

# DEMOCRACIA E ARQUITETURA DO PODER NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Philippe Pomier Layrargues\*

## RESUMO

O presente artigo discute de que forma se apresenta a distribuição do poder na implementação da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), segundo a Lei Federal nº 9.795/99 e seu Decreto de Regulamentação nº 4.281/02; e analisa os desafios presentes para a construção de um sistema nacional de gestão político-institucional democrático da PNEA.

**Palavras-Chave:** Democracia, Educação Ambiental, Política Pública.

## ABSTRACT

### **The National Policy on Environmental Education**

This paper examines power distribution in the implementation of the National Policy on Environmental Education (PNEA), according to Federal Act no. 9,795/99 and its Decree no. 4,281/02. It also analyzes the challenges faced with the construction of a national system for the democratic political-institutional management of the PNEA.

**Keywords:** Democracy; Environmental Education; Public Policy.

## INTRODUÇÃO

Desde a criação da Lei Federal nº 9.795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, poucos estudos acadêmicos acerca de suas especificidades foram realizados. Na literatura, foi possível identificar apenas os trabalhos de Andrade (2003), Figueiredo (2001),

---

<sup>1</sup> Agradeço a Eneida Lipai, Maria das Mercês Navarro, Carlos Frederico Loureiro e Eunice Trein, pelos comentários ao texto.

\* Biólogo, especialista em Educação Ambiental, mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, doutor em Ciências Sociais. Membro do laboratório de investigações em Educação, Ambiente e Sociedade da UFRJ, gerente de projetos do Departamento de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente. E-mail: philippe.layrargues@mma.gov.br

Lipai *et al* (2007), Layrargues (2002), Pedrini (1996 e 2004), Saito (2002) e Velasco (2000 e 2002), sem, no entanto, abordarem uma análise centrada na gestão política-institucional da PNEA, que diz respeito à forma pela qual estão distribuídos os poderes de implementação da referida política pública. É com o intuito de suprir a lacuna detectada que essas reflexões iniciais sobre a arquitetura do poder na PNEA foram produzidas.

## **A PNEA E O DIREITO AO ACESSO UNIVERSAL À EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

Desde abril de 1999 o Brasil conta com uma lei que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, o que representa um alto grau de institucionalização para a educação ambiental no País. A justificativa para sua criação aparece nos artigos 2º e 3º da lei: garantir ao cidadão brasileiro o acesso à educação ambiental; a partir de então, todos passam a ter o direito legal de reivindicá-lo.

E para garantir o acesso ao novo direito, os artigos 3º e 7º da lei e 1º do decreto de regulamentação nº 4.281/02 convocam a escola pública ou privada, as empresas, as entidades de classe, as instituições públicas e privadas, os meios de comunicação de massa, as universidades, os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, as organizações não governamentais e a sociedade como um todo, a somar esforços a favor da educação ambiental. Pela abrangência das instituições e setores sociais que receberam a incumbência de trabalhar com ela, o direito assegurado por tal lei representa nada menos que a universalização do acesso à educação ambiental, devendo estar presente em todos os espaços educativos possíveis<sup>2</sup>. Ou seja, o direito ao acesso à educação ambiental não é um direito restrito a uma determinada faixa etária, um grupo social ou a qualquer outro recorte social; é um direito universal que deve estar disponível para toda a população. Lanfredi (2002) ressalta a coerência de o acesso à educação ambiental ser um direito universal, pois o acesso tanto à educação como ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (dispositivos presentes respectivamente nos artigos 205 e

---

<sup>2</sup> Reforçando a idéia da universalidade do acesso à educação ambiental, Lipai *et al* (2007) afirmam que os artigos 2º e 9º da lei mencionam os níveis (da educação básica à educação superior) e modalidades (educação de jovens e adultos, educação a distância e tecnologias educacionais, educação especial, educação indígena, educação do campo e outros que venham a ser criados, como a educação quilombola) da educação formal em que a educação ambiental deve estar presente.

225 da Constituição Federal) são direitos universalizados.

## **ENTRE O DEVER E O VOLUNTARISMO: A QUEM COMPETE ASSEGURAR O NOVO DIREITO?**

Na medida em que se cria um novo direito, idealmente também deve ser criado um novo dever, senão a lei pode se tornar ineficaz, por não conter as condições propícias para sua implementação. Assim, representando um novo direito, e com uma abrangência universal, surge um primeiro desafio a respeito das competências para assegurá-lo. O desafio aparece em função de a lei não enunciar com clareza e objetividade quais são os sujeitos sociais específicos e tampouco quais as suas responsabilidades, a fim de garantir o cumprimento efetivo do direito ao acesso universal à educação ambiental, suficientemente detalhadas para evitar eventuais interpretações subjetivas da lei.

O artigo 3º enumera os setores com a “incumbência” de implementar a PNEA: o poder público, as instituições educativas, os órgãos do SISNAMA, os meios de comunicação de massa, as empresas, as entidades de classe, as instituições públicas e privadas. No artigo 7º da lei, afirma-se que “a Política Nacional de Educação Ambiental envolve em sua esfera de ação, além dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, os órgãos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e organizações não governamentais com atuação em educação ambiental”. E no artigo 1º do decreto de regulamentação, é acrescentado que “a Política Nacional de Educação Ambiental será executada pelas (...) entidades de classe, meios de comunicação e demais segmentos da sociedade”.

Nos três momentos citados, que expressam quais são os setores e instituições sociais com incumbências pela execução da PNEA, verifica-se uma repetição, mas verifica-se também que alguns setores deixam de ser mencionados, trazendo dúvidas acerca de suas responsabilidades. Menciona-se, por exemplo, as organizações não governamentais apenas no artigo 7º da lei.

Ocorre que “incumbir”, conforme expresso no artigo 3º da lei, significa confiar, delegar, encarregar, submeter ou conferir a outro, uma determinada responsabilidade; mas não exatamente o obriga como um dever. A noção de obrigatoriedade não é explícita no verbo incumbir. O

sujeito investido com o dever de cumprir a lei, aqui parece poder optar espontaneamente por fazer ou deixar de fazer, segundo seu voluntarismo e dedicação, já que não é obrigado por força de lei. Destaca-se, assim, a possibilidade de haver dubiedade na interpretação da lei, que pode ter um caráter genérico, quase a título sugestivo, para que tais setores assumam responsabilidades gratuitas, possibilitando haver interpretações que permitam a renúncia de responsabilidade.

E com relação à responsabilidade dos setores e instituições que estão na esfera de atuação da PNEA, é apenas no artigo 3º da lei que se fornece uma idéia das atribuições de cada um dos entes citados com incumbências para a execução da política:

- ao Poder Público cabe “*definir* políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, *promover* a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente”;
- às instituições educativas, cabe *promover* a educação ambiental de maneira integrada aos programas educacionais que desenvolvem;
- aos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente cabe *promover* ações de educação ambiental integradas aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente;
- aos meios de comunicação de massa, cabe *colaborar* de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre meio ambiente e *incorporar* a dimensão ambiental em sua programação;
- às empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas, cabe *promover* programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre o ambiente de trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente;
- à sociedade como um todo, cabe *manter atenção* permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais.

No detalhamento das incumbências listadas no artigo 3º da lei, o verbo utilizado, “promover”, que significa dar impulso, pôr em execução, gerar, mover, impelir para adiante, intensificar esforços, denota um comprometimento maior de protagonismo, uma responsabilização em um grau maior que o voluntarismo. A exceção é para a incumbência destinada aos meios de comunicação, de “colaborar”, que significa cooperar, participar, contribuir, ajudar, auxiliar; colocando-se em uma

posição de segundo plano, como um elemento coadjuvante em um trabalho compartilhado. De fato, de acordo com o inciso I do artigo 13 da lei, cabe ao Poder Público federal, estadual e municipal incentivar a difusão em espaços nobres, de programas e campanhas educativas, e de informações acerca de temas relacionados ao meio ambiente.

Então, como tratar das situações em que ocorra omissão ou renúncia de responsabilidade daquelas entidades, setores ou órgãos que receberam a incumbência de implementar a PNEA, mas abriram mão da responsabilidade, seja por negligência, passividade, descuido, ausência ou mesmo desprezo? Qual é a força coercitiva da PNEA? O que fazer quando ocorrer o ato de se deixar de fazer aquilo juridicamente determinado na lei, que implica o descumprimento da universalidade do acesso à educação ambiental, acarretando em prejuízo a terceiros ou à sociedade como um todo? Afinal, pode haver renúncia de responsabilidade na implementação da PNEA?

Não há na PNEA qualquer menção à omissão de responsabilidade de se garantir o acesso à educação ambiental. Não se discrimina qual sanção que constrinja o devedor a cumprir com sua obrigação, ou qual medida punitiva seria adotada no caso do descumprimento da lei, aspecto igualmente identificado por Figueiredo (2001). Parece que a opção adotada foi pelo senso da responsabilidade, confiando não na *coerção*, mas na *motivação* dos atores sociais que receberam a incumbência de implementar a PNEA. Porém, Machado (2006), que considera a omissão de responsabilidade no ensino formal uma irregularidade no serviço prestado à população, entende que a sociedade pode responsabilizar a autoridade, recorrendo-se à ação civil pública para corrigir a ilegalidade.

Velasco (2000, 2002) entende que a PNEA vem de fato responsabilizar toda a sociedade, mas também diagnostica que para a implementação da lei há uma grande incógnita com relação à cobrança das responsabilidades atribuídas, inclusive ao próprio Órgão Gestor. O autor salienta ainda a cobrança especial da responsabilidade atribuída à grande imprensa, que é um dos setores “convocados” a somar esforços pela educação ambiental. E que sua importância não pode ser desprezada, por sua contribuição específica ser voltada à dimensão da educação ambiental informal e por tratar-se do “4º poder”, com sua influência na sociedade. Então, por exemplo, se todas as emissoras de televisão e rádio, todos os jornais e demais veículos de comunicação de massa estão convocados a “colaborar de maneira ativa e permanente na

disseminação de informações e práticas educativas sobre meio ambiente e incorporar a dimensão ambiental em sua programação”, o que fazer quando um determinado meio de comunicação fugir de sua responsabilidade? A quem compete não apenas regulamentar esse e os demais dispositivos na PNEA, mas também fiscalizar o seu cumprimento?

## **A ARQUITETURA DO PODER NA PNEA**

Mas de que forma a lei e seu decreto de regulamentação explicitam as possibilidades de se exercer o poder nesta política? Como estão distribuídos os poderes de se fazer ou deixar de fazer algo na implementação da PNEA? A quem compete não apenas a execução das ações educativas “na ponta”, ou seja, as atividades-fim da educação ambiental, conforme expressam os artigos 3º e 7º da lei e 1º do decreto? A quem compete as tarefas de coordenação, formulação, normatização, avaliação, financiamento, formação profissional, assessoramento, execução, fiscalização, controle social e, especialmente, de decisão dos respectivos programas, planos, diretrizes, recursos, indicadores, entre outros, das políticas públicas em educação ambiental nas três esferas de governo, (federal, estadual e municipal) e articulados entre si no marco federativo?

O artigo 14 da lei, que rege sobre a execução propriamente dita da PNEA, inicia o desenho da arquitetura do poder da política. Nesse artigo, se introduz a até então inédita figura institucional do “Órgão Gestor”, uma entidade que não existia no campo da educação ambiental. Mas esse órgão ganha materialidade somente três anos depois, com o artigo 2º do decreto, instituído em junho de 2002 (e efetivamente instalado em junho de 2003), apresentando a definição das estruturas administrativas responsáveis pela gestão pública nacional da educação ambiental, localizadas simultaneamente nos ministérios do meio ambiente e da educação. Nesse artigo, está colocado que o Órgão Gestor deverá ser dirigido pelos ministros das duas pastas, a quem cabe a *decisão, direção e coordenação* das atividades do Órgão Gestor, e os quais deverão ainda indicar representantes em cada ministério, a quem confiam a responsabilidade pela educação ambiental. De acordo com o artigo 14 da lei cabe, então, ao Órgão Gestor a tarefa de coordenação da política, ou seja, organizar, estruturar, ordenar, conjugar, interligar, manter ou tornar sincrônico ou harmonioso tudo o que diz respeito à condução da

implementação da política.

Pedrini (1996), em estudo avaliativo dos aspectos positivos e negativos no projeto de lei que viria futuramente a instituir a PNEA, expressando preocupação quanto à distribuição do poder na gestão da política, salienta que seria criado um Conselho Gestor para coordenar a implantação da política sem, contudo, explicitar se haveria paridade entre os órgãos governamentais e os não governamentais, o que acarretaria uma concentração de poder decisório na mão do governo, se a lei não explicitasse a paridade na representação, para garantir o equilíbrio de interesses. Mas o artigo 2º do decreto sentencia que o poder decisório está concentrado no Órgão Gestor e, assim, apesar da inédita transversalidade entre dois ministérios, esse órgão envolve apenas entes governamentais em sua estrutura, fato que foge ao espírito democrático. Ou seja, se por um lado ele ganha agilidade decisória e representa uma conquista que traduz o desejo dos educadores ambientais, que é a transversalização nos campos da educação e do meio ambiente, assegurando uma gestão compartilhada entre os sistemas educativo e ambiental, por outro lado foi conferido o poder de coordenação da política nacional unicamente ao governo federal. Porém, para que os dispositivos na PNEA que aludem ao fato de que o Órgão Gestor deva acatar as recomendações tanto do Comitê Assessor (art. 4º do decreto), como do CONAMA e do CNE (art. 3º e 8º do decreto), sejam atendidos, haverá um elemento democratizante presente na PNEA. Mas mesmo assim, esse contexto configura a existência de três possíveis instâncias para subsidiar o processo de coordenação do Órgão Gestor, mas sem qualquer menção a alguma hierarquia entre seus papéis.

O artigo 4º do decreto de regulamentação da lei cria uma outra figura institucional, também até então inexistente no campo da educação ambiental: o Comitê Assessor, cuja responsabilidade se resume, como o próprio nome diz, a assessorar o Órgão Gestor da PNEA, auxiliando-o quando necessário. No mesmo artigo se apresentam os treze segmentos sociais, órgãos ou entidades que compõem o colegiado:

- Setor educacional-ambiental, indicado pelas Comissões Estaduais Interinstitucionais de Educação Ambiental (CIEAs);
- Setor produtivo patronal, indicado pelas Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio e da Agricultura, garantida a alternância;
- Setor produtivo laboral, indicado pelas Centrais Sindicais, garantida a alternância;

- Organizações não governamentais que desenvolvam ações em educação ambiental, indicadas pela Associação Brasileira de Organizações não governamentais;
- Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- Municípios, indicado pela Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente;
- Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência;
- Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), indicado pela Câmara Técnica de Educação Ambiental, excluindo-se os já representados neste Comitê;
- Conselho Nacional de Educação (CNE);
- União dos Dirigentes Municipais de Educação;
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- Associação Brasileira de Imprensa;
- Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Estado de Meio Ambiente.

Importante verificar que há grande representatividade da sociedade civil presente no Comitê Assessor e, assim, a estrutura colegiada da PNEA pode ser vista como um elemento que garante algum grau de democraticidade à gestão dessa política.

Importa salientar também que as entidades componentes do Comitê Assessor não representam o campo da educação ambiental. À exceção das CIEAS, as entidades com assento no Comitê Assessor não têm a educação ambiental como atribuição principal nas suas atividades. Apenas algumas delas possuem a educação ambiental de forma solidamente institucionalizada, a exemplo da Câmara Técnica de Educação Ambiental do CONAMA e da Coordenação Geral de Educação Ambiental e seus Núcleos de Educação Ambiental do IBAMA. Pedrini (2004) já havia constatado que o perfil da representação parece ser pouco identificado com a educação ambiental. Com o perfil de representatividade no Comitê Assessor apresentado, que reúne importantes e destacadas entidades de grande relevância para o País, nas mais variadas áreas, mas sem o acúmulo e competências específicas em educação ambiental, percebe-se com mais clareza a natureza *consultiva* e não *deliberativa*, conforme determinado pela política. O caráter deliberativo parece fazer mais sentido quando o poder decisório está investido em entidades com acúmulo e trajetória consolidada na educação ambiental.

A partir de novembro de 2003, quando o Comitê Assessor foi oficialmente instalado (Órgão Gestor da PNEA, 2005a), o Órgão Gestor começou a avaliar a pertinência de inclusão de novos membros no colegiado que representassem a educação ambiental, mesmo que apenas na qualidade de convidados especiais, sem direito a voto. Assim, em novembro de 2005, o Órgão Gestor convidou para participar do Comitê Assessor, a Rede Brasileira de Educação Ambiental, a Rede Universitária de Programas de Educação Ambiental e o Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais; e em 2006, a Agenda 21 Brasileira (Ministério do Meio Ambiente, 2007).

Quanto às tarefas específicas a serem desenvolvidas pelo Órgão Gestor, o artigo 15 da lei enuncia três *atribuições*:

- Definição de diretrizes para implementação em âmbito nacional;
- Articulação, coordenação e supervisão de planos, programas e projetos na área de educação ambiental, em âmbito nacional;
- Participação na negociação de financiamentos a planos, programas e projetos na área de educação ambiental.

Contudo, no artigo 3º do decreto de regulamentação da lei, surge ainda uma lista de onze *competências* do Órgão Gestor que, em tese, deveriam representar um detalhamento daquelas três atribuições anteriormente listadas na lei, mas na realidade, revela-se passível de variadas interpretações. As competências são:

- Avaliar e intermediar, se for o caso, programas e projetos da área de educação ambiental, inclusive supervisionando a recepção e emprego dos recursos públicos e privados aplicados em atividades dessa área;
- Observar as deliberações do CONAMA e do CNE;
- Apoiar o processo de implementação e avaliação da PNEA em todos os níveis, delegando competências quando necessário;
- Sistematizar e divulgar as diretrizes nacionais definidas, garantindo o processo participativo;
- Estimular e promover parcerias entre instituições públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, objetivando o desenvolvimento de práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre questões ambientais;
- Promover o levantamento de programas e projetos desenvolvidos na área de educação ambiental e o intercâmbio de informações;
- Indicar critérios e metodologias qualitativas e quantitativas para a

avaliação de programas e projetos de educação ambiental;

- Estimular o desenvolvimento de instrumentos e metodologias visando ao acompanhamento e à avaliação de projetos de educação ambiental;
- Levantar, sistematizar e divulgar as fontes de financiamento disponíveis no País e no exterior para a realização de programas e projetos de educação ambiental;
- Definir critérios considerando, inclusive, indicadores de sustentabilidade, para o apoio institucional e alocação de recursos a projetos da área não formal;
- Assegurar que sejam contemplados como objetivos do acompanhamento e avaliação das iniciativas em educação ambiental: a) a orientação e consolidação de projetos; b) o incentivo e multiplicação dos projetos bem-sucedidos; e c) a compatibilização com os objetivos da PNEA.

Um comentário a respeito da segunda competência do Órgão Gestor merece ser feito: o decreto afirma que devem ser observadas as deliberações do CONAMA e do CNE, mas não explicita claramente se tais instâncias possuem o poder deliberativo soberano, uma vez que são os órgãos centrais do sistema do meio ambiente e da educação; ou se caberia ao CNE a normatização regulamentar para a educação ambiental no âmbito formal, de acordo com Lipai *et al* (2007), e também ao CONAMA o poder normativo para a educação ambiental informal e não formal. Isso posto, cumpre registrar que a PNEA é omissa quanto à sua competência normativa, aspecto preocupante, dado os vários dispositivos vagos e superficiais que precisam ser normatizados.

Para o âmbito estadual, o artigo 4º do decreto consolida ainda uma outra figura institucional que, apesar de já existir desde 1999, ainda era informal e presente apenas em algumas unidades federativas: as Comissões Estaduais Interinstitucionais de Educação Ambiental (CIEAs). Essas instâncias representam a esfera pública da educação ambiental no âmbito estadual, embora sua composição e função não tenham sido previamente enunciadas nem no decreto nem em documentos legais posteriores. Isso estimulou o Órgão Gestor, que apoiava a criação de CIEAs ou fortalecia as já existentes, a elaborar uma proposta que discriminava qual seria o perfil desejável desses colegiados estaduais, sugerindo diretrizes e modelos de instrumentos legais. A expectativa era de democratizar as CIEAs, a fim de que tivessem poder deliberativo e que fossem representadas de modo paritário entre o poder

público e a sociedade civil, acolhendo os diversos atores que protagonizam as ações em educação ambiental no âmbito da unidade federativa. O documento (Órgão Gestor da PNEA, 2005b) salienta que existe uma aparente superposição de atribuições entre a CIEA e a Câmara Técnica de Educação Ambiental do Conselho Estadual de Meio Ambiente, mas que na verdade, as tarefas são complementares, cabendo à primeira o caráter consultivo sobre as diretrizes estaduais das respectivas políticas e programas, e à segunda, o caráter normativo. À luz de tais recomendações, algumas unidades federativas revisaram a regulamentação de suas CIEAs.

Outra menção feita com relação às atribuições específicas da arquitetura do poder na PNEA está no artigo 16 da lei, o qual determina que os estados, Distrito Federal e municípios, nas suas respectivas esferas de competência e nas suas áreas de jurisdição, devem definir diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental. Ou seja, entende-se que deve haver algum tipo de enquadramento regulador por meio do qual se deve exercer a educação ambiental, e também que os entes federativos possuem a tarefa de defini-los. Finalmente, cabe registrar que a PNEA não menciona nenhuma nova institucionalidade colegiada para a gestão da educação ambiental no âmbito municipal, a exemplo da CIEA.

## **UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

Com base no exposto, verifica-se haver inconsistências tanto na arquitetura do poder propriamente dita, como na definição de atribuições dos entes responsáveis pela gestão político-institucional da PNEA. Uma primeira questão a problematizar é a incongruência dos capítulos e artigos que discorrem sobre a arquitetura do poder da PNEA. Eles estão presentes de forma descontínua ao longo da lei e do decreto, em vez de serem englobados em um único capítulo, facilitando a compreensão do modelo adotado para o exercício do poder na PNEA.

Uma segunda questão é a indefinição acerca de qual estrutura organizacional deve seguir o modelo de gestão político-institucional da PNEA, discriminando objetivamente que instâncias, órgãos ou entidades devem estar presentes na gestão desta política, que tipo de representatividade devem ter, e quais atribuições devem assumir; ou seja, quais são os deveres do exercício do poder na implementação da PNEA.

E aqui se revela um outro traço que sinaliza a precocidade da

PNEA, além dos já levantados em outra ocasião (LAYRARGUES, 2002). Diferentemente de outras leis que definem políticas públicas ambientais nacionais, como a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional de Recursos Hídricos, e a proposta de Política Nacional sobre Mudança do Clima, que respectivamente previram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), e o Sistema Nacional sobre Mudança Climática (SNMC), sem esquecer ainda o próprio Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); a Política Nacional de Educação Ambiental não previu também um Sistema Nacional de Educação Ambiental que representasse o modelo organizacional adotado para a gestão político-institucional da PNEA. Pode-se verificar também que outras leis definidoras de políticas públicas, a exemplo do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e do Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo, também apresentam o mesmo ponto em comum.

Um sistema é um conjunto de elementos estruturados de forma articulada e orgânica, que torna fácil a observação e coordenação de suas múltiplas e mútuas relações. É uma estrutura organizada baseada em unidades integradas, complementares e inter-relacionadas, agrupadas segundo a lógica de suas complementaridades e dependências funcionais, e/ou segundo a lógica de um ordenamento hierárquico em função da distribuição do poder decisório em suas diversas instâncias. Trata-se de um esquema de classificação ou organização sistêmica, que permite estabelecer a inter-relação entre as partes de modo coordenado, para que as respectivas funções que o mesmo pretende executar sejam complementares, sem que ocorram lacunas ou superposições na definição e cumprimento das atribuições e competências da matéria em questão. Trata-se de uma forma de eliminar ou minimizar o conflito de interesses, quando os papéis não são objetivamente definidos e consensuados.

Um sistema de gestão político-institucional pode ser entendido como um modelo organizacional que define a estrutura e o processo de gestão de uma política pública, discriminando quais são as instâncias de poder e suas respectivas composições, e quais são as atribuições e competências, objetivamente definidas. Assim, um sistema discrimina quais são as tarefas específicas ou compartilhadas de cada instância de poder, para coordenar, regulamentar, formular, implementar, monitorar,

fiscalizar, avaliar, deliberar e financiar, entre outras, os programas, planos, estratégias, diretrizes, recursos e indicadores das políticas em suas distintas esferas (federal, estadual, municipal) ou seus diversos âmbitos (os temas pelos quais a educação ambiental pode ser exercida).

Nesse contexto, com o intuito de dar organicidade à execução da PNEA, em julho de 2007, durante a 8ª reunião do Comitê Assessor e o Encontro Nacional de Gestores Estaduais de Educação Ambiental, o Órgão Gestor lançou a proposta de um debate nacional a respeito da criação de um Sistema Nacional de Educação Ambiental (SISNEA), que permita ao país efetuar mais um passo na institucionalização pública da educação ambiental no Brasil, após a instituição da própria PNEA. O documento “Texto-Base: apresentação de uma proposta de um Sistema Nacional de Educação Ambiental” (Órgão Gestor da PNEA, 2007) frisa a necessidade de se adotar um sistema flexível capaz de incorporar novas institucionalidades e de se considerar na gestão da PNEA as dinâmicas e estruturas participativas. O processo conta ainda com outro documento, de apoio ao debate, o “texto problematizador sobre as potencialidades, omissões, contradições e desafios da gestão da Política Nacional de Educação Ambiental”.

Sorrentino (2006) sustenta que a construção do SISNEA mobiliza o Órgão Gestor, e Sorrentino e Trajber (2007) enfatizam a formação como um outro aspecto constituinte do SISNEA, ao fazerem a seguinte afirmação: “queremos construir um sistema articulado, formador, integrado e integrador, capaz de atender à formação permanente e continuada de educadores ambientais populares, nas redes de ensino e nas comunidades, para além da gestão político-administrativa. Um sistema orgânico que contém também a dimensão formadora”. Entendem que o SISNEA seria diferenciado dos demais sistemas, por frisar a dimensão formadora; e contaria com uma base, constituída pelos Coletivos Educadores e as Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vida nas Escolas (COM-VIDAS), para os quais devem convergir os esforços dos demais entes constituintes do sistema, como o Órgão Gestor e o Comitê Assessor, na esfera federal, as CIEAs, na esfera estadual, e os Municípios Educadores Sustentáveis, na esfera municipal.

## **AS NOVAS INSTITUCIONALIDADES NA EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

A PNEA criou três novas institucionalidades: o Órgão Gestor, o

Comitê Assessor e as CIEAs. Mas desde que a PNEA foi instituída, o campo da educação ambiental prosseguiu em seu refinamento institucional. Ou seja, diversas institucionalidades com atuação específica em educação ambiental foram criadas, algumas de modo espontâneo; outras, induzidas pelo poder público.

Ainda em julho de 1999, ano em que foi instituída a PNEA, surgiu uma proposta de criação da Sociedade de Educação Ambiental do Brasil (SEAB), uma associação científica que seria filiada à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, como as demais sociedades científicas (Velasco, 2000). A proposta foi apresentada durante o VI Encontro Estadual de Educação Ambiental do Rio de Janeiro, e chegou-se a realizar uma assembléia geral na UERJ em novembro de 1999, que aprovou seu estatuto e elegeu sua diretoria. Porém a iniciativa não vingou, e a idéia da SEAB não foi mais retomada.

Em 2000 foi criada a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), congregando programas universitários que desenvolvem atividades de pesquisa e formação profissional na pós-graduação, de caráter interdisciplinar e que envolvem a interação ambiente e sociedade. A entidade realiza reuniões bianuais desde 2002 e conta com um GT sobre Meio Ambiente, Sociedade e Educação, reunindo pesquisadores em educação ambiental.

Em 2003, após três anos de articulação e debates entre professores e pesquisadores em educação ambiental alocados em diversos programas de pós-graduação em Educação, que têm na educação ambiental uma linha de pesquisa ou área temática consolidada, foi instituído o Grupo de Trabalho em Educação Ambiental da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (GT-EA/ANPEd). Desde então, o grupo tem organizado uma intensa programação durante as Reuniões Anuais da ANPEd e buscado o diálogo com o Órgão Gestor, convidando-o a participar das Reuniões Anuais. Além disso, foi parceiro do MEC na pesquisa “O que fazem as escolas que dizem que fazem educação ambiental”.

Em 2004 foi criada a Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos (CTEM), que representa a instância do Conselho Nacional de Recursos Hídricos responsável pela proposição de diretrizes, planos e programas de educação em recursos hídricos, entre outras atribuições.

A gestão 2003-2006 do Órgão Gestor da PNEA, na tentativa de

lidar com uma fraca institucionalização da educação ambiental no País, especialmente para dar conta da democracia participativa e de uma territorialidade adequada à escala humana na gestão dessa política, elaborou programas de governo que criaram novas institucionalidades, a exemplo dos Coletivos Educadores e das COM-VIDAS, respectivamente, para o âmbito da educação ambiental não formal e formal; estimulou a criação dos Coletivos Jovens e o desenvolvimento das redes de educação ambiental.

Aliás, pode-se dizer hoje que o modelo de organização social espontaneamente adotado no País entre os profissionais da educação ambiental esteja baseado nas Redes Sociais. São diversas redes de educação ambiental com múltiplos recortes, seja territorial (nacional, estaduais, locais), seja temático (Rede Universitária de Programas de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis, Rede Brasileira de Centros de Educação Ambiental, Rede Brasileira de Educomunicação Ambiental, Rede da Juventude pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade).

Nesse sentido, no contexto do debate sobre a criação de um sistema nacional de educação ambiental, deve-se analisar a pertinência da inclusão dessas novas institucionalidades para compor o sistema, e quais papéis poderiam vir a desempenhar. Porém, é importante destacar que, além do desafio da integração das mencionadas novas institucionalidades ainda não contidas na PNEA, outras provavelmente deverão ser criadas para que o sistema tenha as melhores condições políticas e institucionais de operação, a exemplo do financiamento, de um eventual processo de certificação profissional e de fiscalização do exercício da educação ambiental.

## **FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

Se a PNEA garante a universalização da educação ambiental em múltiplos setores e instituições sociais, a medida exige a presença de profissionais qualificados e disponíveis no mercado de trabalho, com conhecimentos, habilidades e competências próprios de um(a) “educador(a) ambiental” para atuar nas gerências ou departamentos responsáveis pela educação ambiental a serem criados nas entidades. Assim, uma importante decorrência da necessidade do Estado garantir o cumprimento do direito adquirido de acesso universal à educação ambiental, é a necessária formação ou qualificação de recursos humanos

em condições de ocuparem os prováveis novos cargos de trabalho em educação ambiental. Ou seja, nas instituições em que ainda não existem setores com atribuições, recursos financeiros e humanos, além de projetos propriamente ditos em educação ambiental, tais condições terão que ser adequadas para entrar em sintonia com a lei. Com isso, abre-se um significativo mercado de trabalho para a educação ambiental, exigindo do Órgão Gestor a definição de uma política voltada à formação de recursos humanos e ao desenho de critérios e procedimentos de qualificação e certificação profissional, para além da formação de educadores ambientais populares.

## CONCLUSÕES

Por meio da análise da arquitetura do poder na PNEA, percebe-se que existem muitas questões complexas e polêmicas, que merecem ser debatidas e aprofundadas:

- o SISNEA deve se fundamentar na liberdade pelos princípios éticos da responsabilidade sócio-ambiental ou na coerção imposta pelas regras de direito?
- enquanto um sistema de interface unindo o SISNAMA ao sistema de educação, o SISNEA deve adotar a perspectiva do poder diluído ou concentrado, ou seja, transversalizar ou centralizar a gestão pública da educação ambiental?
- como inserir democraticamente na arquitetura do poder da PNEA, os entes enunciados nos artigos 3º e 7º da lei e 1º do decreto, a exemplo dos meios de comunicação de massa, as empresas e as entidades de classe que não tenham apenas função de assessoria ao Órgão Gestor?
- a quem compete objetivamente o exercício do poder deliberativo soberano na PNEA, bem como o poder normativo, avaliativo, de financiamento e de controle social? O Comitê Assessor poderia ter um papel decisório, transformando-se em um Conselho Deliberativo? O CONAMA e CNE deveriam ter um papel normativo?
- que institucionalidade poderia dar conta da formação de recursos humanos, certificação profissional em educação ambiental e fiscalização do cumprimento do exercício da educação ambiental?
- qual papel da Coordenação Geral de Educação Ambiental e dos Núcleos de Educação Ambiental do IBAMA, que apesar de constarem na estrutura administrativa federal, não são mencionados na PNEA?
- deve-se incorporar as Redes de Educação Ambiental, notadamente a Rede Brasileira de Educação Ambiental (REBEA), dada sua abrangência

envolver o território nacional? Pela sua natureza, as redes podem cumprir de modo formal o papel de participação e controle social da PNEA?

- deve-se incorporar as novas institucionalidades que surgiram à medida que o campo da educação ambiental vem se estruturando, a exemplo do GT-EA/ANPEd e da CTEM, ou que surgiram por força indutiva da formulação de programas de governo, a exemplo dos Coletivos Educadores e das COM-VIDAs?
- deve-se articular o Fórum Brasileiro de Educação Ambiental e/ou reeditar a Conferência Nacional de Educação Ambiental, enquanto instâncias que se constituem na democracia participativa?
- como articular as CIEAs com as Câmaras Técnicas de Educação Ambiental dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, para uma melhor definição de papéis sem superposição de competências?
- como descentralizar e municipalizar a educação ambiental?

Políticas normalmente são instituídas para se estabelecer regras de convívio social. Esses enquadramentos normativos estabelecem as formas de convivência em uma sociedade, regulando o modo como uns se relacionam com os outros. O “fazer política” pressupõe a superação de uma relação conflituosa, e o fazer política no contexto democrático pressupõe a existência de uma esfera pública propícia ao diálogo, ao entendimento e à negociação dos interesses em jogo para a gestão dos conflitos, especialmente se o desenho da política girar em torno de relações produtivas e mercantis, ou em torno da conquista de novos direitos, sejam eles civis, sociais ou políticos.

Claro que o real é diferente do ideal, quando deveriam prevalecer situações em que as relações de poder fossem justas e simétricas, para que a nova política não sirva para legitimar e cristalizar justamente as condições de opressão, exploração, injustiça e desigualdade anteriormente existentes. Políticas públicas devem ser a expressão institucionalizada dos direitos conquistados por meio de lutas cidadãs (AGUIAR, 1994).

Ocorre que a política que rege a matéria da educação ambiental não envolve, em tese, qualquer tipo de relação produtiva ou mercantil. E também não é fruto de demandas sociais por novos direitos, porque na ocasião em que foi formulada, não havia ainda um campo estruturado na educação ambiental que demandasse um conjunto de enquadramentos legais para normatizar as práticas em educação ambiental. Sequer havia redes de educação ambiental, ou seja, o campo profissional ainda nem

havia se estabelecido (LAYRARGUES, 2002). Assim, do ponto de vista da gestão de conflitos, essa poderia ser entendida como uma política desnecessária (a não ser que fosse apenas para regular a questão da disciplina de educação ambiental na escola, um tema historicamente polêmico). Trata-se de uma política *concedida* pelo Estado<sup>3</sup>, e não *conquistada* pela sociedade organizada como resultado de demandas sociais, o que pode trazer importantes consequências para a arquitetura do poder de gestão da PNEA. Talvez por isso haja um grande desconhecimento da lei em questão, pois os educadores ambientais sequer estão familiarizados com a PNEA e, assim, não articulam suas atividades para entrarem em sintonia com os preceitos emanados pela lei e não cobram a implementação da política. E com esse desconhecimento, a arquitetura do poder da PNEA se mantém na ordem da invisibilidade, um silêncio que torna o poder invisível. E na medida em que o Órgão Gestor convoca um debate nacional para a criação de um sistema nacional de educação ambiental, é preciso ocorrer um profundo esforço de qualificação para o debate, para que esse movimento não se configure como um mero processo de referendamentação.

O dever de se fazer cumprir a PNEA traz a faculdade ou autoridade do exercício de um poder delegado pela lei, que não se resume unicamente ao poder decisório sobre os grandes rumos e intencionalidades ideológicas ou político-pedagógicas da PNEA, mas ao poder de interferir ou exercer alguma influência em algo, na medida em que os entes com “incumbências” para “executar” a PNEA, que estão na sua “esfera de ação”, na verdade adquiriram a autorização, a permissão para exercer um poder.

O poder pode ser a faculdade ou possibilidade de se exercer alguma influência, domínio ou controle sobre terceiros, promovido por pessoas ou instituições que se encontram em condições ou que tenham a autorização delegada para o exercício do poder designado. Mas o poder não necessariamente deve ser entendido como algo reduzido à proibição, censura, repressão, imposição. Não há motivos para crer que o poder seja

---

<sup>3</sup> Andrade (2003) considera que a PNEA teve um caráter impositivo e, em função disso, buscou verificar junto a profissionais da educação se esse fato poderia acarretar alguma forma de resistência, embora não tenha encontrado consenso nas respostas dos entrevistados. Se há quem considere que a lei veio para ratificar e dar mais credibilidade às práticas já existentes, existem também os que apontam a existência da lei para permitir que se pressione as instituições as quais se negam a trabalhar com a educação ambiental, e há aqueles, ainda, que consideram ter a lei sempre um caráter impositivo, e, portanto, isso não seria uma questão importante.

unicamente um limitador de liberdades, produzindo negações. Ele não é algo intrinsecamente nefasto, um puro limite imposto à liberdade. A noção de poder subjacente a uma política pública não é necessariamente o controle estabelecido numa relação assimétrica e conflituosa de poder marcada pela desigualdade. Claro que é preciso analisar a genealogia da política pública em questão, especialmente se ela foi concedida, e não conquistada por lutas sociais, para avaliar se é essa a situação que se encontra em jogo ou, ao contrário, se é a disposição de um capital de confiança depositado pela sociedade aos detentores do poder identificados no sistema de gestão político-institucional da política, para a realização de fins coletivos e públicos. Será necessário enfrentar a questão do poder na gestão político-institucional da PNEA, para tornar visível e legítima a sua arquitetura do poder, rechaçando o poder em sua expressão controladora, e optando pelo poder na sua expressão construtiva e organizadora.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, R.A.R. de. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília: IBAMA. 1994.

ANDRADE, D.F. de. Alguns aspectos da Lei de Política Nacional de Educação Ambiental do ponto de vista de educadores. In: *Anais do II Encontro de Pesquisa em Educação Ambiental*. São Carlos: UFSCar. 2003.

Brasil. *Lei Federal nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União. 1999.

Brasil. *Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002*. Brasília: Diário Oficial da União. 2002.

FIGUEIREDO, R.A. de. A lei nº 9.795/99 reveste-se de importância para os educadores ambientais brasileiros? In: *Jus Navegandi, nº 52 (11.2001)*. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2312>.

LANFREDI, G.F. *Política ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2002.

LAYRARGUES, P.P. A conjuntura da institucionalização da Política Nacional de Educação Ambiental. In: *OLAM: Ciência e Tecnologia*, ano II, volume 2, número 1. Abril de 2002. [Formato Eletrônico: CD-ROM]

LIPAI, E.M., Layrargues, P.P. e Pedro, V.V. Educação ambiental na escola: tá na lei... In: *Vamos Cuidar do Brasil: conceitos e práticas em educação ambiental na escola*. Brasília: Ministério da Educação. 2007. p. 23-32.

MACHADO, P.A.L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14. edição. São Paulo: Malheiros. 2006.

Ministério do Meio Ambiente. *Relatório de Gestão 2003/2006*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2007.

Órgão Gestor da PNEA. *Programa Nacional de Educação Ambiental*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente / Ministério da Educação. 2005a.

Órgão Gestor da PNEA. *CIEAs: Comissões Estaduais Interinstitucionais de Educação Ambiental. Documento Técnico nº 1*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente / Ministério da Educação. 2005b.

\_\_\_\_\_. Texto-Base: apresentação da proposta de um Sistema Nacional de Educação Ambiental. Brasília: Ministério do Meio Ambiente / Ministério da Educação. 2007.

PEDRINI, A. de G. Uma crítica à proposta legislativa para a criação da política brasileira de educação ambiental. In: *Resumos do Seminário Educação Ambiental e a nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1996. p. 110-112.

\_\_\_\_\_. The National Public Policies with Environmental Education in Brazil: Evolutions and Perspectives. In: Azeiteiro, U. *et al* (Orgs.) *World Trends in Environmental Education*. London: Peter Lang Editors. 2004. p. 115-122.

SAITO, C.H. Política Nacional de Educação Ambiental e construção da cidadania: desafios contemporâneos. In: Ruscheinsky, A. (Org.) *Educação ambiental: abordagens múltiplas*. Porto Alegre: ARTMED. 2002. p. 47-60.

SORRENTINO, M. Do diversionismo cotidiano às Políticas Públicas Nacionais e Internacionais voltadas a enfrentar as Mudanças Climáticas: a formação do educador ambiental popular. In: *Ambientalmente sustentable*. Ano 1, Número 1-2, jun./dez. 2006. p. 39-58.

SORRENTINO, M. e Trajber, R. Políticas de Educação Ambiental do Órgão Gestor. In: *Vamos Cuidar do Brasil: conceitos e práticas em educação ambiental na escola*. Brasília: Ministério da Educação. 2007. p. 13-21.

VELASCO, S.L. Perfil da Lei de Política Nacional de Educação Ambiental. *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*. Volume 02, jan./fev./mar. 2000.

\_\_\_\_\_. Algumas reflexões sobre a PNEA [Política Nacional de Educação Ambiental, Lei nº 9.795 de 27/04/1999]. *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*. Volume 08, jan./jun. 2002. p. 12-20.