



## **O desafio da gestão ambiental municipal: o caso do programa de educação ambiental de Belém.**

Lana Glayce Dias Ferreira Pontes<sup>1</sup>  
Andre Luis Assunção de Farias<sup>2</sup>

**Resumo:** O Programa de Educação Ambiental de Belém- PEAMB é um importante instrumento de política urbana do ponto de vista da gestão ambiental, pois possibilita a construção de propostas de melhorias para a cidade a partir do diálogo entre o governo e sociedade civil. O Objetivo deste artigo é investigar quais as principais estratégias da Secretaria municipal de meio ambiente de Belém- SEMMA para implementar o PEAMB, apontando limites e possibilidades nesse processo. O Trabalho esta organizado em quatro capítulos os quais abordam a contextualização da construção do programa, no segundo as implicações teóricas, no terceiro é apresentado a descrição do programa e no quarto capítulo são analisados os desafios e aplicabilidade deste. O presente teve início com o levantamento bibliográfico sobre o tema, visitas técnicas, entrevistas. Verificou-se que o principal desafio para execução do PEAMB é a definição de metodologias de operacionalização.

**Palavras Chave:** Educação Ambiental. Gestão ambiental. Políticas públicas.

### **The challenge of municipal environmental management: the case of the environmental education program of Belém.**

**Abstract:** The Environmental Education program of Belém- PEAMB is an important instrument of urban policy from the point of view of environmental management, since it allows the construction of proposed improvements to the city from the dialogue between government and civil society. The objective of this article was to investigate the principal strategies of the Secretariat municipal environmental of Belém-SEMMA to implement PEAMB, aiming show limits and possibilities in the process. The work is organized in four chapters. In the first chapter we performed a

<sup>1</sup> Licenciada em Pedagogia pela UFPA, Formação Específica em Gestão Empresarial / UNAMA. Especialista em Gestão de Cidades- NUMA/UFPA, especializanda em Educação Ambiental NUMA/UFPA. Servidora Efetiva SEDUC/PA, ocupando cargo de Vice-Diretora Escolar. E-mail: [lanaferreira7878@gmail.com](mailto:lanaferreira7878@gmail.com)

<sup>2</sup> Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (UFPA, 1999). Especialista em Planejamento e Gestão Pública (Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA, 2001), Msc em Planejamento do Desenvolvimento (UFPA/NAEA, 2003) e Dr. em Desenvolvimento Socioambiental (UFPA/NAEA, 2008). Atualmente é professor efetivo da Universidade Federal do Pará/Núcleo de Meio Ambiente (UFPA/NUMA), pertence ao Programa de Pós Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia – PPGEDAM. E-mail: [andre2016farias@gmail.com](mailto:andre2016farias@gmail.com)

contextualization of the construction period of the programas regards the influence of federal management, state and municipal construction of public environmental policies. The second, analyzes the theoretical implications of the municipal environmental management and environmental education institution. On the third is given its description. And, finally, the fourth chapter analyzes the challenges of the applicability of this. It was verified that most important challenge to be put into practice is the definition of operational methodologies.

**Keywords:** Environmental Education. Environmental Management. Public Policy.

## **INTRODUÇÃO**

O interesse pelo tema se deu depois da realização da disciplina de Políticas Públicas Ambientais e a Cidade, na qual despertou o interesse em estudar sobre os desafios da gestão ambiental municipal, especificamente sobre o Programa de Educação Ambiental de Belém- PEAMB, como também pela minha experiência na Secretaria de Estado de Educação do Pará na coordenadoria de educação ambiental.

Dessa forma, a pesquisa é relevante para observar como uma política ambiental toma forma na gestão de uma capital da Amazônia, considerando as especificidades socioambientais desta.

Portanto, o objetivo geral deste trabalho é investigar quais as principais estratégias da Secretaria municipal de meio ambiente de Belém- SEMMA para implementar o PEAMB, apontando limites e possibilidades neste processo.

Não obstante tivemos como objetivos específicos diagnosticar a realidade do programa, analisando-o dentro de uma perspectiva de Gestão ambiental municipal. Ora enfocando SEMMA como executora, ora outras instituições.

A pesquisa em questão foi orientada por uma abordagem institucionalista para aprofundamento do assunto, dando relevância aos conceitos de gestão municipal, instituição e educação ambiental sob o enfoque principal de Henri Acselrad, Thomas R. Dye, Claudete de Castro Silva Vitte, Henrique Leff e Frederico Loureiro, como também visitas técnicas na SEMMA-Belém, na qual foi feita a coleta e análise de dados das entrevistas com técnicos e atores sociais relevantes que fizeram parte do processo de construção do programa para obtenção de resultados. Foram feitos ainda, registros fotográficos e anotações do funcionamento de algumas ações do PEAMB durante as visitas técnicas.

No decorrer do estudo foi identificado que a SEMMA- Belém, especificamente, tem dificuldade na realização das ações do PEAMB. Devido à quantidade de técnicos na equipe que é insuficiente considerada a demanda do programa, mesmo a cidade possuindo

um arcabouço legal que de certa forma, fortaleça a aplicabilidade do programa, ainda assim outras questões funcionam como obstáculo a sua execução.

O presente trabalho está organizado em quatro capítulos. No primeiro capítulo foi realizada uma contextualização do período de construção do programa no que se refere às influências da gestão federal, estadual e municipal na construção das políticas públicas ambientais, no segundo são analisadas as implicações teóricas sobre a gestão municipal ambiental, instituição e educação ambiental, no terceiro é apresentada a descrição do PEAMB, e no quarto capítulo são analisados os desafios à aplicabilidade deste e posteriormente as considerações finais do trabalho.

### **CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL: Cenário apropriado para a elaboração e aplicabilidade do PEAMB.**

No âmbito nacional no ano de 1991 e 1992, o Ministério da Educação- MEC e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente- IBAMA, criaram dois departamentos para operacionalizar as ações de educação ambiental, que foram a Coordenadoria de Educação Ambiental- COEA do MEC, a Divisão de Educação Ambiental do IBAMA, e também os núcleos estaduais de educação ambiental- NEA's.

Ainda em 1992 foi construído o tratado de EA- Educação Ambiental para as sociedades sustentáveis e responsabilidade global elaborado por educadores ambientais, jovens e pessoas ligadas ao meio ambiente de vários países do mundo, publicado durante a primeira jornada de Educação Ambiental, em 1992, vinte anos após a Conferência de Estocolmo, durante o Fórum Global, evento paralelo a ECO-92- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento- CNUMAD, mais conhecida como Rio-92 e também como “Cúpula da Terra”, que reuniu mais de cem chefes de Estado que buscavam meios de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e proteção do ecossistema da Terra.

Na Rio-92, 179 países acordaram e assinaram a agenda 21 Global, um programa de ação baseado em um documento de 40 capítulos, que pode ser considerado como a mais abrangente tentativa de promover em escala planetária um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”.

Em 1994 o programa nacional de educação ambiental- PRONEA foi aprovado, tendo a participação do Ministério do Meio Ambiente- MMA, IBAMA, MEC, Ministério da Ciência e Tecnologia- MCT e Ministério da Cultura- MC. Em 1996 houve a criação da Câmara Técnica de Educação Ambiental do CONAMA- Conselho Nacional de Meio

Ambiente e dos Novos Parâmetros Curriculares do MEC os quais incluem a educação ambiental como tema transversal no currículo escolar, além da instalação da comissão interministerial de educação ambiental no MMA.

Em 1999 foi aprovada a Lei 9.597/99 que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, além da criação do Programa Nacional de Educação Ambiental- PNEA, foi lançado em 2000 o Sistema Brasileiro de Informação sobre Educação Ambiental e Práticas Sustentáveis – SIBEA, pelo MEC e em 25 de junho de 2002 foi aprovado o Decreto de número 4.281 que regulamenta o PNEA.

Na década de 90 percebe-se um esforço da política nacional em articular o MEC e MMA com o objetivo de fortalecer a execução da educação ambiental no país

No ano de 2003 assume a presidência da república Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2006 Lula se reelege e permanece no poder até 2010. O SISNAMA- Sistema Nacional de Meio Ambiente torna-se realidade.

Durante a Rio +20 no ano de 2012 foi assinado o documento das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental em todos os níveis de ensino, através da resolução nº. 2 de 15 de junho de 2012.

Na esfera Estadual, em 1986 a Educação Ambiental surgiu como instrumento de gestão no Estado, através da Secretaria de saúde Pública- SESPA, na Divisão de Ecologia e Saúde que tinha o objetivo, “*convencer as pessoas a não transgredirem a legislação*” (PEAMB, 2004,p.11).

Em 1990 é criado o departamento de meio ambiente da SESPA, com ações pontuais, em 1991 foi instituída a Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente- SECTAM.

Em 1995 foi criada a Lei Ambiental do Estado do Pará, nº 5.887, a qual no artigo 87 estabelece os princípios para efetivação da Educação Ambiental no Estado do Pará, reforçado, segundo PEAMB em 1996 pela aprovação do Plano Estadual de Educação Ambiental.

Em 1999 foi criada a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental do Estado do Pará- CINEA (atualmente CIEA- Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental), através do decreto nº 3.632, de 3 de setembro de 1999 com o objetivo de implementar o Programa de Educação Ambiental do Estado do Pará -PEAM, lançado em 2000.

Em 1994, foi criada a Lei municipal 7.700/94 que cria a Fundação Bosque, Praças, Parques e jardins do Município de Belém -FUNVERDE, depois de quatro meses,

modificada pela Lei municipal de N°.7.729/94 que passa a ser denominada de Fundação de Parques e Áreas verdes de Belém.

Em 1995 foi criado o Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorte Moreira, em Outeiro *“representando uma importante iniciativa na implementação da Educação Ambiental no município de Belém, tanto a nível de educação formal, como não formal, desenvolvendo ações educativas junto à comunidade em geral”* (PEAMB, 2004, p.12).

Em 1997 assume a prefeitura de Belém, o candidato eleito pelo Partido dos Trabalhadores, Edmilson Rodrigues e neste mesmo ano é implantada na FUNVERDE a Coordenadoria de Articulação Educacional e Comunicação Social- CAECS, responsável pelas ações de educação ambiental desenvolvidas pela fundação.

Em 2000, na primeira gestão do Prefeito Edmilson Rodrigues, a FUNVERDE passou a ser órgão central da política pública ambiental para Belém, já na segunda gestão do governo em questão, a FUNVERDE foi extinta e foi criada a secretaria Municipal de Meio Ambiente, SEMMA, instituída pela Lei 8.233 de 31 de janeiro de 2003 e junto com esta foi criada a Coordenadoria de Educação Ambiental e Desenvolvimento Comunitário-CEADC que dá continuidade as ações da CAECS, principalmente no processo de criação do PEAMB que já vinha sendo construído democraticamente desde 2001, na FUNVERDE.

A Lei 8.899 de 2011, que estabelece a política municipal de resíduos sólidos.

Os instrumentos municipais necessários para implementação da política de meio ambiente, estão definidos no artigo 73 da Lei 8.655/2008, dando ênfase nos incisos I e VIII que tratam da questão das normas, padrões, critérios e parâmetros relativos a qualidade ambiental e da educação ambiental respectivamente.

## **IMPLICAÇÕES TEÓRICAS SOBRE A GESTÃO MUNICIPAL AMBIENTAL: INSTITUIÇÃO E EDUCAÇÃO AMBIENTAL.**

### **GESTÃO AMBIENTAL**

Belém pode ser considerada como uma cidade que expressa desequilíbrios sociais, econômicos, espaciais, ecológicos que ocasiona baixa qualidade de vida aos seus moradores e que podem afetar em escalas maiores as cidades vizinhas, o país e o planeta.

Belém concentra aproximadamente 1,8 milhões de habitantes, situada nas proximidades da linha do equador, tem um clima quente e chuvoso, relevo baixo com boa parte do território situado em áreas “de baixada”, estas ocupadas geralmente por populações de baixa renda que convivem com a insuficiência de coleta de lixo, escassez de sistema de esgoto

sanitário e uma reduzida proporção de água tratada (Belém Sustentável, 2003, p. 19).

Diante dessa realidade a gestão ambiental municipal tem papel fundamental na busca de um ponto de equilíbrio geral entre os ecossistemas, buscando formas de regulamentação dos níveis de intervenção humana sobre o meio ambiente com “métodos sustentáveis” (Acsehrad, 2001, p. 131). Desse modo “a preservação do equilíbrio dos ecossistemas se constitui assim como um bem público que só poderia ser regulado na esfera política, à luz do interesse coletivo, caracterizado por processos democráticos de legitimação”. (Acsehrad, 2001, p. 131).

A gestão municipal ambiental é importante nesse processo de construção de novas técnicas e relações econômicas e de produção, como também da preservação e valorização do patrimônio natural/cultural/histórico da cidade com o objetivo da melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos. Nesse sentido é necessário o desenvolvimento do arcabouço legal municipal, ou seja, o poder público municipal gerar sua legislação.

Outro fator importante na gestão municipal ambiental são os movimentos sociais para a preservação do meio ambiente, pois a participação efetiva da população possibilita o combate à degradação ambiental através das instituições populares de participação, que podem ser observadas no PEAMB através dos núcleos de educação ambiental distrital-NEAD, rádios comunitárias, ONGs com o objetivo de “*otimizar as decisões relacionadas com o interesse da coletividade, em especial as relacionadas com a sadia qualidade de vida*” (BANUNAS, 2003.p.54)

A participação popular organizada segundo BANUNAS (2003, p.54):

Poderá gerar espontaneamente a colaboração da coletividade, de forma direta ou indireta, na preservação dos recursos naturais, desencadeando todo o processo sistêmico do desenvolvimento sustentável e a melhoria na sadia qualidade de vida.

A participação do povo de forma organizada através de instituições de participação direta nos processos decisórios, de levantamento de diagnóstico e outros são de suma importância nos resultados das políticas públicas ambientais, pois motivam o comprometimento dos cidadãos no que estão participando, funcionando como agentes multiplicadores de novas práticas em coerência com o desenvolvimento, crescimento econômico e qualidade de vida de todos.

Um fator importante e que deve ser considerado pelos gestores municipais com relação à participação popular nos processos decisórios “*é necessária à qualificação para que não seja a coletividade excluída de seu processo*” (BANUNAS, 2003, p.55), ou seja, o

poder público deverá preparar a coletividade, instruí-la com relação aos assuntos de sua cidade que estão em questão, possibilitando esclarecimentos prévios, retirada de dúvidas para que participem de maneira efetiva e crítica das audiências públicas.

Na experiência do OP- Orçamento participativo em Belém, na primeira Gestão do prefeito Edmilson Rodrigues, “a prefeitura de Belém teve suas ações fundamentadas através de slogans ou chamadas, tais como: dar um futuro às crianças e aos adolescentes; sanear Belém; Saúde para todos; revitalizar Belém; transporte humano e participação popular; tendo o OP como prática de gestão” (FARIAS, 2004, p. 80,81). Percebe-se nesse momento a ampliação da compreensão da cidade por parte do povo, como organismo maior e não apenas com uma visão restrita a seus bairros e distritos.

A participação popular possui duas faces na perspectiva do poder municipal, uma é a de garantir o controle e participação do povo nas ações do governo e a outra é que esta também é uma forma de controlar os movimentos sociais por parte do governo, uma estratégia de controle dos movimentos sociais, já que estes ficam enfraquecidos devido o deslocamento de seus líderes dos núcleos dos movimentos para uma discussão mais próxima com o poder público, como por exemplo, no caso do PEAMB, os líderes dos NEAD's passam a ter uma sala para desenvolvimento de suas atividades no Palácio do Bolonha, prédio da prefeitura municipal.

A articulação entre as esferas econômicas, social e ambiental por uma Gestão Municipal com foco sustentável e democrático que contemple um desenvolvimento equilibrado e justo para os cidadãos das cidades em articulação com o poder público municipal, estadual, federal e demais instituições da sociedade civil, é de fundamental importância em uma gestão com foco ambiental democrático.

Um tal desenvolvimento, para a construção do qual políticas ambientais integradas concorrerem, democratizando a base material da sociedade, apoiar-se-ia nas possibilidades oferecidas pela variedade de biomas, ecossistemas e demais configurações territoriais, ou seja, na diversidade de saberes dos sujeitos sociais que se referenciam a esses territórios.(ACSELRAD, 2001, p.53)

Colocando a cidadania como condição do desenvolvimento, uma gestão municipal descentralizada que se realiza com base nas potencialidades do espaço territorial da cidade através de políticas públicas que reconheçam as especificidades regionais do território e das culturas com vistas a diminuir a exclusão social e a destruição ambiente.

## INSTITUIÇÃO

A análise do PEAMB foi feita a partir da ótica do modelo institucional que irá sugerir algumas causas e consequências gerais do programa, indagando sistematicamente que impacto as características institucionais da SEMMA- Belém têm nos resultados deste.

Dye (2010, p.141) “afirma que as atividades políticas geralmente giram em torno de instituições governamentais específicas- o congresso, a presidência, os tribunais, os Estados, os municípios e assim por diante e que essas instituições oficialmente estabelecem, implementam e fazem cumprir as políticas públicas”. No caso do programa, a principal instituição gestora é a SEMMA- Belém. *Assim as políticas públicas necessitam das instituições governamentais que lhes legitimam, tornando-as obrigações legais, universalizando-as, ou seja, governam toda a sociedade e monopolizam o uso legítimo da força, na qual o governo pode prender os violadores de suas políticas* (Dye, p.141). Dessa forma deve haver um estímulo aos indivíduos e grupos sociais organizados, por parte das instituições, em participarem das audiências públicas, fóruns sociais e demais instrumentos de diálogo entre o poder público e a sociedade de maneira geral com o objetivo da construção de políticas públicas que reflitam as necessidades territoriais, culturais e econômicas de suas cidades.

É importante considerar que as “instituições refletem padrões de comportamento de indivíduos e grupos e que estes podem afetar as políticas públicas, ou seja, as instituições podem facilitar ou dificultar algumas políticas, favorecendo alguns interesses e desfavorecendo outros” (DYE, 2010, p.141). Como o programa foi criado em junho de 2004, no período da segunda gestão do prefeito Edmilson Rodrigues, candidato do partido dos trabalhadores, na época, as instituições refletiam o caráter democrático da gestão municipal e desde 2005 até a presente data a gestão municipal é de caráter centralizador o que também dificulta a execução do programa, já que a instituição reflète as características da gestão municipal e conseqüentemente não prioriza o diálogo com a sociedade civil, previstos no programa.

Segundo North (apud.Tayoshima,1999, p.99), define instituições *como sendo regras, formais ou não formais, criadas pelos indivíduos para regular as interações entre eles e a sociedade, tendo como papel principal a redução de incertezas existentes no ambiente, criando estruturas estáveis que regulem a interação entre os indivíduos, não significando que elas não possam ser modificadas e nem que ela seja eficiente em suas funções*. Para ele determinados arranjos institucionais conduzem a desempenhos favoráveis, enquanto que outros não.

Desta forma podemos afirmar que a matriz institucional influencia diretamente a operacionalidade ou não de políticas ou programas governamentais já que elas de certa forma definem padrões de interação com a sociedade, ou seja, se tiverem um caráter mais democrático, o diálogo com a sociedade civil e a operacionalidade de políticas e programas com tendências mais participativas terão essa estrutura como aliada, porém se for de tendência tecnocrática, no caso do PEAMB, a instituição não facilitará a aplicabilidade deste devido o antagonismo das tendências e formas de gestão previstas entre o programa e a instituição.

Houve também o incentivo a criação das rádios comunitárias, estas começaram a ser pensadas aqui em Belém no governo do prefeito Edmilson Rodrigues, como instrumento de voz do povo, para divulgação de suas necessidades, como veículo de educação e informação do povo nos bairros, também como canal de comunicação entre a gestão e a sociedade civil, sendo um forte instrumento de democratização da comunicação na cidade. Porém como relatou a Diretora atual da rádio Cabana FM, Sra. Laélia Britto Freitas, *“o processo de legalização das rádios é muito burocrático e demanda dinheiro e para as associações comunitárias esse processo torna-se uma grande dificuldade, porém na gestão do prefeito Edmilson Rodrigues, foi dado todo apoio, foi pensado a criação das rádios, a fundação delas e toda a estrutura para que fossem criadas”*. Na Rádio Cabana são transmitidas informações de cunho socioeducativo, notícias importantes para comunidade, sendo as rádios um excelente canal de comunicação entre governo e sociedade.

Não podemos desconsiderar que geralmente as políticas públicas estaduais e municipais são construídas com base nas políticas públicas da esfera federal. Assim, analisar estes impactos é de grande importância na análise entre as instituições e as políticas públicas, já que estas refletem as tendências da gestão hierárquica em cada esfera de poder. No caso específico do PEAMB essa influência da esfera federal pode ser observada na forma como o programa foi construído e estruturado, *“pautado em “possibilidades”, isto é, o projeto de cidades constrói-se pela ação conjunta dos diferentes atores que interferem na vida urbana, cujo pressuposto é uma estrutura de poder menos concentrada”* (Carvalho, 2009, p.26), consideremos também que na década de 90 o governo federal uniu esforços para fortalecer a Educação Ambiental, através de Construção de instrumentos legais e aproximação do ministério do Meio Ambiente e da Educação dentre outros eventos de cunho Nacional que estavam acontecendo. Assim, a própria

construção do PEAMB neste período, foi reflexo também deste movimento pela Educação Ambiental no âmbito federal.

A gestão municipal da cidade, depois do governo do povo, segue um padrão de gestão Tecnocrática, ou seja, centralizadora sem diálogo e participação cidadã.

O Tipo de Gestão Tecnocrática estrutura-se sobre um projeto de cidade ideal, construído em um círculo estreito de agentes participantes que o “determinam” e fundado em valores e interesses socialmente restritos. Para sua realização, o pressuposto é a concentração de poder coerente a um processo de decisões tomadas de forma centralizada. (CARVALHO, 2009, p.26).

Conseqüentemente esse padrão se estende as instituições do governo municipal, o que conseqüentemente afetam as políticas públicas, haja vista que as instituições refletem valores e interesses econômicos e sociais que de certa forma impulsionam ou não ações de cunho democrático como o PEAMB.

## EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Já têm um tempo que a consciência e necessidade de transição para uma realidade sustentável vêm se tornando cada vez mais patente em todo o planeta. “A dinâmica destrutiva do sistema se mantém e se aprofunda a despeito do avanço das discussões sobre a necessidade de preservação/conservação dos bens naturais e dos investimentos nesse campo” (Silva, 2010, p.45). Fato este justificável pela realidade crítica na qual nos encontramos como a pobreza, mudanças climáticas, dentre outros fatores decorrentes da “ação humana, do consumo irracional dos recursos naturais como causas fundamentais da insustentabilidade do planeta.

Segundo Leff (2006, p.76):

A transição para a sustentabilidade não é o desenvolvimento de uma história natural ou o desdobramento de uma essência ecológica do mundo, mas a abertura para uma alternativa social; e isso supõe demonstrar a racionalidade econômica e instrumental orientada para a gestão dos serviços ambientais e o risco ecológico, para construir uma racionalidade ambiental fundada nos potenciais ecológicos; nas identidades, nos saberes e nas racionalidades culturais que dão lugar à criação do outro, da diversidade e da diferença, para além das tendências dominantes, objetivadas na realidade que se encerra sobre si mesma em um suposto fim da história.

Diante deste cenário, a educação ambiental se fortalece como um dos instrumentos para construção de saberes, valores e práticas que pode estar sendo trabalhada em espaços formais e não formais em parceria com os diversos ramos da sociedade. Possibilitando com

o coletivo a construção de uma nova mentalidade e ética essenciais para melhor qualidade de vida de todos. Função esta legitimada pela constituição federal no artigo 205.

Art. 205- A educação, direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.(TOLEDO et al, 2007, p. 65)

A Constituição Federal também legitima sobre o equilíbrio e promoção da educação ambiental, que pode e deve ser trabalhada no currículo escolar e demais setores da sociedade. Assim, o papel da Educação Ambiental é muito bem definido por Loureiro como instrumento de transformação de valores e práticas individuais e coletivas que passam a se constituir como etapas do fazer educativo:

Deste modo, informar, conhecer, mobilizar, organizar e agir no cotidiano passam a se constituir como etapas do fazer educativo, e não a educação em si isoladamente, como se afirma no senso comum. Logo, a educação implica e é implicada por processos teóricos e práticos políticos, culturais e sociais que redefinem os valores que são considerados, a uma dada sociedade, adequados a uma vida digna e sustentável (ou não) (LOUREIRO, 2012, p.71)

Sendo esse movimento ambiental um fenômeno, segundo Loureiro (2012), que se materializa em sociedade, em suas tendências afinadas e antagônicas no que se refere entendimento humano na natureza e que reflete, “as insatisfações com os padrões societários e as incertezas quanto aos riscos futuros ganham dimensões que vieram a influenciar agentes sociais de todos os países.” (Loureiro, 2012, p.71).

Neste cenário as políticas públicas de educação ambiental se “consolidam, questionando a concentração urbana e a insalubridade de vida em cidades não planejadas e inchadas e propondo uma ação política radical e articulada, entre os diferentes movimentos sociais contemporâneos, capaz de levar a ruptura com a sociedade industrial capitalista” que não tem como pressuposto a participação popular nas decisões e planejamento de suas cidades como também qualidade da vida humana no planeta (LOUREIRO, 2012, p.71).

Não cabe somente a educação ambiental a transformação dos padrões de consumo e relações sociais, mas de uma ação conjunta da sociedade em todos os seus níveis, econômicos, jurídico, executivo, educacional, saúde pública e sociedade civil de maneira geral, de uma proposta central para o desenvolvimento que não seja o econômico.

Uma gestão comprometida com os valores ambientalistas e que priorize políticas de educação ambiental, pode ser considerada como passaporte para o desenvolvimento social justo e possíveis mudanças, de estruturas sociais e valores que poderão desencadear, a sustentabilidade, conceituada segundo Leff (2001, p.15) como “sustentabilidade ecológica,

que aparece como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica para a sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro questionando as próprias bases da produção”.

Assim o PEAMB, dentro deste contexto, surge como forte ferramenta política para essa tomada de consciência e possibilidade de práticas sustentáveis na cidade de Belém, pois “*considera-se a educação ambiental como estratégia fundamental na implementação e consolidação de políticas voltadas para solução dos problemas estruturais que afetam a população, baseada na democracia com justiça social, participação e controle social sobre a gestão pública*”. (PEAMB, 2004, p.5). No dizer de Loureiro (2012) as constatações, no “olhar” de educador ambiental, reafirmam a validade da perspectiva crítica e emancipatória, precisamente por esta entender que é necessário uma ação educativa, integral e articulada a outras esferas da vida social para que se consolidem políticas públicas democráticas e iniciativas capazes de levar a rupturas com o modelo contemporâneo de sociedade.

É primordial que a gestão tenha como pressuposto na construção e implementação de programas e políticas públicas de educação ambiental a perspectiva crítica e emancipatória, que se realiza através da interação entre a sociedade civil e o poder público, como desafio para a transposição de limites, padrões sociais, econômicos e culturais das cidades.

Podemos observar alguns “problemas ambientais que se manifestam nos altos níveis de poluição do ar nas cidades, nos problemas de abastecimento e qualidade da água, na erosão e salinização dos solos, no aquecimento global do planeta” (Leff, 2010, p.20) dentre outros, podemos dizer que são reflexo:

De cada passo da construção nacional, no uso do território como na constituição das instituições políticas, o interesse de poucos impôs-se ao mundo de todos. Desde a conquista colonial, passando pela ocupação das terras indígenas, pela exploração dos recursos naturais pela metrópole, pela formação intersticial de um mercado doméstico, o trabalho de muitos fez do território brasileiro um mundo para poucos (ACSELRAD, 2001, p.75).

Desta forma as políticas de educação ambiental deveriam ter um lugar de destaque na gestão das cidades no que se refere na contribuição para melhoria da qualidade de vida e resgate do equilíbrio ambiental nas cidades, pois possibilita essa mudança de valores na relação homem com o meio, através da tomada de consciência crítica e emancipatória porém o que se observa é que mesmo com todos as estratégias de gestão e instrumentos legais, no âmbito das esferas municipais, estaduais e federais, ela ainda permanece em

lugar de pouco destaque, devido ao pouco conhecimento, ou não, por parte do poder público e a sociedade e maneira geral, de seu real potencial como instrumento de gestão em busca de cidades sustentáveis, sendo o PEAMB reflexo disso, ou principalmente pela questão da centralidade econômica como norteadora das ações governamentais.

## **A COMPLEXIDADE DO PROGRAMA PEAMB**

Segundo o documento base do PEAMB, este foi construído por uma decisão da prefeitura municipal de Belém, sob a coordenação da FUNVERDE, atualmente SEMMA, em coletividade com a sociedade civil organizada num processo participativo envolvendo diversos segmentos sociais da cidade tais como instituições públicas, organizações não governamentais, comunitárias, religiosas e instituições públicas e privadas de ensino, que compuseram um grupo de trabalho responsável pela condução do processo.

O PEAMB tem como diretrizes a transversalidade, sustentabilidade, descentralização, Integração que visa o trabalho integrado na busca de ações concretas que favoreçam a comunidade local, bem como a participação da comunidade na definição e execução dessas ações; informação, partindo do princípio da democratização dos meios de comunicação de massa; democratização através da aproximação da relação entre poder público e sociedade, participação popular, que deverá ser estimulada, potencializada pela educação ambiental, controle social sob a gestão pública.

Quanto à formulação, implementação, fiscalização e avaliação das políticas ambientais, tratando-se da política de educação ambiental, têm-se os Grupos de Trabalho do PEAMB (GT-PEAMB) em nível da cidade e os NEAD's (Núcleos de Educação Ambiental Distritais) a nível distrital que constituem-se em instrumentos de controle social sob a gestão pública.

Os diversos órgãos públicos, segmentos sociais, empresariais na Política do PEAMB, tem como proposta possibilitar o diálogo entre a gestão municipal, segmentos sociais e a comunidade em geral na realização das ações que se relacionam com a política de gestão ambiental e que tem a educação ambiental como um fator de promoção de articulação dessas ações, beneficiando a população de forma integral, visando uma cidade com qualidade de vida para todos.

Em sua estrutura o programa esta organizado em órgão gestor, composto por nove órgãos governamentais, dentre eles a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), Secretaria Municipal de Educação (SEMEC); Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), Secretaria Municipal de Saúde (SESMA), Fundação Centro de Referência em

Educação Ambiental Prof. Eidorfe Moreira Escola Bosque (FUNBOSQUE) e outros, que tem como principal atribuição a coordenação da política de educação ambiental para a cidade; o Comitê Assessor que é um órgão de caráter consultivo, composto por um representante de instituições governamentais e entidades de diversos segmentos sociais, tais como ONGs, rádios comunitárias, conselho da cidade, ministério público; a CIMEA, um órgão de controle social dentro do programa que engloba o poder público municipal, instituições de ensino, pesquisa e extensão, as representações da sociedade civil organizada que se relacionam com a educação ambiental, tendo como atribuição implementar, propor, acompanhar e avaliar a política de educação ambiental, tendo como base o programa, podendo atualizar de forma democrática/participativa o PEAMB, outro componente da estrutura são os NEADs- Núcleos de Educação Ambiental Distrital.

### **DESAFIOS À APLICABILIDADE DO PEAMB – O PAPEL DA SEMMA**

Atualmente o programa vem sendo trabalhado pela SEMMA em ações pontuais da Coordenadoria de Educação Ambiental e Desenvolvimento Comunitário-CEADC, principalmente via solicitação por ofício de instituições governamentais, não governamentais e sociedade civil de maneira geral. Sendo esta, a instituição onde o programa começou a ser pensado, integrante do Órgão Gestor, responsável pela coordenação dessa política, não consegue operacionalizar o programa conforme proposta do documento base de 2004, em ações planejadas e discutidas democraticamente com a sociedade civil.

O trabalho da instituição, no que se refere a educação ambiental, concentrou-se na questão do cuidado com a destinação de resíduos<sup>3</sup> e a utilização da água dos rios para banho e outras necessidades. Estas ações, segundo o PEAMB deveriam ter sido planejadas posteriormente em reuniões de estudo e planejamento entre os órgãos do programa, porém como referido anteriormente, as ações tem sido realizadas mediante solicitações via ofício por parte das comunidades, sujeitas a aprovação do órgão gestor, no caso a SEMMA.

Nas empresas que solicitam visita da SEMMA também é trabalhada a questão dos resíduos sólidos: destinação, reaproveitamento, coleta seletiva, consequência do lixo no meio das ruas para a saúde da população, consumo consciente, desperdício e divulgação de números de contatos úteis. Conforme proposta de campanhas educativas, no documento

---

3 Ação reforçada pelo resultado da pesquisa do senso de 2010 do IBGE, na qual Belém foi classificada como a quarta cidade mais suja do País.

base do programa, de combate ao desperdício dos recursos, poluição no setor produtivo público, privado formal e informal.

As ações frequentes nas escolas municipais, discussões com a CIEA (antiga CIMEA) que engloba atualmente, em sua estrutura, diversas instituições públicas da esfera federal, estadual e municipal, anteriormente faziam parte, apenas as instituições municipais, no que se refere ao setor público, privadas e representações da sociedade civil que discutem as políticas de educação ambiental, também não vem sendo realizadas.

A Formação de Agentes Ambientais nos distritos e a educação continuada de professores da rede municipal de ensino e de técnicos das instituições públicas e privadas como multiplicadores de novas práticas e valores educativos ambientais nos diversos espaços da cidade fazem parte desse leque de propostas que não chegam a execução.

Outra situação identificada é a problemática articulação entre os órgãos gestores do PEAMB, que são compostos por nove secretarias e que deveriam desenvolver suas ações de educação ambiental de maneira conjunta, o que não ocorre, pois as ações se concentram na SEMMA, que tem atividades focadas nas questões de resíduos sólidos e que em suas demandas aciona a SESAN. Observa-se um isolamento por parte da SEMMA.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De acordo com o estudo realizado sobre o programa de educação ambiental do município de Belém podemos observar que a construção do programa se deu em um momento em que a gestão urbana possuía um caráter participativo/democrático o que influenciou na sua origem, que em sua construção priorizou a participação popular, refletindo esta característica para o momento da operacionalização. Fato este observado no documento base, o qual propõe a participação da sociedade civil organizada, em especial nos NEADs, pois institucionaliza a participação dos líderes de cada bairro da cidade, de organizações não governamentais e outras da sociedade civil em geral no processo. De caráter deliberativo e consultivo, podendo propor, fiscalizar e avaliar as políticas de educação ambiental para Belém.

Algumas questões são identificadas no decorrer do estudo como limitadoras ou entraves para execução do programa, dentre elas podemos citar primeiramente a questão da participação popular nas deliberações deste, o que não vem ocorrendo. Desde o seu surgimento que as ações de educação ambiental são realizadas por solicitações diretas enviadas à SEMMA, via ofício, por escolas, empresas, associação de moradores, sem um estudo prévio a ser realizado pelos órgãos constituintes da estrutura do mesmo, no qual

deveria ser feito um levantamento de necessidades nos vários lugares da cidade, através das reuniões de planejamento das ações de educação ambiental.

Outra questão é com relação a desarticulação entre as instituições. Fato este observado, principalmente, entre as instituições que fazem parte da estrutura do referido, conforme documento base, órgão gestor, comitê assessor, CIMEA, NEADs. Estes não vem planejando suas ações, não fazem levantamento de necessidade de ações de educação ambiental, nas áreas de atuação de suas respectivas competências, como também não se comunicam para realização destas. Atuando de formas isoladas e conseqüentemente enfraquecendo a estrutura base do PEAMB. Exceto entre a SEMMA e SESAN que tem um número de ações, em parceria, considerável, porém apenas no momento da execução destas, sem estudo prévio das reais necessidades de cada espaço, atuando apenas no atendimento de solicitações externas e pontuais.

O que não fica muito bem definido no decorrer do documento de criação é a definição das etapas de operacionalização deste, ou seja, como este seria de fato colocado em prática, quais as atribuições reais de cada instituição dentro do programa. A definição destas, como cada instituição poderia interligar-se uma com a outra na realização das ações, período das reuniões para planejamentos anuais, discussões e deliberações em geral. O esclarecimento de como, quando, onde estas reuniões devem ser realizadas, o ‘passo a passo’ da operacionalização do PEAMB é algo que exige maior especificidade.

A insuficiência de corpo técnico dentro da secretaria municipal de meio ambiente é também um ponto de dificuldade no cenário atual, haja vista o tamanho da cidade e conseqüentemente o volume de demandas a serem atendidas. De modo mais abrangente, não podemos deixar de citar, em relação às questões políticas tradicionais, centralizadoras e que resistem ao diálogo aberto com a sociedade civil, na construção de políticas públicas, como possibilidade para uma gestão democrática. Assim, sendo o PEAMB de caráter democrático/participativo, possivelmente representa objeto de negação por parte de gestões com tendências tradicionalistas.

A criação da Lei nº 8.767/10 que representa o arcabouço legal da institucionalização do programa, mesmo só sendo criada, seis anos após a sua construção, não deixa de ser a garantia legal para o real funcionamento deste. Porém com relação a este fato, temos uma via de mão dupla, ou seja, o fato de ter sido regulamentado seis anos após sua criação é inegavelmente um fator que não garantiu sua imediata execução, porém a partir do momento da sua regulamentação, esta garante a sociedade o direito a uma política de educação ambiental que obrigatoriamente deve ser operacionalizada.

Diante desses fatores o programa pode ser fortalecido dentro de algumas possibilidades, dentre elas a própria democracia, que garante o diálogo entre o governo e a sociedade na construção de políticas públicas que busquem atender as necessidades da população de cada localidade. Na qual a gestão deve buscar formas de regulamentação dos níveis de intervenção humana sobre o meio ambiente.

Podemos observar que as políticas a nível nacional influenciaram o movimento pela educação ambiental a nível estadual e municipal, especificamente com a construção do PEAMB, porém assim como na esfera nacional, na esfera municipal, podemos perceber a dificuldade de aproximação entre os órgãos gestores municipais de meio ambiente e educação, que permanecem em suas ações separadas, sem valorizar a importância de cada instituição na operacionalização da educação ambiental. Esse fato se confirma também, através da não execução do programa.

Outra possibilidade para funcionamento desta política pública é trazer as discussões referentes à educação ambiental para as pautas dos movimentos sociais. Através da aproximação por parte das instituições governamentais, especificamente da SEMMA e demais órgãos constituintes do órgão gestor do programa, com as associações de moradores, ONGs e outros.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Políticas Ambientais e Construção Democrática. In. **O Desafio da Sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo. Editora Perseu Abramo, 2001.

BANUNAS, Ioberto Tatsch. **Poder de polícia ambiental e o município**. Porto alegre: Sulina, 2003.

BELÉM. Lei nº 655/08, de 30 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/>>. Acesso em 13 junho. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº.8.767/10, de 21 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/>>. Acesso em 16 julho. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.899/11, de 26 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/>>. Acesso em 13 junho. 2013.

BRASIL, Flávia; SILVA, Gustavo; CARNEIRO, Ricardo; ALMEIDA, Mariana. Gestão democrática das cidades e instituições participativas: tendências no contexto brasileiro recente. **Economia Global e Gestão**, Lisboa, v.17, n 1, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/>> acesso em 16 julho 2013

BRASIL / Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes curriculares nacionais para a Educação Ambiental; Resolução n. 2, de 15/6/2012, Brasília: MEC, 2012.

- DYE, Thomas R. "Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas". In: **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm, organizadores. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. Edição, 2010.
- FARIAS, Rosa Sulaine Silva. **Planejamento e Gestão Participativos em Belém-PA: O Congresso da Cidade (2001-2004)**. 2004. 142 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.
- GADOTTI, Moacir. **Economia Solidária como práxis pedagógica**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. Trad. de Sandra Valenzuela. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- LEFF, Enrique. **Discursos Sustentáveis**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.
- LOUREIRO, C.F.B. **Sustentabilidade e Educação: Um olhar da ecologia política**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.
- LOUREIRO, C.F.B. **Trajectoria e Fundamentos da Educação Ambiental**. São Paulo: Cortez Editora, 2012.
- NORTH, D.C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.
- PARANAGUÁ, Patrícia [et al.]. **Belém Sustentável**. Belém: Imazon, 2003.
- Programa de Educação Ambiental para Belém- PEAMB, de junho de 2004. Disponível em: < [http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/eaufs/legis/pa/PrMEA\\_belem.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/eaufs/legis/pa/PrMEA_belem.pdf) >. Acesso em 13 de junho de 2013.
- SILVA, M.G. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético-político ao serviço social**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.
- TOLEDO, A.; L. WINDT, M. C. S.; CÉSPEDES, L. (org.). **Vade Mecum Saraiva**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- TOYOSHIMA, Silvia Harumi. **Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das idéias de Douglass North**. Estudos Econômicos, São Paulo, 1999.
- VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana: discussões teórico-metodológicas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

*Submetido em: 24-08-2016.*

*Publicado em: 07-12-2016.*