



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
RECURSOS NATURAIS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL NA AMAZÔNIA – PPGEDAM



FIDELIS JR. MARTINS DA PAIXÃO

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PARA A
GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS NATURAIS NO ESTADO DO PARÁ: Um
Estudo de Caso do Município de Paragominas**

Belém
2017

FIDELIS JR. MARTINS DA PAIXÃO

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PARA A
GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS NATURAIS NO ESTADO DO PARÁ: Um
Estudo de Caso do Município de Paragominas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, sob orientação da Profa. Dra. Marilena Loureiro.

Belém
2017

Dados Internacionais de Catalogação- na-Publicação (CIP)
Biblioteca do Núcleo de Meio Ambiente/UFPA

Paixão, Fidelis Jr. Martins da

A política de educação ambiental como instrumento para a gestão integrada dos recursos naturais no estado do Pará: um estudo de caso do Município de Paragominas / Fidelis Jr. Martins da Paixão. - 2017.

Orientadora: Marilena Loureiro da Silva.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Belém, 2017.

1. Educação ambiental - Paragominas (PA). 2. Política pública. 3. Gestão ambiental - Paragominas (PA). I. Silva, Marilena Loureiro da, orientadora. II. Título.

CDD 23 ed. 372.357098115

FIDELIS JR. MARTINS DA PAIXÃO

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PARA A
GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS NATURAIS NO ESTADO DO PARÁ: Um
Estudo de Caso do Município de Paragominas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, sob orientação da Profa. Dra. Marilena Loureiro.

Dissertação defendida e aprovada em 16 de março de 2017.

Conceito: _____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dr. Marilena Loureiro da Silva

Profa. Dra. Luiza Carla Girard Mendes Teixeira

Prof. Dr. Alexandre de Gusmão Pedrini

Para:

Jônatas Eli, meu filho.

AGRADECIMENTOS

Apreendi com um mestre que “é bom amigos a gente ter”, pois as amizades são fundamentais em nosso percurso de vida. Por isso quero registrar minha gratidão à minha mãe Vasty Martins Ataíde, que acima de tudo é uma amigona; à minha orientadora Marilena Loureiro, que me animou e apoiou nos momentos de crise, com sua tranquilidade e acuidade intelectual peculiar; ao meu coordenador de Programa, Thomas Mitschein, que sempre me auxilia a enxergar com mais clareza quando as águas parecem turvas; ao casal de amigos que me acolheu e ajudou a enxergar o trilho, quando mais necessitei: Carlos Siqueira e Eliana Veiga; e ao Natalino e Sirley, que foram compreensivos e solidários num momento difícil durante o mestrado. Aos gestores da administração pública municipal de Paragominas por terem cedido os dados e interagido com as necessidades da pesquisa, especialmente as Secretarias Municipais de Educação e Assistência Social. Aos mestres do PPGEDAM/NUMA por terem compartilhado essa trajetória acadêmica.

“(...) É preciso que o pesquisador parta de uma prática de cidadania para refletir e teorizar sobre os problemas que vê e não partir de uma teorização prévia que nem sempre corresponde à realidade no processo de desenvolvimento da pesquisa”.

Pedrini e Saito, 2014

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo analisar a educação ambiental como uma política pública implementada pelo Município de Paragominas na gestão dos recursos naturais locais, como resposta à grave crise social, econômica, ecológica e cultural que aquela comunidade atravessou na última década. Paragominas, em que pese suas peculiaridades, é um espaço geopolítico representativo da realidade ambiental e dos conflitos que o uso dos recursos naturais enseja na região Amazônica, fruto do modelo de desenvolvimento que gerou a crise ambiental e a desigualdade social. Suas dinâmicas sociais, econômicas, culturais e políticas assentaram-se sobre um ciclo inicial de exploração dos recursos florestais, seguido da tônica do desmatamento e exploração da pecuária, com a conseqüente queda das atividades a partir da escassez desses recursos naturais, com a busca por novas alternativas para o desenvolvimento local nos ciclos seguintes. A resposta de Paragominas a essa crise tornou-se conhecida nacionalmente, tendo gerado uma política pública de envergadura estadual, denominada de “Municípios Verdes”, merecedora uma análise acurada, que identificou e tipificou os Ciclos de Política Pública à luz das teorias sobre gestão de recursos naturais, educação ambiental como campo de articulação entre o saber e a ética e das tipologias de políticas públicas. Ao fim, apresenta elementos para uma proposta de regulamentação dos programas de educação ambiental pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Palavras-chave: Educação Ambiental, Políticas Públicas, Gestão.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze environmental education as a public policy implemented by the Municipality of Paragominas in the management of local natural resources in response to the serious social, economic, ecological and cultural crisis that the community has experienced in the last decade. Paragominas, despite its peculiarities, is a geopolitical space representative of the environmental reality and the conflicts that the use of natural resources causes in the Amazon region, fruit of the development model that generated the environmental crisis and social inequality. Its social, economic, cultural and political dynamics were based on an initial cycle of exploitation of forest resources, followed by the tonic of deforestation and exploitation of livestock, with the consequent fall of activities due to the scarcity of these natural resources, with the search for New alternatives for local development in the following cycles. Paragominas's response to this crisis became known nationally, having generated a state-wide public policy, called "Green Municipalities", deserving of an accurate analysis, which identified and typified the Public Policy Cycles in the light of theories on management of Natural resources, environmental education as a field of articulation between knowledge and ethics and the typologies of public policies. Finally, it presents elements for a proposal to regulate environmental education programs by the National Environmental Council.

Key words: Environmental Education, Public Policies, Management.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - <i>Ranking</i> dos 10 maiores PIBs <i>per capita</i> , entre os Municípios do Estado do Pará, a preços de mercado corrente 2010	40
---	----

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas	51
Figura 2 – Categorias de Atores Sociais	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas
CEDAC	Comunidade Educativa
CIEA	Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental
CNE	Conselho Nacional da Educação
CNEA	Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas
CNRH	Conselho Nacional dos Recursos Hídricos
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CT	Câmara Técnica
CTEA	Câmara Técnica de Educação Ambiental
DEA	Departamento de Educação Ambiental
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCC	Painel das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PBA	Programa Básico Ambiental
PCA	Programa de Controle Ambiental
PEA	Programa de Educação Ambiental
PEAAF	Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar
PEAMB	Política de Educação Ambiental Municipal
PEAT	Programa de Educação Ambiental dos Trabalhadores
PIB	Produto Interno Bruto
PMEA	Política Municipal de Educação Ambiental
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPCDAm	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
ProNEA	Programa Nacional de Educação Ambiental
REBEA	Rede Brasileira de Educação Ambiental
SD	Sequências Didáticas
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SEMMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SINCOMPAR	Sindicato dos Comerciantes de Paragominas
SINDISERPA	Sindicato das Empresas Madeireiras do Município de Paragominas
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPRP	Sindicato dos Produtores Rurais de Paragominas
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TNC Brasil	The Nature Conservancy do Brasil
UC	Unidade de Conservação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO RESPOSTA NUM CENÁRIO DE COMPLEXIDADE CRESCENTE	23
1.1. O Estado da Arte da Educação Ambiental como campo de conhecimento e ação	23
1.2. A Educação Ambiental no Sistema Normativo Brasileiro	28
2. PARAGOMINAS: UM TERRITÓRIO IMERSO NO CONTEXTO AMAZÔNICO E NACIONAL	35
3. POLÍTICAS PÚBLICAS NUM CONTEXTO DE COMPLEXIDADE.....	43
3.1. O Estado da Arte do Binômio Estado e Políticas Públicas	43
3.2. A integralidade e a complexidade da resposta local de Paragominas aos desafios propostos	59
3.2.1. A Identificação do Problema	59
3.2.2. A Formação da Agenda	60
3.2.3. Formulação de Políticas	61
3.2.4. Tomada de Decisões	61
3.2.5. Implementação	63
3.2.6. Avaliação	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS	72
ANEXOS	79

INTRODUÇÃO

Analisar a educação ambiental em interseção com o campo da política pública, constituiu-se num desafio motivador para a elaboração deste trabalho. Isso porque o estudo analítico das políticas públicas tem se tornado numa importante referência para seu aprimoramento e avaliação da relação entre o Estado e a Sociedade (Wu et al, 2014). Concomitante com esse fato, a educação ambiental é um campo de ação pública de certa forma recente, tanto é que somente em junho de 2012 o Ministério da Educação homologou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (BRASIL, Ministério da Educação, Conselho Nacional da Educação, 2012) e sua estruturação como política pública local tem dado seus primeiros passos. As redes de educação ambiental, formadas de forma descentralizada e democrática pelas várias regiões do país, constituídas pelos mais diferentes atores sociais que interagem nesse campo, têm apresentado uma contribuição relevante na implementação da política nacional de educação ambiental e durante o VIII Fórum Brasileiro de Educação Ambiental, realizado em dezembro de 2014 em Belém (PA), ressaltaram o tema como relevante e urgente para análise, avaliação e intervenção. O Grupo de Pesquisa em Educação, Cultura e Meio Ambiente – GEAM, juntamente com o Núcleo do Meio Ambiente – NUMA e o Programa Interdisciplinar Trópico em Movimento, todos vinculados a Universidade Federal do Pará, tem propiciado um espaço de investigação da educação e gestão ambiental e de elaboração e execução de projetos e programas de educação ambiental. A somatória desses elementos fortaleceu e deu suporte para a motivação de execução dessa pesquisa que parte do mal-estar decorrente dos conflitos socioambientais e da crise ambiental sofrida pelo planeta.

Uma das maiores crises da modernidade, senão a mais relevante, é esta crise ambiental, acompanhada do aprofundamento das desigualdades sociais, que necessitam de urgente superação, pois colocam em risco a continuidade da vida e a perpetuação das espécies. O momento atual é marcado pela maior preocupação registrada historicamente com as questões relacionadas à defesa e proteção do meio ambiente, natural e cultural, das mudanças climáticas e com os riscos socioambientais globais.

Inúmeras foram as Conferências Oficiais da ONU, desde Fontainebleau, na França, em 1948, quando foi criada a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), passando pela Conferência de Estocolmo, em 1972, por Tbilisi, na Geórgia, em 1977, pela divulgação do Relatório “Nosso Futuro Comum” ou “Relatório Brundtland” em 1987, com a

realização da “Cúpula da Terra”, no Rio de Janeiro, em 1992, até desaguar nas Conferências sobre Mudanças Climáticas, sucessivas entre 2007 a 2012 e inúmeras outras iniciativas, todas visando formular respostas e pactuar procedimentos para enfrentamento dessa crise (Silva, 2008).

Respostas e procedimentos que não necessariamente têm dado conta do desafio de reverter a situação da degradação ambiental e do aprofundamento das desigualdades sociais, pois ao contrário do que ideologicamente se pretende, o conhecimento científico e as teorias conciliatórias, pretensamente neutros, têm sido insuficientes para enfrentar as causas fundantes dessa crise planetária, assentada nas condições históricas e concretas que o capitalismo se conformou, incapazes, portanto, de construir novas práticas econômicas, culturais e sociais, centrados em paradigmas transformadores e emancipatórios do ser humano na sua relação alienada da terra e do meio ambiente.

Nesse sentido, a articulação da ética ambiental com a educação vem constituindo laços identitários de uma cultura ambiental, de um campo conceitual político-ambiental, que mesmo em meio a disputas internas sobre a sua tipologia, tem prevalecido a compreensão socioambiental de construção de comunidade de vida, ou de construção de relações de interação permanente entre a vida humana social e a vida da natureza. O Ministério da Educação (MEC), cabe ressaltar, tem adotado essa visão ao definir as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (BRASIL, Ministério da Educação, 2012).

No dizer de Pedrini (2011, p. 90) “a educação ambiental se insurge num contexto derivado do uso inadequado dos bens coletivos planetários em diferentes escalas espácio-temporais”. Situar a educação ambiental no marco referencial legal implica em conhecer o sistema normativo brasileiro, com seus diferentes diplomas legais, que através de suas determinações jurídicas irão, ou deveriam, balizar a execução das ações da educação ambiental nos diversos espaços e momentos do poder público e da sociedade brasileira. A Constituição Federal, diploma maior desse quadro de ordenamento jurídico, estabelece em seu artigo 225 que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem comum de todo o povo brasileiro, um direito a ser usufruído pela atual e pelas futuras gerações, responsabilizando a todos, poder público e sociedade, com o dever de cuidar e zelar pela sua preservação (BRASIL, Constituição Federal, s/d). Decorrente desse princípio maior, o inciso VI do parágrafo primeiro do mesmo artigo, determinou como incumbência do poder público, a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

A educação ambiental aqui, portanto, é posta como uma política pública que visa assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para isso ela foi estruturada através da Lei Federal 9795, de 27 de abril de 1999 (BRASIL, 2014), que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, definindo seu escopo conceitual “entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” (BRASIL, 1999, art. 1º), expressando os princípios básicos e os objetivos fundamentais da educação ambiental, em consonância com o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global (BRASIL, 2014).

Há aqueles que situam o surgimento da educação ambiental como política pública no Brasil com o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente, criada através da Lei 6938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 2014). Mas foi a partir da Lei 9795/1999 (BRASIL, 2014) que a educação ambiental passa a ser componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades de todo o processo educativo, escolar ou não. Assim, todos se tornam sujeitos do direito a educação ambiental e sua incumbência recai sobre o poder público, sobre as instituições educativas públicas e privadas, sobre os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (nas esferas Federais, Estaduais e Municipais), os meios de comunicação de massa, as empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas, assim como a sociedade em geral, conforme estabelecem os artigos 2º, 3º e 7º da Lei 9795/1999 (BRASIL, 2014).

O Programa Nacional de Educação Ambiental - ProNEA, articulado em conjunto pelos Ministérios da Educação e do Meio Ambiente, através do Órgão Gestor da Política Nacional do Meio Ambiente, ao reafirmar as diretrizes e os princípios, estabeleceu a missão e os objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental, através de cinco linhas de ação e doze estratégias, que dão escopo a um Sistema Nacional de Educação Ambiental, a partir dos quais se estabelece a base da análise do objeto dessa Dissertação do Mestrado Profissional em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local.

O Sistema Nacional de Educação Ambiental é parte integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA - e atua de forma articulada com outros sistemas nacionais, tais como o Sistema Nacional de Educação, o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, além de outras políticas setoriais federais, como o Plano Nacional de Mudança do Clima, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Nacional de Saneamento Básico, consolidando e reconhecendo da

educação ambiental como instrumento indispensável para uma gestão política e administrativa integrada e para a garantia de um meio ambiente equilibrado e saudável.

Apesar da nomenclatura “Sistema Nacional de Educação Ambiental” não ser citada legalmente, é o que se pode depreender a partir da análise dos artigos 14, 15 e 16 da Lei 9795/1999 (BRASIL, 2014) e do Decreto n. 4281, de 25 de junho de 2002 (BRASIL, 2002), que regulamentou a Política Nacional de Educação Ambiental, a partir da criação do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental, integrado pelos Ministérios da Educação (através da Coordenação Geral de Educação Ambiental) e do Meio Ambiente (através da Diretoria de Educação Ambiental), de um Comitê Assessor com formato de colegiado que propicia a participação e o controle social, com o objetivo de assessorar o Órgão Gestor, determinando que Estado e Municípios, nas suas esferas de competência e áreas de jurisdição, definam diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental.

O Órgão Gestor, através do Comitê Assessor, tem estimulado os Estados a criarem as CIEAS – Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental como espaço público de participação e controle social na formulação, implementação e avaliação dos projetos, programas e políticas públicas da área, e ainda com o papel de mapear a situação da educação ambiental na sua unidade federativa, promover o intercâmbio de informações, o debate de opiniões e a sistematização de propostas de ação, aproximando a diversidade dos atores sociais do campo da educação ambiental. A expectativa do Órgão Gestor e do Comitê Assessor é que as CIEAS sejam interlocutoras de suas unidades federativas junto ao governo federal nos assuntos pertinentes à educação ambiental e que apoiem e incentivem a criação desses tipos de espaços públicos colegiados nos Municípios (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, 2006).

Paragominas é um dos Municípios que implementou a educação ambiental como política pública visando fortalecer a gestão dos recursos naturais locais, os laços identitários da comunidade e promover mudança de atitudes e valores na comunidade, visando assegurar o meio ambiente saudável e equilibrado como um direito de todos os munícipes. A questão norteadora, ou problema posto, é: Como a política pública de educação ambiental se constituiu e contribuiu com o desenvolvimento local do Município de Paragominas? Quais mecanismos possibilitaram sua articulação e implementação com as demais políticas públicas locais?

Analisar a Política de Educação Ambiental do Município de Paragominas, no Estado do Pará, visando identificar os elementos de sua integração com os demais instrumentos de gestão dos recursos naturais, com as políticas setoriais afins e sua contribuição ao

desenvolvimento sustentável local, é o objetivo central desta pesquisa e dissertação. São objetivos específicos: i) Avaliar no Município selecionado os mecanismos e instrumentos pelos quais a educação ambiental foi implementada na gestão dos recursos naturais locais; ii) Compreender e analisar de que forma a Política Municipal de Educação Ambiental - PME - se integrou aos demais Programas e Políticas locais, tais como as de educação, cultura, agricultura, mineração, saúde e gestão ambiental; e, iii) Apresentar elementos sugestivos à Câmara Técnica de Educação Ambiental - CTEA - do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA - que contribuam com a regulamentação de programas de educação ambiental.

Pelo fato de Paragominas ter se tornado um referencial da região Amazônica, a ponto do Programa Município Verde ter se tornado num programa de âmbito estadual pelo atual governo do Estado é que se considerou oportuno estudar esse processo ali ocorrido, conforme expressa o Governo do Estado do Pará:

O Programa [Municípios Verdes] foi inspirado na experiência bem-sucedida do município de Paragominas que, em 2008, lançou o projeto Município Verde, onde enfrentava a questão do desmatamento a partir de um pacto com a sociedade local e com diversas ações empreendidas por parceiros atuantes no município (prefeitura, sindicatos dos produtores rurais, ONGs, trabalhadores, Ministério Público Federal, dentre outros). A iniciativa foi exitosa, de tal forma que, em 2010, Paragominas foi o primeiro município da Amazônia a sair da lista do desmatamento, reduzindo em mais de 90% as taxas locais de desmatamento e degradação florestal (Whately, 2013, p. 23).

Sobre a metodologia para a pesquisa, cabe aqui ressaltar a preocupação apresentada por Pedrini e Saito (2014, pp. 37, 40) de que “como a educação ambiental (EA) perpassa por variados saberes, ela termina tendo seus limites metodológicos difíceis de se determinar” e que “tem emergido de consenso entre os educadores ambientais é a necessidade de amadurecimento das questões teórico-metodológicas na pesquisa em educação ambiental”, afirmando, por fim a necessidade do cuidado para que não se confunda a educação ambiental com o ativismo socioambiental ou com a divulgação científica.

Ainda sobre o referencial teórico e paradigmático para a presente pesquisa, inspirou-nos os aportes metodológicos da ecopedagogia, que, segundo Ruscheinky e Bortolozzi (2014, p. 48), busca uma integração entre disciplinas, dando significado às redes de atores sociais em ação, problematizando as relações de poder, ressaltando que “uma análise da totalidade não pressupõe o aprofundamento de todos os aspectos envolvidos no objeto de estudo, mas a capacidade de dialogar com todos os fragmentos das relações sociais”. Da teoria da complexidade extraiu-se a compreensão de que o método se constrói “na medida em que o processo do conhecimento sobre a realidade pesquisada avança, distinguindo-se por ser capaz

de articular o que está separado e de unir aquilo que está dissociado”. Complementa essa compreensão a visão de que, na teoria da complexidade, a totalidade é mais do que o somatório das partes internas, como resultante das interconexões de seus elementos em um processo dinâmico de evolução não linear, que se renova na configuração de um novo todo” (Tommasiello et al, 2014, p. 85).

Isto posto, cabe expor, com base nas definições de Machado et al (2014), que a presente pesquisa constituiu-se na modalidade qualitativa, nas tipologias bibliográfica e de campo, com a metodologia de estudo de caso, incluindo em diferentes e interligadas etapas: a leitura bibliográfica, o levantamento documental gerado pelos órgãos responsáveis pela PMEIA no Município proposto (leis, decretos, planos, relatórios, material didático-pedagógico produzido especificamente para o programa), elaboração de roteiro semiestruturado, entrevista em campo com os principais *stakeholders* envolvidos no programa, análise dos dados e sistematização dos relatórios e texto final.

Num primeiro momento deu-se o levantamento e leitura de material teórico sobre políticas públicas, educação ambiental, gestão de recursos naturais, governança ambiental, Amazônia e desenvolvimento territorial e sustentável, assim como instrumentos normativos federais e estaduais da política de meio ambiente e de educação ambiental (leis, decretos, resoluções, relatórios e textos analíticos).

Num segundo momento, em atividade de campo, deu-se o levantamento e análise documental dos instrumentos normativos municipais (Lei Orgânica, leis ambientais, decretos, regulamentos) e demais materiais, tais como programas, relatórios, material didático e pedagógico produzidos no âmbito municipal que incidem sobre a política de educação ambiental e gestão dos recursos naturais locais. Para análise do material, foram consideradas as seguintes questões norteadoras: a) origem das demandas que originaram a criação do Programa Municipal de Educação Ambiental (PMEIA) e como deu a sua entrada na pauta política municipal; b) instrumentos que definiram, se consta da Lei Orgânica, da Lei Ambiental Municipal e/ou de Lei específica, decreto ou demais instrumentos jurídicos; c) existência de espaço coletivo de deliberação e avaliação da PMEIA, como é formado, com quais atores e como é sua dinâmica de funcionamento; d) se ações de capacitação são permanentes ou eventuais, qual seu público-alvo e que tipo de material didático e pedagógico é utilizado; e, e) se as ações do PMEIA são executadas de forma interinstitucional, se seu enfoque é crítico, participativo e aberto, e quais os mecanismos de avaliação e mensuração dos resultados.

Ainda no segundo momento também foram realizadas entrevistas individuais (Anexo 1) com roteiros semiestruturados, questões abertas, aplicados aos principais agentes públicos envolvidos no programa e nas políticas municipais setoriais, especialmente os secretários municipais, diretores de órgãos, coordenadores de programas, departamentos, escolas e unidades de gestão correlacionadas, além de coordenadores de organizações comunitárias. Também foi realizada uma entrevista coletiva com alunos do curso de aperfeiçoamento “A Escola e a Cidade: políticas públicas educacionais”, ofertado na ocasião pela Universidade Federal do Pará, Grupo de Estudos em Educação, Cultura e Meio Ambiente – GEAM. O roteiro continha as seguintes questões norteadoras: a) qual instituição e segmento o entrevistado representa ou integra; b) a visão do entrevistado sobre meio ambiente e o papel da educação ambiental; c) como se deu seu envolvimento com o PMEa; d) considera o ambiente de construção e execução da PMEa é participativo, colaborativo ou restritivo?; e) se pode citar ações executadas no âmbito da PMEa que tiveram interface com sua instituição/segmento; e, f) se pode citar casos ou dados que a PMEa contribuiu com transformação, mudanças e desenvolvimento local.

Na etapa final procedeu-se a análise do material coletado e, a partir da abordagem teórica e conceitual apresentada, elaborado e apresentado o relatório final do projeto de pesquisa em formato de dissertação do mestrado.

Na elaboração final do relatório, no formato desta dissertação, buscou-se apresentar o resultado dos estudos e da pesquisa que está estruturada da seguinte forma:

No primeiro capítulo o tema da pesquisa é apresentado de forma contextualizado, com uma fundamentação geral sobre o papel da educação ambiental frente a crise ambiental sofrida em todo o planeta na contemporaneidade, seguido do problema, objetivos, da metodologia da pesquisa e apresentação da dissertação.

No segundo capítulo é apresentado o estado da arte da educação ambiental como campo de conhecimento e ação e discutida sua posição como resposta ao cenário de crescente complexidade socioambiental, além de ser apresentada no sistema normativo, visando fornecer o embasamento adequado para compreendê-la como uma política pública relevante.

No terceiro capítulo, o Município de Paragominas é apresentado e caracterizado no contexto da crise socioeconômica e ambiental global e discutido o papel que é reservado para Amazônia num projeto de desenvolvimento nacional, com suas dinâmicas e contradições.

No quarto capítulo são apresentados o estado da arte e os elementos teóricos que conceituam o papel do Estado e o Ciclo das Políticas Públicas, com sua conceituação, tipificação e características, com base nas teorias mais contemporâneas sobre políticas

públicas. Também são apresentados os dados sobre a Política Municipal de Educação Ambiental de Paragominas, analisados à luz do referencial teórico explicitado.

Por fim, nas Considerações Finais apresenta-se de forma sucinta um painel geral da discussão da pesquisa, dos dados analisados da PMEIA de Paragominas e um produto a ser apresentado a Câmara Técnica de Educação Ambiental (CTEA) do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que são elementos recomendados para a proposição de uma Resolução que visa estabelecer as bases técnicas e regulamentar os Programas de Educação Ambiental.

Este trabalho encerra-se nas Referências, com a apresentação da bibliografia utilizada.

1. A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO RESPOSTA NUM CENÁRIO DE COMPLEXIDADE CRESCENTE

1.1. O Estado da Arte da Educação Ambiental como campo de conhecimento e ação

A educação ambiental tem se proposto e se legitimado como uma prática educativa primordial para a construção de uma sociedade igualitária e de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Legitimação, essa, decorrente das lutas empreendidas pelos movimentos sociais que questionam o modelo dominante de organização da sociedade. Contudo, a educação ambiental é um processo em construção, não havendo conceituação consensual a seu respeito. Decorrendo, em consequência, práticas educacionais muitas vezes reducionistas, fragmentadas e unilaterais da problemática ambiental e de uma abordagem despolitizada e ingênua.

Deve-se buscar respostas consistentes para a crise da modernidade, através da compreensão e da ressignificação da relação dos seres humanos com a natureza, afirmando como valor ético-político orientador um projeto de sociedade onde se possa construir relações simétricas entre os interesses da sociedade e os processos naturais, o que necessariamente levaria ao rompimento com o paradigma naturalista e com a ideia de progresso representativa do uso ilimitado e irracional dos recursos humanos ou, em outras palavras, com a superação da dicotomia entre natureza e sociedade.

Marcada pela tradição naturalista que fragmenta a análise da realidade e estabelece a dicotomia entre natureza e sociedade, a educação ambiental em seu surgimento se prestou a um papel de explicitar os processos físico-químico-biológicos dos fenômenos naturais, engendrada fortemente pelo objetivo preservacionista e movida pelo senso estético nos anos 50, tendo evoluído posteriormente para o enfoque no bem-estar, a partir dos primeiros sinais da crise ecológica emitidos nos anos 60-70, chegando ao século atual tendo assumido o compromisso ético-político a partir de uma visão socioambiental complexa e interdisciplinar que analisa, pensa, organiza o meio ambiente como um campo de interações entre a cultura, a sociedade e a base física e biológica dos processos vitais, ou seja, o meio ambiente como espaço relacional, em que a presença humana, longe de ser percebida como extemporânea, intrusa ou desagregadora, aparece como um agente que pertence à teia de relações da vida social, natural, cultural e interage com ela.

Cabe a indagação, diante de políticas, planos, programas, projetos e ações de educação ambiental na região Amazônica, se seu arcabouço conceitual tem rompido ou reproduzido a

visão naturalista de base aristotélica que reflete uma dicotomia entre natureza e artifício, no dizer de Valladares (2009) ou se tem avançando para o paradigma socioambiental, em que o meio ambiente é concebido como espaço relacional, avançando num projeto educacional de construção de uma cidadania responsável, voltada para culturas de sustentabilidade socioambiental, partindo de uma educação onde o atributo “ambiental” não especifica um tipo de educação, mas se constitui num elemento estruturante que demarca um campo político de valores e práticas cidadãs, responsáveis, críticas, participativas, em que cada sujeito aprende com conhecimentos científicos e com o reconhecimento dos saberes tradicionais, possibilitando, assim, a tomada de decisões transformadoras a partir do meio ambiente integral no qual as pessoas interagem, como quer o Ministério da Educação (Brasil, 2012), enfim, uma educação ambiental transformadora e emancipatória, capaz de promover uma ética e uma cidadania plenas e fundantes de novos padrões civilizatórios.

É necessário e relevante identificar os principais aspectos que compõem o ideário das propostas de educação ambiental como uma das dimensões do processo educacional e da gestão ambiental, partindo do pressuposto que podemos ter diferentes projetos educacionais que refletem e são reflexos de diferentes “visões sociais de mundo” Guimarães (2013), em um espectro que alcança das visões mais conservadoras as mais críticas. O caráter conservador compreende práticas que mantém o atual modelo de sociedade; o crítico, o que aponta a dominação do Ser Humano e da Natureza, revelando as relações de poder na sociedade, em um processo de politização das ações humanas voltadas para as transformações da sociedade em direção ao equilíbrio socioambiental.

Um projeto conservador, comportamentalista, assentado em bases liberais, acredita que a transformação da sociedade é consequência da transformação de cada indivíduo, visto como seres em absoluta autonomia; a transformação depende da vontade individual. Nesta concepção as relações sociais são secundarizadas no trabalho pedagógico, enfocando o indivíduo e a mudança de seu comportamento em uma visão atomizada. Em uma concepção crítica de educação, acredita-se que a transformação da sociedade é causa e consequência (relação dialética) da transformação de cada indivíduo, há uma reciprocidade dos processos que propicia a transformação de ambos. Nesta visão, educando e educador são agentes sociais que atuam num processo de transformações sociais e nesse processo se transformam; portanto, o ensino é teoria prática, é práxis. Aqui a compreensão e atuação sobre as relações de poder que permeiam e estruturam a sociedade são priorizadas, significando uma educação política, que nos faz perceber e ser os sujeitos que somos na história.

São as tensões e formulações conceituais desses dois polos que estão em confronto na análise dos procedimentos de educação ambiental como política pública municipal, tornando emergente a reflexão sobre conceitos aparentemente consensuais, como os de sustentabilidade, cidadania e até mesmo de uma educação ambiental que não explicita seus paradigmas. No dizer de Guimarães (2013) a homogeneização de uma categoria travestida em um falso consenso vela conflitos decorrentes de relações assimétricas de poder, que geram dominação/exclusão neste modelo de sociedade e retira o caráter crítico, problematizador e questionador desta categoria. Cabe também identificar as armadilhas paradigmáticas, no sentido entendido por Morin (2011) limitadoras da compreensão da complexidade da realidade e do potencial transformador da ação política e pedagógica de cada pessoa ou organização.

Ao atentar para o campo da análise de políticas públicas, sob a luz das tensões e formulações conceituais de Guimarães (2013) e Morin (2011), cabe referir-se a proposição de Secchi (2011) de que a educação ambiental se caracteriza como uma política pública por possuir dois elementos fundantes: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Numa abordagem multicêntrica, considerando como atores do campo dessa proposição as organizações privadas, os organismos multilaterais, as organizações não governamentais, as redes de políticas públicas juntamente com os atores estatais, protagonistas da proposição no estabelecimento da política de educação ambiental. Ainda segundo Secchi (2011), usando a tipologia de Lowi, a educação ambiental se caracteriza como uma política regulatória, em interconexão com elementos de políticas constitutivas.

Porém, no dizer do próprio Secchi (2011), o analista de políticas públicas pode realizar sua análise construindo novas tipologias, no que ele chama de desenvolvimento indutivo, estabelecendo critérios diferentes para verificação de uma variável ou novas categorias analíticas para a classificação dos fenômenos. Nesse sentido, por exemplo, uma análise sobre as políticas de educação ambiental da Amazônia, em interface com as políticas de educação e meio ambiente, caberia questionar se : a) promovem a transversalidade e interdisciplinaridade; b) são realizadas de forma integrada a demais políticas setoriais afins, tais como as de educação, gestão ambiental, agricultura, mineração e desenvolvimento local; c) são realizadas de forma descentralizada espacial e institucionalmente; d) são democráticas e participativas na sua formulação, execução e avaliação; e) aperfeiçoam o sistema sobre o qual incidem (educacional ou de gestão ambiental); e, por fim, se promovem a identidade e o protagonismo local, servindo-se ou elaborando produtos pedagógicos e metodológicos a partir dessa realidade regional.

Ao tratar do processo de gerenciamento de políticas públicas, Wu et all (2014) reconhecem que “poucas organizações do setor público estão preparadas para enfrentar problemas públicos complexos de uma forma integrada, coerente e adaptável”. Para eles, os governos e os gestores públicos “precisam reconhecer as interligações complexas e inesperadas que existem e surgem entre os problemas públicos (...) definindo instituições e práticas que conduzam a responder as complexidades dos problemas que enfrentam e ajustá-las”. Ainda segundo esses autores, na criação de políticas públicas, a integração engloba dois componentes: objetivos e processos. É comum que as sociedades e suas instâncias governamentais possuam metas concorrentes e sobrepostas. Mas é preciso conceitua-las de forma coerente, para que possam ser alcançadas de comum acordo, isso implicaria na necessidade de permuta e sinergia entre objetivos aparentemente conflitantes. Porém, metas coerentes entre si não são suficientes, também são necessários processos integrados, com escalas e instrumentos eficientes para alcançá-las.

Wu et all (2014) alertam que a integração de políticas públicas não deve ser confundida com eficácia, uma vez que as políticas podem ser eficazes sem ser integradas e que alcançar políticas públicas integradas é uma tarefa mais difícil do que alcançar políticas eficazes, uma vez que a criação de políticas integradas normalmente enfrenta um sistema segmentado de criação de políticas públicas em setores, com limitações de tempo e orientado politicamente em que órgãos responsáveis por setores específicos operam de forma isolada um do outro e quando interagem geralmente enfatizam mais as diferenças, que requerem permutas e ignoram as complementaridades e sinergias possíveis. Para esses autores, a integração das políticas públicas garante minimamente sua consistência e sinergia, possibilita a inovação e a proposição de medidas corretivas a partir desse processo sinérgico em que são identificadas novas oportunidades e, por fim, aumentam a transparência e a responsabilidade nas ações dos diferentes agentes envolvidos no processo.

Recentemente foi criado e lançado o Observatório Brasileiro de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação Ambiental (ObservaEA), uma proposta inovadora com o objetivo de contribuir com a efetividade do controle social e subsídios para qualificar a formulação, execução e aprimoramento das políticas públicas de Educação Ambiental em todo o país, sob coordenação do Fundo Brasileiro de Educação Ambiental (FunBEA), um fundo privado de interesse público destinado à captação de recursos e ao fomento de ações estruturantes em educação ambiental em todo o Brasil. Biasoli e Sorrentino (2015), dois dos formuladores da proposta do Observatório, discutindo a construção de políticas públicas de educação ambiental para sociedades sustentáveis, ressaltam que:

Compreendendo políticas públicas a partir das três dimensões apresentadas por Frey (2000), *polity*, *policy* e *politics*, de forma entrelaçada e inter-relacionada e acrescentando ainda uma quarta dimensão, a da política do cotidiano, é possível visualizar no espaço do município a sua materialização.

Os poderes instituídos e os movimentos instituintes criando sinergia para uma institucionalização que permita, ao enfrentar-se o desafio de fazer educação ambiental no âmbito do Município, a criação de políticas públicas estruturantes em direção a sociedades sustentáveis.

A dimensão *polity* refere-se ao arcabouço institucional, às instituições políticas, composto pelas instâncias administrativas, órgãos e estruturas que abrigam a formulação e implantação das políticas públicas. A dimensão *policy* está ancorada nos conteúdos concretos das políticas públicas, traduzidos em programas, leis, normas, projetos e outros. A dimensão *politics* refere-se aos processos políticos, insere-se na conjuntura de composição de forças, diálogos e negociações das utopias postas em jogo na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas.

A quarta dimensão, aqui acrescentada, é a da subjetividade na política do cotidiano, relacionada à organização social e à motivação para a participação individual e coletiva. A participação nos pequenos grupos de convivencialidade e nas políticas públicas locais.

A criação de um arcabouço relacional entre as distintas dimensões do processo de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de políticas públicas é essencial para que ela não se restrinja à normatização e ao comando e controle. (Biasoli e Sorrentino, 2015, p. 32).

Para esses autores, o problema central que se coloca “é o da recuperação do controle pelo cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das coisas concretas que levam a que a nossa vida seja agradável ou não”. Para eles, a solução estaria na aproximação entre o cidadão, os representantes comunitários dos diversos segmentos, entre eles a comunidade escolar, com o poder público instituinte da política municipal de educação ambiental, mediados por uma metodologia participativa que possibilite

... O conhecimento mútuo por meio da socialização dos fazeres e reflexões de cada um dos participantes e do posterior mapeamento e diagnóstico do estado da arte da EA, da educação e do meio ambiente no município e na região.

A formulação de um projeto político pedagógico (PPP) de forma participativa [que] além da caracterização da situação do município, o marco situacional, conforme mencionado no parágrafo anterior, o compartilhamento dos sonhos e o enunciado das utopias, bem como a elaboração de análises conjunturais que permitirão a elaboração do referencial conceitual do grupo.

A definição do que será feito, o marco operacional, será o terceiro passo e significará a pactuação coletiva de uma atuação coordenada, criando sinergia entre o que já é feito e o que poderá ser feito de forma articulada, enfrentando lacunas e dificuldades detectadas como prioritárias pelo Coletivo que assume a sua missão educadora para que todos os territórios dos municípios sejam educadores no sentido da sustentabilidade socioambiental. (Biasoli e Sorrentino, 2015, p. 34)

Partindo dessa base conceitual que demonstra a relevância da educação ambiental como um campo de saber e ação que deve incidir sobre as políticas públicas de

forma integrada e crítica, consolidando a identidade local, mas orientando para a construção de um novo padrão civilizatório, contribuindo para o repensar de práticas, procedimentos e processos de produção e consumo, de superação da conflitante separação entre natureza e sociedade, é que este projeto de pesquisa se propôs e foi realizado.

1.2. A Educação Ambiental no Sistema Normativo Brasileiro

O sistema normativo brasileiro comporta diferentes tipos de diplomas legais, que vão desde os mandamentos constitucionais, passando pelas leis federais ordinárias e complementares, medidas provisórias, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas e se desdobrando de forma geralmente simétrica, com exceção para as medidas provisórias, em normas estaduais e municipais. Cabe uma observação acerca dos Tratados e Convenções Internacionais que, sendo o Brasil signatário e ratificado pelo Senado Federal através de Decreto Legislativo, adquirem o status de emenda constitucional.

Sendo o Estado a expressão da *res publica*, ou em outras palavras, única organização dotada da capacidade poder *extroverso*, o poder político que ultrapassa seus próprios limites organizacionais, Bresser Pereira, (1996 p. 11), à medida que legisla, tributa, tutela e interfere na vida das pessoas e da sociedade, é através das políticas públicas que o Estado age para conduzir intervenções em demandas verificadas a partir de problemas sociais. Em contraponto, a sociedade civil se constitui do conjunto da sociedade, em seus diversos grupos e classes sociais, que concedem ao Estado o poder político e para qual o Estado teoricamente deveria existir. As políticas públicas são a forma e a expressão da intervenção estatal na sociedade e se originam das demandas da sociedade civil ou das necessidades de intervenção do próprio Estado para consolidar seus projetos.

A Educação Ambiental se tornou uma política pública que tem se notabilizado e consolidado expressivamente como mecanismo de intervenção frente aos problemas ambientais cada vez mais graves que a sociedade humana tem enfrentado, a exemplo, entre outros, das mudanças climáticas, da destruição dos recursos naturais, da insustentabilidade do modelo de produção e consumo e do crescimento da desigualdade social que vivemos nos últimos séculos. No Brasil somente em anos recentes a Educação Ambiental se tornou uma política pública através de normas federais que se desdobraram em um conjunto de ações e intervenções do Estado e da sociedade civil.

Cabe inicialmente identificar no mandamento constitucional o que determina a Carta Magna em relação ao tema. O artigo 23 relaciona as competências comuns da União, dos Estados e Municípios, incluindo no inciso VI a proteção ao meio ambiente e o combate a poluição em toda e qualquer de suas formas. Já o artigo 24 estabelece a competência legislativa concorrente entre os três entes federativos, incluindo no seu inciso VI a floresta, a caça, a pesca, a fauna, a conservação da natureza, a defesa do solo e dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e o controle da poluição. O artigo 205 institui a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, tendo como finalidade o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (BRASIL, Constituição Federal, s/d). É importante compreender essa sequência do texto constitucional, para analisar seus desdobramentos em normas, programas e ações de intervenção posteriores.

O artigo 225 da Constituição Federal, o mais citado entre os que atuam na área ambiental, estabelece o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo-o como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever, a responsabilidade e o ônus de defendê-lo e preservá-lo para as atuais e futuras gerações. O parágrafo primeiro deste artigo assegura a efetividade desse direito incumbindo ao Poder Público um conjunto de responsabilidades, entre elas, no inciso VI, a da promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (BRASIL, Constituição Federal, s/d).

Contudo, a gestão ambiental precedeu a esse mandamento constitucional, através da Lei ordinária n. 6938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, constituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, estabelecendo as diretrizes, ou seja, os princípios, os objetivos e os instrumentos dessa política e gestão do meio ambiente. Entre esses princípios, o inciso X do artigo 2º ressalta a educação ambiental em todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. Dessa forma, a Lei 6938 introduz o componente ambiental na gestão das políticas públicas nacionais e a educação ambiental como um dos seus elementos (BRASIL, 2014)

Foi a Lei n. 9795, de 27 de abril de 1999 que, desdobrando os mandamentos constitucionais e as diretrizes da PNMA, instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), reconhecendo em seu artigo 2º a educação ambiental como componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os

níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal. A Lei 9795 também definiu a educação ambiental em seu art. 1º, como processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente. As diretrizes (princípios, objetivos e instrumentos) da educação ambiental formal e não formal foram instituídos nos artigos seguintes, que é concluída com a criação do Órgão Gestor, como coordenador da PNEA (artigos 14 e 15) com atribuição de definir diretrizes para sua implantação; articular, coordenar, supervisionar e participar na negociação de financiamentos de planos, programas e projetos de educação ambiental. Aos Estados e Municípios, no artigo 16, ficou determinado a definição de diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental, respeitadas as disposições da PNEA (BRASIL, 2014).

Cabe ressaltar a Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB - definindo em seu artigo 22 que a educação básica tem por finalidade o desenvolvimento do educando para o exercício da cidadania (BRASIL, 1996), e, em desdobramento ao artigo 205 da Constituição Federal, combinou com o artigo 26 que seu conteúdo deve ser complementado com as características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos, abrangendo o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política. O parágrafo 7º determina que os currículos do ensino fundamental e médio devem incluir os princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios (BRASIL, Constituição Federal, s/d).

Sucedendo a essas determinações, o artigo 63 da LDB, no terceiro parágrafo, garante os programas de educação continuada para os profissionais da educação, o que merece destaque, uma vez que o artigo 13 da mesma lei incumbiu ao docente a responsabilidade de elaborar e cumprir o plano de trabalho de sua disciplina, de acordo com o projeto político-pedagógico da Escola, do qual ele também é partícipe na definição (BRASIL, 1996). Para dar consequência a essas determinações, a Lei 9795/1999 irá prever em seu artigo 10 a educação ambiental como prática educativa integrada, contínua e permanente e todos os níveis e modalidades do ensino formal, prevendo a formação, especialização e atualização dos educadores de todos os níveis e modalidades de ensino (artigo 8º, parágrafo 2º, inciso I), além do conteúdo da ética ambiental em todos os cursos de formação e especialização técnico-profissional (artigo 10, parágrafo 3º) e da obrigatoriedade de constar a dimensão ambiental no currículo de formação de professores em todos os níveis e em todas as disciplinas, conforme

consta no artigo 11, assegurando o seu parágrafo único que os professores em atividade receberão formação complementar em suas áreas de atuação (BRASIL, 2014).

O Decreto Federal n. 4281, de 25 de junho de 2002, ao regulamentar a Lei 9795, determinou no seu artigo 1º que a PNEA será executada pelos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, ampliando tal atribuição para as instituições educacionais públicas e privadas, para os órgãos públicos da União, dos Estados e Municípios, envolvendo entidades não governamentais, entidades de classe, meios de comunicação e demais segmentos da sociedade. O Decreto definiu no artigo 2º a composição do Órgão Gestor da PNEA, responsabilizando os Ministérios da Educação e do Meio Ambiente pela sua direção e suporte técnico e administrativo. E no seu artigo 4º, o Decreto criou o Comitê Assessor do Órgão Gestor, como instrumento de integração Intersetorial, intergovernamental e de participação da sociedade civil na condução da PNEA (BRASIL, 2002).

Merecem análise outras normas federais que instituíram políticas e programas que possuem interface com a educação ambiental:

O Decreto 6263, de 21 de novembro de 2007, que instituiu o Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas, ressalta que entre as ações de educação ambiental esteja a implementação pelo MEC de programas de espaços educadores sustentáveis, a readequação da gestão e de prédios das instituições de ensino, além da formação dos educadores e da inserção do tema nos currículos e materiais didáticos (BRASIL, Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, 2007).

A Resolução n. 98, de 26 de março de 2009, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que estabelece princípios, fundamentos e diretrizes para a educação, o desenvolvimento de capacidades, a mobilização social e a informação para a Gestão Integrada de Recursos Hídricos, define em seu artigo 4º as diretrizes para os programas, projetos e ações, no artigo 5º as diretrizes para mobilização social e no artigo 6º as diretrizes para a comunicação, consolidando-se como um importante instrumento de gestão integrada dos recursos hídricos e de fortalecimento da educação ambiental no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (BRASIL, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, 2009).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010, reconhece em seu artigo 8º, inciso VIII, a educação ambiental como instrumento dessa política, portanto, indispensável para a gestão integrada, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos, por isso considera em seu artigo 5º que a Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente, articulando-se com a Política

Nacional de Educação Ambiental e com a Política Nacional de Saneamento Básico, cujas diretrizes são instituídas pela Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, e que prevê no seu artigo 49, inciso XII a promoção da educação ambiental voltada para a economia da água pelos usuários (BRASIL, 2007, 2010).

O Programa Nacional de Educação Ambiental – ProNEA (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, 2014), aprovado e publicado em 2005 na sua segunda versão pelo Órgão Gestor da PNEA, em que pese não se constituir numa norma vinculante, foi precedido de ampla consulta e participação de diferentes setores público e privado, adquirindo uma relevância digna de nota, uma vez que orientou a inclusão de ações estratégicas no Plano Plurianual do Governo Federal, definindo os princípios, a missão, os objetivos e cinco linhas de ações e estratégias para a Política Nacional de Meio Ambiente, que tem se constituído atualmente no principal instrumento de orientação na formulação das políticas estaduais e municipais de educação ambiental.

O Conselho Nacional de Educação, em 15 de junho de 2012, aprovou a sua Resolução n. 2, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (BRASIL, Ministério da Educação, 2012), a serem observadas pelos sistemas de ensino e suas instituições de educação básica e superior. Além de estabelecer os princípios e objetivos, a resolução cumpre papel estratégico ao definir na organização curricular o tratamento pedagógico e de conteúdo relacionado a educação ambiental no sistema educacional, estimulando a integração entre o conteúdo escolar e as dinâmicas sociais, culturais e naturais vivenciadas pelas comunidades.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, aprovou a Resolução n. 422, de 23 de março de 2010, (BRASIL, Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2010), em que estabelece as diretrizes para as campanhas, ações e projetos de educação ambiental, tomando como definição de campanhas de educação ambiental as atividades com intencionalidade educativa de divulgação de informação e comunicação, produzidas por meios gráficos, audiovisuais e virtuais (artigo 3º), estabelecendo em seu artigo 2º diretrizes quanto a linguagem, abordagem, sinergias e articulações dessas atividades que promovam o fortalecimento da cidadania, apoiem processos de transformação de valores, hábitos, atitudes e comportamentos para melhoria da qualidade de vida das pessoas.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em cujas atribuições previstas na Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, estão à execução de ações ao licenciamento ambiental de âmbito federal, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e

controle ambiental (BRASIL, 2007), instituiu a Instrução Normativa n. 002, de 27 de março de 2012, estabelecendo as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo órgão. No parágrafo 2º do artigo 1º estabelece-se que os programas e projetos de educação ambiental são o conjunto dos Programas Básicos Ambientais, delimitados no artigo 2º em dois componentes: o Programa de Educação Ambiental – PEA, destinado aos grupos sociais da área de influência da atividade em processo de licenciamento e o Programa de Educação Ambiental dos Trabalhadores – PEAT, direcionado aos trabalhadores envolvidos no empreendimento objeto do licenciamento. Ambos tendo que ser aprovados pelo órgão (BRASIL, IBAMA, 2012).

A gestão das unidades de conservação devem buscar o apoio de organizações não governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para práticas de educação ambiental entre outras atividades, conforme estabelece o inciso IV do artigo 5º da Lei 9985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, permitindo-se nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável (artigo 5º, inciso II) e nas Reservas da Biosfera (artigo 41) atividades de educação ambiental. De forma semelhante estatui o Decreto Federal 5758, de 13 de abril de 2006 (BRASIL, 2006), que estabelece o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, em relação a problemas causados por espécies exóticas, ao controle social e a formação e capacitação para gestão dessas áreas.

Uma menção se faz necessária à série de eventos internacionais que ocorreram a partir da década de 1950 colocando a questão ambiental como prevalente no mundo contemporâneo e influenciando de forma direta na legislação e na estruturação de políticas públicas e ações estratégicas em diversas Nações, inclusive o Brasil. Um destaque deve ser dado à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, onde foram pactuadas três Convenções: a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 1, de 03 de fevereiro de 1994; a Convenção de Diversidade Biológica, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 2, de 03 de fevereiro de 1994, mais tarde também regulamentada pelo Decreto 4339, de 22 de agosto de 2002; e a Convenção de Combate a Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 28, de 12 de junho de 1997 (BRASIL / Câmara dos Deputados, 1994, 1997, 2002). A Agenda 21 Global, também pactuada nessa Conferência, em que pese não possuir o *status* de norma vinculante, exerceu grande influência na elaboração de diretrizes e normas nacionais através da Agenda 21 Brasileira e das Agendas 21 Estaduais e Locais, tendo

sido instrumento para implementação de ações de educação ambiental integradas a dinâmicas do desenvolvimento econômico e social sustentáveis.

A pesquisa sobre o ordenamento jurídico nacional relacionado à educação ambiental demonstra através dos mandamentos constitucionais e demais normas infraconstitucionais que essa tem sido uma temática em considerado grau de ascensão nas políticas públicas nacionais, uma vez que promove uma interface entre o sistema nacional do meio ambiente com outros sistemas nacionais, como o de educação, de gestão de resíduos sólidos, de gestão dos recursos hídricos e de unidades de conservação, entre outros, configurando-se como um campo interdisciplinar no aspecto educacional e interinstitucional no aspecto da gestão.

No dizer de Cavalcanti (2013), a educação ambiental é uma proposta para os tempos hodiernos, atingindo diversos objetivos para a construção de uma sociedade globalizada, sustentável, com seus princípios e visão holística do conhecimento e a capacidade de promover a interação entre diferentes áreas de pesquisa e de ensino. Assim, cada vez mais torna-se imperioso educar e reeducar-se continuamente, nos limites daquilo que se chama de uma sociedade globalizada.

2. PARAGOMINAS: UM TERRITÓRIO IMERSO NO CONTEXTO AMAZÔNICO E NACIONAL

Paragominas é um município fundado em 1965 e possui um território de 19.330 km², numa espacialidade que concentra a maioria das atividades econômicas desenvolvidas na região amazônica, tais como a criação de gado bovino, a exploração madeireira, o manejo florestal, o reflorestamento, o cultivo de soja e grãos e a mineração de bauxita. O Município já foi o maior produtor de bovinos do Estado do Pará de 1983 a 1992 e o maior polo de produção de madeira em tora de floresta nativa do Brasil, nas décadas de 1980 e 1990. O município tem aumentado na última década a produção de grãos e o reflorestamento, tendo sido em 2007 o maior produtor paraense de milho, o quarto maior de soja e o quinto de arroz, também vindo se destacando na atividade de reflorestamento, com cerca de 50 milhões de árvores plantadas até 2008. A produção mineral tornou-se expressiva através da exploração de bauxita, com uma reserva estimada em 2 bilhões de toneladas, com sua exploração iniciada em 2007 que já no ano seguinte passou a responder por 10% da produção anual de bauxita no Estado do Pará (Pinto et al, 2009).

O Município de Paragominas pode ser considerado representativo das dinâmicas econômicas, sociais e culturais da Amazônia:

O dinamismo econômico de Paragominas é resultado de uma combinação de três grandes fatores. Primeiro, o município está localizado nas margens da rodovia Belém-Brasília, o mais importante eixo rodoviário da Amazônia oriental. Segundo, Paragominas foi beneficiada por políticas públicas de ocupação do território entre 1960 até o final dos anos 1980. Nesse período, houve ampla oferta de terra e crédito subsidiado, além de incentivos fiscais para a pecuária. Terceiro, o município contou com grandes estoques de recursos naturais de alto valor comercial (madeira e minério). Também houve migração de um contingente populacional qualificado e/ou empreendedor. (Pinto et al, 2009, p. 13).

Porém um diferencial se apresenta, pois ainda:

Ao contrário de outros municípios da Amazônia onde a dinâmica do “boom-colapso” tem sido a regra, Paragominas conseguiu evitar o colapso econômico. De fato, nos últimos anos, o município tem mantido um vigoroso crescimento econômico, bem como conseguiu gerar melhoria nos indicadores sociais. Esse bom desempenho socioeconômico parece ser resultado de uma combinação de investimentos na intensificação do uso da terra (pecuária, cultivo de grãos e reflorestamento), melhoria na gestão pública e entrada em operação da mineração de bauxita com elevados investimentos da mineradora Vale. (Pinto et al, 2009, p. 13).

Contudo, em janeiro de 2008, o município foi arrolado pelo Ministério do Meio Ambiente, como um dos 36 municípios responsáveis pelo desmatamento do Bioma Amazônico. A partir daí, Paragominas tornou-se área prioritária para ações governamentais de prevenção e combate ao desmatamento ilegal, conforme estabelecido pelo Decreto nº 6.321/2007, que também previu a exigência de recadastramento dos imóveis rurais com áreas acima de 280 hectares; exigência de comprovação de regularidade fundiária e ambiental dos imóveis rurais para que o produtor possa ter acesso ao crédito no sistema financeiro; exigência de redução da taxa de desmatamento em três anos consecutivos e da área desmatada para menos de 40 quilômetros quadrados por ano, e, por fim, a realização da operação “Arco de Fogo” (abril/2008), que consistiu numa força-tarefa de fiscalização realizada pela Polícia Federal, Ibama, Força Nacional e Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará, visando combater o desmatamento, a exploração, o transporte e/ou o armazenamento de produtos e subprodutos florestais realizados de forma ilegal.

Com o impasse estabelecido entre o setor produtivo que operava de forma ilegal nesses municípios arrolados como os maiores desmatadores do Bioma Amazônico, o poder público local em sua maioria comprometido com esses setores, e a ação incisiva do Governo Federal e do Governo do Estado na Operação Arco do Fogo, o Município de Paragominas destacou-se com uma postura propositiva que lhe outorgou projeção nacional:

... A prefeitura de Paragominas lançou em 2008 o projeto “Município Verde”. O projeto é realizado em parceria com setores produtivos locais (SPRP, Sindiserpa, Aprosoja, Sincopar, CDL), a Sema e o Imazon. Em 2009, o projeto “Município Verde” recebeu a adesão da organização não-governamental TNC. Os objetivos dessa iniciativa são excluir Paragominas da lista dos maiores desmatadores da Amazônia e criar bases para a sua adequação ambiental. Para isso, o projeto atua em seis eixos estratégicos: (i) pesquisa técnico-científica; (ii) monitoramento mensal da cobertura florestal; (iii) capacitação de agentes locais para monitoramento e gestão ambiental; (iv) disseminação da educação ambiental nas escolas municipais; (v) ampliação das áreas de reflorestamento e de manejo florestal; e (vii) microzoneamento das propriedades rurais. (Pinto et al, 2009, p. 15).

Como parte de sua resposta à crise e de afirmação de sua posição como “Município Verde”, Paragominas criou o Programa Municipal de Educação Ambiental, em parceria com a mineradora Hydro e com a organização não governamental Comunidade Educativa CEDAC, de São Paulo. Como parte desse programa, por exemplo, desde 2008 alunos das escolas municipais de Paragominas aprendem, de forma transversalizada, noções de meio ambiente. Os educadores locais do ensino fundamental recebem formação do CEDAC, que repassa a metodologia a ser aplicada nas atividades escolares. Depoimentos públicos da coordenadora

pedagógica da Secretaria Municipal de Educação apontam que o ambiente escolar mudou com os alunos assumindo uma maior responsabilidade na preservação do ambiente. Depoimentos do Prefeito em exercício, Paulo Tocantins, também apontam para uma “visível mudança que a cidade sofreu e, principalmente as escolas, com o advento da educação ambiental (...) [com] a escola ajuda[ndo] a formar adultos mais educados e comprometidos com o ambiente onde moram” (Sousa, Taís. In: Paragominas promove o 1º Seminário do Programa de Educação Ambiental).

Torna-se importante e necessário compreender a posição do território de Paragominas em relação ao Estado do Pará e a Região Amazônica no contexto geopolítico e econômico global. Contudo, inicialmente, deve ser ressaltado o aspecto histórico dessa inserção, a partir dos objetivos políticos nacionais.

Ainda que no debate ecológico a Amazônia costume ser identificada como um dos maiores bancos genéticos do planeta, na realidade ela continua como uma região periférica, de um país emergente, que abriga 10% da população brasileira e contribui com exíguos 5% para o PIB nacional. Mitschein et al (2014) salientam que a partir dos anos 50 a Amazônia se tornou objeto de um modelo de desenvolvimento denominado de ‘desequilibrado’ e ‘corrigido’. ‘Desequilibrado’ por favorecer segmentos econômicos como os setores mineral, agropecuário, madeireiro e da pesquisa empresarial, entre outros, dos quais se esperavam vantagens comparativas no mercado global. ‘Corrigido’ porque se previa intervenções a partir do Estado para mitigar os desequilíbrios que a implantação do modelo traria necessariamente em seu escopo.

Nesse período, pós-segunda guerra mundial, os governos dos países considerados terceiro-mundistas adotaram políticas econômicas que tivessem como objetivo estratégico sua inserção no mercado global, visando uma integração com a civilização industrial, de modo a superar o seu passado colonial com as mazelas sociais, econômicas e culturais. As elites terceiro-mundistas adotaram um modelo mimético de desenvolvimento, como se os modos de reprodução dos países industrializados constituíssem um espelho a partir do qual se projetasse a imagem de quem dele se aproximasse (Mitschein et al, 2013).

Tal postura levou o Brasil e outros 77 países a adotarem a defesa do crescimento econômico a qualquer custo, durante a Conferência de Estocolmo, em 1972, quando pela primeira vez um encontro internacional da ONU abordou a questão da destruição das bases naturais de sobrevivência humana e do esgotamento do modelo de desenvolvimento que gerou esta situação. Mitschein et al (2013) ressaltam que esse discurso desenvolvimentista se deu no auge do ‘milagre econômico’ na América Latina, quando havia abundância de capital

financeiro nos países desenvolvidos, por conta da sua queda das taxas de juros e da redução de investimentos produtivos nessa parte do mundo e do aumento do preço do petróleo bruto pelos seus exportadores, tendo os países terceiro-mundistas sido o mercado privilegiado para a entrada desses capitais através de empréstimos vultuosos, com a expectativa de que o aumento da produtividade geraria as condições para o pagamento das dívidas.

Sobre esse contexto cabe ainda ressaltar que nos países do hemisfério norte os novos movimentos sociais ganhavam força, impulsionados pelo Relatório “Os limites do crescimento”, dirigido em 1972 ao Clube de Roma e às discussões que floresciam e as críticas externalidades do processo produtivo industrial que afetavam ao meio ambiente natural, como a chuva ácida, a destruição das florestas, os riscos no uso da fusão nuclear como fonte de energia, a poluição dos rios e oceanos, além da destruição acelerada das espécies. Por conta da repercussão positiva em crescentes segmentos da população, esses movimentos sociais, apoiados por expressivos segmentos do mundo acadêmico, acabaram colocando na pauta política dos países do Norte, a questão ambiental como um desafio planetário, fazendo com que, “por iniciativa do governo alemão, o Grupo dos Sete Países mais Industrializados (G7) tenha aprovado, em dezembro de 1991, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil” (Mitschein et al, 2013, p. 49).

Porém, em que pesem tais iniciativas, a roda da economia girava noutra direção. Apesar de Estocolmo (1972), da Rio-92 (1992), do Relatório sobre os limites do crescimento (1972), do Relatório Brundtland (1987), ressaltassem a necessidade de maior proteção das bases naturais da sobrevivência humana, o desmoronamento do sistema de Bretton Woods (1973), os sucessivos e crescentes déficits da balança comercial dos Estados Unidos (a partir dos anos 70), acabando com a abundante oferta de capitais para o Terceiro Mundo, aliados ao Consenso de Washington (1990), fizeram com que as instituições multilaterais como o Banco Mundial e o FMI negassem financiamento a países que não estivessem dispostos a diminuir a presença do Estado no âmbito da economia, extinguindo barreiras alfandegárias e abrindo seus mercados à concorrência internacional, colocando-se a reboque dos mercados globais (Mitschein et al, 2013).

Ainda que os militares que governaram o país dos anos 60 até a década de 80 considerassem a Amazônia como parte integral e inviolável do território nacional, as abordagens geopolíticas, é somente a partir do momento em que os imperativos econômicos dos países centrais exigiram ampliação de mercados, que a ocupação definitiva do espaço amazônico passa a ser considerada uma empreitada promissora, ganhando contornos paradigmáticos no Brasil, que detém da região continental um território de 4.982.000 km² e

baixa densidade populacional, atraindo parte da população excedente de outras regiões do país. Essa transferência de ‘homens sem-terra’ para uma ‘terra sem homens’ serviu como instrumento de mitigação das tensões sociais nas regiões nordeste, sul e sudeste do Brasil. Contudo, o ponto crucial da valorização estratégica e econômica da região estava ligada aos gargalos enfrentados pela industrialização retardatária do país (Serra e Fernandez, 2004).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), instrumento de ordenamento territorial em que as vocações de cada região eram destacadas e os investimentos estratégicos direcionados, apresenta para a Amazônia o papel de “contribuir significativamente através de geração de divisas, resultantes de exportações; de economia de divisas, produzindo insumos básicos para a Região Centro-Sul” (Mitschein 2010, p. 39). Ainda segundo esse autor, essa política desenvolvimentista se baseia na teoria do ciclo do endividamento, partindo do princípio de que a aplicação produtiva do financiamento externo geraria um volume exportável de bens que garantiam o pagamento da dívida. Nos anos 70 essa política funcionou bem, enquanto havia abundância de capital disponível, conforme dito anteriormente. Ainda assim os *policy makers* brasileiros estavam conscientes de que sua estratégia de priorizar na Amazônia projetos minerais, agropecuários, madeireiros e hidroelétricos, traria, fatalmente, desequilíbrios para a sociedade regional, que, segundo eles próprios, precisariam ser corrigidos por intervenções de políticas públicas. Contudo, a partir da crise da dívida externa que eclode no início da década de 80, ganham forma as políticas neoliberais que submetem o Estado a um forte encolhimento, com diminuição e retenção dos recursos técnicos e financeiros para pôr em prática a pretendida correção dos desequilíbrios socioeconômicos e ambientais (Serra e Fernandez, 2004).

A consequência é que a Amazônia, apresentada como panaceia para o desenvolvimento nacional e para a balança comercial brasileira, passa a enfrentar um processo de ‘profunda polarização socioespacial’ que configura um cenário de destruição da natureza, envolvendo, ainda, segundo Mitschein, 2010: a) tensões permanentes e choques violentos entre os diferentes atores sociais (madeireiros, mineradores, pecuaristas, sem-terra, populações tradicionais etc.) que disputam a apropriação dos recursos naturais; b) um crescente êxodo rural que vai gerar a favelização dos principais centros urbanos da região; e, c) altas taxas de desmatamento que vão transformar o Brasil no maior emissor de gases de carbono oriundos da destruição de florestas tropicais.

Nesse contexto cabe ressaltar as características e condições da inserção do Estado do Pará, que, de forma peculiar, contribui com 2,1% para o PIB Nacional, mas na área de exportação joga como um ator relevante, por ocupar o 6º lugar entre os Estados brasileiros,

alcançando um raio de 30 países importadores de produtos minerais como ferro gusa, alumina calcinada e alumínio, entre outros. Assim, o Pará gera *hard cash* para o Brasil inteiro, mas está sendo prejudicado pela Lei Kandir, que, desde a segunda metade dos anos 90, isenta de impostos os produtos para exportação. A pauta desses produtos é dominada pela mineração, pela indústria madeireira e pela pecuária, setores que tem se tornado nos principais itens da economia paraense e também sido responsáveis pela polarização social e espacial, com concentração da riqueza econômica e aprofundamento das desigualdades sociais entre e nos territórios do Pará (Mitschein et al, 2013).

Essa dinâmica pode ser observada claramente quando se leva em consideração, ainda segundo Mitschein et al (2013) que: a) os municípios que concentram a maior parte das atividades de mineração em 2003 já geravam 12,3% do PIB estadual, mas abrigavam apenas 2,9% do efetivo populacional; b) as mesorregiões do Marajó e do Nordeste paraense que em 2002 abrigavam 29% do contingente populacional estadual, contribuía com apenas 15% do PIB; c) em 2010 os dez municípios paraenses com maior PIB per capita (Tabela 1) tinham suas atividades econômicas ligadas aos grandes projetos de mineração, atividades pecuária, exploração florestal e geração de energia; e, d) porém, se esses municípios fossem analisados por indicadores como analfabetismo, desigualdade social, média de anos de estudo da população adulta e nas faixas etárias de 18 a 24 anos de idade, vulnerabilidade social, acesso a serviços básicos e bens de consumo, pouco se diferenciam da baixa média paraense nesses mesmos quesitos e alguns ainda apresentam média inferior a estadual.

Tabela 1 - Ranking dos 10 maiores PIBs per capita, entre os Municípios do Estado do Pará, a preços de mercado corrente 2010

Ranking	Ranking dos maiores PIB'S per capita	R\$
1°	Parauapebas	103.404
2°	Canaã dos Carajás	58.367
3°	Barcarena	35.573
4°	Tucuruí	29.016
5°	Oriximiná	19.220
6°	Floresta do Araguaia	16.223
7°	Marabá	15.427
8°	Almerim	12.751
9°	Belém	12.921
10°	Paragominas	12.633
	Média no Estado do Pará	10.259

Fonte: Mitschein et al, 2013

A exploração de recursos naturais não renováveis, como minérios, por mais que estejam aumentando em escala vertiginosa, não garantem que os territórios que os hospedem caminhem em direção a sustentabilidade social ou ambiental, pelo contrário, por serem de capital altamente intensivo e verticalmente integrados ao mercado externo, geram reduzidos efeitos de multiplicação de emprego e renda nesses territórios. Por outro lado, a atividade pecuária, além de ter contribuído aceleradamente para o desmatamento visando a criação de pastagens, revela alta fragilidade para a economia regional, uma vez que mesmo com o avanço da implantação de frigoríficos nos territórios onde se concentram os rebanhos bovinos, desde 2005 tem crescido a comercialização através da exportação do boi em pé, um negócio rentável para os criadores, mas prejudicial ameaçador para a economia paraense, por contar a isenção dos tributos, decorrente da Lei Kandir, citada anteriormente. Quanto ao setor florestal, do seu produto de maior valor agregado, a madeira serrada, é responsável por 50% da exportação do setor, fazendo do Pará o segundo maior fornecedor de madeira tropical, perdendo apenas para a Indonésia, porém, segundo o IBAMA, mais de 70% da exploração desse produto é proveniente de áreas não autorizadas, ou seja, madeira ilegal (Lira, 2009; Mitschein et al, 2013).

A preponderância desses setores econômicos decorre da implementação de um modelo de desenvolvimento, definido no II PND como vimos anteriormente, e, dito de outra forma, ‘desequilibrado’ por favorecer determinados setores e produtos – os que podem apresentar vantagens comparativas – deixando os demais num plano secundário; e ‘corrigido’ na medida em que se inserem complementações e correções visando conceder vantagens à região por sua participação no processo de desenvolvimento nacional. Esta política, contudo, pressupunha a reorganização do território regional, um desafio que o governo federal enfrentou através de medidas como a criação da SUDAM, em 1968; a federalização de 66% território paraense, em 1971; a distribuição de terras, entre 1971 e 1987, sob comando do INCRA; a implantação do Programa Grande Carajás, que deu tornou a Vale uma das cinco maiores mineradoras do planeta; a atração de excedente demográfico de outras regiões, com ampliação dos centros urbanos regionais e sua infraestrutura; além da implantação de uma infraestrutura de suporte ao desenvolvimento dessas atividades, através da construção de estradas, aeroportos, hidrelétricas e ferrovia (Mitschein et al, 2013).

O que esse modelo não previa é que a eclosão da crise da dívida externa, no início dos anos 80, levaria a um revés profundo, transformando os países devedores, como o Brasil, em exportadores líquidos de capital, afetando a capacidade do país e, especialmente da região, em

se modernizar e desenvolver. De acordo com o pensamento de Mitschein et al (2013), na medida em que o Estado brasileiro não tinha condições para ‘corrigir’ os desequilíbrios que a política de desenvolvimento trouxe para a região, o ônus da administração desses desequilíbrios foi sendo transferido para as instancias regional e local, buscando um revigoramento do ‘poder local e regional’, substituindo a federalização do território por um processo de ações compartilhadas, entre diferentes níveis de governo e da constituição de novos territórios municipais, representando, também, um rearranjo das estruturas socioespaciais locais e do poder local (Rocha e Lima, 2009).

Processo que ganhava dinâmica por meio da “apropriação política do território e da atualização e/ou da constituição de identidades culturais como ponto de partida para construção de laços de união entre as populações de baixa renda e as classes dirigentes da esfera local”, Mitschein et al (2013, p. 65). Contudo, como esses processos se davam em função da crise do modelo de industrialização retardaria, que havia apostados suas fichas na transformação do Pará e da Amazônia em geral numa região modernizada e integrada ao progresso da Nação, os poderes locais e regionais revigorados em nenhum momento dispuseram dos meios técnicos e financeiros para promover a correção das heranças decorrentes desse modelo. No dizer de Mitschein et al (2013, p. 65) “Pelo contrário! Diante dos problemas sociais, econômicos e ecológicos acumulados encontravam-se na condição de um batalhão de bombeiros que tenta apagar o incêndio de um prédio de 20 andares com meia dúzia de baldes de água”.

3.POLÍTICAS PÚBLICAS NUM CONTEXTO DE COMPLEXIDADE

3.1. O Estado da Arte do Binômio Estado e Políticas Públicas

Muitas são as teorias que visam à explicação do Estado e suas funções mediadoras que dizem respeito à sociedade. Nicolau Maquiavel no século XVI em sua célebre obra “O Príncipe”, inaugura a ideia de Estado moderno com a seguinte premissa: “Todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou principados” (Maquiavel, 1973, p. 11).

Nos séculos seguintes vieram os filósofos contratualistas. Thomas Hobbes (1974) no seu *jusnaturalismo* com a ideia da guerra de todos contra todos, inaugura o medo hobbesiano e que a única saída seria a criação através de um contrato do Leviatã, imagem bíblica do livro de Jó que poria termo ao eterno conflito entre os homens. Nessa perspectiva teórica se observa uma saída utilitária onde esse homem hobbesiano abdica de plena liberdade no estado de natureza para usufruir um ambiente de pretensa segurança sob a tutela do Estado Leviatã. Contraposto a essa perspectiva teórica e dentro de ascensão de uma nova classe social, a burguesia, surgirá através do inglês John Locke (1973) o liberalismo político, cuja unidade mais importante deste constructo é a propriedade subsidiária da ideia de bens, da vida, e da liberdade-, a proteção e autonomia do indivíduo perante o Estado, não o leviatã de Hobbes, da submissão de homens, mas o Estado que se submete aos indivíduos e os protege. É importante destacar quando o Estado deixa de cumprir esta função, cabe aos homens o direito de resistência, ou seja, desobedecer.

Nesse *process tracing* da construção do Estado, um terceiro grande modelo teórico trazido por Jean Jacques Rousseau (1973), traz a ideia da *volontè generale*, ou seja, a vontade geral, a vontade da maioria, onde se propusera um novo contrato entre os homens, sob o qual extinguiria o primeiro contrato fundado na desigualdade, e, portanto fraudulento, substituído pelo contrato social, onde todos cederiam suas posições anteriores e fundariam um novo acordo sob novas instituições forjadas com a participação de todos, onde não seriam desobedecidas uma vez que não se renuncia a suas próprias vontades.

Tanto em Maquiavel (1973), quanto nos contratualistas percebe-se o arranjo político do Estado e sua interface com as sociedades estabelecidas, de tal maneira que se torna impossível se conceber uma sem a outra. Estado e sociedade parecem se completar, para alguns cientistas sociais da linha funcionalista como Giorgio Del Vecchio (Bonavides, 2012)

primeiro vem a comunidade, uma ideia natural de organização social, depois a sociedade e em seguida o Estado, os dois últimos arranjos artificiais decorrentes de duas visões sociológicas, organicista e mecanicistas, para os primeiros a unidade básica é a sociedade como um todo, para a segunda o indivíduo é mais importante sob as quais se distribuem os filósofos contratualistas e suas unidades de análise. No tempo presente outras visões se desprendem com a ideia de sociedade em rede, tendo Castells (1999) como referência teórica.

O que decorre desse breve histórico do constructo Estado e Sociedade a partir das teorias clássicas e contemporâneas, é que o Estado é um arranjo político mediador entre as classes sociais, destaca-se neste pressuposto, para teorias dos conflitos como a marxista o Estado constitui com instrumento de dominação de classe. No Marxismo ao se falar em classe social sempre se denota as relações econômicas estabelecidas entre uma classe proletária explorada e uma classe proprietária burguesa o Estado serve a segunda.

Nesta perspectiva em diálogo com o autor, destaca-se que:

O capitalismo é convencionalmente entendido como o sistema econômico no qual empresas privadas são coordenadas pelo mercado. Nesta definição, o Estado é um corpo estranho. O capitalismo seria apenas a soma das empresas capitalistas coordenadas pelo mercado. Esta perspectiva está presente no pensamento liberal radical contemporâneo, para o qual o papel do Estado é exclusivamente o de garantir os direitos de propriedade. Marx certamente não pensava nesses termos, mas a definição marxista mais geral do sistema capitalista — o modo de produção no qual os proprietários privados dos meios de produção constituem a classe dominante e o excedente é apropriado pela burguesia no mercado por meio da troca de valores equivalentes — pode também conduzir à ideia de que o Estado não é essencial ao capitalismo. Na verdade, mesmo se pensarmos em termos de um capitalismo puro, de um modo de produção em que apenas as características essenciais do capitalismo estivessem presentes, o papel do Estado será fundamental. (Bresser Pereira, 1995, p.4)

Decorre que ainda segundo o pensamento do autor, a expressão Estado não é um ponto pacificado quanto ao seu conceito, e desta forma soa impreciso, confundir-se Estado com governo, com Estado-nação ou país, e mesmo com regime político, ou com sistema econômico. Em perspectiva ampliada pode-se pensar o Estado como a *res publica*, como a coisa pública, como a propriedade coletiva de todos os cidadãos, o espaço da propriedade pública. Na prática, diz Bresser Pereira (1995, p.6), “só o será se a democracia assegurar esse fato”. Nas sociedades pré-democráticas o Estado era por definição “privado” se confundia com a *res principis*. O avanço da democracia é a história da “desprivatização” do Estado.

O Estado ao se constituir como mecanismo de mediação de interesses e provedor de políticas públicas na democracia, percebe-se que ele é portador de um patrimônio e de um fluxo de recursos financeiros originados dos impostos. A soma destes dois ativos constitui a

res publica. O Estado entendido como *res publica* corresponde a uma definição parcial de Estado. É, entretanto, importante, porque o Estado democrático moderno nasce quando a *res publica* é claramente distinguida da *res principis*, surgindo então um desafio fundamental para todas as democracias: a defesa da coisa pública contra a corrupção, contra o nepotismo, e contra todas as formas de privatização ou de obtenção de vantagens especiais do Estado (Bresser Pereira, 1995, p.6).

É importante destacar que as duas macro-teorias contratual e Marxista em Bresser são para ele complementares,

E, em qualquer das duas hipóteses teóricas, o Estado é uma estrutura política, um poder organizado que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dirigente e assim garantir para si a apropriação do excedente. São seus elementos constitutivos:

- a) um governo formado por membros da elite política, que tendem a ser recrutados junto à classe dominante;
- b) uma burocracia ou tecnoburocracia pública, ou seja, um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, que se ocupa da administração;
- c) uma força policial e militar, que se destina não apenas a defender o país contra o inimigo externo, mas também a assegurar a obediência das leis e assim manter a ordem interna. Por outro lado, como propõe Weber, essa organização política detém o monopólio da violência institucionalizada, ou seja, tem o poder de estabelecer um sistema legal e tributário, e de instituir uma moeda nacional. Dessa forma, além do governo, da burocracia e da força pública, que constituem o aparelho do Estado, o Estado é adicionalmente constituído; e
- d) um ordenamento jurídico impositivo, que extravasa o aparelho do Estado e se exerce sobre toda a sociedade (Bresser Pereira, 1995 p.8).

No papel de produtor de políticas públicas e mediador dos interesses sociais, o Estado é uma organização burocrática ou aparelho que se diferencia essencialmente das demais organizações porque é a única que dispõe do poder extroverso - de um poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais. O Estado é adicionalmente constituído por um grande conjunto de leis que regulam toda a sociedade. Ao deter esse poder, o Estado torna-se maior do que o simples aparelho do Estado. Este aparelho, regulado pelo direito administrativo, e dividido em três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), é uma organização burocrática. O poder do Estado se exerce sobre um território e uma população, os quais não são propriamente elementos constitutivos do Estado, mas do Estado-nação. Na verdade, são os objetos sobre o qual se exerce a soberania estatal, ao mesmo tempo que a população, transformada em povo, de conjunto dos cidadãos, assume o papel de sujeito do próprio Estado (Bresser Pereira, 1995 p.8).

Para um estudo aprofundado é importante recuperar o traçado histórico, para adentrar nos resultados dessa relação entre Estado e Sociedade, principalmente e a partir daquilo que é

demandado pelas sociedades contemporâneas como as políticas públicas, decorrentes das ações do Estado a partir do conjunto que discutimos com instituições, recursos e a própria burocracia responsável por implementar as políticas públicas, não privativa do Estado uma vez que organizações da sociedade civil podem também fazê-lo, mas que como vimos, o Estado é que detém a musculatura necessária para implementar e por institucionalizá-las junto à sociedade.

Celina Souza (2003) destaca as várias conceituações sobre políticas públicas, a saber: ao citar Mead vislumbra que ele a define como um campo que analisa o governo à luz das questões públicas; mais adiante, em Lynn, a definição parte de um conjunto específico de ações de governo que irão gerar efeitos específicos; já em Peters a política pública é a soma das ações dos governos, que operam diretamente ou através de delegação influenciando a vida dos cidadãos; em Dye, o conceito é sintetizado a partir da definição de política pública como aquilo que o governo escolhe ou não fazer; e, por fim, a conceito mais usual está vinculado ao pensamento de Laswell, que postula que as decisões e análises de políticas públicas implicam em respostas às questões sobre quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Pode-se afirmar de forma resumida que a política pública se constitui como um campo de conhecimento que identifica o governo em ação, analisando suas características, propondo alterações em seu perfil e buscando entender como e por que as ações seguem determinados rumos. Ou seja, para Celina Souza (2003), o processo formulatório de políticas públicas se dá quando o governo traduz seus objetivos estratégicos em programas e ações, que, por consequência, produzirão resultados ou as mudanças desejadas na sociedade. Dessa forma, cabe aos estudiosos das políticas públicas compreenderem os mecanismos através dos quais os governos agem em determinada direção.

Já para Leonardo Secchi (2011) a política pública se constitui como uma diretriz elaborada visando enfrentar um problema público. Em outras palavras, a política pública se constitui como uma orientação à atividade do Estado ou da sociedade. Nessa perspectiva, pode-se entender que a política pública pode ser vista a partir de duas perspectivas: uma é a abordagem estatista, que considera as políticas públicas monopólio dos atores estatais. Segundo esta abordagem, o que determina se uma política é ou não pública é a personalidade jurídica do ator protagonista. A outra perspectiva é a abordagem multicêntrica, onde atores não estatais podem ser provedores ou protagonistas na implementação das políticas públicas. Arremata Secchi (2011, p. 2) “autores da abordagem multicêntrica atribuem o adjetivo ‘pública’ a uma política, quando o problema que se tenta enfrentar é público”.

Na perspectiva de Giovanni e Nogueira (2015, p. 18) “políticas públicas seriam intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas”. Situações problemáticas se constituíram, para além das estruturas e órgãos do Estado, na capacidade da sociedade problematizar e participar da formulação da agenda pública, a partir do fortalecimento da cidadania e do desenvolvimento de uma cultura política na sociedade.

Para Marta Rodrigues (2015, p.13) a política pública seria o processo através do qual os diversos grupos sociais com valores, interesses e objetivos divergentes, tomam decisões e condicionam o conjunto da sociedade. Dessa forma, a política é entendida como “um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos”, implicando na possibilidade da resolução de conflitos de forma pacífica.

Enrique Saravia (2006, p. 28) ao se indagar do que trata a política pública assenta tratar-se de “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Para ele, tais decisões são condicionadas pelo próprio fluxo e pela interação que gera reações e modificações provocadas na sociedade, sendo consideradas estratégicas quando apontam para fins desejados pelos diversos grupos sociais participantes do processo decisório. A finalidade dessa dinâmica, ainda segundo Saravia, é a consolidação da democracia, da justiça social, a manutenção do poder e a felicidade das pessoas.

Ainda segundo o autor há uma classificação, a partir dos dicionários de ciência política, que classifica as políticas públicas nas seguintes dimensões comuns:

- a) institucional, a política elaborada ou decidida por uma autoridade formal, legalmente constituída no âmbito de sua competência, e é coletivamente vinculante;
- b) decisório, a política é um conjunto-sequência de decisões relativas à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curso alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;
- c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação, não apenas uma decisão singular;
- d) causal, são os produtos de ações que têm efeito no sistema político e social. (Saravia, 2006. p. 31)

Ao compreender os diversos conceitos de políticas públicas que impelem a ação do Estado, a participação da sociedade, vê-se que há uma convergência para mediação e intervenção em situações problemas, a partir das demandas apresentadas pelos diversos grupos sociais ou pelo próprio poder público. Desta forma, pode-se perceber que este arranjo político adquire vários formatos que são os tipos de políticas públicas.

De acordo com Celina Souza (2003) pode-se encontrar diversas tipologias de políticas públicas que assim estão conformadas -, políticas públicas distributivas, políticas públicas redistributivas, políticas públicas constitutivas e políticas públicas regulatórias, esses modelos constituem-se como os mais usuais quando se tratar da ação do Estado em relação as demandas da sociedade. Ao estudar Theodor Lowi, a autora observa que ele desenvolveu a mais conhecida tipologia sobre política pública: ‘a política pública faz a política’. Em outras palavras, Lowi afirma que cada tipo de política pública encontra diferentes formas de apoio e de rejeição, a partir de arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública assume quatro formas: a primeira é a distributiva, onde as decisões tomadas pelo governo desconsideram a limitação dos recursos, com impactos individuais ao privilegiar determinados segmentos sociais ou regiões; a segunda, são as regulatórias, as mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse; a terceira são as redistributivas, que atingem um universo maior de indivíduos, impondo perdas no curto prazo para determinados grupos sociais e ganhos futuros e incertos para outros, se tornando geralmente as de mais difícil encaminhamento, estando entre elas as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário; a quarta são as constitutivas, que lidam com procedimentos. Ainda segundo Celina Souza (2003), cada uma dessas políticas públicas terá pontos ou grupos de vetos e apoios diferentes.

Além da tipologia de Lowi, citada anteriormente, Secchi (2011) destaca outras tipologias, tais como: a) tipologia de Wilson, que adota o critério da distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade, esclarecendo que aquelas em que os benefícios são concentrados em certos grupos e os custos são difusos na coletividade, caracterizam uma política de tipo clientelista, já aquelas em que tanto os custos quanto os benefícios são concentrados em determinados segmentos sociais, caracterizam as políticas de grupos de interesses; b) tipologia de Gormley, segundo a qual é a capacidade de afetar e chamar a atenção da sociedade em geral e a necessidade de conhecimento técnico especializado para sua formulação e implementação que irão caracterizar as políticas públicas; c) tipologia de Gustafsson, segundo a qual é o conhecimento e a intenção do *policymaker* (tomador de decisão) que determinará o tipo da política pública, onde aquelas que incorporam a intenção de resolver um problema público e há o conhecimento técnico necessário para resolve-lo, são consideradas as políticas públicas ideais e, onde aquelas em que há as condições para elaborá-la, mas não há a intenção ou interesse do *policymaker* em implementá-las, são consideradas políticas públicas simbólicas; e, d) tipologia de Bozeman e Pandey, onde a distinção se dá através do conteúdo, sendo políticas públicas de conteúdo essencialmente político aquelas que

apresentam conflitos relevantes no processo decisório e onde ganhadores e perdedores são identificáveis antes de sua implementação, e as políticas públicas de conteúdo técnico aquelas que apresentam poucos conflitos com relação aos objetivos e ao seu ordenamento, embora possam suscitar conflitos em relação aos métodos de sua implementação.

Complementam os tipos já elencados, segundo Celina Souza (2003), os seguintes modelos ou tipos: Incrementalismo, desenvolvido por Lindblom, Caiden e Wildavsky, para qual as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas; O Clico da Política Pública, um dos padrões mais usuais para análise, encontrado em praticamente todos os teóricos de políticas públicas, que se constitui da identificação dos estágios de definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação; Garbage Can, desenvolvido por Cohen, March e Olsen, que parte do pressuposto de que as soluções procuram por problemas; Coalização de Defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith, que concebe a política pública como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis e articulados com os acontecimentos externos; Arenas Sociais, que identifica a política pública a partir da iniciativa dos *policy entrepreneur* (empreendedores ou líderes políticos), ou seja, é a atenção dos *policy makers* do governo (tomadores de decisão) que tornará ou não um problema relevante; Equilíbrio Interrompido, elaborado por Baumgartner e Jones, que traz da biologia e da ciência da computação as noções de equilíbrio interrompido e da capacidade para processar informações, aplicando-as na análise das políticas públicas; Novo Gerencialismo, que de forma mais substantiva transfere princípios, métodos e ferramentas da administração privada para a administração pública.

É pertinente destacar que o conhecimento e a feitura de políticas públicas não são constructos prontos e acabados, anterior a isto é preciso compreender o ponto de partida de como determinadas demandas são recepcionadas pelos tomadores de decisão e se tornarão em problemas públicos. Nessa perspectiva podemos entender o processo decisório de políticas públicas, que passa por diversos estágios.

Segundo Saravia (2006), as etapas comumente identificadas numa análise de políticas públicas se constituem da sua formulação, implementação e avaliação. O autor ressalta que, no caso específico da América Latina, há uma necessidade de maior especificação, onde, por exemplo, deve-se distinguir a elaboração da formulação, uma vez que a primeira consiste na preparação da decisão política, e, a segunda, na tomada da decisão por um político ou sua formalização em norma legal. O mesmo se dá na implementação, onde primeiramente ocorre a preparação através da elaboração dos instrumentos adequados e sua execução propriamente,

quando a(s) ação(ões) é(são) posta(s) em prática. Tais distinções, para o autor, são necessárias, por se constituírem em campos diferentes e específicos de negociação.

Para Jorge Monteiro (1982), um dos precursores em análise de políticas públicas no Brasil, a literatura das chamadas ciências de decisão, ou processo decisório, costuma distinguir dois contextos em que se processam as decisões: a) a oportunidade, que se constitui na possibilidade da política ser estabelecida voluntariamente pelo *policy maker*, com reduzida ou ausente pressão de grupos de interesse e uma conseqüente flexibilidade no tempo de implementação dessa política, possibilitando maior conhecimento do problema e incorporação de diferentes perspectivas e interesses; e, b) as conjunturas de crise, em que as políticas são adotadas mais por pressão e provocação do que por vontade própria dos *policy makers*, com o tempo de ação tornando-se pouco flexível, passando o *timing* da política a ser um elemento importante a ser considerado, com baixa capacidade de definir e caracterizar o problema sobre o qual se pretende atuar e condições restritivas para incorporação de diferentes visões e perspectivas dos atores sobre o problema e as soluções propostas.

É possível visualizar a formação do processo decisório, ou o ciclo de políticas públicas, e de acordo com Secchi (2011), no esquema da Figura 1: uma vez Identificado o Problema (a discrepância entre a situação vivida e uma situação ideal requerida), que entrará para a agenda governamental, segue-se a Formação da Agenda política (conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de atenção e intervenção pública) e governamental ou institucional (quando se elenca os problemas ou temas que o poder público decide enfrentar), na Formulação de Políticas, as possíveis soluções, objetivos e metas são construídas, seguindo-se à Tomada de Decisões, momento em que os interesses dos diversos atores envolvidos no problema são equacionados e as intenções de enfrentamento do problema público são explicitadas, já a Implementação se constitui na fase em que as regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações, incidindo diretamente sobre a situação-problema, seguindo-se a Avaliação como o processo de julgamento sobre a validade das ações públicas, podendo se dar *ex ante* (antes da implementação), *in itinere* (durante a implementação) ou *ex post* (após a implementação). Por fim, ainda segundo o autor, na avaliação cabem critérios como economicidade, eficiência, eficácia e equidade, entre outros. O fim de uma política pública, alcançado seus objetivos estratégicos, ocorre com sua Extinção, que também pode se dar quando os programas ou leis propostas foram avaliados como ineficazes ou o problema perdeu sua importância.

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Secchi (2012)

Para o estudo e análise das políticas públicas é relevante compreender o conceito de atores sociais. Segundo Secchi (2011, p. 77) “são os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva”, constituindo-se de indivíduos, grupos e organizações que desempenham um papel na arena política. São eles que influenciam nas decisões sobre o que entra ou sai das agendas política e institucional, que estudam propostas, tomam decisões e fazem com que intenções se tornem em ações. Atores individuais podem ser políticos ou pessoas de expressão pública, formadores de opinião, que agem na arena política, já os atores coletivos são grupos e organizações, que agem intencionalmente na arena política. Secchi (2011) destaca que a expressão intencionalmente serve para denotar a distinção entre atores não coordenados, daqueles que agem com intenção e motivação. Atores sociais nem sempre possuem comportamento e interesses em comum, podendo muitas vezes um determinado ator social ter diferentes interesses em diferentes contextos ou fases de elaboração da política pública, assim como interesses conflitantes com demais atores da arena política.

Esquemáticamente pode-se visualizar através da Figura 2 as diferentes categorias ou configurações de atores sociais:

Figura 2: Categorias de atores sociais

Fonte: Secchi (2012)

Afinal, quem decide? Essa indagação remete a uma relevante questão que é do tipo de participação dos atores sociais na arena política. Na análise de políticas cabem principalmente duas abordagens sobre participação: o modelo elitista e o modelo pluralista (Bottomore, 1974; Bobbio et al., 1999; Secchi, 2011; Rodrigues, 2015). O elitismo parte da visão de que poucos atores tem a capacidade de determinar os rumos das políticas públicas, havendo o predomínio de alguns setores da sociedade sobre outros. Esta abordagem parte da lei de ferro da oligarquia, ou seja, do entendimento de que em todas as sociedades o poder de decisão política sempre foi privilégio de uma elite. Diferentes visões dentro dessa abordagem atribuem o papel de predominância a determinados segmentos sociais, como os partidos políticos (governo de partido), os servidores públicos de carreira (governo da burocracia), os grupos de interesse ou corporativos que dominam tantos os partidos quanto a máquina estatal (neocorporativismo), ou os detentores do capital e dos meios de produção, que capturam o Estado para reproduzir seus interesses (abordagem marxista). Já o modelo pluralista deixa de apontar a predominância de um ator ou de um conjunto de atores, concluindo que todos conseguem influenciar, de alguma maneira a arena política, cada um com seus recursos e capacidade organizativa. Em algumas arenas alguns recursos são mais valiosos que outros, ou determinados recursos estão disponíveis para determinados atores, mas falta-lhes o interesse em utiliza-los. Contudo, num sistema desigual social e economicamente os próprios autores da abordagem pluralista colocam dúvidas quanto a capacidade de mobilização e de influência dos vários atores na arena política.

Uma vez revisitados conceitos e mecanismos-chave da política pública, interessa compreender como vem sendo abordada a temática ambiental frente ao processo de tomada de decisão, que passa tanto pela sociedade, quanto pelo Estado. O contexto em que começa a surgir a preocupação com o meio ambiente é marcado pelos debates que tomaram conta da década de 1970 sobre meio ambiente para uma nova perspectiva de desenvolvimento, no qual a sustentabilidade pudesse constituir a premissa fundamental, e para além do economicismo que tomou conta das décadas anteriores que destacava o crescimento econômico como principal vetor do desenvolvimento.

A visão de mundo anterior à década de 1970 tinha como certo que a economia focada no crescimento era o grande vetor do desenvolvimento, bastava fazer crescer o produto interno bruto (PIB) e as demais variáveis seriam impactadas de forma positiva e levariam a um círculo virtuoso de desenvolvimento. O excessivo consumo das sociedades industriais, crises econômicas se sucederam de tal maneira que esta visão de mundo aos poucos foi sendo substituída por outro padrão que levava em consideração a visão de que o desenvolvimento deveria ser visto sob diversos aspectos e que era imprescindível levar em consideração a natureza como um componente indissociável. A Conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo em 1972 trazia essa preocupação-, o cálculo feito era de que os recursos que garantiriam o desenvolvimento das sociedades humanas, principalmente os recursos da natureza eram finitos, e dessa forma era necessária uma mudança primordial dos padrões de relação homem/ natureza. Para muitos estudos sociológicos destacados por Hannigam (2009), esse período ficou conhecido como “Dia da Terra 1970”, tido como o dia que representa o começo do movimento ambiental moderno.

Segundo Philippe Le Prestre (2000) a Conferência de Estocolmo marcou uma etapa muito importante na Ecopolítica contemporânea, pois muitas questões debatidas continuam a influenciar as relações entre os atores internacionais no domínio ecológico, assim as tendências daquele período (1972) acabaram por se afirmar. O cerne do debate motivador que dura quatro décadas e atravessa as quatro principais conferências das Nações Unidas é o desafio de se levar em consideração a compatibilidade natureza e desenvolvimento, destacado pelo teórico Nicholas Georgescu- Roegen (2012) crítico da sociedade industrial que privilegia tão somente o crescimento, seus estudos foram sensibilizadores da conferência de Estocolmo e permeia todos os debates atuais sobre o desenvolvimento sustentável.

A agenda ambiental internacional e suas dimensões tem se mostrado um grande desafio para os Estados nacionais, ao longo de duas décadas ainda não se construiu mecanismos efetivos para o enfrentamento dos principais problemas globais, em que pese que

em 1992 no Rio de Janeiro quando da Conferência sobre Desenvolvimento das Nações Unidas (Rio-92) vários tratados e protocolos foram constituídos (Clima, Florestas, Biodiversidade, Desertificação e Agenda 21), no entanto os padrões de consumo elevados, a falta de vontade política que se concretiza na manutenção dos velhos padrões da economia capitalista continuam, esses sim tem se mostrado sustentáveis, porque tem mantido seu *modus operandi* de tratar a natureza, bem como mantido grande parte das sociedades humanas à margem dos benefícios tecnológicos trazidos pela sociedade industrial. Aliás, tem se destacado nas Conferências do Clima a perspectiva de financiamento, transferência de tecnologia para o enfrentamento dos eventos climáticos extremos, o que demonstra cabalmente a amplitude entre o velho economicismo e os bens da natureza; centro e periferia.

Decorrente dessa mudança paradigmática e das discussões que se dão no espaço das Conferências, estudos e eventos da ONU, chega-se a formulação do conceito de governança global, que se trataria de um regime de cooperação entre os diferentes Estados-Nações, visando atingir fins comuns, sob liderança ou coordenação de um agente internacional, seja um organismo da ONU, um Tribunal ou um Fórum Internacional. A expressão governança surgiu a partir de formulações produzidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (Diniz, 1995, p. 400). Ainda segundo esse autor, “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”.

Ao analisar a atuação de organismos multilaterais criados nesse período no âmbito da ONU, como o PNUMA, percebe-se a busca de se estabelecer as bases para uma autoridade ambiental ou uma governança global, tal como percebido nos estudos de Rosenau e Czempiel (2000), em sua obra *Governança sem Governo*, de que nessas quatro décadas há um processo de formação de governança, valendo destacar a seguinte passagem para compreendermos melhor como uma OI do porte do PNUMA o que precisa observar para se tornar efetiva,

[...] Presumir a existência da governança sem um governo significa conceber funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que o sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-las. Entre essas funções necessárias estão a de interagir com os desafios externos que ocorrem em qualquer sistema; evitar que conflitos entre os membros ou facções provoquem uma destruição irreparável; buscar recursos para preservação e o bem estar do sistema; definir objetivos e condutas destinadas a alcançá-los. Sejam os sistemas mundiais ou locais, essas necessidades funcionais devem sempre estar presentes para que os sistemas se preservem ao longo do tempo. O conceito de governança sem um governo leva especialmente ao estudo da política mundial, na medida em que nesse domínio é conspícua a ausência de uma autoridade central, embora seja também óbvio que um

mínimo de ordem e de entendimentos rotinizados está normalmente presente na conduta da vida mundial, (Roseneau e Czempiel, 2000, p. 19).

No informe anual de 2015 produzido pelo PNUMA que afirma seus objetivos centrais e áreas prioritárias, com abordagem sobre o clima, desastres e conflitos, gestão dos ecossistemas, produtos químicos e resíduos, uso eficiente dos recursos e consumo e produção sustentável e os objetivos do desenvolvimento sustentável, destaca-se a governança ambiental-, na chamada do texto logo se ver: “*mejorar la gobernanza global en un mundo interconectado*”, isto demonstra a compreensão da complexidade do mundo moderno, bem como os padrões em rede estabelecidos uma vez que tem forte presença em todos os continentes. Chama a atenção para o seguinte de acordo com as responsabilidades assumidas,

En un mundo complejo, donde numerosos órganos y personalidades interactúan y se ocupan de cuestiones que afectan al medio ambiente, el PNUMA promueve la coherencia y las sinergias en el sistema multilateral, a fin de que la comunidad internacional persiga un futuro sostenible de forma unificada y racional. En los dos últimos años, el tratamiento de las cuestiones ambientales en el sistema de las Naciones Unidas y en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente ha adquirido una coherencia mayor, lo que ha dado pie a varias iniciativas, entre ellas algunas que se destacan a continuación (PNUMA, 2015, p. 28).

Vale ressaltar outros resultados importantes do informe PNUMA/2015-, vários processos foram lançados para promover a efetiva governança transfronteiriça de água doce; o conceito de legislação ambiental do Estado e do acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria de ambiental - Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - para melhorar as capacidades de interesse público. No Panamá foi realizado um fórum regional para a partilha de práticas na América Latina e no Caribe. Notáveis progressos na negociação de um acordo regional sobre o Princípio 10, que teve o apoio do PNUMA. Em relação ao estado de direito ambiental, foram estabelecidas parcerias, conferências regionais foram realizadas e se iniciou um informe global.

Por fim, ainda segundo o informe:

El año pasado, 15 países concluyeron marcos de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas (MANUD) que incorporan los principios de la sostenibilidad ambiental. Por su parte, la Iniciativa sobre Pobreza y Medio Ambiente, que el PNUMA dirige en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, propició en los 2 últimos años la integración de objetivos ambientales en 21 políticas, planes y procesos centrados en la reducción de la pobreza. Ocho foros regionales y subregionales incorporaron los principios de sostenibilidad ambiental entre 2014 y 2015. Esas sesiones intergubernamentales, en las que se habló de diversas regiones y subregiones (África, América Latina y el Caribe, Asia Central, Asia y el Pacífico, los Estados Árabes, Europa y los pequeños Estados insulares en desarrollo), proporcionaron un vínculo estratégico entre las prioridades mundiales y

regionales. En los foros se promovió la aceptación en las regiones y los países de las prioridades mundiales en materia de medio ambiente. También se generaron mensajes que se incorporarán a procesos globales como la segunda Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA, 2015, p. 30).

Torna-se perceptível através do PNUMA, pelos dados apresentados e resultados relatados, que os organismos multilaterais têm contribuído de forma sistemática para a construção da governança ambiental o que aproxima esse organismo multilateral dos marcos teóricos estabelecidos por Roseneau e Czempiel relativos à ordem e governança. Outra perspectiva teórica interessante além da globalização que é notória que faz pulsar Estados nacionais, atores não estatais e organizações governamentais internacionais, se faz pela perspectiva construtivista das relações internacionais e suas diferentes orientações, olhando por esse prisma a engenharia constitutiva do PNUMA, é possível perceber a construção do conhecimento, a centralidade das regras enfatizadas no construtivismo de Nicholas Onuf em comentários de Jatobá (2013) que estruturam a linguagem para construção da realidade social, na questão PNUMA a ideia e a busca pelo desenvolvimento sustentável-, e para além das perspectivas ortodoxas das relações internacionais, a realidade para os construtivistas é socialmente construída, e de acordo com as suas diferentes orientações, de Onuf, Ruggie e Kratochwil a Alexander Wendt e sua teoria social da política internacional. Jatobá destaca em leitura dessas perspectivas teóricas que a realidade internacional como qualquer realidade social, é constituída de elementos materiais e ideacionais, o que corrobora com a afirmação de José Eli da Veiga (2015) quando enfatiza que o desenvolvimento sustentável constitui a ambição da humanidade em termos de realização presente e futura, ou seja, o que é (presente), e o dever ser (futuro), o real e o ideal, de que as futuras gerações merecem tanta atenção quanto as atuais.

Dessa forma, percebe-se que o processo de construção da governança ambiental perfaz um longo caminho de quatro décadas, permeado por conferências/ONU que estabeleceram regras que tendem a dar resposta racional ao paradoxo exploração econômica desenfreada versus recursos limitados da natureza com vista a atender os ciclos das sociedades humanas no planeta, incidindo de forma direta e indireta nos arranjos produtivos locais, especialmente de uma região estratégica para o planeta, como é a região amazônica.

Na Conferência sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) estabeleceu-se os primeiros passos com vista ao desenvolvimento sustentável, e como decisão procedural a gênese do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) que teve no seu percurso histórico participação ativa nas conferências que se seguiram, tais como:

Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002); e Rio +20 (Rio de Janeiro, 2012).

Conforme ressalta Veiga (2015), o PNUMA desde o primeiro dia de funcionamento foi decisivo para alavancar as comunidades epistêmicas àquelas voltadas ao combate à poluição dos mares regionais, e nessa esteira de atuação o surgimento da primeira declaração científica sobre a gravidade do problema do ozônio na Conferência Meteorológica Mundial em 1975. Subsequentemente em 1988 a criação do Painel das Nações Unidas sobre Mudanças Climática (IPCC), além e anterior a 1992, as convenções do comércio de espécie ameaçada de fauna e flora selvagem (1973); a da poluição atmosférica além fronteiras (1979); a lei do mar de 1982, e a de Basiléia de 1989, sobre controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação. Veiga deixa claro que mesmo com tais realizações e contribuições, não restam dúvidas de que as três mais impactantes foram as convenções de Viena que destroem a camada de Ozônio, a do Clima e da Biodiversidade de 1992.

Da década de 1970 aos dias de hoje, o PNUMA pode ser visto melhor estruturado como organização internacional, e a partir de seu organograma pode-se compreender melhor o seu formato e o funcionamento-, com corpo dirigente e orçamento para executar suas ações que foca nos principais temas ambientais com vista a ser essa autoridade ambiental global.

Acredita-se que com todas as realizações e em que pese os obstáculos estabelecidos pelos Estados mais reticentes como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) como ressalta Veiga (2015) principalmente sobre a agenda do clima, o PNUMA tem sido efetivo enquanto organização ambiental diante dos seus objetivos traçados e afirmado sua agenda com seus sete pontos de pauta (mudanças climáticas, desastres e conflitos, gestão de ecossistema, governança ambiental, substâncias nocivas, eficiência de recursos e estudos do meio ambiente) com vista à construção da governança ambiental rumo ao desenvolvimento sustentável.

Ao se atentar especificamente para a realidade amazônica nesse contexto, pode-se, à luz de Becker (1993), identificar o esgotamento do projeto nacional geopolítico que promoveu a ocupação da região nas décadas de 60 a 80, quando a Amazônia foi encarada como a grande fronteira para promoção de um novo padrão de inserção do Brasil no cenário internacional, alvo de interesses internacionais conflitantes e submetida a um processo de ocupação predatória. Para uns, trata-se nesse novo contexto de valorizar sua biodiversidade como fonte de ciência, tecnologia e de poder, numa perspectiva de promover um novo ciclo de desenvolvimento agora centrado na noção de sustentabilidade.

Ainda segundo Becker (1993, p. 130) a ECO-92 se constituiu num marco para a região pois o reconhecimento do desenvolvimento sustentável como um paradigma universal desejável, ainda que não completamente esclarecido, resultou em aspectos positivos nos documentos e tratados ali gerados, que se constituíram em políticas públicas nacionais, regionais e locais, sob um olhar e uma vigilância internacional, mas que assegurariam a soberania sobre os recursos naturais e a associação entre biodiversidade e biotecnologia numa convenção que cria “uma base jurídica mínima para sua utilização, a ‘desnaturalização’ do desenvolvimento sustentável que foi, em parte, humanizado pelo reconhecimento da imperiosidade de neles serem considerados os problemas sociais”.

Ao analisar o contexto nacional do Brasil em 2012, quando da realização da Rio+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Joana Bezerra (2015) ressalta que esse contexto era bem distinto daquele de 1992, pois no ano de 2005 o país sofreu o maior índice de desmatamento da Amazônia desde os anos 80, com o governo iniciando uma série de mudanças na governança ambiental, com elaboração do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), identificando os municípios com maior taxa de desmatamento e adotando uma série de medidas para reversão dessas taxas.

Posta a reflexão do marco teórico e diante do cenário apresentado, cabe apresentar e avaliar os dados do Município de Paragominas, conforme se propõe nesse projeto de pesquisa e dissertação.

3.2. A integralidade e a complexidade da resposta local de Paragominas aos desafios propostos

Visando analisar como Paragominas respondeu ao desafio de superar os dilemas e a crise socioambiental em que estava imersa, cabe partir do Ciclo de Políticas Públicas, proposto por Secchi (2012).

3.2.1. A Identificação do Problema

Conforme ressaltado anteriormente, Paragominas foi fundada em 1965 e num território de 19.330km² possui uma espacialidade que concentra a maioria das atividades econômicas desenvolvidas na região amazônica, tais como o manejo bovino, a exploração madeireira e o manejo florestal, o cultivo de grãos e a mineração, já tendo recebido os títulos de maior produtor de bovinos do Estado do Pará entre 1983 e 1992 e maior polo de produção de madeira em tora de floresta nativa do Brasil, nas décadas de 1980 e 1990. Sua produção de grãos vinha assumindo espaço crescente na economia estadual a partir do final do séc. XX início do séc. XXI, segundo Pinto et. al. (2009). Bergamin (2015) avalia que a dinâmica econômica local pode ser resumida nos Ciclos da Pecuária, nas décadas de 70 – 80; da Madeira, nas décadas de 80 – 90; e do Carvão Vegetal, nos anos 90.

Ainda segundo essa autora, por volta de 2005-2006 a economia baseada na exploração madeireira e na produção de carvão vegetal começa a demonstrar os sinais de colapso, com a extinção dos recursos naturais até então abundantes. A intensificação da fiscalização pelos órgãos ambientais e o aumento das exigências, decorrentes da necessidade de diminuir as taxas de desmatamento na Amazônia, se somam a esse fator, dando maior contorno a crise econômica local. Para se compreender a gravidade do momento, a autora relata que:

O cenário social também era caótico. A abertura de muitas madeiras atraiu pessoas de outras regiões do país em busca de trabalho, que ocuparam os bairros da periferia sem qualquer controle, com consequências sociais sérias. O índice de crimes hediondos era altíssimo nos bairros mais periféricos e pobres da zona urbana, e havia muitas disputas pela posse da terra, assassinatos, ameaças de morte e trabalho escravo na zona rural. A situação era tão grave que conferiu à cidade o apelido de 'Paragobala', conhecida assim em todo o estado. (Bergamim, 2015, p. 39)

A autora prossegue apresentando a dramaticidade da situação local, descrevendo que a assistência social local era meramente decorativa, de baixo impacto sobre as necessidades e

problemas, o índice de evasão escolar alarmante, com escolas tão desestruturadas que sequer tinham carteiras para os alunos sentarem, tendo o Jornal Nacional na ocasião apresentado uma matéria que chamava os estudantes de “alunos jacaré”, por assistirem aula deitados no chão da sala, uma única unidade de saúde operada pelo governo estadual apenas com atendimento básico, com inexistência de abastecimento de água para a maioria dos bairros e graves problemas de acidentes no trânsito. E então Bergamin (2015, p. 42) ressalta que “com problemas sociais e ambientais gravíssimos no município, a população de Paragominas começou a se mobilizar para dar um novo rumo àquela situação (...) Foi o início de uma transformação jamais imaginada”.

No ano de 2006 um conjunto de fatores se somaram ao cenário já desenhado. Medidas governamentais nacionais de combate ao desmatamento; o conjunto de produtores brasileiros de soja instituíram o pacto conhecido como a “moratória da soja” junto com ong’s ambientalistas e setores governamentais, visando eliminar da cadeia produtiva da soja o desmatamento da floresta amazônica, o que levou a que a principal empresa compradora da soja do município anunciasse o fim de sua atividade comercial com os plantadores locais; medidas judiciais da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Pará determinaram o bloqueio de inúmeras matrículas de imóveis, afetando a possibilidade de acesso ao crédito bancário, por parte dos produtores rurais; e, por fim, em 2008, a inclusão do Município na lista dos que mais desmataram o Bioma Amazônico, tornando-se área prioritária para ações governamentais de prevenção e combate ao desmatamento ilegal, conforme estabelecido pelo Decreto nº 6.321/2007, que também previa uma série de exigências e restrições para acesso ao crédito (Bergamin, 2015).

3.2.2. A Formação da Agenda

O agravamento das condições socioeconômica e ambiental produziram a inquietação da comunidade, levando o Prefeito Municipal a iniciar uma série de encontros e reuniões setoriais com o setor produtivo e a sociedade local, especialmente o Sindicato das Empresas Madeireiras (SINDISERPA), o Sindicato dos Comerciantes (SINCOMPAR), o Sindicato dos Produtores Rurais (SPRP) e a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), com uma assembleia geral ocorrendo em fevereiro de 2008, sob clima de tensão e revolta por conta das ações repressivas do Estado. “Ademais, além de ter que encontrar medidas para solucionar os problemas que engessavam a economia, era necessário empreender esforços coletivos para

que o município atendesse aos [principais] critérios do [Ministério do Meio Ambiente] para sair da lista”, (Bergamin, 2015, p. 81).

O prefeito apresentou à assembleia geral a proposta de conter o avanço do desmatamento, que denominou de Pacto pelo Desmatamento Zero, recebida com “muita relutância e ponderações” pelas entidades que concordaram por aderir ao pacto, comprometendo-se em não abrir novas áreas de florestas para atividades agrícolas, de pecuária ou atividades correlatas (Bergamin, 2015, p. 81).

3.2.3. Formulação de Políticas

Bergamin (2015) segue relatando que visando prosseguir com as ações para retirar o Município da lista do que mais desmataram a Amazônia, um mês após a assembleia, entidades representativas dos vários segmentos sociais, políticos e econômicos locais, tais como a Câmara Municipal de Vereadores, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, além das entidades anteriormente citadas e outras dezenas de entidades locais, assinaram o Pacto pelo Produto Legal e Sustentável, objetivando a produção sustentável e o desmatamento zero. Também neste evento a Prefeitura e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente assinaram um Termo de Cooperação Técnica para elaboração do Plano Municipal de Prevenção e Combate ao Desmatamento, que contemplou seis eixos de atuação: i) diagnóstico socioeconômico e florestal do município; ii) capacitação de agentes locais para o monitoramento e gestão ambiental; iii) ampliação das áreas de reflorestamento; iv) delegação para realização de manejo florestal; v) microzoneamento de imóveis rurais; e, **vi) disseminação da educação ambiental nas escolas** (grifo nosso). A autora ressalta que foi a partir desses compromissos que surgiu o projeto Paragominas Município Verde.

3.2.4. Tomada de Decisões

Com o lançamento do Projeto Paragominas Município Verde, começaram os esforços para implementar os eixos estabelecidos nos Termos de Cooperação Técnica. Aqui cabe ressaltar que uma política pública dessa magnitude foi estabelecida com base num pacto de diversos atores locais, tendo como protagonista o Poder Executivo Municipal, porém sem criar mecanismos legais adequados para sua inserção nos órgãos e organismos administrativos da gestão pública, como por exemplo, lei, decretos, organogramas e instrumentos afins.

Bergamin (2015) noticia a existência de um decreto municipal, porém restrito a um dos eixos do pacto assinado, determinando no plano decenal municipal a meta de que para cada habitante deveria haver 12 m² de área verde plantada. Ainda assim, parcerias foram estabelecidas com as ONGs Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), The Nature Conservancy do Brasil (TNC Brasil) e Comunidade Educativa CEDAC.

Cabe registrar que a Lei Orgânica Municipal de Paragominas, em seu art. 192 prevê que “*a educação ambiental será ensinada em todas as escolas do município*” (Câmara Municipal de Paragominas, s/d, p. 44). A educação ambiental está também prevista, de forma específica, na Lei Municipal do Meio Ambiente (Lei n. 644, de 14 de dezembro de 2007), no art. 1º, inciso X, como um princípio fundamental para garantir o direito ao meio ambiente saudável; no art. 2º, como um objetivo da Política Municipal do Meio Ambiente; e no art. 13, inciso VII, como um instrumento dessa mesma política (Câmara Municipal de Paragominas, 2007).

Novos acontecimentos vieram gerar mais turbulências, em abril de 2008 a Polícia Federal, o IBAMA e a Força Nacional realizaram a Operação Arco de Fogo, visando especialmente os Municípios na lista dos que mais desmataram a Amazônia, levando ao embargo de 100 propriedades rurais, multas aplicadas com valor total superior a R\$ 50 milhões e fechamento de dezenas de serrarias e carvoarias, somente em Paragominas. Em novembro do mesmo ano, novas medidas repressivas são tomadas através da Operação Rastro Negro, fechando ainda mais carvoarias e destruindo mais de 800 fornos de carvão e apreendendo 18 caminhões cheios de toras de extratores de madeira clandestina.

A revolta do segmento produtivo que vivia dessas práticas ilícitas, somada com os trabalhadores desempregados, renderam uma iniciativa de insurgência, quando os proprietários dos caminhões apreendidos retiraram esses veículos do pátio do IBAMA e incendiaram a sede do órgão, iniciando inclusive uma ação para incendiar o hotel onde os agentes ambientais federais se encontram hospedados, no que foram contidos pela Polícia Militar local. Com a repercussão nacional imediata, o Prefeito reuniu as entidades e segmentos políticos comprometidos com o Pacto estabelecido anteriormente e juntos expediram uma Carta à Nação repudiando os acontecimentos e desaprovando a atitude daquela parcela da população, Bergamin (2015), iniciando uma série de passos políticos de ida a Brasília, visita ao Ministério do Meio Ambiente e vinda do Ministro do Meio Ambiente a Paragominas ainda no mesmo mês, visando conhecer de perto a situação, o que acabou produzindo um diálogo produtivo entre os poderes local e federal, com a Operação Arco

Verde, de caráter preventivo, envolvendo assistência técnica, crédito, transferência de tecnologia e agilização na regularização fundiária.

3.2.5. Implementação

O Programa de Formação de Professores em Educação Ambiental foi instituído em 2008 com a finalidade de capacitar os docentes do 6º ao 9º ano da rede pública municipal para tratar a temática ambiental como um tema transversal no desenvolvimento de seu trabalho cotidiano com os alunos; promover a adoção de práticas ambientalmente sustentáveis por alunos e professores nos diferentes espaços de convivência; e promover relações entre o que se discute e o que se faz, e entre o que se aprende e o que se vive. Inicialmente a oferta se restringia às disciplinas Língua Portuguesa e História, tendo se ampliado posteriormente para Geografia, Matemática e Artes, (SEMEC Paragominas, 2012).

No formato inicial o Programa compunha-se de 3 ações principais: um plano de trabalho a ser desenvolvido com os alunos, que seriam as Sequências Didáticas (SD), elaboradas com apoio de especialistas, baseadas no currículo e nos livros didáticos usados no Município, trazendo os conteúdos da educação ambiental e orientações ao professor, apoiando as ações de formação; as Reuniões Gerais, bimestrais, com especialistas em educação ambiental para aprofundamento dos temas e conteúdos específicos de meio ambiente e práticas de educação ambiental; e, as Oficinas, também bimestrais, com especialistas de cada área, visando aprofundar o conteúdo de cada área definida para o bimestre, aprendizagens sobre conteúdos de meio ambiente e a experiência da transversalização do tema ambiental na área de conhecimento. Além disso, há o acompanhamento pelos Coordenadores Locais para análise dos modelos das sequências didáticas, o planejamento da ação didática e a análise do desenvolvimento do trabalho com os alunos e replanejamento. Concomitante, foram realizadas as Mostras de Educação Ambiental, com exposição dos trabalhos elaborados pelos alunos das escolas então envolvidas no Programa, (SEMEC Paragominas, 2012).

Inobstante, a Lei Ambiental Municipal, em seu art. 8º, inciso VIII, que “*Compete ao Poder Executivo Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo (SEMMA), e complementarmente às demais unidades político-administrativas do Município, no âmbito de suas competências legais: promover a educação ambiental formal, em conjunto com a Secretaria Municipal da Educação, a não-formal e a informal*”, (Câmara Municipal de Paragominas, 2007, p. 5) o Programa foi implementado pela Secretaria

Municipal de Educação, sem envolvimento do órgão ambiental local, conforme se depreende da fala do então coordenador da implantação do Programa:

A Secretaria Municipal do Meio Ambiente cuidava dessa parte física da cidade, a coleta do lixo, a limpeza das áreas, projeto de arborização. A parte relacionada com educação ambiental ficou com a Secretaria Municipal de Educação por conta da própria fragilidade, eles não tinham profissionais com formação pedagógica e isso foi determinante para que a SEMEC assumisse a tarefa de tocar o programa de educação ambiental. Nós chamávamos a presença de técnicos da SEMA mas a visão deles era bem técnica acerca dos problemas. Eles davam mais a orientação de como plantar, como colocar os vegetais, como promover a arborização em torno da escola, mas nunca com o diálogo pedagógico, essa parte ficou com a secretaria de educação. (Tulio Geraldo Fernandes Garcia Leite, entrevista concedida em 08 de março de 2016. Coordenou a implantação do programa de EA na SEMEC entre 2005 a 2007).

No órgão ambiental municipal, em que pese a educação ambiental ser considerada instrumento da Política Municipal do Meio Ambiente, inexistente um órgão ou unidade responsável por coordenar suas ações que, quando ocorrem, são realizadas de forma pontual, conforme explica o coordenador de licenciamento ambiental do órgão:

A educação ambiental ocorre através de atividades eventuais, em eventos quando solicitado. Apoiam as atividades de SEMEC (nas escolas e eventos) e da Assistência Social (conscientizando quanto ao uso e funcionamento do sistema de esgoto). (...) Não existe um órgão, unidade ou departamento na SEMA responsável pela educação ambiental e suas ações são coordenadas pelo secretário municipal em conjunto com toda a equipe da secretaria que é bem reduzida, são 12 servidores, dos quais 3 são fiscais e 3 são analistas ambientais. (...) No licenciamento, quando a atividade é impactante, além das exigências cabíveis, é exigido que o empreendedor realize ação de conscientização sobre o empreendimento com a vizinhança. (Fernando Pires Mendes, Entrevista concedida em 03 de março de 2016).

3.2.6. Avaliação

No Ciclo de Políticas Públicas, a avaliação é compreendida como o processo de julgamento sobre a validade das ações empreendidas, podendo se dar antes, durante ou após a implementação, cabendo critérios como economicidade, eficiência, eficácia e equidade, entre outros (Secchi, 2011). No Programa de Paragominas, não existe um momento de avaliação dessa importante política pública. O processo avaliativo geral é mais empírico e a avaliação sistematizada se restringe ao conteúdo ministrado na sala de aula, para averiguação da aprendizagem do aluno, conforme explica o Coordenador Local de Língua Portuguesa, da SEMEC:

Mas daí se pergunta ‘em que a educação ambiental ajudou nas outras coisas?’ Além da sensibilização ambiental, nos ajudou muito, como era algo transversal isso nos ajudou muito a trabalhar com questões contextualizadas, no caso, em português, no quê que ajudou? Ajudou no processo de leitura. Isso ampliou muito o caráter da leitura, o repertório leitor do nosso aluno, porque ele começou a ver documentários, ler revistas, textos, enciclopédias, atlas. Ampliou muito o repertório do aluno. Em Artes também, também foi inserido no programa Artes, trabalhava muito com essas questões do não verbal e daí a criança aprendia tanto o ambiental, as questões ambientais, quanto aprendia a própria área. Então o bacana da educação ambiental em Paragominas foi isso, não era nada descasado: hoje eu vou parar a minha aula para trabalhar o ambiental, não é assim, é algo dentro, se eu estou trabalhando poemas, eu posso trabalhar a estrutura do poema e dentro desses poemas eu transversalizo a questão ambiental. Isso foi muito enriquecedor, prova disso é que nosso IDEB, que é o Índice de Educação Básica, também melhorou. (...) Nós tivemos resultados e está tendo resultado, como você vê hoje a questão do lixo, a questão das próprias escolas, por exemplo se você for hoje na Escola Amilcar Batista Tocantins, você vai encontrar as torneiras dos banheiros todas com sensor, porque já houve uma outra preocupação ao invés de ser aquelas torneiras comuns que desperdiçavam, são com sensor e as crianças usam tranquilamente, a escola é visualmente mais limpa, tem jardim suspenso, tem compostagem. (...) Agora, eu mensurar, ter um sistema de avaliação da educação ambiental sistematizado, eu não tenho. Não tenho para o aluno, nem tenho para os professores. Essa avaliação é feita no dia-a-dia, a partir das mudanças de práticas. (...) A avaliação que tem é feita dentro do conteúdo das disciplinas, nas provas, nos exercícios. (Claudeí Madalena de Souza, entrevista concedida em 08 de março de 2016).

Porém, é importante ressaltar que depoimentos públicos da coordenadora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação apontam que o ambiente escolar mudou com os alunos assumindo uma maior responsabilidade na preservação do ambiente. Depoimento do Prefeito, Paulo Tocantins, também apontam para uma visível mudança que a cidade sofreu e, principalmente as escolas, com o advento da educação ambiental, com a escola ajudando a formar adultos mais educados e comprometidos com o ambiente onde vivem (Sousa, 2015). Também um dos gestores escolares corroborou essa percepção, afirmando que “o aluno começou a olhar para questões nunca olhadas: água, desmatamento, olhar para o seu quintal, para a rua. A escola foi fundamental na tomada de consciência e mudança de hábitos da população: limpeza, cuidado com o meio ambiente” (Tito, 2016).

Não é o caso de se falar em Extinção dessa política pública, conforme sugere Secchi (2011) no Ciclo da Política Pública, uma vez que o objetivo de promover o meio ambiente saudável como direito de todos é um objetivo permanente e a educação ambiental é prevista como um instrumento para esse objetivo, conforme se mostrou anteriormente.

Cabe ressaltar, contudo, que, ainda sobre o Programa Municipal de Educação Ambiental de Paragominas, não se percebe uma maior “aproximação das práticas culturais realizadas em diversos ambientes, na medida em que são essas práticas que estarão

determinando o fazer pedagógico a ser desenvolvido nas escolas”, como ressalta Silva (2014, pp. 57-58), uma vez que “a educação escolar em sua estrutura programática teria muitíssimo o que aprender com a vida das comunidades das florestas, que conseguem estabelecer relações de integração com a natureza”.

Não se identificou no material pedagógico utilizado, especialmente nas sequências didáticas produzidas pelo Programa, a “utilização de métodos que aproximem o saber formal, os conhecimentos contidos nos livros didáticos à cultura da comunidade e suas formas de organização para lidar com seus problemas e necessidades”, uma vez que processo pedagógico e educativo pode se fundamentar na “utilização dos recursos naturais presentes na floresta que passam a assumir para os professores, um papel de recursos didáticos: é a floresta que ensina, e ensina de modo interdisciplinar” (Silva, 2014, p. 50).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da pesquisa apresentou-se um painel das principais linhas teóricas que apontam a educação ambiental como um campo de articulação entre a ética e o saber. Leff (2012) nos chama para a necessária reflexão sobre a busca de respostas consistentes para a crise da modernidade, através da ressignificação da relação dos seres humanos com a natureza, afirmando valores éticos e políticos que orientem para um projeto de sociedade com relações simétricas entre interesses da sociedade e processos naturais, rompendo com o paradigma naturalista e a ideia do progresso, da superação dicotômica entre natureza e sociedade.

O Ministério da Educação/Conselho Nacional da Educação (BRASIL, MEC, 2012), na esteira da reflexão levantada por Loureiro (2006) e Guimarães (2013) ressaltam a tradição naturalista, fragmentadora da análise da realidade, que marcou a educação ambiental em seus primórdios, tendo evoluído posteriormente para o enfoque no bem-estar e chegando ao momento atual com a proposição de assumir um compromisso ético-político a partir de uma visão socioambiental complexa e interdisciplinar que analisa, pensa, organiza o meio ambiente como um campo de interações entre a cultura, a sociedade e a base física e fisiológica dos processos vitais.

Nesse sentido, é necessário buscar respostas consistentes para a crise da modernidade, através da compreensão e da ressignificação da relação dos seres humanos com a natureza, afirmando como valor ético-político orientador um projeto de sociedade onde se possa construir relações simétricas entre os interesses da sociedade e os processos naturais, o que necessariamente levaria ao rompimento com o paradigma naturalista e com a ideia de progresso representativa do uso ilimitado e irracional dos recursos humanos ou, em outras palavras, com a superação da dicotomia entre natureza e sociedade.

Seguindo a proposição de Secchi (2011) a Educação Ambiental se caracteriza como uma política pública por possuir dois elementos fundantes: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público que, utilizando a topologia de Lowi (1964, op. Cit. Secchi, 2011), se caracteriza como uma política regulatória, em interconexão com elementos de políticas constitutivas, com uma abordagem multicêntrica, considerando como atores do campo dessa proposição as organizações privadas, os organismos multilaterais, as organizações não governamentais, as redes de políticas públicas juntamente com os atores estatais, protagonistas da proposição no estabelecimento da política de educação ambiental,

como se percebeu na arena política de construção das respostas do Município de Paragominas à sua crise socioambiental.

Num esforço para aprofundar a qualificação da análise de políticas públicas, a ENAP lançou recentemente o ‘Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos’, onde os autores afirmam que:

Poucas organizações do setor público estão preparadas para enfrentar problema públicos complexos de uma forma integrada, coerente e adaptável. Para eles, os governos e os gestores públicos precisam reconhecer as interligações complexas e inesperadas que existem e surgem entre os problemas públicos (...) definindo instituições e práticas que conduzam a responder as complexidades dos problemas que enfrentam e ajusta-las. (Wu et all, 2014, p. 139).

Esses autores alertam que a integração de políticas públicas não deve ser confundida com eficácia, uma vez que as políticas podem ser eficazes sem ser integradas e que alcançar políticas públicas integradas é uma tarefa mais difícil do que alcançar políticas eficazes, pois a criação de políticas integradas normalmente enfrenta um sistema segmentado em setores, com limitações de tempo e orientado politicamente por órgãos setorializados que atuam de forma isolada um do outro e interagem ignorando as possíveis sinergias.

No caso de Paragominas, percebeu-se a implementação de um programa de educação ambiental de forma não integrada às demais políticas setoriais, ficando restrito às salas de aula e ao processo pedagógico da educação escolar, em que pese sua influência ter sido capaz de afetar hábitos e valores culturais da comunidade. Contudo, a característica fragmentária fragiliza essa política pública e diminui sua capacidade de inserção nos demais segmentos da vida comunitária.

Seguindo o pensamento de Biasoli e Sorrentino (2015, p. 33) o problema central que se coloca “é o da recuperação do controle pelo cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das coisas concretas que levam a que a nossa vida seja agradável ou não”. Para eles, a solução estaria na aproximação entre o cidadão, os representantes comunitários dos diversos segmentos, entre eles a comunidade escolar, com o poder público instituinte da política municipal de educação ambiental, mediados por uma metodologia participativa que possibilite conhecimento mútuo, socialização de fazeres, mapeamento e diagnóstico do estado da arte da educação ambiental, da educação e do meio ambiente no município e região, formulação de um projeto político pedagógico (PPP) participativo compartilhando sonhos, enunciando utopias e elaboração de análises conjunturais e construção de referenciais que desemboquem num marco operacional comum a todos os sujeitos envolvidos.

Nesse aspecto pode-se afirmar que a educação ambiental como política pública em Paragominas deixou de se constituir em elementos e práticas de fortalecimento do protagonismo e de uma cidadania plena, crítica, apropriadora dos espaços públicos, para se tornar mais numa prática de referendo às diretrizes do poder político local.

O Programa de Educação Ambiental de Paragominas restringiu-se ao Programa de Formação de Professores em Educação Ambiental (SEMEC Paragominas, 2012), uma vez que o órgão ambiental municipal sequer possui uma estrutura ou responsável pela coordenação das ações de educação ambiental, que são realizadas de forma pontual e não sistemática (Mendes, 2016).

Não foram criados instrumentos jurídicos que deem suporte ou um colegiado participativo que discuta, avalie e delibere de forma permanente o Programa de Educação Ambiental. Para o Programa de Formação de Professores são realizadas reuniões bimestrais que avaliam mais a prática pedagógica e os conflitos no ambiente escolar, do que o Programa em si. Uma maior repercussão do programa e *feedback* com a comunidade decorreu das Mostras realizadas para o público em geral com apresentação dos trabalhos escolares dos alunos e com a inclusão no planejamento escolar de ações de melhoria e sustentabilidade do ambiente interno da escola e seu entorno (Tito, 2016; Souza, 2016).

Mesmo em detrimento de suas fragilidades, as ações de educação ambiental no Município tiveram forte capacidade de impacto na comunidade, especialmente na conscientização para o cuidado, a preservação e a valorização do meio ambiente urbano, com escolas mais limpas e práticas mais sustentáveis (Tito, 2016; Sousa, 2015; Souza, 2016).

Por fim, considerando que o Mestrado Profissional pede como um dos requisitos na sua conclusão, a elaboração de produto, são apresentados elementos para uma proposta de resolução que visa estabelecer as bases técnicas e regulamentar os programas de educação ambiental, a ser apresentada na Câmara Técnica de Educação Ambiental (CTEA) do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), da qual o autor desta dissertação é membro conselheiro, eleito para representar as organizações ambientalistas da sociedade civil da região amazônica nos biênios 2015-2016 e 2017-2018.

Inicialmente a proposta tinha um escopo menor, de enviar elementos sugestivos à CTEA, mas ao ser submetida a uma discussão coletiva no âmbito da Rede Brasileira de Educação Ambiental - REBEA, do Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas (CNEA), e do Fórum Brasileiro de Ongs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável - FBOMS, no período de janeiro a março 2016, a partir de uma Minuta (Anexo II) elaborada com suporte técnico da equipe do Departamento de Educação

Ambiental (DEA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), especialmente do analista ambiental Alex Bernal, então coordenador do Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar (PEAAF) no Ministério do Meio Ambiente (Bernal, 2016), chegou-se uma versão final (Anexo II), da qual, à luz da análise do Caso de Paragominas relatado e analisado nesta Pesquisa, pode-se ressaltar os seguintes aspectos:

- ❖ O PEAMB Paragominas foi financiado pelas empresas mineradoras Vale e Hydro. Um dos elementos identificados nesse financiamento foi a paralisação no percurso do programa, tendo posteriormente sido retomado. Geralmente as empresas financiam projetos e programas locais como parte da Compensação Ambiental devida, previstas no Licenciamento Ambiental. Não se tem informação se no caso de Paragominas foi por conta da Compensação ou se por iniciativa de apoio mútuo entre empresa e administração pública municipal. Contudo, cabe regulamentar os Programas de Educação Ambiental decorrentes de exigências do Licenciamento Ambiental, de modo que o Poder Público possua instrumentos mais eficazes para elaborar os Termos de Referência e avaliar e monitorar a sua implementação;
- ❖ Há a necessidade de um Diagnóstico Socioambiental, a partir de instrumentos metodológicos adequados para coleta e análise de dados junto aos grupos que compõem a arena política e socioambiental local. Especialmente com os objetivos de: (i) identificar e caracterizar problemas ambientais e conflitos que estejam direta ou indiretamente relacionados aos impactos do empreendimento ou atividade em processo de licenciamento; (ii) identificar e caracterizar potencialidades socioambientais encontradas nas localidades abrangidas pelo diagnóstico e (iii) identificar e caracterizar os sujeitos prioritários da ação educativa;
- ❖ O PEAMB deverá prever em seu escopo a identificação dos conflitos entre agentes da arena local, no uso de recursos naturais e na gestão do ambiente; das vulnerabilidades socioambientais que resultem numa predisposição de grupos sociais aos impactos e riscos inerentes à atividade do empreendedor; assim como, também, as potencialidades socioambientais, de modo que sejam implementadas ações de fortalecimento da vocação e das dinâmicas socioeconômicas e culturais locais, num processo de empoderamento e protagonismo local;
- ❖ As atividades da educação ambiental formal e não-formal devem estar integradas e realizadas de forma sistematizada, especialmente através de ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais, à sua organização

social e política e sua participação cidadã na promoção e defesa da qualidade do meio ambiente;

- ❖ Os projetos de educação ambiental passam a se integrar através de um Programa de Educação, com a criação de mecanismos participativos de acompanhamento e avaliação sistemática de sua implementação;
- ❖ As ações são estruturadas a partir a partir de dois componentes: Programas ou Projetos de Educação Ambiental – PEA, direcionados aos grupos sociais da área de influência da atividade em processo de licenciamento; e, Programas ou Projetos de Educação Ambiental dos Trabalhadores – PEAT, direcionados aos trabalhadores envolvidos no empreendimento objeto do licenciamento. Proposta inspirada nos moldes estabelecidos pela Instrução Normativa n. 02/2012 do IBAMA (BRASIL, IBAMA, 2012);
- ❖ Prever a qualificação técnica dos agentes públicos dos órgãos envolvidos no Licenciamento Ambiental e no Programa de Educação Ambiental do Município;
- ❖ O PEA deverá ter como sujeito prioritário da ação educativa os grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade socioambiental e buscará compreender os processos de ensino-aprendizagem, com a utilização de métodos que aproximem o saber formal à cultura da comunidade e suas formas de lidar com seus problemas e necessidades;
- ❖ O PEA e o PEAT deverão ser formulados e executados de modo a buscar sinergia e integração com as políticas públicas e os instrumentos de gestão afins;

REFERÊNCIAS

- BECKER, Bertha K. A Amazônia pós ECO-92: Por um desenvolvimento regional responsável. In: BURSZTYN, Marcel (Org.) et al. *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense/ENAP, 1993.
- BERGAMIN, Maxiely S. *Paragominas: A experiência para se tornar um município verde na Amazônia*, Belém – PA: Marques Editora, 2015.
- BERNAL, Alex. *Proposta de Resolução Educação Ambiental no CONAMA*. E-mail trocado com Fidelis Jr. Martins da Paixão em 14 de janeiro de 2016.
- BEZERRA, Joana C. O Brasil na Rio+20: Qual foi o papel do País na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável? In: CASTRO, Fabio de. FUTEMMA, Célia (Orgs.). *Governança Ambiental no Brasil: Entre o Socioambientalismo e a Economia Verde*. Judiai: Paco Editorial, 2015.
- BIASOLI, Semíramis; SORRENTINO, Marcos. Educação Ambiental e Municípios: Políticas Públicas para Sociedades Sustentáveis, in: RAYMUNDO, Henriqueta A.; BRIANEZI, Thaís; SORRENTINO, Marcos. *Como construir políticas públicas de educação ambiental para sociedades sustentáveis?* São Carlos (SP), Diagrama editorial, 2015.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª ed., 1999.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.
- BOTTOMORE, T. B. *As Elites e a Sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1974.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo 1, de 1994 - Aprova o texto do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada em Nova Iorque, em 9 de maio de 1992*. Disponível em: <http://migre.me/wezKk>. Acessado em 03 de novembro de 2015.
- _____. Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo 2, de 1994 – Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992*. Disponível em: <http://migre.me/wezLo>. Acessado em 03 de novembro de 2015.
- _____. Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo 28, de 1997 – Aprova o texto a da Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados por*

Desertificação e/ou Seca, assinada pelo Governo Brasileiro, em Paris, em 15 de outubro de 1994. Disponível em: <https://goo.gl/YeV7qL>. Acessado em 05 de novembro de 2015.

_____. Câmara dos Deputados. *Decreto 4339, de 22 de agosto de 2002 – Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade*. Disponível em: <https://goo.gl/jq2MaA>. Acessado em 05 de novembro de 2015.

_____. Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. *Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007 – Plano Nacional sobre Mudança do Clima*. Disponível em <https://goo.gl/eovQqn>. Acessado em 05 de novembro de 2015

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução 422, de 23 de março de 2010 – Estabelece diretrizes para as campanhas, ações e projetos de Educação Ambiental, conforme Lei no 9.795, de 27 de abril de 1999, e dá outras providências*. Disponível em: <https://goo.gl/mKWHn8>. Acessado em 03 de novembro de 2015.

_____. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. *Resolução 98, de 26 de março de 2009 - Estabelece princípios, fundamentos e diretrizes para a educação, o desenvolvimento de capacidades, a mobilização social e a informação para a Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*. Disponível em: <http://encurtador.com.br/orZ19>. Acessado em 04 de novembro de 2015.

_____. *Constituição Federal*. S/data. Disponível em <https://goo.gl/zaRrL>. Acessado em 04 de novembro de 2015.

_____. *Decreto Federal 4281, de 25 de junho de 2002 – Regulamenta a Lei 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências*. Disponível em <https://goo.gl/0jnb7e>. Acessado em 04 de novembro de 2015.

_____. *Decreto Federal 6321, de 21 de dezembro de 2007 – Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*. Disponível em <https://goo.gl/dtg8z4>. Acessado em 03 de novembro de 2015.

_____. IBAMA, *Instrução Normativa 02, de 27 de março de 2012 - Estabelece as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*. Disponível em: <https://goo.gl/fNWLac>. Acessado em 03 de novembro de 2015

_____. *Lei. 6938, de 31 de agosto de 1981 – Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente*. IN: BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Educação Ambiental: Por um Brasil Sustentável – ProNEA, Marcos Legais & Normativos*, 4ª edição, Brasília: MMA, 2014.

_____. *Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996 - Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em <https://goo.gl/3YQoF>. Acessado em 04 de novembro de 2015.

_____. *Lei. 9795, de 27 de abril de 1999 – Dispõe sobre a Política Nacional de Educação Ambiental*. IN: BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Educação Ambiental: Por um Brasil Sustentável – ProNEA, Marcos Legais & Normativos*, 4ª edição, Brasília: MMA, 2014.

_____. *Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007 – Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico*. Disponível em: <https://goo.gl/Bt55F>. Acessado em 05 de novembro de 2015.

_____. *Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007 - Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências*. Disponível em: <https://goo.gl/NoxgmA>. Acessado em 03 de novembro de 2015.

_____. *Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010 – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências*. Disponível em: <https://goo.gl/tpFo>. Acessado em 05 de novembro de 2015.

BRASIL, Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução n. 2, de 15 de junho de 2012 – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental*, disponível em <https://goo.gl/fGh9t4>. Acessado em 04 de novembro de 2015.

_____. Conselho Nacional de Educação. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental – Despacho do Ministro*, publicado no DOU de 15 de junho de 2012, Seção 1, Página 18, Brasília: 2012.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Portfólio Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental*. Série Documentos Técnicos n. 7, Brasília: 2006

_____. *Educação Ambiental: Por um Brasil Sustentável – ProNEA, Marcos Legais & Normativos*, 4ª edição, Brasília: MMA, 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*. Brasília: ENAP, 1995.

_____. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

Câmara Municipal de Paragominas. *Lei Orgânica Municipal, s/data*. Disponível em: <https://goo.gl/4Dk7R3>, acessado em 20 de junho de 2015.

_____. *Lei Municipal n. 644, de 14 de dezembro de 2007 - Institui a Política Municipal do Meio Ambiente e dá Outras Providências*, disponível em <https://goo.gl/DICBTU>, acessado em 20 de junho de 2015.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura*. (V. I), São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI, Júlia N. A. *Educação Ambiental: Conceitos, Legislação, Decretos e Resoluções pertinente e a formação continuada de professores em educação ambiental na Paraíba*. In: Revista Eletrônica Mestrado em Educação Ambiental, ISSN 1517-1256, v. 30, n. 1, p. 71-82, jan./jul.2013. Disponível em <http://repositorio.furg.br:8080/handle/1/3718>. Acessado em 20 de junho de 2015.

DINIZ, Eli. *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90*. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. *O decrescimento: entropia, ecologia, economia*. São Paulo, Ed. SENAC, 2012.

GIOVANNI, Geraldo Di. NOGUEIRA, Marco A. (Org.). *Dicionário de Políticas Públicas*, 2ª edição. São Paulo: Editora da Unesp, Fundap, 2015.

GUIMARÃES, Mauro. *Por Uma Educação Ambiental Crítica na Sociedade Atual*. In: Margens – Revista Interdisciplinar da Divisão de Pesquisa e Pós-Graduação / Campus Universitário de Abaetetuba / Baixo Tocantins / UFPA. Vol. 7, n. 9, Abaetetuba: set. 2013.

_____. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo, Editora Abril, 1974.

JATOBÁ, Daniel. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2013.

LEFF, Enrique. *Aventuras da Epistemologia Ambiental*, São Paulo: Cortez, 2012.

LEITE, Tulio G. F. G. *A política municipal de educação ambiental de Paragominas*. Entrevista concedida no Município de Paragominas (PA), em 08 de março de 2016 ao entrevistador: Fidelis Jr. Martins da Paixão.

LE PRESTRE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

- LIRA, Sérgio R. B. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento na Amazônia: Simultaneidade e Desigualdade Econômica no Pará. In: ROCHA, Gilberto M. et al (Org.). *Territórios de desenvolvimento e ações públicas*, Belém: EDUFPA, 2009.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. São Paulo, Editora Abril, 1973.
- LOUREIRO, Carlos F. B. Educação Ambiental e Teorias Críticas. In: GUIMARÃES, Mauro (org.). *Caminhos da Educação Ambiental: Da forma à ação*. Papirus, Campinas: 2006.
- MACHADO, V. M.; Matos, M. A. E.; Graciolli, S. R. P. In: WIZIACK, S. R. C (Org.) *Curso de Especialização em Educação Ambiental e Espaços Educadores Sustentáveis*. Campo Grande: UFMS/SECAD/MEC, 2014.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo, Editora Abril, 1973.
- MENDES, Fernando P. *A política municipal de educação ambiental de Paragominas*. Entrevista concedida no Município de Paragominas (PA), em 03 de março de 2016 ao entrevistador: Fidelis Jr. Martins da Paixão.
- MITSCHEIN, Thomas A. (Org.). *O direito à diversidade sócio-ambiental como utopia andino-amazônica no século XXI*. Belém: NUMA/UFPA, 2010.
- _____, Thomas A.; CHAVES, Jadson F.; ESTUMANO, Erika. *O Pará no século XXI e o desafio da educação profissionalizante*. Belém: IEMCI/UFPA, 2014.
- _____, Thomas A.; CHAVES, Jadson F.; ROCHA, Gilberto; VASCONCELLOS, Mário. *Desenvolvimento Local e direito à cidade na floresta amazônica*. Belém: NUMA/UFPA, 2013.
- MONTEIRO, Jorge V. *Fundamentos da Política Pública*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES 1982.
- MORIN, Edgar. *Introdução ao Pensamento Complexo*, 4.ed., Porto Alegre: Sulina ed., 2011.
- PEDRINI, Alexandre G. (Org.). *Educação Ambiental: Reflexões e Práticas Contemporâneas*, 8ª ed, Petrópolis: Vozes, 2011.
- _____, Alexandre G.; SAITO, Carlos H. Uma luz inicial no caminho metodológico da educação ambiental. In: PEDRINI, Alexandre G. SAITO, Carlos H. (Orgs). *Paradigmas Metodológicos em Educação Ambiental*, Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- PINTO, Andréia et. al. *Diagnóstico Socioeconômico e Florestal do Município de Paragominas - Relatório Técnico*. Belém/PA: IMAZON, 2009.
- PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Informe Anual 2015, disponível em: <http://encurtador.com.br/wyOSY>. Acessado em 06 de agosto de 2016.
- _____. Informe anual 2015. Disponível em: <https://goo.gl/TV94xV>; Acessado em: 06 de junho de 2016.

- ROCHA, Gilberto M.; LIMA, Ailton P. A Criação de Novos Municípios e o Ordenamento Territorial no Estado do Pará. In: ROCHA, Gilberto M. et al (Org.). *Territórios de desenvolvimento e ações públicas*, Belém: EDUFPA, 2009.
- RODRIGUES, Marta M. A. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2015.
- ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- ROUSSEAU, J. Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo, Editora Abril, 1973.
- RUSCHEINSKY, Aloisio; BORTOLOZZI, Arleude. Educação Ambiental e alguns aportes metodológicos da ecopedagogia para inovação de políticas públicas urbanas. In: PEDRINI, Alexandre G. SAITO, Carlos H. (Orgs). *Paradigmas Metodológicos em Educação Ambiental*, Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas, Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- SECCHI, Leonardo. Slides sobre *Políticas Públicas*. Estado de Santa Catarina: Escola do Legislativo, 08/05/2012.
- _____. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. Cengage Learning, SP: 2011.
- SEMEC Paragominas. *Programa de Formação de Professores em Educação Ambiental*. Relatório Executivo Anual, 2012, elaborado por Karla Tatiana Amoras Leite.
- SILVA, Marilena L. *Educação Ambiental e Cooperação Internacional na Amazônia*. Belém, NUMA/UFPA, 2008.
- _____. Revisitando o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Modelo de Caxiuanã na Ilha do Marajó: as contribuições da educação ambiental. In: SILVA, Marilena L. (Org.). *Políticas e Práticas de Educação Ambiental na Amazônia: das unidades de conservação aos empreendimentos econômicos*, Belém, UFPA/GEAM, 2014.
- SERRA, Maurício A.; FERNÁNDEZ, Ramón G. *Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo*. Economia e Sociedade, Campinas: v. 13, n. 2 (23), p. 107-131, jul/dez. 2004.
- SOUSA, Taís. Paragominas promove o 1º Seminário do Programa de Educação Ambiental, disponível em: <http://encurtador.com.br/xJKY0>, acessado em 20 de junho de 2016.
- SOUZA, Celina. *Estado da Arte da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias*. XXVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu – MG: outubro de 2003. Disponível em: <http://encurtador.com.br/kpwT6>, acessado em 10 de julho de 2016.

SOUZA, Claudei M. *A política municipal de educação ambiental de Paragominas*. Entrevista concedida no Município de Paragominas (PA), em 08 de março de 2016 ao entrevistador: Fidelis Jr. Martins da Paixão.

TITO, Mário. *A política municipal de educação ambiental de Paragominas*. Entrevista concedida no Município de Paragominas (PA), em 09 de março de 2016 ao entrevistador: Fidelis Jr. Martins da Paixão.

TOMMASIELLO, Maria G. C., et al. Educação Ambiental e a Teoria da Complexidade: articulando concepções teóricas e procedimentos de abordagem na pesquisa. In: PEDRINI, Alexandre G. SAITO, Carlos H. (Orgs). *Paradigmas Metodológicos em Educação Ambiental*, Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

VALLADARES, Maurício B. C. *Entre a Natureza e o Artífício: Percepções e perspectivas nos projetos para parques urbanos e orlas fluviais na Amazônia*, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V. 11, N. 1, Maio de 2009.

VEIGA, José E. *Para entender o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora 34, 2015.

WHATELY, Marussia, (Coord). *Programa Municípios Verdes: lições aprendidas e desafios para 2013/2014*. Belém: Governo do Estado do Pará, Programa Municípios Verdes, 2013.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. *Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos*, Brasília: ENAP, 2014.

ANEXO I

LISTA DE ENTREVISTADOS

Ciromar Hupp (líder de movimento social juvenil),
 Claudei Souza (coordenador do PEAMB atual)
 Diego Tarcisio (estudante)
 Fernando Mendes (coordenador de licenciamento na Secretaria Municipal do Meio Ambiente)
 Ivaldo Mercedes (catador no aterro sanitário municipal)
 Maria Augusta (coordenadora do departamento municipal de limpeza pública)
 Mario Tito (professor e gestor escolar)
 Maxiely Bergamin (advogada e conselheira municipal do meio ambiente)
 Odilson Picanço (gestor municipal de Urbanismo)
 Rose Gatinho (educadora)
 Rosenilde (assistente social)
 Tânia Cristina (gestora municipal de Assistência Social)
 Tulio Garcia (coordenador do PEAMB no período de sua implantação)
 Vanderlúcia (catadora no aterro sanitário municipal)

Alunos do Curso de Aperfeiçoamento “A Escola e a Cidade: Políticas Públicas Educacionais”
 que participaram da entrevista coletiva

Adriana Maria Queiroz	Joelma do Socorro de Oliveira
Adrielle dos Santos Moura	Júlio Cezar Heinrich
Andrezza de Siqueira Mendes Amaral	Kátia Lima Freitas
Carmen Suely Ferreira dos Reis	Maria do Carmo Soares Peixoto
Carmina do Socorro Magalhães da Silva	Maria Lindalva Lima de Sousa
Célia Silva Lima	Marielia da Silva Oliveira
Davi de Jesus Gonçalves Lobato	Mayara Pereira da Silva
Edilson Lima e Silva	Monica dos Santos Nonato
Ednaldo Colares da Silva	Pablo Alves Gatinho
Elidelma Araújo Rodrigues	Paulo Cesar Ribeiro
Francineide Marques de Carvalho	Rosiene Alves M. Piedade
Francisca Oricelia Albuquerque	Seliane Marques de Carvalho
Gabriele do Socorro A. Martins Piedade	Suellen Costa Alves
Isabella Mesquita Araujo	Tânia Cristina Cardoso dos Santos
Jesus Rodrigues Silva	Verena Lúcia Sousa Corrêa

ANEXO II

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO AO CONAMA

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno e,

Considerando a necessidade de se estabelecer as bases técnicas para programas de educação ambiental, apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelos órgãos ambientais responsáveis pelos licenciamentos de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, de acordo com o estabelecido pelas Resoluções CONAMA Nº 001, de 26/01/1986 e Nº 237 de 19/12/1997 e pela Lei nº 9.795 de 27/04/1999 e o Decreto nº 4.281/02 resolve:

Art. 1º Estabelecer as diretrizes e os procedimentos para orientar e regular a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de programas e projetos de educação ambiental a serem apresentados pelo empreendedor no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades definidas nas Resoluções CONAMA Nº 001/86 e Nº 237/97.

§ 1º Os programas, compostos por um ou mais projetos de educação ambiental, serão executados em cumprimento às medidas mitigadoras ou compensatórias, estabelecidas como condicionantes das licenças concedidas ou nos processos de regularização do licenciamento ambiental, sob aprovação do órgão ambiental competente.

§ 2º Os programas e projetos de educação ambiental compõem o conjunto dos Programas Básicos Ambientais e deverão ser submetidos à análise e aprovação do órgão ambiental competente, previamente à concessão da Licença de Instalação, ou na instauração dos processos de regularização ambiental.

§ 3º O órgão ambiental poderá exigir alterações e/ou adequações nos programas e projetos já aprovados, durante a sua fase de execução, o que poderá ocorrer nas etapas de concessão e vigência das Licenças de Instalação e Operação, ou durante o processo de regularização ambiental.

Art 2º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

- I. Diagnóstico socioambiental: conjunto de procedimentos metodológicos capazes de coletar e analisar dados primários junto a grupos sociais localizados na área de influência de determinado empreendimento em licenciamento. Os principais objetivos

- do diagnóstico socioambiental são: (i) identificar e caracterizar problemas ambientais e conflitos que estejam direta ou indiretamente relacionados aos impactos do empreendimento ou atividade em processo de licenciamento; (ii) identificar e caracterizar potencialidades socioambientais encontradas nas localidades abrangidas pelo diagnóstico e (iii) identificar e caracterizar os sujeitos prioritários da ação educativa. O diagnóstico socioambiental deverá apresentar propostas que subsidiem a elaboração de um programa ou projeto de educação ambiental, a partir da análise dos dados coletados em campo, complementados por dados secundários.
- II. Vulnerabilidade socioambiental: Conjunto de fatores socioeconômicos e naturais que resultam em uma maior predisposição de um ou mais grupos sociais aos impactos e riscos inerentes à realização de uma atividade poluidora.
- III. Potencialidade socioambiental – conjunto de atributos de um ecossistema passíveis de uso sustentável por grupos sociais. São considerados também os desdobramentos decorrentes de impactos positivos provocados pelos usos desses recursos.
- IV. Problema socioambiental – quando há risco e/ou dano socioambiental, com a possibilidade de haver diferentes tipos de reação a ele, visando a sua solução por parte das pessoas atingidas ou de outros agentes da sociedade civil e/ou do Estado.
- V. Conflito socioambiental – quando há confronto de interesses incompatíveis (implícitos ou explícitos) entre agentes no uso de recursos e na gestão (sustentável ou não) do ambiente. Podemos afirmar que, nesse sentido, um conflito evidencia uma situação em que agentes sociais na natureza se opõem em relação ao uso de recursos, como também às limitações legais associadas.
- VI. Educação ambiental não formal: Ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.
- VII. Projeto de mitigação: Conjunto de procedimentos metodológicos capazes de (i) minimizar e/ou evitar os efeitos difusos negativos dos impactos da atividade licenciada, (ii) evitar o agravamento de impactos identificados e (iii) a ocorrência de novos impactos.
- VIII. Projeto de educação ambiental: Conjunto de atividades que serão desenvolvidas, junto a um público específico. No caso do desenvolvimento de mais de um projeto, eles devem, em seu conjunto, traduzir o que o programa de educação ambiental propõe. Portanto, o objetivo geral de todos os projetos deverá ser o mesmo do programa de educação ambiental.

IX. Programa de educação ambiental: Conjunto de projetos que se articulam a partir de um mesmo referencial teórico-metodológico para a promoção de processos educativos voltados ao desenvolvimento da gestão ambiental compartilhada de uma mesma região. O programa promove a articulação de projetos diferentes, mas que são complementares na gestão ambiental de determinada região.

Art. 3º As ações de Educação Ambiental deverão ser estruturadas em dois componentes:

I. Componente I: Programa ou Projeto de Educação Ambiental - PEA, direcionado aos grupos sociais da área de influência da atividade em processo de licenciamento;

II. Componente II: Projeto de Educação Ambiental dos Trabalhadores - PEAT, direcionado aos trabalhadores envolvidos no empreendimento objeto do licenciamento.

§ 1º No caso de um programa de Educação Ambiental, este será formado por quantos projetos de educação ambiental sejam necessários para a realização do respectivo programa.

§ 2º A abrangência e a duração de cada programa e/ou de cada projeto de educação ambiental serão propostas pelo órgão ambiental licenciador, considerando-se a tipologia e especificidades do empreendimento ou atividade em processo de licenciamento ou regularização, seus impactos e a área de influência do empreendimento ou atividade.

§ 3º A duração e o momento de execução dos programas de Educação Ambiental e de seus respectivos projetos deverão observar o tempo de exposição dos grupos sociais da área de influência aos impactos previstos nos estudos ambientais, devendo-se considerar a tipologia, as especificidades do empreendimento ou atividade, e as fases do licenciamento adequadas à realização das ações previamente aprovadas.

§ 4º A duração do programa ou do projeto, bem como o seu momento de execução, poderão ser alterados pelo órgão ambiental, durante o processo de licenciamento ou regularização, caso se verifique que o tempo de exposição aos impactos do empreendimento ou atividade está concentrado em etapa diversa àquela inicialmente avaliada.

Art. 4º O PEA e o PEAT deverão prever procedimentos de avaliação permanente e continuada, com base em sistema de monitoramento com metas e indicadores de processos e resultados, sob acompanhamento e avaliação do órgão ambiental licenciador.

Art. 5º A responsabilidade pela elaboração e financiamento do PEA e do PEAT, os quais deverão ser elaborados consoante o presente documento, é do empreendedor.

Art. 6º Com o objetivo de garantir a aplicação da presente Resolução, os órgãos ambientais licenciadores deverão promover programas de formação em educação ambiental com foco no licenciamento ambiental, voltados prioritariamente, para a qualificação de seu

corpo técnico e, quando couber, para outros técnicos que estejam envolvidos nos processos de licenciamento em questão. Para tanto, poderá ser prevista, entre as condicionantes das licenças emitidas, a realização de cursos de formação com esse objetivo específico.

Parágrafo único - Caberá ao Órgão Licenciador elaborar instruções complementares para o cumprimento dessa Resolução.

Art. 7º O conteúdo deste documento, bem como as atribuições dos órgãos ambientais licenciadores, legalmente instituídos para estabelecer as exigências aqui relacionadas, estão amparados no seguinte arcabouço legal, devendo ser atendidos os demais instrumentos legais pertinentes:

- I. Constituição Federal de 1988;
- II. Lei nº 6.938 de 31/08/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente);
- III. Lei nº 9.795 de 27/04/1999 (Política Nacional de Educação Ambiental);
- IV. Decreto nº 99.274/90 (Regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente);
- V. Decreto nº 4.281/02 (Regulamenta a Política Nacional de Educação Ambiental);
- VI. Resolução CONAMA Nº 001 de 23/01/1986;
- VII. Resolução CONAMA Nº 009 de 03/12/1987;
- VIII. Resolução CONAMA Nº 237 de 19/12/1997.
- IX. Lei Complementar nº 140 de 8/12/2011 (Regulamenta o artigo 23 da Constituição Federal sobre a competência comum da União, Estados e Municípios para proteção do meio ambiente)

Art. 8º O PEA e o PEAT deverão observar as exigências previstas no documento Bases Técnicas para Elaboração dos Programas e Projetos de Educação Ambiental no Licenciamento Ambiental, anexo a esta Resolução.

Art.9º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação

BASES TÉCNICAS PARA ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS E PROJETOS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Art. 1º O Programa ou Projeto de Educação Ambiental - PEA deverá compreender a organização de processos de ensino-aprendizagem, de caráter não formal, objetivando a participação e a intervenção qualificada dos grupos sociais das áreas de influência das atividades ou dos empreendimentos licenciamento, na definição, formulação, implementação, monitoramento e avaliação dos projetos socioambientais de mitigação e/ou compensação,

exigidos como condicionantes de licença.

§ 1º O PEA deverá ser elaborado com base nos resultados de um diagnóstico socioambiental realizado a partir de dados primários e secundários, incluindo a utilização de metodologias participativas. Tal diagnóstico é aqui considerado como parte integrante do processo educativo, cujo objetivo é garantir que os projetos a serem realizados considerem as especificidades locais e os impactos gerados aos diferentes grupos sociais presentes nas áreas de influência do empreendimento ou atividade em licenciamento.

§ 2º As metodologias participativas utilizadas durante a realização do diagnóstico são aqui entendidas como recursos técnico-pedagógicos que objetivam a promoção do protagonismo dos diferentes grupos sociais da área de influência da atividade ou empreendimento, na construção e implementação do PEA.

§ 3º O PEA deverá ter como sujeitos prioritários da ação educativa os grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade socioambiental, impactados pelo empreendimento ou atividade em licenciamento, sem prejuízo dos demais grupos potencialmente impactados.

§ 4º As ações educativas propostas devem desenvolver capacidades e conhecimentos para que os diferentes grupos sociais afetados por empreendimentos objeto de licenciamento percebam a escala e as consequências explícitas e implícitas dos riscos e danos socioambientais decorrentes do empreendimento no seu cotidiano.

§ 5º O diagnóstico socioambiental a que se refere o § 1º poderá, a critério do órgão ambiental licenciador, ser exigido como parte do diagnóstico socioeconômico que compõe os estudos ambientais, em conformidade com a Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986.

§ 6º O Diagnóstico Socioambiental deverá resultar, minimamente em:

(i) Análise a ser apresentada por município ou localidade, destacando:

- Identificação e caracterização dos problemas ambientais e conflitos que estejam direta ou indiretamente relacionados aos impactos do empreendimento ou atividade licenciada.
- Identificação e caracterização dos problemas ambientais e conflitos que não estejam relacionados aos impactos do empreendimento ou atividade licenciada.
- Identificação e caracterização das potencialidades socioambientais encontradas.

(ii) Análise regional, destacando:

- Identificação e caracterização dos problemas ambientais e conflitos que extrapolem os limites de um município ou localidade e que estejam direta ou indiretamente relacionados aos impactos do empreendimento ou atividade

licenciada.

- Identificação e caracterização dos problemas ambientais e conflitos que extrapolem os limites de um município ou localidade que não estejam relacionados aos impactos do empreendimento ou atividade licenciada.

§ 7º O PEA deverá ser formulado e executado de modo a buscar sinergia com políticas públicas e instrumentos de gestão em implementação na área de influência do empreendimento.

§ 8º A proposta do PEA deve ser composta, no mínimo, pelos itens:

- (i) Sumário executivo
- (ii) Recorte espacial (detalhamento e identificação das localidades e comunidades).
- (iii) Público definido (número de pessoas e características principais do grupo).
- (iv) Objetivos geral e específicos.
- (v) Metodologia consolidada.
- (vi) Metas.
- (vii) Indicadores.
- (viii) Previsão da construção coletiva das próximas ações a serem implementadas.
- (ix) Perfil dos profissionais envolvidos.
- (x) Cronograma físico-financeiro.

§ 9º Na elaboração do PEA é de responsabilidade do órgão ambiental:

- (i) estabelecer diretrizes para a elaboração e apresentação de documentos no processo de licenciamento;
- (ii) analisar as propostas, planos de trabalho e relatórios referentes a diagnósticos ou a projetos que atendam aos critérios estabelecidos pela presente Resolução.
- (iii) acompanhar *in loco*, sempre que possível, a implementação das ações educativas, a partir de um processo sistemático de monitoramento e avaliação do projeto ou programa aprovado.

§ 10 Na elaboração do PEA é de responsabilidade dos empreendedores:

- (i) elaborar e apresentar as propostas, planos de trabalhos e relatórios referentes a diagnósticos ou a projetos que atendam aos critérios relacionados na presente Resolução;
- (ii) atender às diretrizes para o desenvolvimento das ações de educação ambiental, para a execução de projetos e para a realização de diagnósticos.
- (iii) viabilizar o acompanhamento técnico *in loco* do projeto ou programa implementado realizado pelo órgão ambiental licenciador.

Art. 2º A divulgação dos projetos ambientais condicionantes do licenciamento deverá apresentar claramente que a execução destes projetos está baseada em uma exigência legal.

§ 1º Todos os materiais impressos ou em audiovisual de divulgação de projetos condicionantes de licenças, exigidos enquanto medidas indenizatórias pelo licenciamento ambiental ou que tenham sido produzidos no âmbito de um PEA deverão conter o nome do órgão ambiental licenciador e vir indicado textualmente que a realização do projeto é uma medida de indenização, de mitigação e/ou de compensação exigida pelo licenciamento ambiental conduzido pelo órgão ambiental.

§ 2º Todos os materiais que sejam distribuídos em cursos e capacitações serão considerados, para fins de identificação, bens móveis. Os certificados que forem distribuídos deverão conter o nome do órgão ambiental licenciador e vir indicado textualmente que o curso foi oferecido por um projeto de indenização, de mitigação e/ou de compensação exigido pelo licenciamento ambiental, conduzido pelo órgão ambiental.

§ 3º Quaisquer materiais que sejam eventualmente distribuídos pela empresa no âmbito de um projeto vinculado ao licenciamento ambiental contendo o nome ou a logomarca da empresa, deverão também receber a logomarca do órgão ambiental licenciador em tamanho proporcional da logomarca e/ou nome da empresa submetida ao licenciamento.

§ 4º Bens móveis e imóveis deverão ser identificados por selo, etiqueta ou placa, confeccionados em material resistente, de difícil remoção e fácil visualização, contendo a data de doação do bem, a logomarca do órgão ambiental licenciador e vir indicado textualmente que aquele bem foi doado por um projeto de indenização, de mitigação e/ou de compensação exigido pelo licenciamento ambiental, conduzido pelo órgão ambiental licenciador.

§ 5º É facultada à empresa a divulgação de sua logomarca nos materiais ou bens relacionados nos itens acima. Esta divulgação deverá obedecer à seguinte padronização:

(i) A logomarca da empresa deverá estar acompanhada do nome do empreendimento licenciado.

(ii) A logomarca da empresa deverá ser proporcional ao tamanho da logomarca do órgão ambiental licenciador.

§ 6º Casos de divulgação e/ou identificação que não estejam aqui previstos deverão ser consultados ao órgão ambiental licenciador para a definição dos procedimentos a serem adotados.

Art. 3º O Projeto de Educação Ambiental dos Trabalhadores - PEAT compreenderá processos de ensino-aprendizagem com o objetivo de desenvolver capacidades para que os trabalhadores avaliem as implicações dos danos e riscos socioambientais decorrentes do empreendimento em sua área de influência, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre o ambiente de trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio

ambiente.

§ 1º O PEAT contemplará os trabalhadores envolvidos direta e indiretamente na atividade objeto de licenciamento.

§ 2º No PEAT deverão ser considerados os impactos socioambientais da atividade em licenciamento, integrados com os demais programas previstos no âmbito do Programa Básico Ambiental - PBA e do Programa de Controle Ambiental - PCA que comporão a mitigação ou a compensação dos impactos gerados.

§ 3º A metodologia utilizada deve enfatizar recursos didáticos que incentivem a reflexão e a participação dos trabalhadores, como por exemplo, estudos de caso, trabalhos em grupo e dinâmicas, gerando posturas pró-ativas em relação ao ambiente de trabalho, aos ecossistemas e às comunidades locais.

§ 4º A carga horária prevista para as atividades deverá ser compatível com o desenvolvimento dos temas propostos para cada etapa ou módulo do Projeto.

§ 5º As atividades previstas deverão ocorrer como parte do processo de trabalho, evitando-se sua realização nos períodos dedicados ao descanso e lazer dos trabalhadores.

§ 6º O componente deverá prever ações específicas de formação, para as fases de instalação, operação e desativação do empreendimento. Neste sentido, todo o efetivo de profissionais envolvido deverá receber para cada uma destas fases, as informações necessárias ao bom entendimento das interfaces existentes, entre as atividades desempenhadas e seus impactos efetivos e potenciais.

Art. 4º Caso haja a presença de Unidades de Conservação - UC nas áreas de influência do empreendimento, o PEA e o PEAT deverão articular-se com normas, atividades e planos de manejos das UCs e com programas, projetos ou ações de educação ambiental que estiverem em implementação nas UCs.

§ 1º O PEA deverá considerar em sua estruturação as ações de educação ambiental e gestão ambiental participativa desenvolvidas nas UCs e em seu entorno.

§ 2º O PEAT deverá considerar em sua estruturação os impactos socioambientais do empreendimento sobre as UCs e seu entorno.