-se por utilizar apenas a palavra participação, que aparece no sentido de destacar a abertura e necessidade de envolvimento de cada pessoa e grupo, de forma institucionalizada ou informal, porém, sempre enfatizando o compromisso com transformações sociais e com a emancipação dos indivíduos para uma participação equilibrada e efetiva.

Equilibrada de forma a considerar as responsabilidades diferenciadas de cada setor e efetiva no sentido buscar a quebra do niilismo<sup>6</sup> (vencendo a descrença e a apatia). Proposta esta, que engloba um pouco de cada tipo de participação descrita anteriormente. Que favorece o engajamento crítico e vai além da manifestação de uma indignação ou demanda. Que propicia a compreensão das causas e conseqüências do tipo de organização social na qual se está inserido e que vislumbra caminhos e executa alternativas para mudanças que se mostrem necessárias.

---

6 Em relação à questão do niilismo, atenta Sorrentino: "O despreparo, a descrença e a falta de motivação para a participação na resolução de seus próprios problemas – aliados a um grande ceticismo sobre a possibilidade de alguma autoridade fazer algo que não seja em proveito pessoal e prejuízo do coletivo – levam os indivíduos a uma postura niilista cada vez maior, de apego justamente ao discurso catastrófico-ecológico, para negar qualquer possibilidade de ação transformadora e ficar 'com a boca escancarada cheia de dentes (muitas sem dentes), esperando a morte chegar' (Raul Seixas)" (SORRENTINO, 1991, p. 48).

## Considerações sobre Controle Social, Governança e Aprendizagem Social

---

Outra abordagem ainda muito importante quando se fala de potencialização da participação em processos decisórios de forma democrática e emancipatória, encontra-se no estudo dos conceitos de controle social, governança e de aprendizagem social.

Vale iniciar este percurso compreendendo a diferenciação entre o conceito de controle social usualmente adotado pelas Ciências Sociais e aquele vislumbrado nas práticas voltadas à potencialização da participação da sociedade na gestão compartilhada do meio ambiente e na cobrança de prestações positivas por parte do Estado (como no caso das políticas públicas com tal finalidade). João Carlos CABRELON DE OLIVEIRA, em sua Dissertação de Mestrado intitulada “*O papel do controle social para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na Política Nacional de Resíduos Sólidos*”, demonstra de maneira bastante objetiva a referida distinção:

*A expressão “controle social” é de uso corrente pelas Ciências Sociais. Presta-se a designar os instrumentos e meios dos quais a sociedade se vale para conformar a conduta de seus membros aos padrões ou modelos por ela mesma estatuídos (OLIVEIRA, 2013, p. 175). (...)*

*Assim, no âmbito da sociologia jurídica, o direito é visto como um instrumento para se proceder ao controle social, estabelecendo sanções negativas e positivas visando conformar os membros de determinado Estado às condutas por ele esperadas.*

*Essa noção de controle social difere profundamente daquela aqui estudada, nos termos em que está prevista na Política Nacional de Resíduos Sólidos –PNRS.*

*Nessa nova acepção, o controle social pode ser inicialmente conceituado como a tarefa atribuída à sociedade de vigiar, fiscalizar e monitorar as atividades estatais. Ver-se-á (...) que o legislador brasileiro, mais recentemente, tem conferido escopo maior ao controle social, como especificamente se observa nas Leis nºs 11.445/2007 [que estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico] e 12.305/2010 [que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos], e em recente emenda à CF/88 (OLIVEIRA, 2013, p. 176, grifos nossos).*

A Emenda Constitucional citada pelo autor, inova ao inserir o termo controle social na Constituição Federal de 1988. Trata-se da Emenda Constitucional nº 71 de 29/11/2012 que acrescenta o artigo 216-A à Constituição Federal de 1988 e institui o Sistema Nacional de Cultura. Dispositivo este, que determina em seu parágrafo primeiro, inciso X:

*Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e*

*participativa*, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, **pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade**, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e **rege-se pelos seguintes princípios**: (...) X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; (...) (Brasil- Constituição Federal de 1988, grifos nossos).

Note-se que a Emenda Constitucional 71/12 trouxe não apenas o termo controle social ao texto constitucional, como também, determinou o regime de colaboração de forma descentralizada e participativa no processo de gestão e promoção de políticas públicas pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade. Objetivo perseguido também na área ambiental há algum tempo.

Neste sentido, afirma Cabreton de Oliveira: “a importância da inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 71/2012 não pode ser diminuída” (OLIVEIRA, 2013, p.179). Dentre os aspectos apontados encontra-se a questão da titularidade do controle social, que vai além do controle feito pela própria administração pública, devendo ser exercido diretamente pela sociedade:

A noção de **controle da administração pública** é antiga. No entanto, ela é **tradicionalmente exercida pelo próprio Estado** [referindo-se ao controle institucional interno, a autofiscalização, as corregedorias e auditorias internas] (p. 176). (...) Quanto ao **controle social**, ele é, por certo, **externo à administração pública**, no sentido de que os órgãos incumbidos dessa tarefa, ainda que institucionalizados (como conselhos, por exemplo), **não estão submetidos hierarquicamente à essa mesma administração**; em outros termos, implica tratar-se de controle externo à administração o fato de ser **exercido diretamente pela sociedade, e não por agentes estatais** (Oliveira, 2013, p. 177, grifos nossos).

Com relação especificamente à questão ambiental, acrescenta CABRETON DE OLIVEIRA que o controle social não se restringe à fiscalização e vigilância do poder público, incluindo em seu escopo a participação na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como, a inclusão social nos processos decisórios:

O art. 225, caput, da CF/88, (...) atribui “ao Poder Público e à coletividade” o dever de preservar e defender o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (...). Assim, o exercício desse dever, (...) engloba não somente a participação popular nos processos decisórios relativos ao meio ambiente, mas, também o exercício do controle social, tal como esboçado pela legislação infraconstitucional. **A efetivação do direito ao meio ambiente ecológico**

*gicamente equilibrado deve ser objeto de controle da coletividade, ou seja, da sociedade, especificamente na **formulação, implementação e avaliação das políticas públicas** a esse direito correlatas. A CF/88, em seu conjunto, **legitima e impõe esse dever.***

*Do exposto, resta fixado, nesta primeira aproximação do conceito, que o **controle social não está restrito à fiscalização e vigilância da administração pública, incidindo, também, em seus processos decisórios** (OLIVEIRA, 2013, p. 179, grifos nossos).*

De fato, esta associação entre o controle social e as questões ambientais vem sendo discutida há algum tempo. O Professor da Universidade de São Paulo, Pedro Jacob, ao escrever sobre “Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade”, afirma que a educação para a cidadania representa a possibilidade de motivar e sensibilizar as pessoas para a ampliação do controle social da coisa pública, inclusive pelos setores menos favorecidos (JACOB, 2003, p. 203).

*Trata-se de criar as condições para a ruptura com a cultura política dominante e para uma nova proposta de sociabilidade baseada na educação para a participação. Esta se concretizará principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores que, pela ativação do seu potencial de participação, terão cada vez mais **condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios***

*de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na **garantia do acesso à informação e na consolidação de canais abertos para a participação, que, por sua vez, são precondições básicas para a institucionalização do controle social** (JACOB, 2003, p. 203, grifos nossos).*

José SILVA QUINTAS (2004) também disserta sobre a importância do controle social no âmbito da gestão dos recursos naturais brasileiros. O autor defende uma concepção de educação “*que toma o espaço da gestão ambiental como elemento estruturante na organização do processo de ensino-aprendizagem, construído com os sujeitos nele envolvidos, para que haja de fato controle social sobre decisões (...)*” (QUINTAS, 2004, p. 115 e 116).

Neste contexto, faz-se oportuna a conceituação de governança e aprendizagem social como importantes estratégias que podem contribuir para que diferentes setores da sociedade se mobilizem para o exercício do controle social e da participação no processo de tomada de decisões em matéria ambiental.

O FBOMS–Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ao promover debates sobre “*Governança do Desenvolvimento Sustentável*”, apresentou a seguinte definição para o termo governança: “*a capacidade da sociedade determinar seu*

*destino mediante um conjunto de condições (normas, acesso à informação e à participação, regras para a tomada de decisão) que permitem à coletividade (cidadãos e sociedade civil organizada) a gestão democrática dos rumos do Estado e da sociedade” (FBOMS, 2012, p.4).*

O programa “Cidades Sustentáveis”, criado por iniciativa da sociedade civil visando contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável nos municípios brasileiros através da maior aproximação entre os cidadãos e a política, apresenta a governança como um dos eixos temáticos para o estabelecimento de agendas para a sustentabilidade<sup>7</sup>. Neste contexto, aponta como objetivo principal da governança o ato de “fortalecer os processos de decisão com a promoção dos instrumentos da democracia participativa” (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2013). Como objetivos específicos, estabelece:

- *Continuar a desenvolver uma perspectiva comum e de longo prazo para cidades e regiões sustentáveis;*
- *Fomentar a capacidade de participação e de ação para o desenvolvimento sustentável tanto nas comunidades como nas administrações locais e regionais;*
- *Convocar todos os setores da sociedade civil local para a participação efetiva – em conselhos, conferências, audiências públicas, plebiscitos e referendos, entre outros– nos processos de decisão, monitoramento e avaliação;*
- *Tornar públicas, transparentes e abertas todas as informações da administração municipal, os indicadores da cidade e os dados orçamentários;*
- *Promover a cooperação e as parcerias entre os municípios vizinhos, outras cidades, regiões metropolitanas e outros níveis de administração (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2013, p.1).*

O Programa citado, propõe ainda que as agendas de governo incorporem de maneira integrada as dimensões social, ambiental, econômica, política e cultural, de modo a promover o enfrentamento das desigualdades sociais que dão origem a diversos problemas que afetam a qualidade de vida da população. *“Implementar ações para diminuir a desigualdade e ocupar todo o território com equipamentos e serviços públicos de qualidade deve ser a prioridade da sociedade e dos gestores” (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2013, p. 1).*

---

<sup>7</sup> Sabe-se que existem vários entendimentos sobre o termo governança, possibilitando usos que variam deste o meio empresarial em que a governança corporativa é exercida por proprietários, executivos e acionistas de determinada empresa utilizando-se de ferramentas como o conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal (IBGC-Instituto Brasileiro Governança Corporativa, 2013, p.1) até a governança político-institucional, como abordado por Castro SANTOS (1997) em seu artigo *“Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”*, em que a autora analisa diversos fatores que influenciam a governabilidade à luz da Constituição Federal de 1988. No entanto, não se vislumbra aqui fazer um estudo aprofundado sobre o tema, optando-se por adotar apenas os aspectos trabalhados por alguns autores que utilizaram o termo no contexto da gestão ambiental.

Fernando MONTEIRO (2009) também aborda a governança como instrumento para a melhoria da gestão ambiental, definindo-a como um mecanismo que regula as relações entre Estado e sociedade civil de modo a perpassar pelo fortalecimento dos processos participativos de comunicação, negociação, planejamento, implementação e controle de medidas voltadas à gestão dos recursos comuns (MONTEIRO, 2009, p. 25).

O mesmo autor, ao estudar a governança no contexto da gestão de recursos hídricos, demonstrou estreita ligação entre este conceito e o da aprendizagem social, enfatizando que através dela: “os sujeitos e organizações passam a lidar com conflitos, valores, crenças, relações de força complexas e dinâmicas políticas” de modo a não apenas participarem de processos de tomada de decisões, mas também, passando a compreender “os limites institucionais e os mecanismos de governança existentes” (MONTEIRO, 2009, p. 49).

SOUZA (2012) também associa governança e aprendizagem social em seu estudo realizado com comunidades no Vale do Ribeira/SP:

*Para a aprendizagem social, a governança ambiental é um aspecto central porque diz respeito à relação estabelecida entre atores sociais, entre esses e o ambiente natural e como essas relações afetam o ambiente natural propriamente dito. A forma como essas relações se estabelecem é fruto dos*

*interesses e visões de cada ator social e das relações estabelecidas entre esses no âmbito do sistema natural que as sustenta (SOUZA, 2012, p. 16).*

Assim, defende o autor que a aprendizagem social pode ser vista como uma possível abordagem para a superação da atual crise ambiental. Isto porque, “consiste em uma proposta que tem como princípio desenvolver a capacidade de grupos de diferentes visões aprenderem juntos a tomar decisões relacionadas ao uso dos recursos naturais de forma coletiva, chegando mais facilmente a soluções sustentáveis” (SOUZA, 2012, p. 19).

MONTEIRO (2009b) também disserta sobre a questão das diferenças de visões entre grupos distintos e o aprendizado relacionado ao processo conjunto de tomada de decisões. Contexto em que afirma que a aprendizagem social somente ocorre quando interesses, normas, valores e construções da realidade que operam de modo divergente são postos em contato em um ambiente que predispõe a aprendizagem (MONTEIRO (2009b, p. 28). Acrescenta ainda, que os espaços de aprendizagem social devem permitir a ocorrência de um diálogo transformador e que impulse o fortalecimento das práticas sustentáveis e mudanças de comportamento (MONTEIRO 2009b, p. 28).

Por sua vez, todos estes processos (referindo-se ao *diálogo transformador*, for-

*talecimento de práticas sustentáveis e mudanças de comportamento*), mostram-se essenciais também para a efetividade das normas ambientais. Sobre este tema, prossegue MONTEIRO (2009a, p. 26):

*Ainda que os arcabouços legais e normativos sejam fundamentais para a sustentabilidade dos recursos naturais, há um outro ponto, igualmente importante que trata dos aspectos interpessoais.*

**Normas e regras só fazem sentido quando internalizadas e respeitadas, servindo ao propósito de criar incentivos ou constrangimentos ao comportamento individual e coletivo para a produção do bem comum.**

**Para serem efetivas regras e normas devem ser a expressão dos valores coletivos do grupo que a elas estará sujeito. É por este motivo que o processo de elaboração destas normas deve ser o mais abrangente, participativo e representativo possível. Governança, portanto, significa o estabelecimento de um sistema de regras, normas e condutas que reflitam os valores e visões de mundo daqueles indivíduos sujeitos a esse marco normativo. A construção deste sistema é um processo participativo e acima de tudo de aprendizagem.**

*(...) Sistemas de governança de sucesso estão alicerçados sobre a premissa de que os atores sociais estão envolvidos, acima de tudo, em um processo de aprendizagem social (MONTEIRO, 2009a, p. 26, grifos nossos).*

As breves considerações sobre controle social, governança e aprendizagem social

transcritas acima, permitem então estreitar as relações entre estes conceitos e as discussões sobre a associação entre Educação Ambiental e Direito Ambiental realizadas no presente artigo. Isto porque, tanto a governança como a aprendizagem social podem contribuir para a apropriação e internalização das normas e acordos relacionados à sustentabilidade de um modo dialógico. Incentivando assim, a participação nas discussões e nos processos de tomada de decisões coletivas sobre a adequação e os mecanismos necessários à efetivação destas normas e acordos desde o momento de sua elaboração até a efetiva execução dos seus dispositivos. Da mesma forma em que pode contribuir para o melhor preparo dos cidadãos para o exercício do controle social sobre as ações do Estado no sentido de dar suporte para tais processos participativos e emancipatórios. Daí a necessidade de políticas públicas estruturantes dentro dos preceitos que serão apresentados a seguir.

## Construindo o Conceito de Política Pública Estruturante

---

No início deste artigo, foi enunciada a necessidade da criação e/ou aperfeiçoamento de políticas públicas estruturantes promovidas na interface entre o Direito Ambiental e a Educação Ambiental, con-

siderando-se a urgência na concretização de ações mais abrangentes, duradouras e efetivas para o enfrentamento dos problemas ambientais da atualidade. Pertinente então realizar-se um estudo em busca da compreensão do que vem a ser uma política pública estruturante.

A começar pelo entendimento do conceito de *política pública*, que encontra diferentes abordagens na literatura. Embora não seja a pretensão aqui realizar uma revisão da literatura sobre política pública, considerou-se pertinente trazer algumas breves definições adotadas por profissionais de diferentes campos de atuação social, para fins de contextualização.

A Professora da Faculdade de Direito da USP, Maria Paula DALLARI BUCCI (2006, p. 14) conceitua políticas públicas como um conjunto de programas, ações ou medidas articuladas cujo escopo consiste em movimentar a máquina do governo no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública.

Helena TASSARA&Eda TASSARA (2008), ao elaborarem um dicionário específico sobre termos utilizados na esfera socioambiental, definem *políticas públicas* como sendo o

*conjunto de medidas e programas governamentais que tem por objetivo influenciar a resolução de problemas do presente em diferentes níveis e escalas (municipal, estadual, federal, nacional ou internacional), objetivando a construção intencional e compartilhada do*

*futuro de uma comunidade, nação ou sociedade. As políticas públicas podem se referir a questões ambientais, socioambientais, sociais, políticas e jurídicas (Tassara&Tassara, 2008, p. 149).*

O professor de Ciência Política da UNESP/Araraquara Antônio Sérgio ARAÚJO FERNANDES, ao escrever sobre a definição e evolução das Políticas Públicas no Brasil, inicia sua reflexão afirmando que em geral, quando se pensa em políticas públicas, “*vem logo à cabeça das pessoas as várias funções sociais possíveis de serem exercidas pelo Estado, tais como saúde, educação, previdência, moradia, saneamento básico, entre outras*” (FERNANDES, 2013, p. 1). Porém, chama atenção o autor, para o fato das políticas públicas engendram questões simultaneamente políticas e técnicoadministrativas, o que torna sua definição uma tarefa complexa (FERNANDES, 2013, p. 2).

Prossegue FERNANDES ponderando que, para que sejam implementadas as diversas políticas em cada área social, faz-se necessário definir e compreender a estrutura institucional do Estado que contempla tais funções, ou seja, seu conjunto de órgãos, autarquias, ministérios competentes em cada setor, além do processo de financiamento e gestão. Neste contexto, discorre sobre dois conceitos clássicos que definem o significado da formulação e implementação de políticas públicas, quais sejam, agenda e arenas decisórias

(FERNANDES, 2013, p. 2). A agenda determina o objeto da política que está em jogo e a participação ou não de vários indivíduos e grupos na discussão, fiscalização e funcionamento da política, “estabelecendo conflitos e chegando a consensos em torno da alocação de recursos e dos mecanismos de gerência administrativa” (FERNANDES, 2013, p.3); já as arenas decisórias tratam da limitação ou concessão de atividades, do estímulo ou desestímulo de setores e atividades já existentes e regulamentadas e a intervenção na estrutura econômica da sociedade criando mecanismos que diminuam as desigualdades sociais (FERNANDES, 2013, p.3).

Também é possível encontrar definições sobre políticas públicas em sítios eletrônicos governamentais ou de entidades privadas, de modo a facilitar um acesso rápido ao conceito.

O portal do Governo do Estado do Paraná<sup>8</sup> define políticas públicas da seguinte maneira:

*Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étni-*

*co ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2013, s/p).*

O portal do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA<sup>9</sup> disponibiliza texto sobre distinções entre políticas públicas e decisões políticas:

*Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando -em maior ou menor grau- uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas (Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA, 2013, s/p).*

8 <http://www.meioambiente.pr.gov.br/> consultado em 12/12/2013.

9 [portal.mda.gov.br/o/1635738](http://portal.mda.gov.br/o/1635738), consultado em 12/12/2013.

De maneira ainda mais simplificada, o Manual sobre “Políticas Públicas: Conceitos e Práticas” do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais–SEBRAE/MG, apresenta a seguinte definição: “As Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (SEBRAE, 2008, p. 5).

Mais especificamente na área de Educação Ambiental, novamente sem a menor pretensão de esgotar o assunto no presente estudo, apresentam-se algumas definições e papéis das políticas públicas dentro deste campo de atuação:

Daniel FONSECA DE ANDRADE (2013), ao estudar “O Lugar do Diálogo nas Políticas Públicas de Educação Ambiental” em sua pesquisa de doutorado, atenta para o fato das políticas públicas de Educação Ambiental partirem da verificação de que os desafios que a insustentabilidade coloca para homens e mulheres no mundo de hoje e de amanhã não serão resolvidos por um somatório de ações individuais desconexas umas das outras no espaço-tempo (ANDRADE, 2013, p. 47). Da mesma forma, continua o autor,

*A responsabilidade pela solução dos problemas ambientais também não pode ser colocada sobre os ombros desses homens e mulheres sozinhos e de suas iniciativas ambientais, a despeito da boa vontade de muitos, que*

*em geral acabam por agir, de forma assimétrica, na contramão de várias políticas que o próprio governo estabelece [referindo-se como exemplo, à política do governo que reduziu o IPI dos automóveis no primeiro semestre de 2012] (ANDRADE, 2013, p. 47).*

Neste contexto, verifica ANDRADE (2013, p. 48) que faz-se necessária a construção de mecanismos que formem uma “cola” entre essas iniciativas individuais e que sejam capazes de transbordar os muros das ações pontuais (as escolas, das empresas, das ONGs, dos indivíduos etc.), atingindo também os espaços públicos e o bem comum. Conclui então que

*Pensar em Educação Ambiental -EA como política pública é reconhecer que as questões pedagógicas e ambientais consideradas importantes por educadores e educadoras ambientais não devem continuar estancadas nos vários bons exemplos pontuais, (...) mas devem ser levadas a todo o território. (...) A Política Nacional de EA (BRASIL, 1999) assegura que todos têm direito à EA. Uma das formas de se fazer isto é por meio de políticas públicas (ANDRADE, 2013, p. 48).*

PORTUGAL, SORRENTINO & VIEZZER (2013), ao discutirem o papel das políticas públicas de Educação Ambiental na formação de jovens e adultos, verificam:

*O papel da política de EA é aproximar a diversidade de atores desse campo e que com ele podem contribuir e*

*propor-lhes, dentro das limitações e potencialidades objetivas e subjetivas de cada realidade, a sinergia de ações e o intercâmbio de informações que possibilitem o aprimoramento das diversas práticas e reflexões existentes. É procurar atuar de forma integrada e integradora, promovendo toda a diversidade de iniciativas estruturantes que possibilitem cada território promover a sua Educação Ambiental (PORTUGAL, SORRENTINO & VIEZZER, 2013, p. 239).*

Para SORRENTINO, TRAJBER, MENDONÇA & FERRARO JR. (2005, p. 290), uma política pública representa a organização da ação do Estado para a solução de um problema ou atendimento de uma demanda específica da sociedade. Os autores entendem que “à educação ambiental cumpre, portanto, contribuir com o processo dialético Estado-sociedade civil que possibilite uma definição das políticas públicas a partir do diálogo”. Já ao Estado, cabe a promoção de processos de intervenção direta, regulamentação e contratualismo, que por sua vez, “fortalecem a articulação de diferentes atores sociais e sua capacidade de desempenhar gestão territorial sustentável e educadora, formação de educadores ambientais, (...) e outras estratégias que promovam a educação ambiental crítica e emancipatória” (SORRENTINO, et al, 2005, p. 285). Ainda no mesmo texto, advertem:

*Continuamos concordando com Sachs (2004) quando afirma que hoje, sem negar a necessidade de reduzir as administrações pletóricas, precisamos*

***umentar os serviços públicos sociais (...). A Inglaterra, que já foi exemplo de política de redução do Estado gerou quinhentos mil empregos adicionais nos serviços públicos nos últimos oito anos (1997-2004). A reforma de Estado, que implica o aumento de sua eficiência, não implica de forma alguma a sua redução, pois em setores da regulação pública como educação e ambiente é clara a necessidade de se ampliar horizontal e verticalmente o Estado brasileiro (Sorrentino, Trajber, Mendonça & Ferraro Jr., 2005, p. 290 e 291, grifos nossos).***

Tais reflexões vão ao encontro da já enunciada necessidade do Estado assumir sua responsabilidade em fornecer os elementos que garantam o atendimento das demandas sociais de maneira participativa e estruturada, mesmo que para isto seja necessário o maior investimento de recursos humanos e financeiros.

No entanto, Pedro DEMO (2006, p. 53) chama a atenção para algo muito relevante:

*Pelo fato de serem políticas conduzidas pelo Estado, não quer dizer que devam automaticamente, serem públicas, mais qualitativas, mais justas. Pode facilmente ocorrer o contrário, porque na disputa por vantagens e oportunidades, é comum que tais políticas fiquem para a população geral quando são precárias (só o pobre acaba se interessando, porque não lhe resta alternativa), e sejam apropriadas pelos mais ricos quando de boa qualidade (acesso às*

*universidades federais, por exemplo). No entanto, é indispensável que sejam públicas, para garantir melhor o acesso dos mais pobres (DEMO, 2006, p. 53).*

O autor retrata no trecho acima a preocupação com um acesso mais universalizado às políticas públicas, de modo a não permitir que as mesmas agravem as discrepâncias sociais, ao invés de contribuir para solucioná-las. Ao falar da necessidade de uma política pública mais equânime e que garanta o acesso dos mais pobres, está trazendo os elementos da justiça e da abrangência, *de-sejados em uma política pública estruturante.*

No entanto, vale ressaltar que as políticas públicas voltadas à diminuição das injustiças sociais não devem assumir um caráter focado apenas no assistencialismo, devendo contribuir para o aumento gradativo da autonomia dos sujeitos. Com este raciocínio, contribui NIGRO (2005) ao fazer referência aos programas sociais desenvolvidos com a participação de Marcio POCHMANN<sup>10</sup> junto à prefeitura de São Paulo entre os anos de 2001 e 2004:

---

10 No livro organizado por Marcio Pochmann enquanto ocupava o cargo de diretoria junto à Prefeitura de São Paulo, encontram-se descritas diversas iniciativas de Políticas Públicas com o viés estruturante, inclusive, o processo de criação da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – SDTS. Sobre a mesma, afirma POCHMANN: *“Em suma, a SDTS oferece para os segmentos empobrecidos da população benefícios na forma de transferência direta de renda, acompanhados da capacitação ocupacional e aprendizagem para o exercício de atividades de utilidade coletiva nas mais distintas comunidades paulistanas, bem como da cultura do empreendedorismo”* (POCHMANN, 2002, p. 169).

*Programas estruturantes são aqueles que devem estimular o surgimento de condições favoráveis ao desenvolvimento da capacidade econômica local, potencializando atividades consolidadas, bem como descobrindo outras, com o envolvimento e a participação dos protagonistas locais, somado e integrado com programas emancipatórios, voltados a autonomização dos excluídos, e com os programas redistributivos, rompendo com a lógica assistencialista, não contributiva (NIGRO, 2005, p. 08).*

Aos aspectos descritos anteriormente, soma-se ainda, a necessidade de capilaridade tendo em vista a universalidade dos problemas ambientais, a amplitude do território nacional e a diversidade humana. Sobre esta diversidade, dissertam TASSARA, ARDANS E FERRARO JR. (2007):

***A diversidade humana é dinâmica, são inúmeras identidades, cada pessoa se identifica, ao mesmo tempo, com aspectos étnicos, profissionais, culturais, pessoais, comunitários, sociais, políticos. Estas auto-identificações podem ser mais ou menos fortes, mais ou menos includentes, mais ou menos democráticas. As identidades que negam outras formas de ser e estar no mundo devem ser combatidas, aquelas que favorecem as relações democráticas, o cuidado com o ambiente, a alteridade devem ser fortalecidas. Viva a diversidade de raças, de cultura, de lazer, de orientações sexuais.***

*Fora da cidade encontramos as co-*

*munidades, as grandes e pequenas propriedades rurais, os trabalhadores e as trabalhadoras rurais e suas famílias, grupos e populações camponesas e originais (índigenas diversos), assentadas, acampadas, posseiras, quilombolas, ribeirinhas, caboclas, sertanejas, caipiras, retireiras, as quebradeiras de coco babaçu, açazeiras, pescadoras artesanais, marisqueiras, jangadeiras, açorianas, praiérias, varjeiras, campeiras, pantaneiras e outras. Em algumas regiões encontramos enormes grupos de extrativistas minerais como os conhecidos grupos garimpeiros ou os não tão conhecidos “canteiros”, quebradores de pedra do interior baiano. Estes grupos se apropriam e modificam ambientes de modos peculiares, dependem de uma relação direta, vivida cotidianamente com o ambiente, além de representativos, são importante pelo universo de saber que possuem e que está fora das instituições. Na cidade a diversidade social é ainda mais fragmentada, nos bairros, no trabalho, nos grupos mais diversos* (TASSARA, ARDANS E FERRARO JR., 2007, p. 17 e 18, grifos nossos).

Os mesmos autores prosseguem explicando que a arquitetura da capilaridade<sup>11</sup>

---

11 TASSARA&TASSARA (2008, p. 23) definem arquitetura de capilaridade da seguinte maneira: “É um conjunto de estratégias projetadas para possibilitar o envolvimento e a participação da totalidade da população de um determinado território (bairro, comunidade rural, quarteirão, sindicato, escola etc) em um Coletivo Educador. Ou seja, a arquitetura da capilaridade visa à articulação da planificação técnica do Coletivo com a participação popular, considerando-se as condições ambientais e a dinâmica da estrutura social. Essa capilarização/ramificação implica a constituição

visa então, atingir todos e cada um desses grupos, pois a mesma é pensada em cada contexto e tem por objetivo ter educadoras e educadores ambientais atuando em toda a sua diversidade. Assim, qualquer pessoa pode participar de um coletivo de reflexão sobre a sua realidade, no âmbito do trabalho, do bairro, da comunidade, entre outros (TASSARA, ARDANS E FERRARO JR., 2007, p. 18).

Com base nas considerações acima, chegase ao entendimento que uma política pública estruturante consiste em uma proposta desenvolvida com a participação da comunidade interessada; visando o fortalecimento da mesma e a continuidade dos processos; com a preocupação de dialogar com as outras ações já em andamento naquele território; pautada na inclusão da diversidade de pessoas, ambientes e interesses; e que busque efeitos duradouros e justos.

Deve, portanto, ***ser pensada de forma integrada com outras ações do Poder Público e da comunidade; voltada aos interesses coletivos; com dinâmica includente e capilarizada de modo a con-***

---

*de três grupos que trabalham de forma integrada e articulada: 1) o próprio Coletivo Educador, composto por pessoas que dele passam a participar em virtude da adesão de suas instituições; em geral, são pessoas que já têm alguma experiência em formação, educação e capacitação; 2) pessoas atuantes/militantes em seus segmentos sociais naquele território que assumirão funções de formadores em seus grupos de convívio/trabalho; 3) os grupos de convívio/trabalho dos educadores ambientais populares”* (TASSARA&TASSARA, 2008, p. 23).

**templar a diversidade de habitantes do território nacional; motivadora da participação social e do engajamento crítico; institucionalizada no sentido de refletir o cumprimento da obrigação do Estado em prover condições que facilitem a efetiva participação da sociedade em processos de tomada de decisão e gestão pública; que não seja superficial, nem provisória e que não tenha caráter manipulador ou meramente assistencialista. E ainda, que reconheça o poder vitalizador e renovador das energias individuais, dos coletivos e dos movimentos sociais, que mesmo não sendo institucionalizados demonstrem disposição em atuar nas arenas públicas.**

## Outros Fatores Condicionantes das Políticas Públicas Estruturantes

---

Definidas então algumas características das políticas públicas estruturantes, vale uma breve menção também sobre alguns fatores condicionantes para a execução de uma política pública, pois seria demasiado frustrante pensar numa proposta estruturante sem ao menos considerar sua possibilidade de implementação em momento oportuno.

Neste sentido, FREY (2000, p. 216) aborda três dimensões das políticas públicas que

costumam ser diferenciadas pela literatura sobre análise política quando se pensa no estudo e concretização das mesmas: *policy* (instituições políticas), *politics* (processos políticos), *polity* (conteúdo material das políticas públicas).

Segundo o autor,

- a *dimensão institucional 'polity'* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da *dimensão processual 'politics'* tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a *dimensão material 'policy'* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216 e 217, grifos nossos).

Em que pese a importância didática desta divisão, FREY (2000, p. 217) atenta também para o fato da diferenciação teórica entre as mesmas, muitas vezes, não refletir o que ocorre em situações práticas nas quais essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente.

Como exemplo, o autor chama a atenção para a questão ambiental, que por suas

especificidades demonstra que uma dimensão tem sempre influenciado a outra de forma recíproca e permanente (FREY, 2002, p. 219).

*As constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas – elementos que podem ser considerados condicionantes do grau de conflito reinante nos processos políticos – sofreram modificações significativas à medida que se agravaram os problemas ambientais e se consolidou esse novo campo da política. O incremento da “consciência ambiental” reforçou os conflitos entre os interesses econômicos e “ecológicos”. Da mesma maneira como a dimensão material dos problemas ambientais tem conduzido à cristalização de constelações específicas de interesse, os programas ambientais concretos, por sua vez elaborados por agentes planejadores, devem ser considerados o resultado de um processo político, intermediado por estruturas institucionais, que reflete constelações específicas de interesse (Frey, 2002, p. 220, grifos nossos).*

A compreensão do processo político que engloba estas três dimensões e as relações entre elas, torna-se portanto, um importante elemento quando se busca a efetivação de uma política pública. Faz-se necessário neste contexto, considerar ao mesmo tempo as instituições e as normas que regem a administração, as instâncias de negociações políticas e os conflitos que influenciam na tomada de decisões, além

da avaliação sobre a viabilidade dos conteúdos concretos dos programas políticos e seu real potencial para a solução dos problemas que motivaram tais propostas.

Além dos aspectos apresentados por FREY (2002), merece também uma discussão a questão do estabelecimento de *agendas governamentais*, como abordado anteriormente por FERNANDES (2013) ao conceituar *políticas públicas*, podendo ser consideradas como fatores determinantes em relação à concretização das políticas públicas estruturantes.

KINGDON (2006) define agenda governamental como sendo uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento. Seu estabelecimento se dá por uma conjunção de três fatores: *problemas, política e participantes* (KINGDON, 2006, p. 225 e 227).

A discussão sobre os problemas começa a partir do seguinte questionamento: *Por que alguns problemas recebem mais atenção do que outros por parte das autoridades governamentais?* Segundo o autor, a resposta está nos meios pelos quais os atores sociais tomam conhecimento das situações e também nas formas pelas quais essas situações foram definidas como problemas. *“Toleramos vários tipos de situações todos os dias, e essas situações não ocupam locais prioritários em agendas de políticas. As situações passam a ser definidas como problemas e aumen-*

*tam suas chances de se tornarem prioridade na agenda, quando acreditamos que devemos fazer algo para mudá-las” (KINGDON, 2006, p. 227).*

KINGDON (2006, p. 228) atenta ainda para o fato das agendas do governo não apenas definirem os problemas que merecem atenção, como também, serem capazes de fazê-los desaparecer, como explica o autor:

*Por que eles desaparecem? Primeiro, o governo pode tratar do problema ou não. Em ambos os casos, a atenção se volta para outra questão qualquer, porque algo está sendo feito, ou porque as pessoas se frustraram pelo fracasso e se negam a investir mais de seu tempo em uma causa perdida. Segundo, as situações que chamaram atenção para o problema podem mudar – indicadores em queda ao invés de alta ou o fim de uma crise. Terceiro, as pessoas podem se acostumar a uma situação ou conferir um outro rótulo ao problema. Quarto, outros itens surgem e colocam de lado antigas prioridades. Finalmente, pode haver ciclos inevitáveis de atenção, altas taxas de crescimento que se estabilizam e novidades que aparecem e desaparecem (Kingdon, 2006, p. 228).*

Quanto à questão política, KINGDON (2006) afirma que desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda. *“Um novo governo, por exemplo, muda as agendas completamente ao enfa-*

*tizar as suas concepções dos problemas e suas propostas, e torna bem menos provável que assuntos que não estejam entre as suas prioridades recebam atenção” (KINGDON, 2006, p.229).*

Por isto, é importante a atenção da população em relação à dinâmica política e os processos de consenso, negociação e persuasão:

*O consenso é formado na dinâmica da política por meio da negociação, mais do que da persuasão. Quando participantes identificam problemas ou entram em acordo sobre certas propostas na dinâmica das políticas públicas, eles agem principalmente por meio da persuasão. Eles organizam os indicadores e defendem que certas situações devem ser definidas como problemas, ou que suas propostas satisfazem testes lógicos, tais como viabilidade técnica ou aceitabilidade. Contudo, na dinâmica da política, os participantes constroem consenso por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação (KINGDON, 2006, p.229).*

Assim, a vontade nacional demonstrada através das eleições pode ter um papel bem mais eficaz na formação de agendas do que os grupos de interesses.

*Estes [referindo-se aos grupos de interesses] frequentemente conseguem*

*barrar a avaliação de propostas que não sejam de sua preferência, ou então se adaptam a um item já prioritário na agenda governamental, acrescentando elementos um pouco mais relacionados com seus interesses. Esses grupos raramente iniciam avaliações de propostas ou estabelece agendas por si próprios. E quando os interesses organizados entram em conflito com a combinação entre vontade nacional e eleição, essa última provavelmente prevalecerá, pelo menos em relação ao estabelecimento de agendas (KINGDON, 2006, p.229).*

Quanto aos participantes, o autor divide-os em “visíveis” e “invisíveis”.

*O grupo de atores visíveis, aqueles que recebem considerável atenção do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha. O grupo relativamente invisível de atores inclui acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, e funcionários do Congresso. Descobrimos que o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto o grupo de atores invisíveis tem maior influência na escolha de alternativas. Dessa forma, as chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam se este for levantado por participantes do grupo visível e, conseqüentemente, diminuídas se for menosprezado por tais participantes (Kingdon, 2006, p. 230 e 231).*

Com base nestas observações KINGDON conclui que, pelo menos com relação ao estabelecimento de agendas, “políticos eleitos e seus assessores são mais importantes que funcionários públicos de carreira ou participantes que não fazem parte do governo. Para aqueles que buscam evidências do funcionamento da democracia, esse é um resultado encorajador” (KINGDON, 2006, p. 230).

Diante de tais considerações, pode-se extrair que não basta que determinados grupos de pessoas ou técnicos reconheçam a importância e queiram ver estabelecidas políticas públicas estruturantes para o trato de questões ambientais, dentre elas, aquelas que visam a ampliação do acesso a conhecimentos contextualizados nos campos do Direito Ambiental e da Educação Ambiental. Estas pretensões precisam ser incluídas nas agendas de prioridades do governo, além disto, a falta de acesso a conhecimentos sobre estes temas e sobre os espaços de participação pública devem ser encarados como um problema para receberem atenção nas plataformas políticas. Assim, estes aspectos precisam ser cuidadosamente pensados no momento das eleições e da escolha dos políticos que terão grande poder de decisão.

Ou seja, a participação informada, a pressão popular e a eleição consciente de representantes políticos, se apresentam como fatores determinantes no estabelecimento das agendas e conseqüente

implementação das políticas públicas estruturantes desejadas e necessárias para a construção de sociedades sustentáveis. Tais ações, podem representar um enfrentamento de problemas relacionados à degradação ambiental e uma ampliação no respeito aos princípios e normas voltadas à proteção do meio ambiente.

## Sobre a Importância da Aplicação das Normas e do Acesso a Conhecimentos Contextualizados

---

Em que pese a argumentação de diferentes setores da sociedade sobre a necessidade de maior e melhor aplicação das normas ambientais, as questões relacionadas ao estudo deste tema (efetividade, implementação, aplicação da legislação instituída) não costumam ser o objeto preferido de publicações entre os doutrinadores, que em geral, focam suas análises na avaliação da forma e conteúdo das normas jurídicas (BENJAMIN, 2003, p. 339).

Neste sentido, prossegue o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Antônio Herman BENJAMIN (2003):

***Só bem recentemente os especialistas passaram a dar atenção maior à implementação legal, verdadeiro “patinho feio” do fenômeno jurídico. Antes desse despertar, ao jurista inte-***

*ressava, numa palavra, a lei e seus desdobramentos intrínsecos: seus precedentes históricos, sua estrutura, seus conceitos e valores, sua interpretação. A questão da aplicação (ou melhor, da ausência de aplicação) não dizia diretamente respeito ao estudioso, nem tinha relevância acadêmico-científica. A lei podia e devia ser criticada pela sua inoportunidade, imprecisão terminológica, má-redação ou erros técnicos, sempre na perspectiva de seu conteúdo. Mas só! A norma punha-se como uma realidade abstrata e distante, e como tal devia ser cientificamente esmiuçada. Sua aplicação, bem, esta seria objeto de avaliação da sociedade como um todo (...)* (BENJAMIN, 2003, p. 340 e 341, grifos nossos).

No entanto, alguns doutrinadores renomados como o Professor Paulo Affonso LEME MACHADO e a Professora Ada PELLEGRINI GRINOVER apresentam a preocupação com o tema e abordam meios processuais para garantir a defesa do meio ambiente há algum tempo. MACHADO por exemplo, desde as primeiras edições do seu livro “Direito Ambiental Brasileiro”<sup>12</sup>, ressalta a Ação Popular e a Ação Civil Pública como instrumentos previstos constitucionalmente e que permitem que qualquer cidadão ou o Ministério Público inicie uma ação judicial caso perceba lesão aos interesses públicos, sociais e ambientais, por ação ou omissão, por parte do Poder Público (MA-

---

12 Publicado pela Editora Malheiros em São Paulo pela primeira vez no ano de 1982, vem sendo atualizado e reeditado anualmente.

CHADO, 1998, p. 288 a 293). Grinover, por sua vez, na abordagem do estudo sobre ações coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores, bem como em seus trabalhos sobre o controle judicial de políticas públicas, também demonstra veterana atenção à aplicação das normas jurídicas (GRINOVER, 1986, p. 2327 a 2343).

Em que pese a existência dos meios processuais defendidos pelos doutrinadores acima, assim como outros instrumentos legais direcionados ao exercício da cidadania ativa, são eles ainda muito pouco conhecidos e raramente utilizados por grande parte da população. Além disto, o uso da via judicial demandando prestações de serviços por parte do Estado encontra algumas especificidades, como foi tratado no artigo “Controle Judicial de Políticas Públicas, Meio Ambiente e Participação Popular”, publicado por MORIMOTO e SORRENTINO em 2013.

Dentre as questões abordadas no referido trabalho, pode-se destacar a importância da participação popular na exigência veemente de prestações positivas do Estado para o atendimento de demandas e direitos fundamentais (dentre eles, a proteção ambiental), como também, visando o monitoramento da efetividade das normas e da execução das decisões judiciais.

No entanto, este potencial inerente ao exercício do controle judicial de políticas públicas vem acompanhado da necessi-

dade de se promover ações voltadas ao incentivo e preparo da comunidade para a participação informada e efetiva, bem como, torna-se urgente a criação e o fortalecimento de instâncias de consulta e monitoramento sobre o cumprimento de acordos, decisões e normas estabelecidas em favor do bem comum. Neste sentido, enfatizam os autores:

*Tal instrumento [referindo-se ao controle judicial de políticas públicas] só atingirá plena efetividade quando a participação popular for um elemento não apenas indutor das ações judiciais, mas também uma realidade no processo de planejamento e execução das sentenças proferidas.*

*Assim, ações do Estado voltadas ao incentivo e apoio à participação popular devem receber prioridade máxima nos investimentos da área ambiental, pois podem estimular o exercício da cidadania ao tempo que propiciam a adoção de ações preventivas de danos ambientais.*

*As consultas públicas, bem como a criação de instâncias populares de monitoramento dos atos públicos, podem representar um grande avanço no enfrentamento dos conflitos presentes nas demandas de Políticas Públicas frente às limitações da Administração em atender tais necessidades (MORIMOTO&SORRENTINO, 2013, p. 259).*

Entretanto, o que se observa de fato enquanto não se atinge um grau de participação e controle social mais efetivo sobre as ações do Estado e a aplicação das

normas que asseguram direitos fundamentais, consiste no fato de que as falhas na implementação do arcabouço jurídico brasileiro apresentam consequências gravíssimas não apenas para o objeto que deveria ser protegido ou disciplinado pelo mesmo (como o meio ambiente, a saúde, a educação), mas também para a própria credibilidade do Direito como um todo.

BENJAMIN (2003, p. 338) contribui para este raciocínio afirmando que, mesmo tratando-se de um estágio posterior a redação legislativa da norma, a implementação não se separa do fenômeno jurídico, pois uma lei que não tenha nenhum efeito prático induz a se pôr em dúvida o próprio Direito.

No mesmo sentido, FERRAZ&FERRAZ (1997, p. 117 e 118), ao discutirem a importância do enforcement na aplicação das leis, apontam para a necessidade de serem estabelecidos mecanismos eficazes que assegurem o cumprimento das mesmas. Assim, enfatizam os autores:

*A ausência do enforcement provoca grau elevado de descrédito nas leis e no Direito e, por consequência, grande sensação de insegurança, de desorganização, além de forte tensão social. As pessoas, sabendo que muitas normas são desobedecidas impunemente, perdem progressivamente o sentimento de solidariedade, passam a temer serem lesadas, sentem-se ingênuas ou tolas por agirem de conformidade com Direito. Muitas vezes, ao cabo de determinado tempo, passam, também a*

*infringir a norma.*

*Outra séria e inevitável consequência da falta de enforcement é o desprestígio do Legislativo e do Judiciário, responsáveis que são pela edição e pela defesa do sistema legal positivo, o que equivale à descrença em nossas instituições mais relevantes. Há ainda, a generalizada sensação de impunidade, em especial em relação às elites (“rico não vai para a cadeia”, por exemplo) (FERRAZ&FERRAZ, 1997, p. 118).*

Com relação à legislação ambiental, não é diferente.

Se por um lado existe um arcabouço legal brasileiro relacionado às questões ambientais bastante avançado e considerado exemplar por diversos doutrinadores do Mundo, as **deficiências em sua aplicação são evidentes.**

Como exemplo, pode-se citar a retirada ilegal de animais silvestres da Natureza para comercialização no mercado interno ou externo, configurando-se o chamado tráfico de animais silvestres. Embora a Lei 5.197 proíba expressamente a utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha de animais silvestres desde o ano de 1967 (Art. 1º da Lei 5.197/67) e a Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 caracterize como crime o ato de matar, perseguir, caçar, apanhar e utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização (Art. 29 da Lei 9.605/98), os números

desta atividade no Brasil são alarmantes. Apenas no Estado de São Paulo, em 2005, foram apreendidos cerca de 30.000 (trinta mil) animais silvestres. Em 2006, o número subiu para aproximadamente 35.000 e no ano de 2007, chegou a 40.000 apreensões (IBAMA, 2009).

Vale lembrar que a quantidade de apreensões não reflete exatamente o número de animais retirados da Natureza. Isto porque, as equipes de fiscalização não podem estar em todos os lugares ao mesmo tempo e quando conseguem chegar aos traficantes, muitos animais já foram mortos no processo de captura e transporte. Com base nesta realidade, a Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres -RENCTAS chegou a estimar que o tráfico de animais silvestres seria responsável pela retirada do habitat natural de cerca de 38 milhões de espécimes da fauna nativa anualmente no Brasil (RENC-TAS, 2001, p. 32).

Incalculáveis os impactos desta prática ilegal, já que esses animais estão deixando de dispersar sementes, reproduzir-se e trocar fluxo gênico intraespecífico, realizar controle natural de pragas, servir de alimento para outros animais dentro da cadeia alimentar, dentre outras funções essenciais para o equilíbrio ecológico. Além disto, a posse indevida de animais silvestres ocasiona riscos à saúde dos próprios animais e das pessoas que convivem com eles, ao tempo em que configura péssimo

exemplo para a sociedade por demonstrar total desrespeito às normas jurídicas.

Outra situação emblemática dos problemas associados à implementação insatisfatória da legislação ambiental, observa-se ao analisar o processo de alteração do Código Florestal Brasileiro que culminou com a revogação da Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965 para a entrada em vigor da Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Tal ocorrência é considerada aqui como um problema, pois apesar do caráter mais protetivo à Natureza e aos interesses da coletividade presentes na norma de 1965, um dos argumentos utilizados para sua revogação foi justamente o fato desta Lei ter sido pouco respeitada durante anos, em áreas urbanas e rurais de todo o país.

De fato, diversos dispositivos da Lei 4.771 de 1965 careciam de políticas públicas que auxiliassem sua melhor execução, como por exemplo, orientação para os proprietários sobre a demarcação das áreas que deveriam ser protegidas, divulgação da possibilidade de ganhos econômicos associados à manutenção das florestas, programas de distribuição de mudas de árvores nativas, incentivos para áreas cobertas essencialmente com florestas e que contribuíssem para a conservação das águas no contexto da gestão de bacias hidrográficas, dentre outras. Também se demonstrava pertinente o fortalecimento do sistema de fiscalização e punição de desmatamentos e ocupações irregulares.

No entanto, esta necessidade de melhoria dos instrumentos ligados à aplicação da norma, de maneira nenhuma deveria ser utilizado como pretexto para diminuição da proteção legal ao meio ambiente, sob pena de ferir o princípio da proibição do retrocesso do Direito Ambiental<sup>13</sup>.

Assim, o que se esperava no contexto de melhoria da aplicação das normas voltadas à proteção das florestas brasileiras, poderia ter sido melhor alcançado através de uma conjunção de medidas como: a apropriação de conhecimentos sobre a importância das mesmas por parte dos setores diretamente ligados à sua implementação (proprietários de imóveis rurais e urbanos, gestores públicos, etc.); a ampliação das políticas de apoio ao reflorestamento e pagamento por serviços ambientais; o envolvimento de outros setores da sociedade para o apoio às políticas florestais do país e exercício do controle social frente ao cumprimento das obrigações legais de todos no sentido de proteger e preservar os diversos biomas do país; e assim por diante. Algo que não necessitaria de mudanças na legislação instituída, e sim, um maior esforço para a implementa-

ção do que já estava previsto em diversas normas ambientais do país.

Vale destacar ainda, que além de evitar o retrocesso legislativo, a conjunção de esforços para uma melhor aplicação das normas instituídas pode representar a prevenção de danos e ilícitos ambientais através da gestão mais adequada do patrimônio natural, além de ocasionar também a ampliação do acesso a instâncias participativas.

Isto porque, na medida em que o envolvimento e a afinidade com as questões ambientais podem instigar a busca por conhecimentos contextualizados sobre as normas e os aspectos socioambientais relacionados à criação e efetivação das mesmas, propicia-se também o aumento de interesse pelas instâncias relacionadas aos processos de tomada de decisões através da apropriação de informações e procedimentos necessários ao uso desses espaços (como as audiências públicas, os conselhos de meio ambiente e os comitês de gestão participativa).

Neste contexto, justifica-se plenamente o investimento por parte da administração pública, no desenvolvimento e implantação de políticas públicas e estruturantes com o enfoque aqui proposto.

---

13 *Em relação ao princípio da proibição do retrocesso do Direito Ambiental, recomenda-se a leitura da publicação intitulada Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental (BRASIL (2), 2012), disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242559>, na qual Michel PRIEUR, Antonio HERMAN BENJAMIN, Patryck de ARAÚJO AYALA, dentre outros renomados doutrinadores, dissertam sobre o tema.*

## Propostas de Ações

---

Após trilhar caminhos conceituais e apresentar algumas considerações sobre temas julgados relevantes, apresentam-se agora algumas propostas de ações elaboradas pelos autores a partir das observações e dos dados obtidos durante as diferentes etapas da pesquisa realizada junto à Universidade de São Paulo<sup>14</sup>, e que, acredita-se, poderão contribuir para o atendimento de demandas relacionadas à concretização de políticas públicas estruturantes promovidas na interface entre o Direito Ambiental e a Educação Ambiental.

Pensou-se assim, em três propostas, quais sejam: “Proposta de Curso Voltado à Popularização do Direito Ambiental”; “Proposta de uma Política Pública Voltada à Prevenção de Danos e Ilícitos Ambientais Através de Processos Educativos Emancipatórios a Serem Desenvolvidos por Entes do SISNAMA” e “Proposta de Estruturação Participativa de uma Política Pública Articuladora de Diferentes Iniciativas”. Segem algumas considerações sobre as mesmas, devendose atentar ao fato de que estas propostas visam servir como documento provocador de diálogos sobre os referidos temas, deixando aberto o processo para debates, alterações ou até

mesmo reestruturações totais das propostas aqui presentes caso futuras consultas públicas apontem neste sentido.

A construção participativa de políticas públicas em todas as suas etapas é tida aqui como essencial e, portanto, não se pretende de maneira alguma esgotar o assunto. Da mesma forma, a indicação de diversas instituições e atores a serem envolvidos não significa qualquer garantia de concordância ou comprometimento com a participação dos mesmos. Mais uma vez, trata-se apenas de uma tentativa de buscar iniciar um diálogo sobre os temas em questão.

### 1. Proposta de Curso Voltado à Popularização do Direito Ambiental

Buscando um melhor aproveitamento dos momentos presenciais quando da realização de ações educativas na interface entre o Direito Ambiental e a Educação Ambiental, vislumbra-se alguns procedimentos e conteúdos a serem considerados no desenvolvimento de cursos promovidos de acordo com os objetivos defendidos neste artigo.

---

<sup>14</sup> Referindo-se à pesquisa de doutorado citada na Nota de nº 1.

**i. Procedimentos:**

a) Como primeiro passo, propõe-se a preparação de educadores/instrutores para desenvolverem atividades dentro dos preceitos da Educação Ambiental crítica e emancipatória. Algo que pode ocorrer de forma autônoma através dos estudos de obras de Paulo FREIRE e de diversos outros autores e/ou a partir da realização de capacitações com a finalidade de unir teoria e prática através de processos planejados e desenvolvidos por educadores e educandos dentro da proposta de adotar estratégias de ensino que primem pelo respeito às expectativas, realidades vivenciadas e experiências trazidas pelos participantes;

b) Realizada a etapa de preparação dos educadores que serão os instrutores/facilitadores dos cursos com o enfoque no Direito Ambiental e na Educação Ambiental, deve-se efetuar consultas prévias para discutir conteúdos de interesse dos potenciais “públicos-alvo”, que poderão opinar também sobre o formato dos processos educativos de acordo com as possibilidades logísticas que se disponham para os encontros;

c) Sempre que possível, os momentos presenciais devem ser iniciados com dinâmicas e conversas sobre os saberes pré-existentes dos participantes e, na sequência, realizar-se a divisão dos conteúdos a serem trabalhados em duas partes distintas: a primeira em que serão abordados conteúdos contextualizadores e a segunda em que se trabalhará temas voltados ao aprofundamento dos conhecimentos e debates conforme interesse/necessidade dos participantes;

d) Para a abordagem dos conteúdos contextualizadores, recomenda-se a elaboração de apresentações expositivas, porém, realizadas de forma dinâmica e valendo-se de instrumentos voltados à facilitação do entendimento de temas complexos e diminuição da sensação de sobrecarga de informações por parte dos participantes, tais como, ilustrações, vídeos e apostilas para consultas posteriores.

Recomenda-se selecionar alguns dispositivos das normas para o exercício de leitura e familiarização com os termos mais comumente utilizados em legislações. Isto porque, em que pese as demandas vindas de alguns setores populares no sentido de obter a “tradução” ou “adaptação da linguagem” das normas para torná-las mais palatáveis, tendo em vista que o Direito Ambiental é mutável e existem dispositivos novos sendo discutidos e editados todos os dias, seria impossível tratá-los por completo em cursos ou apostilas elaboradas com esta finalidade. Assim, ainda que se possa elaborar materiais que facilitem o primeiro contato com as principais legislações ambientais (como já é feito por alguns grupos e instituições conceituadas na área<sup>15</sup>), o hábito de buscar conhecimentos novos e consultar sites oficiais das casas legislativas deve ser incentivado. Além disto, a conversão de determinados verbetes em termos mais simples pode acarretar em modificação do sentido normas escritas, possibilitando interpretações subjetivas e até manipulação de informações, sendo esta uma preocupação constante a ser considerada. Deste modo, o destaque de alguns aspectos importantes das normas utilizando-se cores diferentes ou figuras que auxiliem no entendimento da ideia principal de determinado artigo, são mais aconselháveis do que as simplificações. A realização de exercícios voltados à assimilação e o relato de exemplos da aplicação prática das legislações são também instrumentos úteis para o processo de facilitação da compreensão dos dispositivos legais;

e) Para o trabalho sobre temas voltados ao aprofundamento dos conhecimentos e debates conforme interesse/necessidade dos participantes, recomenda-se a escolha participativa destes temas em reuniões anteriores aos momentos presenciais, porém, caso isto não seja possível, poderá ser feita no

15 Como exemplo, pode-se citar as seguintes Organizações Não-Governamentais com trabalhos na área: *Imafflora*, *SOS Mata Atlântica*, *Instituto Socioambiental*, *Artigo 19*, *Instituto Ethos*, *Bê-a-Bá do Cidadão*, *Instituto O Direito Por Um Planeta Verde*, *Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais do Estado da Bahia (através do Programa de Formação de Juristas Leigos)*, *Escola de Ativismo*, dentre outras.

início dos trabalhos quando das discussões sobre expectativas e experiências dos participantes.

Visualiza-se a possibilidade da abordagem dos assuntos escolhidos com o auxílio do instrutor/facilitador responsável pelo curso, que poderá utilizar-se de material previamente elaborado e oferecido aos participantes como “cardápio de possibilidades”, ou ainda, a elaboração de conteúdos pelos próprios educandos;

f) Para a elaboração de conteúdos pelos próprios educandos, pensou-se na seguinte dinâmica (que obviamente poderá ser modificada e adaptada conforme avaliação e desejo dos educadores e educandos):

- Divisão dos participantes em subgrupos conforme tema com o qual possuírem maior afinidade;
- Entrega de textos originais de algumas normas relacionadas ao tema escolhido por cada subgrupo, para serem interpretadas e discutidas em conjunto;
- Proposição junto aos participantes de cada subgrupo para que selecionem as informações que julgarem mais importantes e elaborem uma apresentação para os demais alunos do curso, incluindo suas impressões sobre o tema e o que visualizaram de aspectos positivos e negativos daquelas normas;
- Disponibilização de materiais como cartolinas, canetas coloridas e ilustrações de revistas para auxiliarem os participantes a montarem suas apresentações. Caso cada subgrupo tenha computador disponível, pode ser oferecido também um conjunto de imagens e normas em meio digital;
- Após a elaboração das apresentações por parte dos educandos, todos os participantes deverão se reunir para que cada subgrupo exponha e debata com os demais o conteúdo elaborado sobre o seu tema. Esperase que desta forma, além do aprofundamento sobre o assunto escolhido, ocorra também um processo de emancipação e motivação para que as pessoas envolvidas se sintam empoderadas para levantarem o debate junto a outros ambientes e públicos (atuando como multiplicadores). Ao acompanharem as apresentações dos outros subgrupos, os participantes podem ainda desenvolver interesse por mais temas, ampliando sua gama de conhecimentos e propiciando maior troca de experiências;

g) O tempo mínimo para a realização dos encontros presenciais deve ser acordado previamente entre educadores, educandos e organizadores, de modo a serem consideradas as atividades sugeridas acima e outros exercícios práticos que facilitem o acesso a canais de participação e envolvimento nos processos de tomada de decisões (como simulação de audiências públicas, acompanhamento de reuniões de conselhos consultivos e deliberativos, visita a órgãos ambientais, e assim por diante).

Deste modo, recomenda-se uma carga horária mínima de 16 horas, a ser dividida entre os conteúdos teóricos e práticos.

h) Deve ser previsto um momento de avaliação ao final de cada encontro presencial de modo a diagnosticar aspectos positivos e negativos do processo, bem como, uma discussão sobre estratégias para a continuidade do aprendizado e a realização de ações voltadas à aplicação e/ao compartilhamento dos saberes adquiridos;

i) A criação de fóruns de discussão e a manutenção do contato constante com os participantes após a realização dos encontros/cursos (com a criação de grupos virtuais, por exemplo), possibilitando inclusive a interconexão em rede entre pessoas de diversas localidades e instituições, poderia representar uma estratégia de facilitação contínua da busca por conhecimentos, esclarecimento de dúvidas, aprofundamento das discussões, troca de experiências e continuidade dos processos iniciados durante os cursos, evitando também possíveis desmotivações ou abandono dos processos;

j) Em caso de necessidade de adaptação dos procedimentos aqui descritos para a realização de trabalhos junto a públicos com menor familiaridade de leitura ou junto a analfabetos, pensou-se em uma dinâmica de discussão a partir de problemas ambientais relatados pelos participantes (em nível local,

regional e planetário), instigando-os a pensarem o que seria necessário para o enfrentamento dessas situações (estratégias punitivas e preventivas). Após a exposição das opiniões dos participantes, o grupo todo seria convidado a propor a criação de uma norma sobre o assunto, sendo as principais ideias anotadas pelo instrutor. Na sequência, o mesmo instrutor revelaria se já existe ou não previsão legal em relação às sugestões efetuadas pelo grupo. A utilização de imagens e vídeos também poderiam auxiliar neste processo.

## **ii. Conteúdos:**

Com base nas indicações efetuadas por especialistas e nas experiências realizadas junto a participantes dos cursos, oficinas e palestra promovidos pelos autores, são propostos os seguintes conteúdos para serem trabalhados em cursos voltados à popularização do Direito Ambiental conforme preceitos da Educação Ambiental crítica e emancipatória (vale ressaltar que esta lista não tem a pretensão de ser exaustiva, podendo ser acrescentados novos temas sempre que se julgar pertinente):

### **a) Conteúdos contextualizadores:**

Entende-se como conteúdos contextualizadores, aqueles itens considerados essenciais para serem trabalhados dentro de uma proposta de processo educacional promovido na interface entre o Direito Ambiental e a Educação Ambiental. Dentre eles destacam-se:

- Aspectos relacionados à organização do Estado;
- Princípios do Direito Ambiental;
- Hierarquia das Normas;
- Competências dos diferentes entes da Federação (estabelecidas pelos artigos 22 a 30 da Constituição Federal de 1988);
- Trâmites para a criação e alteração das normas;
- Mecanismos de incentivos à participação popular (incluindo debates sobre a Ação Popular, Ação Civil Pública, criação de Leis de Iniciativa Popular, Representação Democrática, Organizações da Sociedade Civil, Políticas Públicas voltadas ao Engajamento Crítico e à Cidadania Ativa, mecanismos para realização de Denúncias, espaços voltados à participação no processo de tomada de decisões como Comitês, Audiências Públicas e Conselhos);
- Questões Relacionadas ao Acesso à Informação e à Justiça em Matéria Ambiental;
- Capítulo do Meio Ambiente da Constituição Federal de 1988.

### **b) Temas voltados ao aprofundamento dos conhecimentos e debates conforme interesse/necessidade dos participantes :**

Os participantes deverão indicar assuntos que lhes interessam aprofundar, referindo-se a questões relacionadas à problemas, crimes ou conflitos socioambientais pertinentes para suas comunidades, tais como: poluição, desmatamento, tráfico de animais silvestres, aquecimento global, uso de agrotóxicos, exploração energética, questões indígenas e assim por diante. Temas estes, que demandam o estudo das seguintes normas (que deverão ser abordadas considerando-se o meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos, como determina a Lei 9.795/99):

- Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81);
- Resoluções CONAMA sobre Licenciamento Ambiental (CONAMA 001/86 e 237/97);
- Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98);
- Código Florestal Brasileiro (Lei 12.651/12);
- Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/06);
- Sistema Nacional de Unidades de Conservação (9.985/00);
- Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/99);
- Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97);

- Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10);
- Lei dos Agrotóxicos (Lei 7.802/89);
- Política Nacional sobre Mudanças no Clima (Lei 12.187/09);

e outras normas que integram o arcabouço jurídico voltado à proteção ambiental no Brasil.

A avaliação sobre a adequação destas normas no trato dos temas a que se propõem e a necessidade de aperfeiçoamento ou criação de novas legislações, assim como as estratégias para sua efetiva implementação, também deverão ser tratados.

## 2. Proposta de uma Política Pública Voltada à Prevenção de Danos e Ilícitos Ambientais Através de Processos Educativos Emancipatórios a Serem Desenvolvidos por Entes do SISNAMA

Pensou-se aqui em iniciar a discussão sobre algumas propostas a serem desenvolvidas por entes integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente–SISNAMA (Lei 6.938/81), pois, em que pese a obrigação de toda a coletividade para com a defesa do meio ambiente (Art. 225 da Constituição Federal de 1988), os entes do SISNAMA possuem especial responsabilidade pelo desenvolvimento de ações preventivas e educativas em matéria ambiental, conforme determinado por leis e regimentos internos destes órgãos.

Destaque para a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/99), que explicita claramente que os órgãos do SISNAMA devem promover ações de Educação Ambiental integradas aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente, ao tempo em que, enquanto representantes do Poder Público,

são também responsáveis por definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental e propiciem o engajamento da sociedade com as questões socioambientais e de promoção direta da educação ambiental, de modo a atingir diferentes públicos e processos.

Somando-se à **obrigação** acima explicitada, encontra-se a necessidade de maior e melhor aplicação da legislação ambiental constituída, conforme abordado no item 5 deste artigo.

No entanto, ao buscar uma estratégia de ação junto aos entes do SISNAMA no sentido de promover a **Prevenção de Danos e Ilícitos Ambientais Através de Processos Educativos Emancipatórios**, verificou-se pertinente a discussão de propostas para curto, médio e longo prazo. Isto porque, algumas providências político-institucionais como a criação de cargos comissionados para o estabelecimento de novas diretorias e coordenações e a transferência de servidores para atuarem junto a estas áreas demandam o envolvimento de diversos setores da administração pública e exigem maior tempo para sua efetivação.

Assim, para **curto prazo**, pensou-se em um processo de incorporação de conteúdos voltados à Popularização do Direito Ambiental junto a Programas e Projetos já em andamento nos órgãos ambientais. Para tal, vislumbrou-se a necessidade de esclarecimentos e discussões sobre o potencial da abordagem aqui proposta junto aos servidores destas instituições,

de modo a planejar em conjunto com os envolvidos com tais Programas e Projetos, formas de inserção de novos procedimentos e conteúdos nas atividades em desenvolvimento.

Algo passível de ser executado de acordo com as seguintes etapas:

- Discussão junto às equipes responsáveis pela implantação de outros Programas e Projetos desenvolvidos pelos entes do Sisnama, sobre a possibilidade de incorporação em seus processos formativos de temas aqui avaliados como pertinentes, tais como, aspectos relacionados à organização do Estado Brasileiro; conteúdo das principais normas ambientais; importância da aplicação efetiva da legislação instituída; canais de participação e controle social; necessidade de qualificação dos argumentos utilizados em debates e processos decisórios; e motivação para o engajamento crítico com questões socioambientais da atualidade;
- Identificação/motivação/seleção de servidores interessados em participar de um processo de preparação para atuarem como educadores/multiplicadores de conhecimentos nas áreas do Direito Ambiental e da Educação Ambiental;
- Realização de um curso voltado à formação de educadores/multiplicadores para trabalhar estes temas de forma adaptada aos interesses de cada projeto (Ex.: Em um projeto voltado à formação de gestores de órgãos municipais de meio ambiente, os instrutores podem se preparar para abordar o tema das atribuições dos entes federativos em matéria ambiental, discutindo aspectos relacionados às competências privativas, concorrentes, comuns e suplementares, bem como, as formas de contribuições entre estas instituições no sentido de promover a prevenção de danos e ilícitos ambientais);
- Disponibilização de material didático/informativo para as equipes de educadores/multiplicadores;
- Acompanhamento das ações e compartilhamento das experiências adquiridas (inclusive com divulgação em vias midiáticas), que poderão orientar outras ações em médio e longo prazos.

Em médio prazo, vislumbra-se a elaboração de um “Programa de Popularização do Direito Ambiental Voltado à Prevenção de Danos e Ilícitos Ambientais e Fortalecimento da Participação Popular em Processos Decisórios” promovido por órgãos ambientais das três esferas de poder (Municipal, Estadual e Federal), com apoio da Academia (através de Universidades parceiras) e de entidades da Sociedade Civil.

O processo pode ser iniciado através da formação de um Grupo de Trabalho - GT contendo representantes das instituições interessadas em planejar e implantar o referido “Programa de Popularização do Direito Ambiental”. Este GT estará incumbido de, entre outras coisas:

- Formalizar a participação dos envolvidos no Grupo através de Ordem de Serviço, Termo de Compromisso entre os órgãos e demais providências que visarão a garantia de continuidade do processo e respaldo administrativo para os servidores envolvidos;
- Elaborar uma agenda para o Grupo de Trabalho, contendo o cronograma de reuniões e um diagnóstico de potencialidades dos integrantes do GT (identificando conhecimentos e disponibilidade);
- Criar pequenas comissões para consultar os servidores de cada entidade envolvida, a respeito de propostas e ideias que poderão compor o Programa de Popularização do Direito Ambiental construído participativamente. Estas comissões deverão reportar os resultados das consultas internas diretamente aos integrantes do Grupo de Trabalho que serão responsáveis pela sistematização dos resultados e elaboração de uma Proposta Piloto do Programa. A mesma deverá ser apresentada e discutida em reuniões, seminários ou através de videoconferências, para novas manifestações e fechamento da Proposta com o envolvimento do maior número possível de servidores;
- As experiências adquiridas durante as ações de curto prazo e outros processos similares, devem ser consideradas e as adaptações e aperfeiçoamento de procedimentos devem ser incluídos no planejamento geral do Programa.

Como estratégia para a implementação do “Programa de Popularização do Direito

Ambiental”, deverá ser construído um Plano de Ação, que poderá incluir:

- Divulgação do Programa elaborado participativamente;
- Envolvimento de servidores interessados em contribuir com a implementação do Programa;
- Articulação junto às instâncias hierárquicas superiores para a disponibilização dos mesmos;
- Busca de recursos para a implementação do Programa através da elaboração de projetos encaminhados dentro e fora das instituições envolvidas (com orçamentos provenientes dos próprios órgãos, bem como, através do envio de projeto a fundos de apoio ambientais);
- Divisão de tarefas entre as instituições (Ex.: as Universidades podem dedicar-se ao envolvimento de professores e alunos-bolsistas nos processos de formação de educadores/educandos; os Órgãos Ambientais podem disponibilizar membros de seu corpo técnico para compartilhar conhecimentos e experiências práticas; as Entidades da Sociedade Civil podem auxiliar no planejamento, divulgação e organização logística para a realização de ações voltadas à Popularização do Direito Ambiental junto a públicos diversos; e assim por diante);
- Desenvolvimento de conteúdos, apresentações e materiais didáticos/informativos;
- Capacitação de educadores/instrutores;
- Envolvimento de parceiros de outras instâncias, como os integrantes das Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental da região e pessoas ligadas aos Coletivos Educadores para auxiliarem nos processos de planejamento de ações regionais, identificação de públicos-alvo, elaboração de agendas de prioridades, oferecimento de infraestrutura e apoio logístico, dentre outras questões relevantes;
- Criação de fóruns de discussões que facilitem a troca de informações, atualizações e autoaprendizagem dos envolvidos;
- Realização de avaliações constantes dos resultados e promoção de discussões periódica sobre as estratégias de continuidade.

Em longo prazo, propõe-se a estruturação de uma Diretoria especialmente dedicada ao desenvolvimento de ações educativas e preventivas dentro de cada órgão envolvido, adotando-se os preceitos da Educação Ambiental e do Direito Ambiental como temas transversais norteadores destas ações. Tal Diretoria, deverá contribuir para o enfrentamento de questões ligadas ao aumento da eficácia na aplicação da legislação ambiental instituída, como também

apoiar a gestão de conflitos socioambientais e fortalecer a participação popular em processos decisórios.

Para início dos debates internos e consultas públicas sobre o tema, pensou-se na seguinte estrutura de organização desta Diretoria proposta, que poderá ser reduzida ou ampliada conforme a capacidade, necessidade e interesse de cada órgão:

**DIRETORIA DE AÇÕES EDUCATIVAS E PREVENTIVAS**, composta pelas seguintes Coordenações:

***i. Coordenação de Desenvolvimento de Ações Preventivas e Capacitações Voltada ao Público Interno e Externo***

*Principais atribuições:*

- Promover programas, projetos e ações educacionais voltadas à prevenção de danos e ilícitos ambientais em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental e pelas Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental dos Estados e Municípios;
- Desenvolver e apoiar campanhas voltadas ao esclarecimento e motivação do público em geral para o envolvimento com programas, projetos e ações preventivas e de capacitação realizadas pela Coordenação e parceiros;
- Planejar e executar, em parceria com instituições de educação superior, cursos de atualização, aperfeiçoamento e pós-graduação para servidores da instituição e outros órgãos integrantes do SISNAMA;
- Planejar e executar oficinas, palestras e cursos voltados ao público externo (incluindo Coletivos Educadores, Organizações Não-Governamentais, gestores e membros de Instituições Públicas e Privadas, Entidades de Classe, etc.) sobre temas correlatos à Educação Ambiental e ao Direito Ambiental, contando com a participação de servidores de diversos setores do órgão;
- Apoiar processos educacionais promovidos por outras entidades públicas e da sociedade civil de modo a oferecer, por exemplo, módulos que abordem questões como as competências dos órgãos ambientais e a aplicação das normas voltadas à proteção do meio ambiente, visando compor o “cardápio” de itens disponibilizados nos cursos de formação de educadores.

***ii. Coordenação de Gerenciamento de Conflitos Socioambientais***

*Principais atribuições:*

- Implementar medidas que possam contribuir para o gerenciamento de conflitos socioambientais junto a diversos públicos e localidades;
- Estabelecer parcerias com o Ministério Público, Organizações Não-Governamentais e entidades públicas e privadas (incluindo órgãos responsáveis pela assistência e desenvolvimento social em âmbito municipal, estadual e federal) que possam apoiar os processos voltados à gestão de conflitos socioambientais através de medidas como o oferecimento de alternativas de trabalho e renda ambientalmente sustentáveis e socialmente justas de para trabalhadores que estejam vivendo da exploração de recursos naturais escassos ou ameaçados;

- Desenvolver e viabilizar a execução de projetos junto a comunidades em situação de risco, como por exemplo, assentamentos, populações que habitam periferias de grandes cidades, indígenas, quilombolas, extrativistas, dentre outros.

### **iii. Coordenação de Apoio e Facilitação da Participação Popular em Processos Decisórios**

#### *Principais atribuições:*

- Desenvolver e executar programas voltados ao melhor aproveitamento e preparo para a participação popular qualificada em processos decisórios;
- Facilitar o acesso à informação em matéria de meio ambiente com medidas como a divulgação de Relatórios sobre diversas matérias ambientais, a disponibilização de Estudos de Impacto Ambiental
- EIAs e RIMAs de forma simples e rápida, e a criação de espaços voltados à divulgação, atualização de conhecimentos e debates sobre novas normas ambientais e os processos de implementação daquelas mais antigas;
- Promover encontros voltados ao incentivo e preparação para a participação em Audiências Públicas relacionadas a empreendimentos potencialmente poluidores ou causadores de degradação ambiental;
- Dialogar com os setores responsáveis pelo Licenciamento Ambiental do IBAMA e outros órgãos integrantes do SISNAMA visando a cooperação entre projetos (incluindo os promovidos pelos órgãos licenciadores e aqueles de responsabilidade dos empreendedores como medidas compensatórias) e a atuação de forma conjunta sempre que se mostrar pertinente;
- Contribuir para a criação e bom andamento dos trabalhos de Conselhos e Comitês de Meio Ambiente nas áreas de atuação do órgão ao qual a Coordenadoria pertence.

### **3. Proposta de Estruturação Participativa de uma Política Pública Articuladora de Diferentes Iniciativas**

Propõe-se também, a estruturação participativa de uma política pública voltada à integração de ações, projetos e programas focados na Educação Ambiental e no Direito Ambiental, tendo como principais fundamentos o disposto na Política Nacional de Educação Ambiental-PNEA instituída pela Lei 9.795/99, com destaque para o Art. 2º, inciso V, que determina “o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais(...)”; e as diretrizes para campanhas e projetos de comunicação e Educação Am-

biental presentes na Resolução Conama nº 422 de 2010, que no artigo 2º, III, prevê a promoção de sinergias e articulações através das seguintes práticas:

- a) mobilizar comunidades, educadores, redes, movimentos sociais, grupos e instituições, incentivando a participação na vida pública, nas decisões sobre acesso e uso dos recursos naturais e o exercício do controle social em ações articuladas;
- b) promover a interação com o Sistema Brasileiro de Informação sobre Educação Ambiental - SIBEA, visando apoiar o intercâmbio e veiculação virtuais de produções educativas ambientais; e

c) buscar a integração com ações, projetos e programas de educação ambiental desenvolvidos pelo Órgão Gestor da PNEA e pelos Estados e Municípios.

Em sentido semelhante ao disposto nas normas acima citadas, os especialistas e participantes dos cursos, oficinas e palestras consultados durante a pesquisa realizada junto à Universidade de São Paulo (referenciada na nota de nº 1 deste artigo) apontaram para a necessidade de integração das diversas iniciativas existentes ou a serem criadas nas áreas de Educação Ambiental e Direito Ambiental de modo a otimizar esforços e garantir a continui-

dade dos processos. Da mesma forma, a definição do que vem a ser uma política pública estruturante elaborada a partir de elementos encontrados na literatura e experiências práticas vivenciadas pelos pesquisadores, demonstram a importância de desenvolver ações planejadas de forma integrada com outras iniciativas do Poder Público e da comunidade.

Neste contexto, foi elaborada uma primeira proposta de texto-base visando facilitar o início de um processo de construção participativa de uma Política Pública Articuladora, nos termos defendidos neste artigo, conforme segue:

- Considerando que as ações desenvolvidas no campo da Educação Ambiental crítica e emancipatória podem se constituir em importantes oportunidades para a incorporação de elementos do Direito Ambiental no cotidiano e nas práticas dos cidadãos, com reflexos positivos na efetivação das normas e acordos voltados à proteção ambiental e maior envolvimento com questões políticas e sociais que influenciam a vida de cada um e de todos os seres vivos e ambientes;
- Considerando que o aumento do conhecimento no campo do Direito Ambiental pode se constituir em importante oportunidade para a inserção de um debate político-social sobre as formas de organização do Estado e os pactos efetuados pela sociedade em busca da defesa dos interesses da coletividade, auxiliando pessoas e grupos na compreensão contextualizada de diversos aspectos relacionados às questões socioambientais, à qualificação dos argumentos, ao engajamento crítico, à apropriação popular dos espaços voltados aos debates e tomada de decisões em matéria ambiental e na busca pela ampliação e aperfeiçoamento destes espaços;
- Considerando que ambos, Direito Ambiental e Educação Ambiental, podem juntos contribuir para a maior efetividade da proteção ambiental no Brasil através da promoção de reflexões e debates sobre direitos e deveres (individuais e coletivos, de pessoas e instituições, das presentes e das futuras gerações), do incremento da participação popular e do controle social;
- Considerando que os conhecimentos no campo do Direito Ambiental não devem ser de domínio exclusivo dos profissionais com formação na área jurídica, tendo em vista que o meio ambiente é direito e responsabilidade de todos e os instrumentos voltados à sua proteção podem e devem ser apropriados pela coletividade;
- Considerando que, ainda que a responsabilidade pela proteção e gestão adequada do meio ambiente seja coletiva, o Poder Público possui atribuições diferenciadas por possuir instrumentos e condições que possibilitam o apoio e consolidação da cooperação junto aos demais setores da sociedade em benefício da garantia dos direitos fundamentais, incluindo-se aí, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida;

- Considerando que ausência de implementação efetiva dos acordos e normas ambientais vem acarretando problemas graves como o retrocesso da legislação ambiental instituída no Brasil, o aumento da degradação ambiental e a sensação de injustiça e impunidade que levam à descrença no ordenamento jurídico como um todo;
- Considerando que o Direito Ambiental em todos os seus aspectos, incluindo os princípios, o conteúdo das normas, o processo de elaboração e as possibilidades de alteração das mesmas, tem sido pouco conhecido e debatido por grande parte da população;
- Considerando a observação em âmbito nacional e internacional da necessidade de ampliação do acesso à informação, participação e justiça em matéria ambiental;
- Considerando a importância da práxis no sentido de conciliar teorias e práticas, aprendendo no decorrer dos processos e buscando sempre o aperfeiçoamento de estratégias e acordos estabelecidos em ambientes formais e/ou informais em direção à construção de sociedades sustentáveis;
- Considerando a necessidade do desenvolvimento de processos educadores que facilitem o aprofundamento em conteúdos específicos associados a temas geradores (como fauna, flora, água e resíduos, dentre outros) e que podem vir a estimular o aprendizado de outros conteúdos dentro da complexidade que envolve o campo ambiental, instigando ainda, o maior envolvimento com causas de interesse da coletividade;
- Considerando que a mutabilidade das formas de organização social, os avanços e retrocessos trazidos pela tecnologia, os benefícios e prejuízos ligados ao aumento da produção e consumo, levam à necessidade de aprimoramento do senso crítico e preparo da população para constantes avaliações e debates sobre as normas estabelecidas em nome dos interesses difusos e coletivos;

**Propõe-se:**

1. Instituir a Política Pública de Articulação e Apoio às Ações, Projetos e Programas relacionados à Educação Ambiental e ao Direito Ambiental no Brasil;
2. Realizar consultas públicas voltas à construção de um Plano Estratégico de Integração que deve conter, dentre outras coisas, um diagnóstico sobre as iniciativas desenvolvidas na interface entre Direito Ambiental e a Educação Ambiental em todo o território nacional, a construção de uma rede de contatos e troca de experiências entre os envolvidos com tais iniciativas (dialogando-se com o Sistema Brasileiro de Informação sobre Educação Ambiental – SIBEA) e o planejamento de estratégias voltadas à promoção de discussões, trabalhos conjuntos e cooperação entre as instituições e pessoas envolvidas nessas iniciativas;
3. Disponibilizar recursos humanos e financeiros por parte do Poder Público e da iniciativa privada, em especial junto aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, para o apoio logístico, facilitação do diálogo, busca de parcerias e realização de ações integradas que envolvam diversos projetos, ações e programas promovidos na interface entre o Direito Ambiental e a Educação Ambiental;
4. Elaborar de forma participativa diretrizes, objetivos e metas para a presente Política Pública e para o Plano Estratégico de Integração visando a orientação de novas ações, projetos e programas de modo a serem planejados e executados em consonância com os preceitos da Educação Ambiental crítica e emancipatória, dos princípios do Direito Ambiental e das características das políticas públicas estruturantes que primem pela continuidade, aperfeiçoamento e fortalecimento das iniciativas em andamento e futuras;
5. Formar facilitadores para auxiliarem nos processos de consulta pública e posterior implementação das propostas estabelecidas para cada região do País;

6. Desenvolver materiais educativos e de divulgação para apoio das ações programas e projetos, buscando também, parceria com meios de comunicação de massa que poderão auxiliar em processos de esclarecimentos e divulgação das propostas;
7. Dentre as ações, programas, projetos e instituições que já atuam na área e que deverão ser envolvidas na estruturação da proposta de Política Pública Articuladora, destacam-se:
  - As Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental dos Estados, DF e Municípios – CIEA e CIMEA;
  - As Comissões Tripartite;
  - Os Coletivos Educadores Ambientais;
  - Os Centros de Educação Ambiental e Salas Verdes;
  - O Fundo Brasileiro de Educação Ambiental – FunBEA, o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA e outros Fundos com finalidades condizentes a esta proposta;
  - As Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vidas nas Escolas - Com-Vida;
  - Os Projetos e Programas educativos desenvolvidos pelos Ministérios Públicos em âmbito municipal, estadual e federal;
  - Os Projetos e Programas educativos desenvolvidos pelas Advocacias ligadas à Administração Pública em âmbito municipal, estadual e federal;
  - Os Projetos e Programas educativos desenvolvidos por Universidades públicas e privadas dentro dos preceitos da Educação Ambiental crítica e emancipatória e que abordem (ou se interessem em abordar) temas relacionados ao Direito Ambiental;
  - As organizações não-governamentais (ONG e OSCIP) com interesse no desenvolvimento de ações e projetos na interface entre o Direito Ambiental e a Educação Ambiental;
  - A Ordem de Advogados do Brasil – OAB;
  - As Agendas 21 desenvolvidas em âmbito municipal, estadual e federal;
  - Os Comitês de Bacias Hidrográficas;
  - Os Núcleos de Educação Ambiental do IBAMA e das Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente;
  - O Programa Cidades Sustentáveis;
  - Os Programas de Apoio e Incentivo à Agricultura Familiar;
  - Os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, os participantes do Programa Escola da Família, os Agentes de Saúde e outros grupos relacionados a políticas públicas com inserção nas comunidades (capilaridade);
  - Os Conselhos de Meio Ambiente das esferas

## Considerações Finais

---

A eficácia da legislação voltada à proteção ambiental no Brasil é certamente uma questão que precisa ser enfrentada por todos os cidadãos e cidadãs e por todas as esferas do Poder Público do país.

Neste sentido, o estabelecimento de políticas públicas estruturantes que deem suporte para uma participação cada vez mais efetiva nos processos de tomada de decisões sobre a gestão e uso dos bens ambientais, pode contribuir para um maior sucesso na execução de programas e projetos desenvolvidos com o intuito de

assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como determina a Constituição Federal brasileira.

Neste contexto, o desenvolvimento de processos educativos voltados à ampliação do acesso a conhecimentos nos campos do Direito Ambiental e da Educação Ambiental se apresenta como uma estratégia passível de ser adotada por órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA de modo a contribuir para uma maior instrumentalização de diferentes públicos para o debate e participação qualificada na solução dos problemas ambientais da atualidade, bem como, para a prevenção da ocorrência de danos e ilícitos contra o meio ambiente através da promoção de uma maior e melhor aplicação da legislação ambiental instituída. Em adição, tais ações podem também contribuir para a internalização do sentido de corresponsabilidade de todos os cidadãos e cidadãs pela sustentabilidade socioambiental do território em que estão inseridos e de todo o planeta.

O processo de construção participativa de uma proposta de política pública neste sentido, inicia-se pela definição do que se entende por determinados conceitos, tais como, Conhecimento Contextualizado, Engajamento Crítico, Qualificação dos Argumentos, Participação, Controle Social, Governança, Aprendizagem Social e sobre a Importância da Aplicação das Normas

de proteção ao meio ambiente.

Alguns aspectos que caracterizam as Políticas Públicas Estruturantes precisam ser também compreendidos de modo a propiciar uma melhor visão sobre onde se pretende chegar, e como proceder para que as demandas da sociedade por processos educativos emancipatórios entrem na agenda de prioridades da administração pública. Deste modo, pertinente se faz a aquisição de conhecimentos sobre as instituições, suas competências e as regras que regem a administração, além das instâncias de negociações e as limitações que influenciam na implantação ou não de um programa ou projeto de governo.

Assim, os tópicos conceituais apresentados neste artigo, bem como as propostas para execução em curto, médio e longo prazo esboçadas ao final do mesmo, visam primordialmente instigar o início de um processo de debate mais aprofundado entre a sociedade civil e o Poder Público sobre tema tão relevante, que é a construção participativa de uma política pública estruturante voltada à prevenção de danos e ilícitos ambientais através de processos educativos emancipatórios.

## Bibliografia

- ANDRADE, Daniel F. de (2013). *O Lugar do Diálogo nas Políticas Públicas de Educação Ambiental*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM. Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013. 226 p.
- AVRITZER, Leonardo (2009). Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez. 159 p.
- BENJAMIN, Antonio Herman (2003). *O Estado Teatral e a Implementação do Direito Ambiental*. Congresso Internacional de Direito Ambiental. Direito, Água e Vida. Organizado por Antônio Herman Benjamin – São Paulo: Imprensa Oficial, pp. 335 - 366.
- BOBBIO, Norberto (2011). *Tradução Marco Aurélio Nogueira. Estado, Governo, Sociedade – Para uma Teoria Geral da Política*. São Paulo: Paz e Terra Ltda., 17ª Reimpressão.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (1986). *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília. 1328 p.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Consultada em diversas datas entre 2010 e 2014.
- BRASIL (1). *Leis, decretos, resoluções, etc.* Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Consultados em diversas datas entre 2010 e 2013.
- BRASIL (2). *Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242559>. Consultado em: 19/09/2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) (2006). *Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva. 310 p.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena de (1997). *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte*. Consultado em: 01/12/2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000300003&script=sci\\_arttext&tling=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000300003&script=sci_arttext&tling=es)
- COUTINHO, Carlos N (1999). Cidadania e Modernidade. *Perspectivas* (São Paulo), V.22, p.41-59.
- DALLARI, Dalmo de A (2013). *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32ª ed., São Paulo: Saraiva.
- DALLARI, Dalmo de A (2004). *O Que é Participação Política?* São Paulo: Brasiliense. 15ª reimpressão. 104 p.
- DEMO, Pedro (2006). *Pobreza Política*. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados).
- FBOMS–*Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Governança do Desenvolvimento Sustentável, Integridade Ambiental e Justiça Social*. Redação: Bazileu Alves Margarido. Revisão: Nina Best & Rubens Born. Caderno de Debates FBOMS: Brasília, junho de 2012.
- FERNANDES, Antônio S. A. *Políticas Públicas: Definição, Evolução e o Caso Brasileiro*. Disponível em: [http://www.fortium.com.br/blog/material/Pol\\_Pub\\_Def\\_Evol\\_Caso\\_Brasileiro.pdf](http://www.fortium.com.br/blog/material/Pol_Pub_Def_Evol_Caso_Brasileiro.pdf). Consultado em: 12/12/2013.
- FERRAZ, Antônio A. M. de C.; FERRAZ, Patrícia A. de C. Ministério Público e Enforcement (Mecanismos que Estimulem e Imponham o Respeito às Leis). In: Ferraz, Antônio A. M. de C. (org.). *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo: Ed. Atlas, 1997. 286 p.
- FERREIRA, Aurélio. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986. 1838p.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Nº 21, Junho de 2002. p. 211- 259.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. *O que são Políticas Públicas?* Disponível em: [http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O\\_que\\_sao\\_PoliticassPublicas.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticassPublicas.pdf) Consultado em: 12/12/2013.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ações Coletivas para a Tutela do Ambiente e dos Consumidores. Revista de Processo*, v. 11, p. 2327 - 2343, 1986.
- HAUAISS, Antônio; CARDIM, Ismael. *Mini Webster's Dicionário Inglês Português e Português Inglês*. Rio de Janeiro: Record ed., 1984. 704 p.
- IBAMA–Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Superintendência no Estado de São Paulo – SUPES/ SP. Projeto do Programa Permanente de Proteção a Fauna Silvestres*. São Paulo, 2009. 17 p.

- IBGC – Instituto Brasileiro Governança Corporativa. Origem da Boa Governança. Consultado em: 01/12/2013. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>.
- JACOB, Pedro. Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. *Cadernos de Pesquisa*, n. 118, p. 189 - 205, março/2003.
- KINGDON, John. Juntando as coisas. In: Saraiwa, E. & Ferrarezi, E. (Org.). *Políticas Públicas. Coletanea – Volume 1*. Brasília: ENAP, 2006. P. 225 - 245.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 7a. Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1998. 894 p.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª. Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2011. 1224 p.
- MICHAELIS. Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos, 2004. Edição 1. 2268 p.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO-MDA. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Texto assinado por Maria das Graças Rua. Disponível em: [portal.mda.gov.br/o/1635738](http://portal.mda.gov.br/o/1635738). Consultado em: 12/12/2013.
- MINUTA DE DECRETO PRESIDENCIAL. *Proposta que Institui a Política Nacional de Participação Social*. Submetida a consulta pública entre os dias 18 de julho de 2013 e 06 de setembro de 2013, sob o título “Participação social como método de governo - Debate Aberto”. Disponível em: <http://psocial.sg.gov.br/politica-nacional#CONSULTA>. Consultada em: 26/08/13.
- MONTEIRO, Fernando. *Para além da participação: aprendizagem social na gestão de recursos hídricos*. 2009. 194p. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MONTEIRO (2), Fernando. Aprendizagem Social e Educação para Sustentabilidade. In: MONTEIRO, F.; FERNANDES, M. L.; JACOB, P. R. *Educação e Sustentabilidade: Caminhos e Práticas para uma Educação Transformadora*. São Paulo: Evoluir Cultural, 2009.
- MORIMOTO, Isis Akemi; SORRENTINO, Marcos. Controle Judicial de Políticas Públicas, Meio Ambiente e Participação Popular. 2013, p. 245 a 261. In: SORRENTINO, M.; et al. (Org.). *Livro Educação Ambiental e Políticas Públicas: Conceitos, Fundamentose Vivências*. Editora Appris: Curitiba, 2013 (Coleção Ambientalismo), 499 p.
- MORONI, José A. O Direito à Participação no Governo Lula. 2009, pp 107-141. In: AVRITZER, L. (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009. 159 p.
- NIGRO, Carlos Domingos. *Análise de Risco de Favelização: Instrumento de Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável*. 2005. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana. Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR/PPGTU. Paraná: 2005.
- OLIVEIRA, J. C. Cabrelon de. *O Papel do Controle Social para a Efetividade do Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado na Política Nacional de Resíduos Sólidos*. 2013. Dissertação (Mestrado). Pós-Graduação em Direito. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba/SP: 2013, 359 p.
- PEREIRA, Denise; FERREIRA, Regina. *Ecocidadão*. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. São Paulo: SMA/CEA, 2008. 116 p.
- POCHMANN, Marcio (org.). *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – Novos Caminhos para a Inclusão Social*. São Paulo: Editora Cortez, 2002. 255p.
- PORTUGAL, Simone; SORRENTINO, Marcos; VIEZZER, Moema. Educação Ambiental na Formação de Jovens e Adultos. (2013, p. 225 a 243). In: SORRENTINO, M.; et al. (Org.). *Educação Ambiental e Políticas Públicas: Conceitos, Fundamentos e Vivências*. Editora Appris. Curitiba, 2013 (Coleção Ambientalismo), 499 p.
- PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. *Eixo temático da Governança*. Consultado em: 01/12/13. Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/>
- QUINTAS, José S. Educação no Processo de Gestão Ambiental: uma Proposta de Educação Ambiental Transformadora e Emancipatória. In: LAYRARGUES, Philippe P. (Coord.). *Identidades da Educação Ambiental Brasileira*. Ministério do Meio Ambiente: Brasília: MMA, 2004, pp. 113 a 140.
- RENTAS - Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres. *Primeiro Relatório Nacional Sobre o Comércio Ilegal da Fauna Silvestre*. Publicado em 2001. Disponível em: [http://www.rentas.org.br/pt/trafico/rel\\_rentas.asp](http://www.rentas.org.br/pt/trafico/rel_rentas.asp). Consultado em 13/09/2009.

- SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas. Políticas Públicas: Conceitos e Práticas. 2008. V. 7. Publicado em Minas Gerais. Disponível em: <http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf> . Consultado em: 12/12/2013.
- SORRENTINO, Marcos. Educação Ambiental, Participação e Organização de Cidadãos. Coleção "Em Aberto". Brasília, v. 10, n. 49, jan./mar. 1991, pp. 47-56.
- SORRENTINO, Marcos; TRAJBER, Rachel; MENDONÇA, Patrícia; FERRARO JUNIOR, Luiz Antonio. Educação Ambiental como Política Pública. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago, 2005.
- SOUZA, Eliel P. de. Canal do Vale Grande: Governança das Águas Estuarinas na Perspectiva da Aprendizagem Social. 2012. 162 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- TASSARA, Eda T. de O.; ARDANS, O. Educação ambiental crítica: pesquisa-ação, participação, silêncios e "silenciamentos". Pesquisa em Educação Ambiental. V.1, n.1, ISSN 2177-580X. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/pea/index> . Consultado em 23/07/2013.
- TASSARA, Helena (texto); TASSARA, Eda. (Org.). Dicionário Socioambiental: Ideias, Definições e Conceitos. Fotos de Ricardo Burg. São Paulo: Brasil Sustentável Editora, 2008. 208 p.
- TASSARA, Eda T. de O.; ARDANS, O.; FERRARO JR., Luiz A. Mapeamentos, Diagnósticos e Intervenções no Socioambiente. Documento Técnico. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/\\_arquivos/dt\\_15.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/_arquivos/dt_15.pdf). Consultado em 23/07/2013.