

**JUVENTUDES EM CENA: DIÁLOGOS SOBRE EDUCAÇÃO  
AMBIENTAL E PARTICIPAÇÃO JUVENIL NA BACIA DE  
CAMPOS**

**SANDRA RANGEL DE SOUZA MISCALI**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE - UENF**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ  
FEVEREIRO - 2021**

**JUVENTUDES EM CENA: DIÁLOGOS SOBRE EDUCAÇÃO AMBIENTAL E  
PARTICIPAÇÃO JUVENIL NA BACIA DE CAMPOS**

**SANDRA RANGEL DE SOUZA MISCALI**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Políticas Sociais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Simone Teixeira

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE - UENF

Campos dos Goytacazes - RJ  
Fevereiro - 2021

Ficha Catalográfica

**JUVENTUDES EM CENA: DIÁLOGOS SOBRE EDUCAÇÃO AMBIENTAL E  
PARTICIPAÇÃO JUVENIL NA BACIA DE CAMPOS**

**SANDRA RANGEL DE SOUZA MISCALI**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Políticas Sociais.

Aprovada em \_\_\_\_\_

Comissão Examinadora

---

Prof. Dr. Celso Sanchez Pereira  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro/UNIRIO

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Antenora Maria da Mata Siqueira  
Universidade Federal Fluminense/UFF

---

Prof. Dr. Edwin Muñoz Gaviria  
Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Paula Mousinho Martins  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Simonne Teixeira (Orientadora)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF

À minha mãe e ao meu pai, por abandonarem a vida no campo para que eu e meus irmãos tivéssemos “estudo”, ainda que essa não fosse a melhor escolha para um camponês. A vocês, por nos inspirar a lutar por dias melhores. Devo-lhes a vida e a trajetória acadêmica.

Ao Be, por dividir os momentos duros e felizes. Por não soltar a minha mão em nenhum deles e me incentivar a realizar meus sonhos. Ainda bem que você veio comigo.

Aos jovens, por lutarem por dias melhores e não desistirem, apesar de todas adversidades.

*“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos, e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”*

Eduardo Galeano

*“Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão.”*

Paulo Freire

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que me nutriu do necessário na caminhada, cheia de momentos terríveis e felizes.

Aos meus pais, por serem a tradução de lutas, incentivo, fonte de inspiração e afeto.

Ao Be, pelo incentivo em dar continuidade à vida acadêmica, quando eu não acreditava ser possível naquele momento, e por tornar a vida mais leve.

À Vovó Dulce, pelas orações, ligações de incentivo e por ser fonte inesgotável de amor e cuidado.

Aos meus irmãos, Sângelo, pelo carinho, e Philipe, por mudar o curso de sua vida por um período, a fim de me auxiliar no cuidado com nosso pai e me possibilitar parte da redação da tese.

À minha orientadora Simonne Teixeira, pela parceria em todo o doutorado. Você é inspiração no campo profissional e pessoal. Em meio a tantos desafios, sua presença foi assertiva e fundamental.

Aos membros da banca, professor Celso Sanches, pelas trocas no campo teórico-metodológico, sempre atencioso e solícito, apesar da correria cotidiana; professora Paula Mousinho, pela participação desde a primeira etapa; professora Antenora, pela oportunidade do reencontro e contribuições; professor Edwin Muñoz, por aceitar participar e estar disposto a contribuir.

Às amigas da Associação Raízes, com quem tenho a honra de compartilhar o trabalho, a vida e os sonhos. Amo vocês!

Aos jovens participantes da pesquisa e demais participantes do NEA-BC, por acreditarem e lutarem por uma sociedade justa e sustentável.

Aos integrantes e às integrantes do movimento ambiental brasileiro que lutaram - e lutam por uma sociedade justa e sustentável, em especial, Chico Mendes (1944-1988) e Dorothy Stang (1931-2005), que tiveram as vidas ceifadas.

Aos amigos do curso de Políticas Sociais, pela caminhada, em especial, ao Jonadable, pelo senso de humor e lanches maravilhosos, e ao Ednilson, pela partilha na construção de experiências acadêmicas e pela amizade.

Aos professores e professoras do programa de Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, dedicados à minha formação e à de vários profissionais da região e do país.

À universidade pública e ao investimento realizado na produção de conhecimento científico enquanto política pública. Como afirmou Freire, educação é um ato político!

## RESUMO

A educação ambiental crítica pressupõe uma educação libertadora voltada para autonomia e construção de pautas coletivas, nas quais os sujeitos são capazes de participar das decisões acerca da gestão pública e, assim, impedir ou minimizar as injustiças ambientais, tendo em vista que, no sistema capitalista, os riscos ambientais são distribuídos para os grupos sociais vulneráveis, enquanto as riquezas se concentram em grupos econômicos privilegiados. Diante disso, a pesquisa propõe compreender as formas de participação social de jovens pertencentes ao projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos, medida de mitigação do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás. O estudo de natureza quanti-qualitativa triangulou as técnicas - análise documental, aplicação de questionário e grupo focal -, a fim de analisar legislação pertinente à Política Nacional de Educação Ambiental (planejamento e execução), as práticas pedagógicas do projeto e as intervenções realizadas pelos jovens. Os resultados apontam a organização dos jovens para construção de conhecimentos e participação na gestão pública, principalmente municipal em conselhos gestores, audiências públicas, reuniões com o poder público (executivo e legislativo).

Palavras-chave: Educação Ambiental; Gestão Ambiental Pública; Participação; Juventudes; Democracia



## **ABSTRACT**

Critical environmental education presupposes a liberating education aimed at autonomy and the construction of collective agendas, in which subjects are able to participate in decisions about public management, and thus, prevent or minimize environmental injustices, considering that, in the system capitalists, environmental risks are distributed to vulnerable social groups while wealth is concentrated in privileged economic groups. Given this, the research proposes to understand the forms of social participation of young people belonging to the Campos Basin Environmental Education Nucleus project, a measure to mitigate the federal environmental licensing of oil and gas. The quanti-qualitative study triangulated the techniques - document analysis, application of a questionnaire and focus group - in order to analyze legislation relevant to the National Environmental Education Policy (planning and execution), the project's pedagogical practices and the interventions carried out by the young people. The results point to the organization of young people to build knowledge and participate in public management, especially in municipal management councils, public hearings, meetings with the public authorities (executive and legislative).

Keywords: Environmental Education; Public Environmental Management; Participation; Youths; Democracy

## LISTA DE QUADROS

|  |      |
|--|------|
| Quadro 1 - Desastres ambientais internacionais .....   | 34   |
| Quadro 2 - Linha de Ação Educomunicação .....  | 62   |
| Quadro 3 - Linha de Ação formação .....  | 63   |
| Quadro 4 - Cursos de educação a distância do MMA .....   | 65   |
| Quadro 5 - Modalidades Pronatec MMA .....  | 66   |
| Quadro 6 - Linha de Ação Gestão .....  | 68   |
| Quadro 7 - Execução dos cinco Órgãos Superiores com as maiores despesas.....                                 | 73   |
| Quadro 8 - Execução da despesa por Programas e Ações Orçamentárias .....                                     | 74   |
| Quadro 9 - Programas referentes ao MMA e em parceria com outros ministérios .....                            | 76   |
| Quadro 10 - Organização dos Programas e Ações Orçamentárias por objetivo.....                                | 777  |
| Quadro 11 - Orçamento inicial, atualizado e realizado das Ações Orçamentárias no período de 2016 a 2019..... | 855  |
| Quadro 12 - Macrotendências na Educação Ambiental .....  | 911  |
| Quadro 13 - Espaços/formas de controle social .....  | 1100 |
| Quadro 14 - Taxa de crescimento populacional .....   | 1422 |
| Quadro 15 - Atitudes usuais de apoliticismo comparadas em 1993 e aplicadas ao NEA-BC (%) .....               | 1877 |
| Quadro 16 - Participação em outros grupos antes de entrar no Projeto NEA-BC.....                             | 2011 |
| Quadro 17 - % de Propostas realizadas ao poder público por área .....  | 2100 |
| Quadro 18 - % de Propostas apresentadas ao poder público por instituição.....                                | 2111 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |      |
|--|------|
| Gráfico 1 - Orçamento inicial, atualizado e realizado para ações de educação ambiental (2015 - 2019) ..... | 833  |
| Gráfico 2 - Cinco maiores bacias produtoras de petróleo (bbl/d) no mês de set. de 2010 e 2020 .....        | 1355 |
| Gráfico 3 - Ideb anos iniciais e finais da rede municipal - 2005 e 2019.....                               | 1488 |
| Gráfico 4 - Sexo.....  | 170  |
| Gráfico 5 - Idade.....   | 1700 |
| Gráfico 6 - Religião.....  | 1711 |
| Gráfico 7 - Cor.....   | 172  |
| Gráfico 8 - Estado Civil.....  | 172  |
| Gráfico 9 - Filhos.....  | 1733 |
| Gráfico 10 - Escolaridade.....   | 1733 |
| Gráfico 11 - Você trabalha? .....  | 174  |
| Gráfico 12 - Há quanto tempo trabalha?.....  | 174  |
| Gráfico 13 - Idade em que começou a trabalhar .....  | 175  |
| Gráfico 14 - Quantas pessoas residem .....   | 175  |
| Gráfico 15 - Renda familiar .....  | 175  |
| Gráfico 16 - Localização geográfica.....   | 1766 |
| Gráfico 17 - Pertence à comunidade Tradicional .....   | 1777 |
| Gráfico 18 - Interesse por política .....  | 1800 |
| Gráfico 19 - Nível de interesse em relação à política.....   | 1811 |
| Gráfico 20 - Influência da política na vida.....   | 1822 |
| Gráfico 21 - Influência dos jovens na política .....   | 1822 |
| Gráfico 22 - Posição política com a qual se identifica .....   | 1833 |
| Gráfico 23 - O que pensam sobre os partidos políticos? .....   | 1833 |
| Gráfico 24 - Relação com os partidos políticos .....   | 1844 |
| Gráfico 25 - Regime político que você considera mais adequado para o Brasil .....                          | 1844 |
| Gráfico 26 - O que seria mais adequado para resolver os problemas do Brasil? .....                         | 1855 |
| Gráfico 27 - Nível de confiança em cada uma das intuições/grupos.....                                      | 1866 |
| Gráfico 28 - Classificação da tendência pedagógica do projeto NEA-BC pelos jovens.....                     | 1900 |
| Gráfico 29 - Nível de importância dos elementos para a sua participação no Projeto NEA-BC.....             | 194  |
| Gráfico 30 - Nível de importância das atividades pedagógicas para a participação e o controle social.....  | 195  |
| Gráfico 31 - Temas relevantes para a participação e o controle social .....                                | 1966 |
| Gráfico 32 - Participação em outros grupos antes de entrar no Projeto NEA-BC .....                         | 198  |
| Gráfico 33 - Participação em outros grupos antes de entrar no Projeto NEA-BC .....                         | 2011 |
| Gráfico 34 - Vínculo que possui com instituições/coletivos.....  | 2033 |
| Gráfico 35 - Participação em espaços de controle social antes de entrar no NEA-BC.....                     | 2044 |
| Gráfico 36 - Posição em relação às atividades de participação e/ou representação .....                     | 2066 |
| Gráfico 37 - O NEA-BC contribui para sua participação na gestão ambiental pública?.....                    | 208  |
| Gráfico 38 - Relação entre as propostas apresentadas, aprovadas e executadas pelo poder público.....       | 214  |

## LISTA DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 - Instrumentos das políticas públicas .....   | 24  |
| Figura 2 - Metodologia para análise do orçamento público – despesa com EA.....   | 25  |
| Figura 3 - Política, programa e linhas de ação em EA no Brasil.....  | 55  |
| Figura 4 - Princípios, objetivos e linhas de atuação da PNEA.....  | 57  |
| Figura 5 - Diretrizes, princípios, públicos e objetivos do ProNEA.....   | 59  |
| Figura 6 - Projetos e ações na linha Educomunicação .....  | 61  |
| Figura 7 - Projetos e ações na linha Formação.....   | 63  |
| Figura 8 - Projetos e ações na linha Gestão .....  | 67  |
| Figura 9 - Os ciclos da participação no Brasil .....   | 108 |
| Figura 10 - Os degraus da participação.....  | 114 |
| Figura 11 - EA no Licenciamento Ambiental segundo o PRONEA.....  | 123 |
| Figura 12 - Linhas de ação do Programa de Educação Ambiental.....  | 124 |
| Figura 13 - Componentes e diretrizes para projetos de EA .....   | 125 |
| Figura 14 - Indicadores para planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de projetos de educação ambiental no âmbito do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás ..... | 127 |
| Figura 15 - Mapa com a localização dos municípios de atuação do NEA-BC.....  | 130 |
| Figura 16 – Indicadores para caracterização da Bacia de Campos e análise do projeto ....   | 132 |
| Figura 17 - Campo Garoupa e sua localização na Bacia de Campos .....   | 134 |
| Figura 18 - Diagrama de Venn dos macroimpactos da indústria de petróleo e gás nos municípios da Bacia de Campos e Santos .....   | 137 |
| Figura 19 - Projetos de Educação Ambiental integrantes do PEA-BC .....   | 151 |
| Figura 20 - Objetivos do Projeto NEA-BC.....   | 157 |
| Figura 21 - Processos educativos Associação Raízes.....  | 160 |
| Figura 22 – Exemplos de atividades dos processos educativos Projeto NEA-BC .....   | 160 |
| Figura 23 - Exemplos de Processos Educativos Projeto NEA-BC.....   | 161 |
| Figura 24 - Metodologia da problematização - Arco de Maguerez .....  | 162 |
| Figura 25 - Triangulação dos instrumentos .....  | 165 |
| Figura 26 - Indicadores para análise do projeto .....  | 167 |
| Figura 27 - O que é ser jovem? .....   | 178 |
| Figura 28 - Mosaico Fanzines sobre a Política Municipal Resíduos Sólidos e Cartilha sobre Conselho de Juventude.....   | 191 |
| Figura 29 - Políticas públicas prioritárias por Núcleo Operacional.....  | 197 |
| Figura 30 - Elementos fundamentais para participação no projeto.....   | 199 |
| Figura 31 - Modelo de círculos concêntricos de Duverger.....   | 207 |
| Figura 32 - Formas como o NEA-BC contribui para sua participação na gestão ambiental pública.....  | 209 |
| Figura 33 - Escada da Participação Cidadão X Participação NEA-BC.....  | 215 |

## LISTA DE TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 1 - Eventos internacionais que geraram marcos para Educação Ambiental.....  | 36  |
| Tabela 2 - Marcos da Política Ambiental no Brasil.....   | 43  |
| Tabela 3 - Sistema Nacional de Meio Ambiente.....  | 46  |
| Tabela 4 - Valor arrecadado pela União, valor pago e despesas com o MMA.....   | 72  |
| Tabela 5 - Distribuição da produção de petróleo e gás natural por estado (jan/2021).....   | 136 |
| Tabela 6 - Impactos diretos da indústria do petróleo e gás nos municípios identificados pelos grupos sociais.....  | 138 |
| Tabela 7 - Impactos indiretos da indústria do petróleo e gás nos municípios identificados pelos grupos sociais.....  | 139 |
| Tabela 8 - Extensão territorial e número de habitantes.....  | 141 |
| Tabela 9 - Número e ranking no ERJ de pessoal ocupado 2010-2018 .....  | 144 |
| Tabela 10 - Receita orçamentária, receita e percentual de royalties e participações especiais .....  | 145 |
| Tabela 11 - Ranking da Receita Total, Receita Per Capita e Per Capita de Royalties e Participações Especiais (PE) em relação aos municípios do estado do Rio de Janeiro..... | 146 |
| Tabela 12 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) .....  | 147 |
| Tabela 13 - Índice de Gini da renda domiciliar per capita segundo Município – 2000 e 2020 .....  | 149 |
| Tabela 14 - Participantes da pesquisa por Núcleo Operacional.....  | 169 |
| Tabela 15 - Número de participantes no Projeto NEA-BC ....   | 192 |
| Tabela 16 - Distribuição de participantes por faixa etária .....   | 192 |
| Tabela 17 - Atividades formativas.....   | 197 |
| Tabela 18 - Relação entra as propostas apresentadas, aprovadas e executadas.....   | 215 |

## SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ANP      | Agência Nacional de Petróleo  |
| CETESB   | Companhia Ambiental do Estado de São Paulo  |
| CEP-RJ   | Circuito Espacial do Petróleo do Estado do Rio de Janeiro                                     |
| CGPEG    | Coordenação Geral de Petróleo e Gás   |
| CJs      | Coletivos Jovens de Meio Ambiente   |
| CNIJMA   | Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente                                       |
| CNPJ     | Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica  |
| CNUMAD   | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento                       |
| CONAMA   | Conselho Nacional de Meio Ambiente  |
| CONJUVE  | Conselho Nacional de Juventude  |
| DDT      | Diclorofeniltricloroetano   |
| DEA      | Departamento de Educação Ambiental  |
| Dilic    | Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama   |
| EA       | Educação Ambiental  |
| ENCEA    | Educação Ambiental no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza                 |
| ERJ      | Estado do Rio de Janeiro  |
| FNDF     | Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal   |
| FNMA     | Fundo Nacional do Meio Ambiente   |
| GGL      | Grupo Gestor Local  |
| GTIEAMSS | Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento |
| IBAMA    | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis                      |
| IBDF     | Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal   |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Cidades                                       |
| ICMBio   | Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade                                     |
| INEP     | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira                        |
| IPEA     | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  |
| LDB      | Lei de Diretrizes e Bases da Educação   |
| LDO      | Lei de Diretrizes orçamentárias   |
| LOA      | Lei Orçamentária Anual  |
| MEC      | Ministério da Educação  |
| Minter   | Ministério do Interior  |
| MMA      | Ministério do Meio Ambiente   |
| NEA      | Núcleos de Educação Ambiental   |
| NEA-BC   | Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos                                       |
| ODM      | Objetivos do Desenvolvimento Sustentável  |
| ONGs     | Organizações não Governamentais   |
| OSCIPs   | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público   |
| PCNs     | Parâmetros Curriculares Nacionais   |
| PE       | Participações Especiais   |

---

|          |  |
|----------|--|
| PEA      | Programa de Educação Ambiental   |
| PEAT     | Projeto de Educação Ambiental dos Trabalhadores                                      |
| PIEA     | Programa Internacional de Educação Ambiental   |
| PLANSAB  | Plano Nacional de Saneamento Básico  |
| PNB      | Produto Nacional Bruto   |
| PNEA     | Política Nacional de Educação Ambiental  |
| PNMC     | Política Nacional sobre Mudança do Clima   |
| PNRS     | Política Nacional de Resíduos Sólidos  |
| PNUD     | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                                    |
| PNUMA    | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente                                      |
| PP       | Política Pública   |
| PPA      | Plano Plurianual   |
| PPP      | Projeto Político-Pedagógico  |
| Projovem | Programa Nacional de Inclusão de Jovens  |
| Pronatec | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego                              |
| PRONEA   | Programa Nacional de Educação Ambiental  |
| REJUMA   | Rede de Jovens pelo Meio Ambiente  |
| Secirm   | Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar                      |
| SEMA     | Secretaria Especial do Meio Ambiente   |
| SFB      | Serviço Florestal Brasileiro   |
| Siconfi  | Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro               |
| SISNAMA  | Sistema Nacional de Meio Ambiente  |
| SNJ      | Secretaria Nacional de Juventude   |
| SUDEPE   | Superintendência do Desenvolvimento da Pesca   |
| SUDHEVEA | Superintendência da Borracha   |
| TCE-RJ   | Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro                                       |
| TCFA     | Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental  |
| TEASS    | Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global |

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO.....   | 18  |
| CAPÍTULO 1 – A educação ambiental como política pública .....   | 23  |
| 1.1. Relação sociedade x natureza: a complexidade ambiental na sociedade contemporânea .....                          | 25  |
| 1.2. A questão ambiental como crise planetária: aspectos históricos sobre a construção da educação ambiental.....     | 32  |
| 1.3. A trajetória das políticas públicas ambientais brasileiras: a educação ambiental em cena.....                    | 42  |
| 1.4. As políticas de educação ambiental brasileira: avanços e retrocessos..   | 52  |
| 1.5. A educação ambiental e seus enfoques político-pedagógicos.....   | 90  |
| CAPÍTULO 2 – Estado, participação e licenciamento ambiental: a cidadania em jogo.....                                 | 98  |
| 2.1 Aspectos históricos acerca do estado e da formação social brasileira ...  | 99  |
| 2.2 Democracia e política: a institucionalização das formas de participação .....                                     | 104 |
| 2.3 A participação das juventudes no estado democrático de direito .....  | 115 |
| 2.4. O licenciamento federal de petróleo e gás, as suas condicionantes e a participação .....                         | 121 |
| CAPÍTULO 3 – Exploração de petróleo e educação ambiental: contextualizando aspectos referentes à Bacia de Campos..... | 129 |
| 3.1. Notas sobre a exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos .....  | 133 |
| 3.2 Caracterização dos municípios da região da Bacia de Campos .....  | 140 |
| 3.3 O licenciamento ambiental e os projetos de educação ambiental: atores e arranjos institucionais.....              | 149 |
| 3.4. Organização comunitária e participação juvenil: contextualizando o projeto NEA-BC .....                          | 155 |
| CAPÍTULO 4 – Juventudes e participação: em busca da justiça ambiental na Bacia de Campos.....                         | 164 |
| 4.1. Quem são as juventudes que participam da gestão ambiental pública? .....   | 168 |
| 4.2. O que as juventudes participantes do NEA-BC pensam sobre política e democracia? .....                            | 180 |
| 4.3. Como os jovens participam da gestão ambiental pública? .....   | 189 |



|  |            |
|--|------------|
| 4.4. Quais são os resultados da participação das juventudes na gestão ambiental pública? ..... | 200        |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>   | <b>217</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>227</b> |
| Apêndice 1 - Roteiro do Grupo do Focal .....   | 241        |
| Apêndice 2 - Questionário.....   | 243        |

## INTRODUÇÃO

A participação social e política dos jovens consiste num tema polêmico e divide pesquisadores e senso comum. De um lado, os jovens são considerados apáticos quando comparados aos das décadas de sessenta a oitenta. Por outro lado, identificam-se as suas rejeições às instituições clássicas (partidos e sindicatos) e a adesão a novas formas de participação em associações, ONGs, bem como formação de grupos juvenis indeníveis - etnia, gênero - e de expressões culturais - hip hop, teatro e dança.

A participação não pode ser considerada como uma prerrogativa dos jovens, pois todos os cidadãos devem usufruir dela na sociedade. Assim, pode-se afirmar a ausência da “apatia juvenil”, ou um comportamento antidemocrático por parte dos jovens, pois ao situá-los como categoria social, inseridos no processo sócio-histórico e cultural, observa-se que interferem na dinâmica social e vice-versa e depositam um certo descrédito nas instituições políticas.

Além disso, o processo histórico aponta como a constituição da cidadania no Brasil, num cenário político quase sempre repressor, com sucessivos governos militares e/ou governos apoiados por eles, desfavoreceram o exercício da cidadania e da participação política. Esse cenário foi potencializado nas décadas de sessenta, setenta e oitenta, alimentado pela crença de que a democracia seria capaz de sanar todos os problemas, o que não aconteceu, apesar do avanço no campo jurídico, com a promulgação da Constituição de 1988.

Aliado a isso, o sistema de bem-estar a que se aspirava e que era construído foi afetado pelo avanço da globalização e do neoliberalismo na década de 90. O Estado mínimo regulador e fiscalizador almejado pelos conservadores e a nova institucionalidade do chamado Terceiro Setor contribuíram para o enfraquecimento dos movimentos sociais mais críticos e fizeram com que parte destes aderissem aos projetos e às propostas das instituições da sociedade civil organizada.

Nesse contexto, do Estado de bem-estar e do seu desmonte, a questão ambiental ganha ênfase pelo reconhecimento das formas degradantes de exploração do capitalismo e as suas consequências na relação entre sociedade e natureza. Após catástrofes de fortes dimensões, foram realizados pelo mundo encontros, seminários e congressos, que trouxeram diretrizes para a educação ambiental como forma de construir o desenvolvimento sustentável.

A participação consiste num dos princípios das políticas de educação ambiental em nível nacional e internacional. As discussões sobre o esgotamento dos recursos naturais ganham ênfase na década de 70, a partir de grandes crimes ambientais em função do modelo de exploração capitalista. Os eventos internacionais ganharam adesão tanto da sociedade civil quanto das lideranças mundiais e geraram acordos, inclusive dos quais o Brasil é signatário, que se desdobraram em políticas públicas no país nas décadas seguintes.

As diretrizes internacionais originaram orientações incorporadas pelo Brasil, dando origem às políticas públicas para o segmento ambiental. Apesar de a Educação Ambiental - EA - ter sido estabelecida como necessária desde 1981, com a Política Nacional de Meio Ambiente, em 1994, criou-se o Programa Nacional de Educação Ambiental, devido aos compromissos assumidos pelo Brasil, além da concomitância à introdução da temática ambiental também em outros sistemas que visam construir “os pilares da sustentabilidade ambiental” (ProNEA, 2005).

Além dos acordos internacionais, a participação do movimento ambientalista no país foi fundamental para que o direito ao meio ambiente equilibrado ganhasse status constitucional em 1988, anos após aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Meio Ambiente, ambos implementados no período da ditadura militar em 1981.

No sentido gramsciano, o Estado consiste numa área de lutas, e a questão ambiental não pode ser reduzida à questão ecológica, tendo em vista que envolve as relações que os grupos sociais estabelecem entre si e destes com a natureza. Dado o fato que alguns grupos acumulam benefícios enquanto outros concentram os riscos, a educação ambiental se torna uma forma de exercício da cidadania e luta por justiça ambiental.

Os projetos de educação ambiental devem se ancorar por meio de seus processos pedagógicos na construção de experiências coletivas, tornando-se espaços democráticos, principalmente para os grupos em vulnerabilidade. Num país marcado pelas desigualdades sociais, a questão ambiental articula-se às questões sociais, culturais, econômicas e se torna necessária aos direitos humanos.

Nesse contexto, a partir da minha atuação profissional, após a graduação, com jovens, da minha experiência com educação ambiental na Associação Raízes e da leitura de pesquisas realizadas em nível nacional, que tratam da participação dos jovens, foi possível identificar inúmeras dificuldades no campo da participação, ainda

que haja um aparato jurídico que a garanta. Se a participação por meio da educação ambiental consiste em um princípio da política pública ambiental, seria possível que uma política estatal fosse capaz de fomentar a participação dos jovens na gestão ambiental pública?

A partir das discussões anteriores e da premissa que os projetos de educação ambiental exercem papel fundamental na participação e devem ser uma forma de exercício da cidadania, esta pesquisa tem como objetivo geral compreender as formas de participação dos jovens pertencentes a um projeto de educação ambiental oriundo do licenciamento ambiental na gestão ambiental pública.

Para atingir o objetivo geral, são necessários os seguintes específicos:

- Analisar a construção da política pública de educação ambiental brasileira;
- Identificar formas de participação de jovens em projeto de educação ambiental voltado para a gestão socioambiental;
- Verificar se o projeto de educação ambiental contribui para ampliar as participações dos jovens em seus municípios; e
- Destacar as condições favoráveis e os entraves para a participação identificados pelos jovens em seus municípios.

Para isso, as seguintes questões de pesquisas foram elencadas. A saber:

- Até que ponto o projeto de Educação Ambiental é capaz de contribuir para a participação dos jovens?
- Como a Política de Educação Ambiental fomenta a participação dos jovens no debate ambiental?
- Em que medida e com quais métodos os jovens se organizam para o desenvolvimento de ações políticas no campo da gestão socioambiental?

A metodologia planejada inicialmente, com a previsão de estudo de caso em dois projetos oriundos das políticas públicas de educação ambiental com vistas ao fomento à participação de jovens o Brasil e na Colômbia, passou por revisão e adaptação em função da pandemia ocasionada pela Covid-19, tendo em vista que os campos estavam planejados para 2020. Dessa forma, a projeto colombiano foi retirado da pesquisa e a investigação foi focada nas políticas públicas de educação ambiental brasileira no período de 2016 a 2019. O projeto selecionado desde a qualificação integrante do licenciamento federal de petróleo e gás, Núcleo de Educação Ambiental

da Bacia de Campos foi mantido, assim como a triangulação dos instrumentos e técnicas adaptados para o modelo remoto: a aplicação de questionário por meio do formulário Google, o grupo focal na ferramenta Meeting de forma remota e a análise documental em ambiente doméstico.

O projeto Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos atua com jovens e lideranças comunitárias em 13 municípios das Bacias de Campos e Santos. Desde a sua fundação, em 2009, até fevereiro de 2020, visava a mitigação de impactos da indústria de petróleo e gás por meio da organização comunitária para a participação na gestão ambiental pública.

O estudo buscou analisar as práticas políticas pedagógicas no período de novembro de 2015 a fevereiro de 2020 (período referente à III Fase do projeto), que variam desde a formação de Grupos Gestores Locais, passam pelo diagnóstico das questões socioambientais, pela formação nas temáticas (oficinas, grupos de estudos, seminários, fóruns) e pela intervenção na gestão ambiental pública, por meio de espaços colegiados, reuniões com o executivo e o legislativo, na maior parte, municipais.

O conceito de democracia pautou-se na reflexão preconizada por Coutinho (2000), que afirma que convém considerar que o país se encontra num processo de democratização, em detrimento de uma democracia acabada. A concepção de participação adotada para o estudo está em consonância com Arnshtein (2002), como redistribuição de poder aos segmentos excluídos da sociedade. A participação é dividida em três poderes distintos, nos quais nem todos a representam, o que nos permitiu refletir que nem toda intervenção realizada num espaço institucionalizado resulta em participação de fato.

Assim, a organização dos capítulos foi articulada de forma concomitante à revisão de literatura e à análise de dados – primários e/ou secundários. Seja na análise da política pública ou da participação dos jovens fomentadas pelo projeto de educação ambiental, a articulação entre a teoria e a prática permitiu identificar pontos fundamentais para os resultados da pesquisa, como será apresentado nos capítulos, a seguir.

No capítulo 1, “A educação ambiental como política pública”, aborda-se a relação entre sociedade e natureza e quando a questão ambiental ganha escala mundial e sua influência nas políticas públicas brasileiras é identificada. Além disso, identificaram-se avanços e retrocessos das políticas de educação ambiental brasileira

no período de 2016-2019, a partir da adoção de medidas elencadas pela gestão federal e do planejamento e da execução orçamentária.

O capítulo 2, “Estado, participação e licenciamento ambiental: a cidadania em jogo”, elenca aspectos históricos sobre a construção da cidadania no Brasil, o papel do Estado, a democracia e a participação. O papel da participação no licenciamento ambiental é contextualizado, bem como a relação entre juventude e participação.

O capítulo 3, “Exploração de petróleo e educação ambiental: contextualizando aspectos referentes à Bacia de Campos”, realiza uma contextualização acerca dos municípios que compõem a Bacia de Campos em relação à exploração de petróleo e gás, os aspectos demográficos e socioeconômicos, bem como uma breve caracterização do Programa Educação Ambiental da Bacia de Campos e o projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos (NEA-BC).

O capítulo 4, “Juventudes e participação: em busca da justiça ambiental na Bacia de Campos”, apresenta os resultados dos questionários, do grupo focal e da análise documental acerca da participação das juventudes integrantes do NEA-BC na gestão ambiental pública.

Por fim, cabe destacar que esta pesquisa está inserida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, na linha Educação, Cultura, Política e Cidadania, à medida que aborda questões referentes à democracia, cidadania, participação social na gestão ambiental pública. Espera-se com o estudo fortalecer a construção de conhecimento sobre as relações entre a participação e a tomada de decisões dos grupos sociais vulneráveis sobre as desiguais distribuições dos bens socioambientais.

## CAPÍTULO 1 – A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

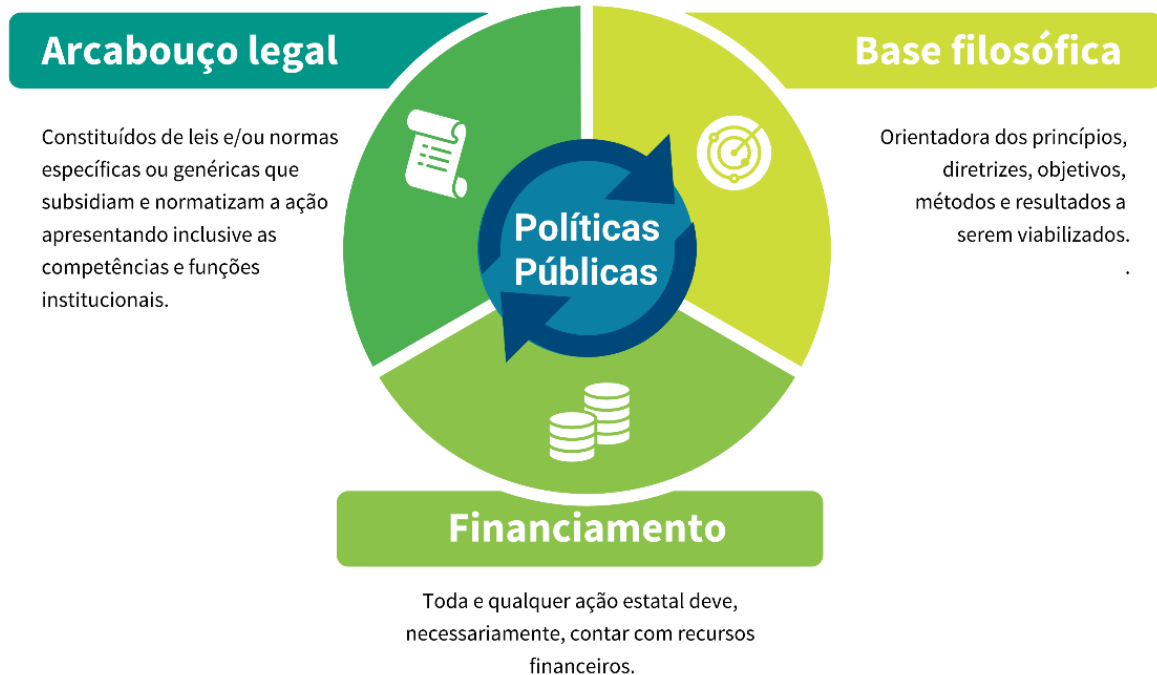
Navegar é preciso, viver não é necessário, costumava dizer Fernando Pessoa, seguindo Nietzsche, que escrevera: “É necessário navegar, deixando para trás nossas terras e os portos de nossos pais e avós; nossos barcos têm de buscar a terra de nossos filhos e netos, ainda não vista, desconhecida”. Assim pensa o saber ambiental. (LEFF, 2012, p. 131)

Adentrar o campo socioambiental pressupõe uma navegação complexa rumo ao processo histórico, às belezas e às durezas da vida. Compreender a construção da relação sociedade-natureza e a crise ambiental, cujos debates fizeram aportar a necessidade de justiça ambiental, ao considerar o enfrentamento das questões socioambientais - representadas por questões de ordem econômica, cultural e social - por meio de políticas públicas no campo da Educação Ambiental (doravante EA), constitui o foco deste capítulo, construído a partir da revisão de literatura de autores referência na área.

Dada a importância da educação ambiental como elemento de direitos humanos e justiça social na redução das vulnerabilidades socioambientais e sua configuração como Política de Estado, justifica-se a necessidade de se compreender, do ponto vista conceitual, os fundamentos das políticas públicas e de se levar em consideração os seus instrumentos norteadores (Figura 1), a partir de bases claras e interdependentes, conforme aponta Sotero (2008, p. 100):

---

Figura 1 - Instrumentos das políticas públicas



Fonte: Elaborado a partir de Sotero (2008, p. 100)

A articulação entre os instrumentos consiste num elemento fundamental, à medida que estruturar uma política a partir de princípios, diretrizes e métodos e normatizá-la com legislações não fará com que ela seja operacionalizada, caso não haja dotação prevista no orçamento público, por exemplo.

Dessa forma, a pesquisa de cunho qualitativo e quantitativo, por meio da análise documental, apresentará de forma breve um estudo preliminar das políticas públicas de educação ambiental, considerando aspectos de sua base filosófica (princípios, diretrizes e objetivos), arcabouço legal (legislações e normas) e financiamento (recursos planejados e executados - 2016 a 2019).

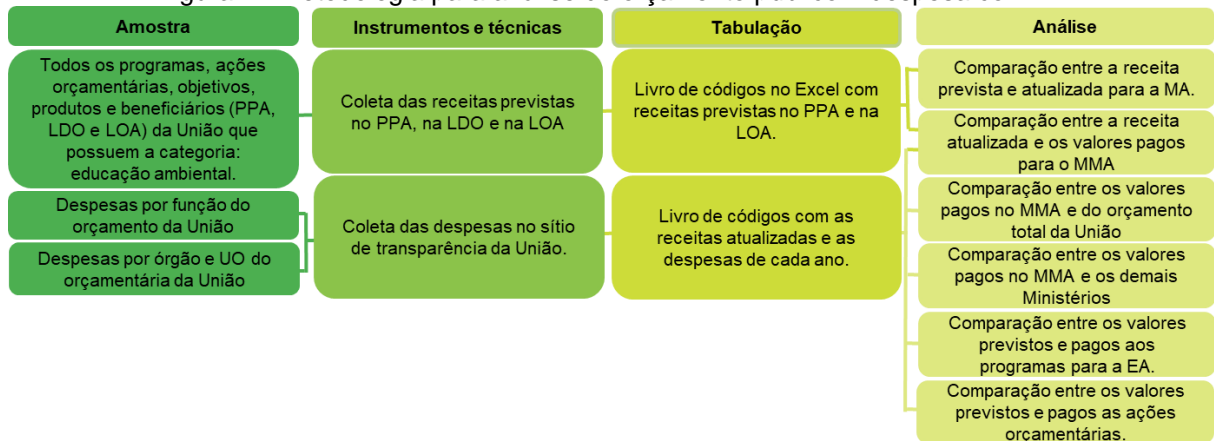
Além da análise documental das legislações brasileiras de EA na atualidade e a influência dos eventos a partir da década de 60 e acordos internacionais dos quais o país é signatário, recorreu-se, em 2019, ao sítio do Ministério do Meio Ambiente, a fim de identificar os principais programas desenvolvidos.

Para análise do orçamento público (Figura 2), optou-se pelo levantamento das ações governamentais referentes à educação ambiental nas três peças orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, foram analisados os valores planejados para o período de 2016-2019 (tempo de vigência do PPA). Todas as ações orçamentárias que possuíam as palavras educação ambiental foram registradas, ainda que não fossem exclusivas para a área.



Após o levantamento dos valores previstos no planejamento, foram identificadas as despesas pagas por órgão, função, programa e ações orçamentárias, a fim de analisar as prioridades e a execução das políticas pelos governos<sup>1</sup>. Os sítios consultados foram a Transparência da União e o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Figura 2 - Metodologia para análise do orçamento público – despesa com EA



Fonte: Elaborado pela autora, 2019

Os dados foram tabulados no Excel, no qual se construíram quadros, tabelas e gráficos, a fim de comparar o orçamento previsto, atualizado e pago. Apesar do PPA ter sido planejado em 2015, foi possível identificar as prioridades ou não dos governos, por ano, para a política de EA. Todavia, o estudo tem limites por não abordar as metas alcançadas, os elementos das despesas e os respectivos credores.

Por último, a partir da revisão de literatura, o capítulo aborda as perspectivas político-pedagógicas da educação ambiental e as macrotendências predominantes no país e sua importância, como processo de organização para aquisição de direitos e mudança socioambiental.

### 1.1. Relação sociedade x natureza: a complexidade ambiental na sociedade contemporânea

A relação ser humano-natureza deve ser abordada de forma dialética, tendo em vista a necessidade de ela ser repensada sob uma perspectiva complexa. O movimento proporcionado pelo pensamento dialético contribui para reflexão e

<sup>1</sup> No período de gestão do PPA de 2016 a 2019, o Brasil foi governado por três presidentes diferentes: Dilma Rousseff (2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019).

superação de uma visão meramente mecanicista e técnica da questão ambiental. Não temos a intenção de esgotar o tema, porém não há como ignorá-lo na atualidade, principalmente, ao se levar em consideração o cenário atual de desmonte das políticas públicas ambientais brasileiras.

A questão ambiental referente à relação sociedade e natureza ocorre desde a existência da humanidade na Terra, não sendo uma exclusividade da modernidade. Todavia, faz-se necessário reconhecer que, a partir do século XX, a crise ambiental, em termos planetários, tal qual se conhece hoje, passa a ser uma preocupação, conforme abordagem dos próximos parágrafos.

Não há cisão entre humanidade e natureza, ainda que por meio da cultura a primeira transforme a segunda, o que não a distancia dela, apenas a difere. Essa relação perdura aproximadamente até o século XVII, período que antecede o antropocentrismo, no qual o homem, a partir de uma nova racionalidade científica, busca dominar a natureza para extrair dela o que desejasse. Observa-se, a partir de então, a cisão entre as ciências da humanidade e as ciências da natureza.

Em contraposição à vertente supracitada, encontra-se o ecocentrismo, no qual a natureza constitui o centro em si mesma, independente e até mesmo contrária ao homem. Assim, a proteção da natureza pressupõe a necessidade de contrariar a intervenção humana.

No campo do movimento ambientalista, outras vertentes se fizeram presentes e teceram críticas tanto ao antropocentrismo quanto ao ecocentrismo; a saber: ecossocialismo, ecologia profunda, ecofeminismo, dentre outras. Porém, o modelo antropocêntrico tornou-se predominante. A partir dele, identifica-se a construção de nova racionalidade, que imperou no pensamento moderno e contemporâneo, como modelo de desenvolvimento gerador da crise ambiental.

Nos séculos XVI e XVII, a visão de mundo medieval, baseada na filosofia aristotélica e na teologia cristã, mudou radicalmente. A noção de um universo orgânico, vivo e espiritual foi substituída pela noção do mundo como uma máquina, e a máquina do mundo tornou-se a metáfora dominante da era moderna. Essa mudança radical foi realizada pelas novas descobertas em física, astronomia e matemática, conhecidas como Revolução Científica e associadas aos nomes de Copérnico, Galileu, Descartes, Bacon e Newton. (CAPRA, 1996, p.34)

Assim, a partir de Descartes, é fortalecida a concepção do homem pensante, capaz de dominar a natureza de acordo com as demandas e necessidades dele,

estabelecendo respectivamente a relação homem-natureza como sujeito-objeto. Nessa perspectiva, o homem não é natureza, mas um ser social.

Em vez desta filosofia especulativa que se ensina nas escolas, pode-se encontrar outra prática pela qual, conhecendo a força da ação do fogo, da água, do ar, dos astros, dos céus e de todos os outros corpos que nos cercam tão distintamente como conhecemos os diversos mistérios de nossos ofícios poderíamos empregá-los da mesma maneira em todos os usos para os quais são próprios e assim tornar como que senhores e possuidores da natureza. (DESCARTES, 1937, p.154)

O homem se dissocia do meio natural, predominando no novo modelo de desenvolvimento da sociedade, que domina e utiliza de forma desenfreada o meio ambiente, dando origem à crise ambiental, justificada pela máxima pautada no progresso desde o período da industrialização, sob o argumento do desenvolvimento humano.

A crise do futuro insustentável mergulhou na crise da modernidade, tendo em vista que o progresso contínuo não está automaticamente assegurado, pois se pode questionar que o novo não seja melhor que aquilo que o precedeu, bem como os problemas a serem enfrentados são mais consequências do nosso sucesso do que dos fracassos técnicos e científicos.

Os grandes projetos tecnoburocráticos do nosso século, fundados na ideia de um crescimento econômico ilimitado e por vezes exasperado, desprovidos de qualquer respeito pela convivialidade e a qualidade de vida humana, tendo em mira controlar e sujeitar completamente a natureza, não souberam eles próprios sair desta alternativa. (MORIN, 1990, p.141)

As catástrofes ambientais, as mudanças climáticas, por exemplo, são decorrentes dessa relação sociedade-natureza pautadas no paradigma cartesiano e no modelo de desenvolvimento econômico capitalista. Tiveram início no final do século XX e continuam no século XXI. A crise passa a ser vista apenas pelo aspecto técnico, desconsiderando o esgotamento da exploração dos recursos da natureza como finitos, vistos apenas como objeto. Por isso, a necessidade de se repensar a relação sociedade-natureza.

Assim, “A crise ambiental – o colapso ecológico, o aquecimento global, a entropização da vida – é a revanche do real diante da objetivação da natureza” (LEFF, 2002, p.176). A crise posta é de origem antrópica, pois é fruto da relação mecanicista estabelecida com a natureza em nome do desenvolvimento, do consumo e do lucro.

Na contemporaneidade, esse modelo de desenvolvimento impera sob o aspecto não de sua transformação, mas de se manter a exploração com vistas ao desenvolvimento de forma “sustentável”, mantendo o ambiente como meio. As buscas por soluções no campo das políticas públicas são mínimas, por se levar em consideração apenas a mitigação do que foi degradado para garantir a permanência do modelo.

As sociedades inseridas no modelo atual não conseguem perceber a interdependência e a inter-relação da questão humana com a questão ambiental. O paradigma científico utilizado na modernidade, baseado na racionalidade científica cartesiana, pautada na separação das partes e na negação de suas interpelações, produziu uma separação entre a humanidade e a natureza e a subordinação de um pelo outro, gerando a crise ambiental.

A superação da crise ambiental só pode ocorrer a partir do enfrentamento dessa dicotomização (humanidade-natureza), que supere o modelo monodisciplinar adotado nas práticas científicas. A partir disso, Leff (2012, p. 170) aponta que a ciência moderna “avançou fracionando e especializando o saber com propósito de penetrar mais eficazmente no conhecimento das coisas. Paradoxalmente, esse processo de simplificação do mundo gerou a emergência da complexidade”.

Nesse sentido, o paradigma da complexidade (LEFF, 2012) proporciona uma nova forma de pensar o ambiente e a sociedade, por meio da reestruturação do conhecimento e da conscientização da humanidade e de seu lugar na natureza.

A epistemologia ambiental debatida por Leff (2012, p. 21) questiona teorias e metodologias que não reconhecem os paradigmas das ciências (a partir da estrutura do conhecimento) e criam obstáculos epistemológicos e condições teóricas a fim de articular com outras ciências, no que se refere às relações sociedade-natureza.

A crise ambiental consiste na crise do próprio conhecimento. Por isso, a epistemologia dá um salto para pensar o saber na ordem de uma política da diversidade e da diferença, para assim romper a lógica unitária positivista. Por isso, retoma a questão do ser, do tempo e da alteridade. Assim:

A indagação sobre a relação entre o ser e o saber é um salto para fora da epistemologia e da metodologia, para ver como as formas de conhecimento do mundo o constroem e o destroem. Esta perspectiva abriu novos caminhos para aprofundar a desconstrução do *logos* científico – bem como a crítica da objetificação, da coisificação e da economificação do mundo- e para repensar a racionalidade ambiental a partir das condições do ser; não de uma ontologia do ser e do homem em geral, mas do ser na cultura nos diferentes contextos nos quais codifica e dá significado à natureza, reconfigura suas identidades

e forja seus mundos de vida, na relação entre o real e o simbólico. (LEFF, 2012, p. 24)

A partir dessa mudança, busca-se compreender a história do conhecimento que gerou a crise ambiental, para construir o saber de uma complexidade ambiental que “indaga sobre sua emergência na hibridação dos processos ônticos com os processos científico-tecnológico-econômicos, da reconstituição do ser por meio do saber e do diálogo com os saberes” (LEFF, 2012, p. 25). Pois:

ao pensar o ser como ente, abriu o caminho para a racionalidade científica e instrumental que produziu a modernidade como uma ordem coisificada e fragmentada, como formas de domínio e controle sobre o mundo. Por isso, a crise ambiental é acima de tudo um problema de conhecimento. (LEFF, 2002, p. 191)

Dessa forma, o saber ambiental emerge como uma mudança de *episteme*, ou seja, de uma nova relação entre o ser e o saber, pois a apreensão do real a partir do conhecimento conduz a uma nova racionalidade e a novas estratégias de poder no saber, que orientam a apropriação subjetiva, social e cultural da natureza.

o saber ambiental a ser constituído em relação com seus impensáveis, na reflexão do pensamento sobre o já pensado, na abertura do ser em seu porvir, em sua relação com o infinito, no horizonte do possível e o que ainda não é. Nesse sentido, constrói-se um novo saber, uma nova racionalidade e um futuro sustentável. (LEFF, 2002, p. 19)

Assim, a complexidade ambiental possibilita novas relações entre simbólico e real, relações interculturais e relações de alteridade que não se completam ou totalizam, pois o ambiente não se internaliza em um paradigma científico ou num sistema de conhecimento (LEFF, 2012, p. 27).

Na busca por compreender a complexidade ambiental e as possibilidades de enfretamento da crise ambiental, destacam-se as cinco principais “órbitas” do saber ambiental propostas por LEFF:

1. A estratégia epistemológica para pensar a articulação das ciências diante da totalização do saber por meio da teoria dos sistemas, um método interdisciplinar<sup>2</sup> e um pensamento da complexidade;

---

<sup>2</sup> Para Leff (2002), o termo interdisciplinaridade significa um intercâmbio/troca entre os diferentes níveis de conhecimento, assim como o termo transdisciplinaridade está para Morin (2001).

2. A exteriorização do saber ambiental do círculo das ciências para as estratégias de poder no saber e no discurso da sustentabilidade<sup>3</sup>;

3. A construção da racionalidade ambiental, que rearticula o real e o simbólico, o pensamento e a ação social, transcendendo as determinações estruturais e abrindo a racionalidade universal para uma pluralidade de racionalidades culturais;

4. A formação do saber ambiental e a emergência da complexidade ambiental;

5. A reemergência do ser, a reinvenção das identidades e a ética da outridade, que abrem um futuro sustentável por meio de um diálogo de saberes, dentro de uma política de diversidade e da diferença que transcende o projeto interdisciplinar (2012, p. 27-28).

O pensamento de Leff (2012) aponta para a reflexão de que, à medida que a racionalidade positivista contribuiu para a simplificação, a fragmentação e a divisão da questão ambiental, contribuiu para o próprio isolamento das relações entre humanidade-natureza e sociedade-ambiente, pois essas relações só podem ser pensadas por meio de uma articulação da ordem histórica, cultural, biológica, do real, simbólico e imaginário. Nesse sentido, a construção de nova racionalidade no campo ambiental se faz necessária, pois:

os princípios de racionalidade ambiental reorientam as políticas científicas e tecnológicas para o aproveitamento sustentável dos recursos, visando a construção de um novo paradigma produtivo e de estilos alternativos de desenvolvimento. (LEFF, 2009, p. 30)

Para Leff (2012, p. 83), a categoria racionalidade ambiental transcende a relação entre sujeito e estrutura a partir das regras que legitimam ação humana por meio da norma jurídica do Estado aplicada à sociedade, pois apresenta novas formas de compreensão do mundo e a constituição do ator social, para olhar para o ser cultural, abrindo o círculo do *logos* científico, da racionalidade científica e da razão do Estado; além de olhar as relações de poder que se estabelecem entre o ser e o saber, pensamento e ação social e a relação da diversidade cultural com a natureza.

Assim, pensar a superação da crise ambiental, também crise da civilização, exige o pensamento complexo, que não ignore as relações de poder, para assim

---

3 O conceito de sustentabilidade tem sido amplamente utilizado, inclusive, de forma banalizada como um termo para apontar sensibilidade à questão ambiental, isso porque não é homogêneo, nem livre de conflitos de interesses. Neste trabalho, “a sustentabilidade é uma maneira de repensar a produção e o processo econômico, de abrir fluxo do tempo a partir da reconfiguração das identidades, rompendo o cerco do mundo e o fechamento da história impostos pela globalização econômica” (LEFF, 2010, p. 31).

transformar o modelo de desenvolvimento e a maneira de o homem se colocar na própria natureza.

Não se pode ignorar, por exemplo, que é a partir das relações simbólicas, culturais, que as sociedades humanas transformam o ambiente no qual habitam. Afinal, toda sociedade cria uma forma de se relacionar com a natureza, atribuindo a ela significados conforme os seus valores. Nesse caso, a própria cultura faz parte da natureza humana.

Além dos aspectos epistemológicos apontados, cabe refletir sobre a questão ambiental do ponto de vista das relações sociais que se estabelecem entre os diferentes grupos que compõem a sociedade e como estes se relacionam com o meio ambiente (QUINTAS, 2004). É de fácil constatação que alguns grupos usufruem da exploração dos recursos naturais, enquanto, para outros, acumulam-se os prejuízos (ACSELRAD, 2002).

Nesse caso, pode-se afirmar que a Educação Ambiental ganha aspecto importante no campo dos direitos humanos<sup>4</sup>, à medida que se torna fundamental para que os grupos sociais oprimidos sejam capazes de se organizar, analisar, debater, reivindicar e combater as injustiças ambientais na luta por uma sociedade justa e sustentável.

[...] falar em direitos humanos requer não só fazê-lo de distribuição mais ou menos justas, mas, também e fundamentalmente de relações de poder que funcionam oprimindo, explorando e excluindo a muitos coletivos de pessoas que exigem viver dignamente. Essas reduções conceituais, reflexivas e pseudo-distributivas funcionam não tanto como construção de condições para a eliminação de tais injustiças, opressões e exclusões, mas como mecanismos de captura de nossas capacidades de luta pelo acesso generalizado e igualitário aos bens exigidos para se poder levar adiante uma vida digna de ser vivida. (FLORES, 2009, p.21)

Dessarte, os efeitos da crise ambiental se evidenciam no cotidiano dos sujeitos ao produzir danos ambientais, mais para uns outros do que para outros, e as injustiças socioambientais constituem a materialização das desigualdades ambientais (LAYRARGUES, 2009).

A relação homem natureza, bem como o reconhecimento da crise ambiental no século XX, gerou uma série de produção de conhecimentos, movimentos, iniciativas e

---

<sup>4</sup> O debate acerca dos direitos humanos na teoria crítica opõe-se ao humanismo abstrato em contraposição ao humanismo concreto, no qual a condição humana é sustentada pela capacidade de construir e desconstruir mundos.

políticas públicas no mundo que influenciaram o Brasil, conforme será analisado no próximo item.

## **1.2. A questão ambiental como crise planetária: aspectos históricos sobre a construção da educação ambiental**

O debate acerca da relação entre a humanidade e a natureza é complexo e polissêmico e não nos cabe aprofundá-lo neste momento. Contudo, uma breve introdução foi imprescindível para articular a crise ambiental à educação ambiental como possibilidade de promoção da justiça ambiental na construção de um modelo de sociedade justa e sustentável.

A educação ambiental brasileira contemporânea, como política pública, origina-se das discussões ocorridas em conferências e seminários no cenário internacional, principalmente a partir da segunda metade do século XX. A legislação nacional de proteção ambiental, por exemplo, constitui-se como reflexo do cenário mundial, vivenciado nas últimas décadas, no qual o modelo desenvolvimentista destruidor da natureza gerou/gera riscos para a sociedade, no contexto mais amplo da sociedade tecnológica capitalista. A legislação de educação ambiental se apresenta como reflexo dessa preocupação mundial, pois:

A problemática ambiental – a poluição e degradação do meio, a crise de recursos naturais, energéticos e de alimentos – surgiu, nas últimas décadas do século XX, como uma crise de civilização, questionando a racionalidade econômica e tecnológica dominantes. (LEFF, 2012, p. 61)

A questão ambiental aparece como uma problemática social e ecológica generalizada de alcance planetário, que mexe com todos os âmbitos da organização social, do aparato do Estado e de todos os grupos e classes sociais. Isso induz a um amplo e complexo processo de transformações epistêmicas no campo do conhecimento e do saber, das ideologias teóricas e práticas, dos paradigmas científicos e os programas de pesquisa (LEFF, 2006, p. 282).

A deterioração ambiental, a devastação dos recursos naturais e seus efeitos nos problemas ambientais globais (perdas de biodiversidade, desmatamento, contaminação da água e solo, erosão, desertificação e, inclusive, a contribuição da América Latina ao aquecimento global e diminuição da camada de ozônio), são em grande parte consequência dos padrões de



industrialização, centralização econômica, concentração urbana, capitalização do campo, homogeneização do uso do solo e uso de fontes não renováveis de energia. (LEFF, 2009, p. 42)

Em voga, o cenário de esgotamento dos recursos naturais baseado no paradigma do desenvolvimento capitalista e as suas consequências consistem num modelo a ser questionado e enfrentado, tendo em vista:

O entendimento adequado sobre a transição impõe o reconhecimento de que a humanidade aproxima-se rapidamente, se é que já não sofre os resultados, do esgotamento de um estilo de desenvolvimento **ecologicamente depredador** (exaurindo a base natural de recursos), **socialmente perverso** (gerando pobreza e desigualdade), **politicamente injusto** (congelando a escassez relativa e absoluta no acesso aos recursos), **eticamente reprovável** (desrespeitando as formas de vida humana e não-humanas) e **culturalmente alienado** (produzindo o estranhamento entre os seres humanos e subjugando a natureza). (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012, p. 509)

O desafio da agenda internacional passa longe de ser apenas um momento de construção de um conceito vazio de desenvolvimento sustentável que pode ser utilizado em qualquer contexto, inclusive como estratégia de *marketing*, a fim de amenizar práticas permeadas por conflitos e injustiças ambientais, mas, ao contrário, deve ser:

Um desenvolvimento que seja ambientalmente sustentável no acesso e uso dos recursos naturais e na preservação da biodiversidade; que seja socialmente sustentável na redução da pobreza e da desigualdade e que promova a justiça social; que seja culturalmente sustentável na conservação do sistema de valores, práticas e símbolos de identidade que determinam a integração nacional através do tempo; e que seja politicamente sustentável ao aprofundar a democracia e garantir o acesso e a participação de todos os setores da sociedade na tomada de decisões. (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012, p. 509)

Nesse sentido, o cenário que antecede a construção da agenda ambiental internacional consiste no pós-guerra, permeado por uma série de desastres ambientais ocorridos no século XX (Quadro 1), que evidenciam como a questão ambiental se torna problemática e de ordem planetária, à medida que causou danos irreparáveis.

Segundo Hogan (2007, p. 16-18), os desastres ambientais (Quadro 1) provocados por episódios agudos de poluição atmosférica serviram como primeiros alertas à opinião pública quanto à questão ambiental, conforme o ocorrido em Vale do Meuse, na Bélgica, onde um período de intensa névoa numa região altamente

industrializada provocou a morte de sessenta pessoas; em Donora, Pennsylvania, outubro de 1948, num centro siderúrgico, vinte pessoas morreram e milhares ficaram doentes em função do nevoeiro ocasionado pela poluição atmosférica; em Londres, no ano de 1952, a “névoa matadora” ocasionou a morte de aproximadamente quatro mil pessoas em poucos dias de inversão térmica.

Apesar de esses casos não serem os primeiros, nem os mais graves incidentes na história da degradação ambiental, assumiram um caráter emblemático de uma nova percepção, que ainda não tinha ganhado expressão de grande problema social, o que aconteceria com a publicação do livro de Rachel Carson em 1962, o *Primavera Silenciosa*. O livro produz um alerta sobre o extraordinário crescimento de compostos químicos nos anos de pós-guerra e seus efeitos danosos na flora e na fauna. Embora visto, entre porta-vozes da indústria química, como utópico e antiprogressista, o livro acabou levando à proibição o uso de DDT (diclorofeniltricloroetano). Aliado ao movimento pacifista, que condenou os efeitos do *strontium* (estrôncio) 90 liberado na atmosfera pelos testes da bomba atômica nos desertos de Nevada, iniciou-se um movimento ambientalista que emergiria com força na década seguinte (HOGAN, 2007, p. 22).

Quadro 1 - Desastres ambientais internacionais

| Ano  | Desastre                              | Descrição   |
|------|---------------------------------------|---|
| 1945 | <b>Bombas de Hiroshima e Nagasaki</b> | Lançadas pelos Estados Unidos contra o Japão, no fim da Segunda Guerra Mundial, essas duas bombas nucleares mataram, aproximadamente, mais de duzentos mil japoneses. Num raio de um quilômetro do centro da explosão, quase todos os animais e plantas morreram devido às ondas de choque e calor.   |
| 1954 | <b>Doença de Minamata</b>             | Numa ilha localizada no sudoeste do Japão, os animais começaram a apresentar comportamentos estranhos. Em 1956, humanos passaram a ter as mesmas reações: convulsões e perda ou descontrole das funções motoras. Após estudos, verificou-se que a doença estava relacionada ao envenenamento das águas com mercúrio e outros metais pesados, infectando também peixes e mariscos.   |
| 1976 | <b>Nuvem de Dioxina</b>               | Na cidade de Seveso, na Itália, após explosão em uma fábrica de produtos químicos, foi lançada ao ar uma espécie de nuvem composta de dioxina (subproduto industrial gerado em certos processos químicos, como na produção de cloro e inseticida, bem como na incineração de lixo), que permaneceu estacionada sobre a cidade. Os primeiros impactos foram observados nos animais, que começaram a morrer gradativamente. Já os humanos |

|      |                                   |  |
|------|-----------------------------------|--|
|      |                                   | passaram a apresentar feridas na pele, desfiguração, náuseas e visão turva, dentre outros sintomas.  |
| 1979 | <b>Three Mile Island</b>          | Conhecido como “Pesadelo Nuclear”, esse desastre ocorreu quando o reator de uma usina nuclear da Pensilvânia passou por uma falha mecânica, aliada a erro humano. Foram lançados gases radioativos em um raio de dezesseis quilômetros. A população não foi informada sobre o acidente; somente dois dias depois, foi retirada do local. Não houve mortes relacionadas ao acidente, e nenhum dos habitantes do local ou entorno tiveram sua saúde afetada. |
| 1984 | <b>Vazamento em Bhopal</b>        | Um vazamento em uma fábrica de agrotóxicos despejou no ar da cidade de Bhopal, na Índia, mais de quarenta toneladas de gases tóxicos. Após o acidente, a empresa abandonou o local, e mais de duas mil pessoas morreram pelo contato com as substâncias letais, e outras sofreram queimaduras nos olhos e pulmões.   |
| 1986 | <b>Explosão de Chernobyl</b>      | Foi pior acidente nuclear da história, tendo em vista a explosão de um dos quatro reatores de Chernobyl, na Ucrânia. A liberação de radiação foi maior que a das bombas de Hiroshima e Nagasaki. Na hora, trinta e duas pessoas morreram e outros milhares, nos anos seguintes. A nuvem nuclear se espalhou pela Europa e contaminou quilômetros de florestas.   |
| 1989 | <b>Navio Exxon Valdez</b>         | O petroleiro colidiu com rochas no Alasca e derramou cerca de quarenta milhões de litros de petróleo, que contaminaram mais de dois mil quilômetros de praias e causaram a morte de cem mil aves.  |
| 1999 | <b>Usina Nuclear de Tokaimura</b> | Em Tóquio, centenas de operários foram expostos à radiação e tiveram náuseas, queimaduras no rosto, nas mãos e em outras partes do corpo, por conta de um acidente em uma usina de processamento de urânio.  |
| 2002 | <b>Navio Prestige</b>             | O petroleiro grego naufragou na costa da Espanha, contaminou setecentas praias, matando mais de vinte mil aves por meio do despejo de mais de dez milhões de litros de óleo no litoral da Galícia.   |

Fonte: Adaptado de Gonçalves, 2017.

Ao observar os desastres ambientais<sup>5</sup>, podemos aferir sua ligação direta aos interesses capitalistas, à medida que são frutos da ação de grupos de empresários ou projetos de poder de certos governos. Enquanto isso:

<sup>5</sup> No Brasil, destacou-se, na década corrente, em 2015, o rompimento da barragem de rejeitos minerais pela Samarco em Mariana, que atingiu 36 municípios com 39 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos da Samarco, em uma extensão de 663km até a foz do Rio Doce, ocasionando a morte de 19 pessoas e o desabrigo de 400 famílias, que ficaram sem lar. O Rio Doce abastece 220 municípios do estado de Minas Gerais e do Espírito Santo. Em 2019, ocorreu o rompimento da barragem de rejeitos minerais pela Vale em Brumadinho. No primeiro dia, já se sabia que 13 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos da mineração haviam sido lançados no meio ambiente. Após um mês de buscas, o número de óbitos ultrapassa 300, com 179 corpos localizados e 131 pessoas desaparecidas. A lama de rejeitos atingiu 9 setores censitários com população estimada em 3.485 pessoas e 1.090 domicílios, o que representa mais de 10% da população, além de ter chegado ao Rio Paraopeba (FREITAS et al. 2019).

O mundo agora estava mergulhado em Chernobyl, Bopal, Three Miles Island, efeito estufa, diminuição da camada de ozônio, alterações climáticas e frustrações de safras agrícolas, desertificação, crescimento populacional, diminuição dos estoques pesqueiros mundiais, poluição marinha, do solo, do ar, pragas, incêndios florestais gigantescos, recrudescimento de surtos de doenças tropicais nos países pobres, crises institucionais, golfo pérsico, aids, terrorismo, extinção de espécies, fome, miséria, revolução na cortina de ferro, agravamento da pobreza nos países do terceiro mundo, etc. Vislumbrava-se um caos tácito, serenamente controlado pelos comentários dissimulados das agências de notícias a serviço das nações mais ricas. (DIAS, 2004, p. 40)

Assim, com o objetivo de discutir a questão ambiental, em 1972, cientistas, políticos e empresários se reuniram para refletir, debater e formular propostas sobre os problemas do sistema global no chamado Clube de Roma. Na ocasião, o grupo publicou o livro *Os Limites do Crescimento*<sup>6</sup>, no qual alertam de forma catastrofista que a sociedade se confrontaria, dentro de poucas décadas, com os limites do seu crescimento por causa do esgotamento dos recursos naturais. No mesmo ano, a Organização das Nações Unidas promoveu a Conferência de Estocolmo, na qual a questão ambiental foi discutida em âmbito planetário e inserida na agenda internacional (JABOBI, 2005).

Quando se realiza uma comparação entre a cronologia dos desastres e dos grandes eventos na área socioambiental (Tabela 1), fica clara a relação entre os dois, à medida que na década de 70 efervescem os debates que deram origem à construção de políticas ambientais.

Tabela 1 - Eventos internacionais que geraram marcos para Educação Ambiental

| Ano  | Evento  | Contribuição   |
|------|---|--|
| 1965 | Conferência de Educação da Universidade de <i>Keele</i> | Na ocasião, utilizou-se pela primeira vez a expressão “Educação Ambiental” ( <i>Environmental Education</i> ). Foi recomendada a necessidade de a educação ambiental tornar-se uma parte essencial de educação de todos os cidadãos. |
| 1972 | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano       | Criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com sede em Nairóbi, Quênia e a recomendação para a criação do Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA), conhecida como “Recomendação 96”.            |

<sup>6</sup> DENNIS L.Meadows, JORGEN Randers e WILLIAM W. Behrens III, *Limites do Crescimento*, 2a edição, Editora Perspectiva, São Paulo, 1978.

|             |   |   |
|-------------|---|---|
| <b>1975</b> | Encontro Internacional em Educação Ambiental                                | Criação do Programa Internacional de Educação Ambiental - PIEA, que formulou os seguintes princípios orientadores: a Educação Ambiental deve ser continuada, multidisciplinar, integrada às diferenças regionais e voltada para os interesses nacionais.  |
| <b>1977</b> | Primeira Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental            | Foi responsável pela elaboração de princípios, estratégias e ações orientadoras em educação ambiental adotados até os dias atuais, no mundo.  |
| <b>1987</b> | Congresso Internacional da UNESCO-PNUMA sobre Educação e Formação Ambiental | Teve por objetivo avaliar os avanços obtidos em educação ambiental desde Tbilisi e reafirmar os princípios de educação ambiental, assinalando a importância da pesquisa e da formação em educação ambiental.  |
| <b>1987</b> | Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento                         | A Comissão <i>Brundtland</i> divulga do Relatório “Nosso Futuro Comum”. Elabora o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público.  |
| <b>1992</b> | Cúpula da Terra Eco-92  | Elaboração do Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. Destacou a necessidade da participação “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”.<br>Adoção da Agenda 21 como Plano de Ação. |
| <b>2002</b> | Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável Rio +10                    | Tinha como principal objetivo colocar em prática os compromissos das partes com acordos já firmados anteriormente, em relação à Agenda 21, documento assinado na Rio-92 que visava a proteção do nosso planeta e o seu desenvolvimento sustentável.   |
| <b>2010</b> | Rio + 20  | Teve como temas principais Economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza – Estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. Divulgação do Relatório “O Futuro que queremos”, no qual foi reafirmado os compromissos que já estavam em vigor.                               |

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios dos eventos apresentados

No caso da educação ambiental, a década de 70 constitui-se como determinante para o início de sua institucionalização. Conforme apresentado na tabela 1, destacam-se as principais Conferências Internacionais impulsionadoras da

construção e da consolidação do conceito e diretrizes para a EA, como a Conferência de Estocolmo, na qual criou-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), bem como a recomendação para a elaboração do Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA), conhecida como Recomendação 96, na qual Dias (2004) reconhecia o desenvolvimento da EA como o elemento crítico para o combate à crise ambiental do mundo. No princípio 19 encontramos:

É indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, dirigido, seja às gerações jovens, seja aos adultos, o qual dê a devida atenção aos setores menos privilegiados da população, a fim de favorecer a formação de uma opinião pública bem informada e uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades, inspiradas no sentido de sua responsabilidade com a proteção e melhoria do meio, em toda a sua dimensão humana. (UNESCO, 1972, p. 5)

Em resposta às recomendações da Conferência de Estocolmo, o Encontro Internacional em Educação Ambiental reuniu, na Iugoslávia, membros de 65 países, em torno da formulação de princípios e orientações para um programa de Educação Ambiental, no qual ela "(...) deve ser considerada como um dos elementos fundamentais para poder enfrentar seriamente a crise ambiental no mundo" (CARTA DE BELGRADO, 1975, p.2). A Carta ainda propõe que o tratamento de determinados temas seja feito conjuntamente, tais como a erradicação das causas básicas da pobreza: a fome, o analfabetismo, a poluição, a exploração e a dominação.

Dessarte, ainda em consonância com a Conferência de Estocolmo, em Tbilisi, em 1977 aconteceu a primeira Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, responsável pela elaboração de princípios, estratégias e ações orientadoras em educação ambiental adotados até os dias atuais, no mundo. Na ocasião, delimitaram-se objetivos, características, assim como as estratégias pertinentes ao plano nacional e internacional para a Educação Ambiental (DIAS, 2004). A Declaração afirma que todas as pessoas têm direito à educação ambiental e enumera suas finalidades:

- a) Promover a compreensão da existência e da importância da interdependência econômica, social, política e ecológica.
- b) Proporcionar a todas as pessoas a possibilidade de adquirir os conhecimentos, o sentido dos valores, o interesse ativo e as atitudes necessárias para protegerem e melhorarem o meio ambiente.
- c) Induzir novas formas de conduta, nos indivíduos e na sociedade, a respeito do meio ambiente.

**Categoria de objetivos:**

- a) consciência: ajudar os grupos sociais e os indivíduos a adquirirem consciência do meio ambiente global e ajudar-lhes a sensibilizarem-se por essas questões;
- b) conhecimento: ajudar os grupos e os indivíduos a adquirirem diversidade de experiências e compreensão fundamental do meio ambiente e dos problemas anexos;
- c) comportamento: ajudar os grupos sociais e os indivíduos a comprometerem-se com uma série de valores, e a sentirem interesse e preocupação pelo meio ambiente, motivando-os de tal modo que possam participar ativamente da melhoria e da proteção do meio ambiente;
- d) habilidades: ajudar os grupos sociais e os indivíduos a adquirirem as habilidades necessárias para determinar e resolver os problemas ambientais;
- e) participação: proporcionar aos grupos sociais e aos indivíduos a possibilidade de participarem ativamente nas tarefas que têm por objetivo resolver os problemas ambientais.

**Princípios Básicos:**

- a) considerar o meio ambiente em sua totalidade, ou seja, em seus aspectos naturais e criados pelo homem (tecnológico e social, econômico, político, histórico-cultural, moral e estético);
  - b) constituir um processo contínuo e permanente, começando pelo pré-escolar e continuando através de todas as fases do ensino formal e não-formal;
  - c) aplicar em enfoque interdisciplinar, aproveitando o conteúdo específico de cada disciplina, de modo que se adquira uma perspectiva global e equilibrada;
  - d) examinar as principais questões ambientais, do ponto de vista local, regional, nacional e internacional, de modo que os educandos se identifiquem com as condições ambientais de outras regiões geográficas;
  - e) concentrar-se nas situações ambientais atuais, tendo em conta também a perspectiva histórica;
  - f) insistir no valor e na necessidade da cooperação local, nacional e internacional para prevenir e resolver os problemas ambientais;
  - g) considerar, de maneira explícita, os aspectos ambientais nos planos de desenvolvimento e de crescimento;
  - h) ajudar a descobrir os sintomas e as causas reais dos problemas ambientais;
  - i) destacar a complexidade dos problemas ambientais e, em conseqüências, a necessidade de desenvolver o senso crítico e as habilidades necessárias para resolver tais problemas;
  - j) utilizar diversos ambientes educativos e uma ampla gama de métodos para comunicar e adquirir conhecimentos sobre o meio ambiente, acentuando devidamente as atividades práticas e as experiências pessoais.
- (DECLARAÇÃO DE TBILISI, 1977, p. 3-4)

A Comissão de Brundtland, responsável pela elaboração do relatório Nosso Futuro Comum, destacou o conceito de desenvolvimento sustentável como “desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1987, p. 3).

A partir dos apontamentos de Brundtland, em 1992 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, trazia os seguintes objetivos:

- a) Examinar a situação ambiental do mundo e as mudanças ocorridas depois da Conferência de Estocolmo;
- b) Identificar estratégias regionais e globais para ações apropriadas referente às principais questões ambientais;
- c) Recomendar medidas a serem tomadas, nacional e internacionalmente, referentes à proteção ambiental através de política de desenvolvimento sustentado;
- d) Promover o aperfeiçoamento da legislação ambiental internacional;
- e) Examinar estratégias de promoção do desenvolvimento sustentável e da eliminação de pobreza nos países em desenvolvimento, entre outros. (Dias, 2004, p. 50)

Na conferência, é reconhecida a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento em vigência, e o desenvolvimento sustentável é visto como o novo modelo a ser buscado. A Agenda 21 é nomeada como plano de ação para sustentabilidade humana. Na Rio 92, foi apresentado o documento Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global (TEASS) (Dias, 2004).

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio +10 realizada em Johannesburgo, em 2002, resultou em dois documentos: uma declaração política e um plano de implementação. Além disso, foram pontuados os desafios, a saber: a globalização, os impactos ambientais e a má distribuição de renda. Foi reconhecido que a erradicação da pobreza e a mudança nos padrões de consumo são essenciais para o desenvolvimento sustentável. O evento gerou frustrações à medida que, diferentemente da Rio 92, na qual compromissos foram firmados, foi basicamente resumida a tentativa de se chegar a medidas para implementação da Agenda 21 e foram produzidos poucos resultados práticos. Em relação às metas, não foram estipulados prazos, nem um sistema de monitoramento (SEQUINEL, 2002).

A Rio +20 aconteceu em 2012, no Rio de Janeiro, com o objetivo de renovação do compromisso político internacional com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação das ações implementadas e da discussão de desafios novos e emergentes. Adotou duas pautas principais: economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, como estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável (O FUTURO QUE QUEREMOS, 2012).

Ao analisarem a Rio +20, Viola; Franchini (2012, p. 9) ressaltam o contexto de recessão econômica. A constatação dos poucos resultados alcançados nas duas décadas que procederam a CNUMAD contribuiu para que a Rio +20 fosse vista com descrença, pois, “na impossibilidade de estabelecer acordos vinculantes, a reação



da cúpula foi propor mecanismos de mitigação, insuficientes - segundo os especialistas - para conter os danos provocados pela degradação ambiental (apud AGUIAR; MATTOS; CARDOSO, 2015, p. 141).

Novos acordos internacionais em torno da questão ambiental foram firmados entre os países signatários das Organizações das Nações Unidas, com vistas a se desdobrarem em políticas públicas. Dentre eles: Implementando a Nova Agenda Urbana (Quito, 2016), Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015, atualizaram os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio criados em 2000), Acordo de Paris sobre o Clima (2015) e a Conferência das Nações Unidas para redução dos Desastres Ambientais (2015).

É importante ressaltar a importância das agendas internacionais e o seu enfraquecimento nos seus mais de 40 (quarenta) anos de existência. Se, num primeiro momento, debateram-se metas, firmaram-se acordos e criaram-se sistemas de monitoramento e financiamento solidário (países mais ricos em cooperação aos mais pobres), posteriormente, as metas ficaram sem um sistema efetivo de monitoramento, bem como o financiamento foi reduzido.

(...) se em Estocolmo os países desenvolvidos se comprometeram a destinar 0.7 por cento do PIB à ajuda internacional, à época da Rio-92 os níveis de cooperação haviam sido reduzidos à metade, o que obrigou a inclusão na Declaração do Rio de um chamado a "recuperar o compromisso de Estocolmo". Cinco anos mais tarde, durante a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas convocada em 1997 para avaliar o progresso feito desde a Rio-92, a ajuda para o desenvolvimento havia diminuído ainda mais, para níveis próximos aos 0.2 por cento do PIB dos países desenvolvidos, um nível de compromisso financeiro que permanece praticamente inalterado até os dias de hoje. (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012, p. 511)

Por fim, outro aspecto importante, segundo Guimarães e Fontoura (2012), consiste no fato de que, para muitos segmentos públicos e privados, os princípios de proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável são ainda considerados uma restrição para o crescimento econômico, o que limita a capacidade pública de interferir e reverter processos de degradação ambiental em detrimento da manutenção da atividade econômica, como veremos na próxima seção, sobre a construção das políticas ambientais brasileiras.

### **1.3. A trajetória das políticas públicas ambientais brasileiras: a educação ambiental em cena**

O processo histórico nem sempre possui aspectos evolutivos - o seu movimento se dá de forma dialética - e tampouco pode ser explicado de forma reducionista pelas relações de causa e efeito. Ao observar a construção das políticas públicas ambientais brasileiras, podemos verificar o papel desempenhado pelo país nas grandes conferências e acordos, e vice-versa.

A seguir, poder-se-á identificar como o Estado adotará funções de executor – porque assumirá responsabilidades na elaboração e implementação de políticas, programas e projetos – e regulador das políticas ambientais –, à medida que criará uma série de ferramentas regulatórias para sanção, apoio ou ameaça (WINDHOLZ; HODGE, 2013).

Nas décadas de 1930 a 1960, não havia propriamente uma política ambiental no Brasil, ou uma instituição gestora da temática ambiental. Havia políticas setoriais que consideravam tangencialmente a questão ambiental, tendo como foco a exploração dos recursos naturais.

A construção das políticas ambientais brasileiras serão influenciadas diretamente pelos eventos internacionais, o que acarretou sua construção no período ditatorial, antes da promulgação da Carta Magna de 1988. No campo normativo, as décadas de 1990 a 2000 foram profícuas para a elaboração de várias legislações regulamentadoras das políticas ambientais.

A atuação do Brasil na Conferência de Estocolmo (1972) demonstra o tamanho do desafio para a construção das políticas ambientais no país. Segundo Dias (2004), enquanto o evento buscava caminhos para o enfrentamento da questão ambiental a nível global, as posições do Brasil por meio dos representantes do governo alegavam não se importar com a degradação do meio ambiente, desde que houvesse um crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB). O Ministro do Interior, general Costa Cavalcanti, permitiu a exibição do cartaz

Bem-vindos à poluição, estamos abertos para ela. O Brasil é um país que não tem restrições. Temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque o que nós queremos são empregos, são dólares para o nosso desenvolvimento. (DIAS, 2004, p. 4)

Nesse sentido, o país se posicionava na contramão das discussões e preocupações mundiais com a questão ambiental, pois as discussões ambientais eram vistas como antagônicas aos interesses econômicos defendidos no período desenvolvimentista sob égide do governo militar.

Mesmo resistente, o governo brasileiro não deixou de sofrer pressão de organismos externos, como o Banco Mundial e ambientalistas brasileiros, e, como consequência da Conferência de Estocolmo, criou, dentro do Ministério do Meio do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA)<sup>7</sup> (Tabela 2), primeiro organismo oficial brasileiro, de ação racional, orientado para a gestão integrada do meio ambiente. A SEMA desempenharia o papel de órgão controlador da poluição. Criou estações ecológicas e alcançou conquistas do ponto de vista legislativo, porém a EA ficou à margem de interesses políticos da época (DIAS, 2004).

Tabela 2 – Marcos da Polícia Ambiental no Brasil

| ANO  | LEGISLAÇÃO/MARCOS  | CONTRIBUIÇÃO   |
|------|--|--|
| 1934 | Lei nº 4771/65   | Institui o Código Florestal.   |
|      | Decreto nº 24643/34  | Decreta o Código de Águas.   |
| 1965 | Lei Federal nº 4.771/1965  | Institui o Código Florestal.   |
| 1973 | Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), coordenada pelo Ministério do Interior (Minter)         | Criação da primeira instituição para tratar da temática ambiental. A agenda da Sema se concentrou, principalmente, no problema do controle da poluição industrial e na gestão de unidades de conservação.  |
| 1981 | Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei nº 6.938/1981  | Estabelece princípios, diretrizes, instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação que atuam na política ambiental nacional.  |
| 1989 | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – Lei nº 7.735/1989 | Unificação dos órgãos que tratavam a questão ambiental setorialmente – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a Sema – em torno de um único órgão federal.   |
|      | Lei nº 7.797/1989 Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)   | Criação do Fundo Nacional de Meio Ambiente para financiamento da Política Nacional de Meio Ambiente.   |
| 1990 | Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR)                                   | Organização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Rio-92, no Brasil. A conferência resultou em três importantes convenções ambientais – biodiversidade, mudanças do clima e desertificação, além de impulsionar a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), no mesmo ano, após a extinção da Semam/PR. |
| 1992 | Criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA)   | Impulsionada pela Rio 92, tornou-se responsável pelas políticas ambientais no país.  |

<sup>7</sup> Antes da criação da SEMA, na década anterior, foi criado o Código Florestal de 1965 – Lei 4.771/65, no qual consta, em seu artigo 42, a necessidade da inclusão de textos de educação florestal nos livros escolares de leitura (SOTERO; SORRENTINO, 2010).

|             |   |  |
|-------------|---|--|
| <b>1997</b> | Lei nº 9.433/1997   | Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.  |
| <b>1998</b> | Lei nº 9.605/1998   | Estabelece as sanções penais e administrativas para Crimes Ambientais  |
| <b>1999</b> | Lei nº 9.795/1999   | Institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.   |
| <b>2000</b> | Lei nº 10.165/2000<br>Lei nº 9.984//2000<br>Lei nº 9.985/2000 | Institui a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA.<br>Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.<br>Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. |
| <b>2006</b> | Lei nº 11.284/2006  | Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF.   |
| <b>2007</b> | Lei nº 11.516/2007  | Cria o Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Autarquia federal vinculada ao MMA, com o objetivo de gerenciar todas as unidades de conservação federais.  |
| <b>2009</b> | Lei nº 12.187/2009  | Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC.  |
| <b>2010</b> | Lei nº 12.305/2010  | Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.  |
| <b>2012</b> | Lei nº 12.651/2012  | Institui o Novo Código Florestal e defini as áreas de Preservação Permanente. Institui a obrigatoriedade do Cadastro Rural para imóveis rurais.  |

Fonte: IPEA e Nota Técnica MMA 10/2016

Segundo Loureiro (2010), as primeiras atividades de Educação Ambiental no Brasil surgem na década de 1970, por meio de entidades conservacionistas da Secretaria Especial de Meio Ambiente (extinta). A educação ambiental era realizada com base na transmissão de conhecimentos e da sensibilização, pela abordagem de temas ecológicos, voltados para a conservação da natureza, estabelecendo uma cisão entre as questões sociais e ecológicas.

Enquanto a Carta de Belgrado aponta princípios e orientações para a construção de um programa internacional de EA, no Brasil ela é comentada por governos estaduais e, no campo escolar, é confundida com ecologia. A temática é incorporada no país numa parceria entre SEMA, a Fundação Educacional do Distrito Federal e a Fundação Universidade de Brasília, na qual se realizou o Curso de Extensão para Profissionais de Ensino do 1º Grau - Ecologia, para a realização de um curso de EA centrada num currículo interdisciplinar.

Assim, em 1976, o Ministério de Educação e Cultura (MEC) e o Ministério do Interior (MINTER) firmavam o "Protocolo de Intenções", segundo o qual seriam incluídos temas ecológicos nos currículos de 1º e 2º graus. No ano seguinte, a disciplina de Ciências Ambientais tornou-se obrigatória nos cursos de engenharia nas universidades brasileiras.

Em 1979, em contraposição aos preceitos de EA debatidos em Tbilisi – cuja base ainda é utilizada -, nos quais a EA deveria levar em consideração os aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos, éticos, etc., quando fossem tratadas as questões ambientais, no Brasil, o Departamento de Ensino Médio do MEC e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) publicaram o documento Ecologia - uma proposta para o ensino de 1º e 2º graus. Tratava-se de uma forma absolutamente reducionista de abordar a temática ambiental, isto é, atribuía exclusividade aos aspectos biológicos do meio ambiente (DIAS, 2004).

Nesse contexto de debates sobre a EA, ainda em 1979, a América Latina se organizava para o "Encontro de Educação Ambiental para a América Latina", realizado na Costa Rica, e que compunha parte de uma série de seminários regionais de EA, promovidos pela Unesco, para professores, planejadores educacionais e administradores (DIAS, 2004).

Em meio ao regime militar, no ano de 1981, foi promulgada a Lei nº 6.938, que dispunha sobre a Política Nacional do Meio Ambiente - importante vitória para os ambientalistas -, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. No entanto, apesar de apontar a necessidade da EA em seu art. 2º “a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981, p. 1), continuou restrita às questões referentes à fauna e à flora, com foco na ecologia, sem levar em consideração o modelo de desenvolvimento predatório produtor (DIAS, 2004).

Na década de 1980, foi formado o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), pois, com o desenvolvimento do capitalismo e o investimento em processos produtivos, teve início o controle do Estado sobre o desenvolvimento e a operação de empreendimentos industriais e de infraestrutura de energia e transporte. Assim, desenvolve-se o processo de criação dos instrumentos de meio ambiente, comando, controle, fiscalização e licenciamento de atividades poluidoras, por meio da avaliação dos impactos nos estudos ambientais.

A Lei 6.938/81 cria a Política Nacional de Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Meio Ambiente deliberando acerca dos seus princípios e funcionamento. A perspectiva de descentralização e interação entre as três esferas de governos foi contemplada no que se refere à inclusão dos estados e municípios, bem como a participação da sociedade civil, por meio dos conselhos gestores de políticas públicas. Dessa forma, os órgãos ficaram organizados do seguinte modo (Tabela 3):

Tabela 3 – Sistema Nacional de meio Ambiente

| <b>ÓRGÃO</b>   | <b>FUNÇÃO</b>  |
|--|--|
| <b>CONSELHO DE GOVERNO</b>   | Órgão Superior   |
| <b>CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA</b>   | Órgão Consultivo e Deliberativo  |
| <b>MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA</b>   | Órgão Central  |
| <b>INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA E INSTITUTO CHICO MENDES PARA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO)<sup>8</sup></b> | Órgãos Executores  |
| <b>ÓRGÃOS SECCIONAIS</b>   | Órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. |
| <b>ÓRGÃOS LOCAIS</b>   | Órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições  |

Fonte: Elaborado a partir da Lei nº Lei 6.938/81 e da Lei nº 11.516/2007

O SISNAMA criou um órgão relevante para a implementação das políticas ambientais, “o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), um dos Conselhos mais respeitados e representativos composto por representantes dos três setores da sociedade – governo, empresariado e sociedade civil” (SOTERO; SORRENTINO, 2010, p. 6).

A pressão referente à realização da II Conferência Intergovernamental (1987)<sup>9</sup> sobre Educação Ambiental, na qual seriam prestadas contas acerca dos acordos realizados nos eventos anteriores, foi determinante para aprovação do Parecer 226/87, que considerava necessária a inclusão da EA dentre os conteúdos a serem

<sup>8</sup> A tabela encontra-se adequada para a atual composição do SISNAMA. Por isso, a inclusão do ICMBio, órgão criado em 2007, a partir da reestruturação do Ibama, como será apontado a seguir.

<sup>9</sup> Em 1984 e 1985, a SEMA realizou reuniões e produziu documentos para a EA. Alguns deles são: Informe sobre Educação Ambiental; Proposta SEMA Reunião em Recife, Considerações sobre EA e “Participação e Meio Ambiente – Uma proposta educativa preliminar”.

explorados nas propostas curriculares das escolas de 1º e 2º graus (DIAS, 2004). Entretanto, segundo Vianna (2002 apud SOTERO; SORRENTINO, 2010, p. 6), apesar do reconhecimento da EA pelo poder público, pode-se afirmar que as iniciativas do sistema de ensino para institucionalizar a educação ambiental foram tímidas na educação formal e incipientes na não formal.

O endividamento dos países em desenvolvimento e o conseqüentemente o agravamento das desigualdades sociais são temas tratados por um documento divulgado por associações de ambientalistas europeus na Itália, em 1988. No Brasil, por força e articulação das entidades ambientalistas civis, a Constituição Federal foi promulgada com um capítulo e vários artigos sobre o meio ambiente (DIAS, 2004).

A inclusão do meio ambiente na Constituição de 1988, no contexto da superação da ditadura militar, naquele momento, e da ascensão do regime democrático no Brasil, estimulou a participação da sociedade civil no debate político, além de aproximar as políticas públicas às demandas populares. Assim, parcela da sociedade havia aderido às preocupações do movimento ambientalista, denotando que estas não se constituíam como um movimento elitista e exclusivo das nações mais ricas (AGUIAR; MATTOS; CARDOSO, 2015, p. 151).

Na década de 1980, grupos de ambientalistas socioambientais repensam a EA, levando em consideração as cisões entre “movimentos ecológicos” e “movimentos populares” e as visões distorcidas da relação homem e natureza. Dessa forma, a EA passa a ser vista, do ponto de vista da educação, como um processo contínuo de aprendizagem, sendo fortemente influenciada pela pedagogia crítica e libertadora de Paulo Freire, pois a educação consiste na preparação dos sujeitos para a prática social transformadora que exige consciência política e crítica para a ação (LOUREIRO, 2010, p. 171-172).

Assim, pode-se notar a ênfase no processo educativo para a gestão pública da questão ambiental e a tentativa do Brasil em implementar políticas de acordo com o debate internacional na área. A Educação Ambiental consiste num direito constitucional assegurado no art. 225, pois “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, sendo dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo. É, ainda, garantido o direito à Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e na conscientização pública acerca da preservação do meio ambiente.

Dessa forma, pode-se afirmar que os conceitos avançados em EA derivam do TEASS, que, juntamente com os pressupostos pedagógicos da Declaração da Conferência Internacional de Tbilisi de 1977, formam o conjunto conceitual da Educação Ambiental para o planeta. Sendo destaque entre os princípios do Tratado:

A educação é um direito de todos; somos todos aprendizes e educadores; A educação ambiental deve ter como base o pensamento crítico e inovador, em qualquer tempo ou lugar, em seus modos formal, não-formal e informal; A educação ambiental é individual e coletiva. Tem o propósito de formar cidadãos com consciência local e planetária, que respeitem a autodeterminação dos povos e a soberania das nações (...). (TEASS, 1992)

Os conceitos sobre Educação Ambiental, segundo Dias (2004, p. 54), corroboraram com as recomendações apontadas em Tbilisi, pois, durante a Rio-92, continua a ser latente a necessidade do enfoque interdisciplinar e a priorização das seguintes orientações para o programa: Reorientar a educação para o desenvolvimento sustentável; Aumentar os esforços para proporcionar informações sobre o meio ambiente, que possam promover a conscientização popular; e Prover treinamentos. Nesse sentido, a Agenda 21 brasileira, iniciada em 1997 e concluída em 2002, aborda em seu capítulo 36 a promoção do ensino, da conscientização e do treinamento, como ferramentas para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Além da Carta Magna, duas leis fundamentais foram aprovadas: a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)<sup>10</sup> (Lei 7.735/89), que passaria a contribuir para a construção da educação ambiental brasileira e a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), por meio da Lei 7.797/89, tendo a educação ambiental como uma de suas áreas prioritárias (artigo 5º, inciso III) (SOTERO; SORRENTINO, 2010, p. 6).

Ainda não foi a vez da EA, como política pública prioritária da área ambiental, uma vez que terminou sendo localizada numa mera divisão, atrelada a um departamento em Brasília, que estava submetido a uma diretoria. Uma divisão sem autonomia, cuja missão seria o trabalho de resgate da institucionalização das ações de EA em todo o país (DIAS, 2004).

---

<sup>10</sup> A criação do IBAMA se dá a partir da fusão de órgãos que direta e indiretamente estavam relacionados com a temática ambiental no Brasil; a saber: Secretaria Especial do Meio Ambiente/SEMA, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal/IBDF, Superintendência da Pesca /SUDEPE e Superintendência da Borracha/SUDHEVEA. (DIAS, 2004)



Na década de 1990, vários instrumentos normativos e ações em EA se constituem a partir dos adventos históricos provenientes da Rio-92 e suas convenções internacionais, implementadas como diretrizes da União que chegaram aos estados e municípios, tratando de desconcentrar as políticas.

Em 1991 o MEC, por meio da portaria nº 678, instituiu que todos os currículos nos diversos níveis de ensino deveriam contemplar conteúdos de educação ambiental. Em 1993 é criada no MEC a Coordenação de Educação Ambiental, ligada diretamente ao gabinete do Ministro; Em 1992 são criados os Núcleos de Educação Ambiental (NEA) do IBAMA nas Superintendências e Gerências executivas em cada uma das unidades federativas, contribuindo desta forma, para a execução das ações ambientais de competência do Governo Federal nos estados. (SOTERO; SORRENTINO, 2010, p. 6)

Os educadores do Ibama, na década de 1990, iniciam o processo da construção de uma proposta para educação no processo de gestão ambiental, situando-a como espaço de ensino-aprendizagem, com o objetivo de promover a participação social nos processos de decisão acerca do ambiente. É complementada com o entendimento de que “todo processo educativo é antes de tudo um processo de intervenção na realidade vivida em que educador e educando, numa prática dialógica, constroem o conhecimento sobre ela, objetivando a sua transformação” (QUINTAS, 2002, p. 10).

Nesse contexto, a partir da união de esforços entre Ministério do Meio Ambiente (por meio do Ibama) e Ministério da Educação, com a parceria dos Ministérios da Cultura e de Ciência e Tecnologia, foi elaborado, em 1994, o Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA) com o objetivo de “capacitar o sistema de educação formal e não-formal, supletivo e profissionalizante, em seus diversos níveis e modalidades” (BRASIL, 1994). Além do Programa, em 1999, criou-se a Diretoria do Programa Nacional de Educação Ambiental no MMA; assim como, no Ministério da Educação, ligada ao Ensino Fundamental, foi criada a Coordenação de Educação Ambiental. A década de 90 se encerra com a aprovação da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99)<sup>11</sup>, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 4.281/2002 (SOTERO; SORRENTINO, 2010).

---

<sup>11</sup> De acordo com (SOTERO; SORRENTINO, 2010, p. 9), da proposição do projeto de lei em 1993 até a sua aprovação em 1999, foram quase seis anos. Nesse período, o PL passou por várias comissões, tanto na Câmara quanto no Senado.

Dessa forma, a Política Nacional de Educação Ambiental aponta as diretrizes nacionais para a EA em consonância com a Constituição e a Política Nacional de Meio Ambiente, na qual a educação ambiental é entendida como:

Art. 1º 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.

Art. 2º A educação ambiental é um 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. (BRASIL, 1999, p. 1)

Em seus objetivos fundamentais, a educação ambiental adota, do ponto de vista normativo, os preceitos do TEASS, a fim de incorporar aspectos além dos elementos ecológicos, ampliando as dimensões do meio ambiente e apontando o incentivo à participação como valor inseparável da cidadania.

I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;

II - a garantia de democratização das informações ambientais;

III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social;

IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;

V - o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade;

VI - o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia;

VII - o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade. (BRASIL, 1999, p. 2)

Além da Política Nacional de Educação Ambiental, foram aprovadas as Leis de Crimes Ambientais e de Recursos Hídricos. Destaca-se que os instrumentos legais determinaram os princípios, os objetivos e as diretrizes da educação ambiental, e buscavam consonância com documentos pactuados pela sociedade civil, como o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global (1992) e a Carta da Terra (1992) (PRONEA, 2005, p. 11).

No que se refere à educação formal, em 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), na qual a EA é tratada de forma vaga e dispersa em

um texto genérico. No ano seguinte, são propostos os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), nos quais o meio ambiente, após muito debate, ganha abordagem transversal no currículo escolar.

Na sequência, em 2000, a EA é contemplada no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA)<sup>12</sup> como um programa específico. Em 2002, é lançado o Sistema Brasileiro de Informação sobre Educação Ambiental, por meio da Lei nº 9.795/99 e regulamentada pelo decreto 4.281. Assim, a partir de 2003, a Câmara Técnica de Educação Ambiental passa a ter caráter permanente. Ainda em 2003, um importante marco foi a criação do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental e seu Comitê Assessor. O primeiro ato foi a assinatura de um Termo de Cooperação Técnica para a realização conjunta da Conferência Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente (SOTERO; SORRENTINO, 2010, p. 9-10).

Em 2007, o Ibama passa por um processo de reestruturação, no qual as atribuições referentes às unidades de conservação são transferidas para o recém-criado Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Os dois órgãos são responsáveis pela educação ambiental, o que ocasionou a extinção da Coordenação Geral de Educação Ambiental (SOTERO; SORRENTINO, 2010, p. 8).

Em relação aos resultados para o Brasil referente a Rio +20, alguns autores (MOURA, 2016; AGUIAR, MATTOS, CARDOSO, 2015) apontam que, apesar de o governo brasileiro não ter priorizado o evento em sua agenda política, o documento construído foi considerado por ele mais um ponto de partida, apesar de este ter sido estabelecido há quase 40 anos em Estocolmo. Um resultado positivo da Conferência consiste na mobilização social da sociedade em torno da questão ambiental.

Dada a forma como as políticas ambientais brasileiras foram construídas a partir de eventos e acordos internacionais dos quais o país se constitui como signatário, pode-se afirmar que houve avanços na construção de aspectos normativos importantes e, ainda, a mobilização e a participação da sociedade, mesmo com cenários políticos adversos.

Em contraponto, não se pode negar a contradição posta em todo o processo, como a ausência de políticas públicas capazes de reverter o modelo atual para o desenvolvimento sustentável, como se preconizava desde a década de 70. Essa é

---

<sup>12</sup> O PPA consiste num instrumento de planejamento de médio prazo (quatro anos) do Governo Federal, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (MTO, 2019, p. 79).

uma característica comum a maioria das políticas ambientais na América Latina e no Caribe, assim como os instrumentos de regulação direta e indireta são de caráter reativo, tendo em vista que as “Políticas preventivas de promoção de qualidade ambiental em resposta a políticas orientadas exclusivamente à competitividade produtiva receberam muito menos atenção” (GUIMARÃES, FONTOURA, 2012, p. 511).

Após essa breve abordagem acerca dos aspectos históricos sobre a construção educação ambiental como política pública brasileira, a seguir, descortinar-se-á como se encontram as suas principais características na atualidade.

#### **1.4. As políticas de educação ambiental brasileira: avanços e retrocessos**

Adentrar o campo das políticas públicas de educação ambiental contemporâneas requer considerar três aspectos importantes: o arcabouço legal, a base filosófica e o financiamento. Nas próximas seções, será tratado cada um dos aspectos, com vistas à análise da política de educação ambiental brasileira.

Nesse sentido, faz-se necessária, primeiramente, a compreensão da política, segundo Oliveira (2007, p. 33), no sentido de Ranciére, como “a reclamação da parte daqueles que não têm parte, e por isso se constitui em dissenso”. Assim, o conflito é produzido a partir da criação de pautas capazes de mover o outro, ainda que não concorde com ela.

Se política tem a ver com agenda e por consequência com conflito (à medida que a construção da agenda envolve disputas e tensionamentos), as políticas (origem grega, *politikó*) públicas (origem latina, povo) em seu sentido etimológico, referem-se à participação do povo nas decisões da cidade (OLIVEIRA, 2010, p. 93).

No sentido conceitual, não há consenso sobre as políticas públicas (doravante PP), tendo em vista as diferentes e complementares abordagens que as descrevem desde as ações do Estado até as suas omissões<sup>13</sup>, em relação à sociedade e aos efeitos produzidos nas questões públicas.

---

<sup>13</sup> Quando o Estado deixa de adotar políticas públicas, sejam elas de ordem preventiva ou interventiva, numa questão de saúde, e uma doença se espalha, por exemplo, pode ocorrer uma epidemia de grandes proporções. Dessa forma, cabe destacar que tanto sua ação quanto sua omissão têm consequências para o direito à saúde da população.

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24)

Nesse sentido, para Souza (2006, p. 25), as políticas públicas exigem abordagens holísticas - área que situa diversas unidades em totalidades organizadas - e multidisciplinares -, uma teoria geral das PP busca sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. Além disso, a política pública consiste no campo do conhecimento, o qual busca colocar o governo em ação, analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças, pois “o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

No que se refere ao papel do Estado na implementação de políticas públicas, sopesamos a importância do sistema político como fundamental em sua materialização, tendo em vista que será determinante para a constituição da agenda e execução. Assim, segundo Esping-Andersen (1996 apud Carvalho, 2007, p. 79):

- (a) O regime liberal, que minimiza o Estado, individualiza os riscos e fomenta as soluções de mercado;
- (b) O regime socialdemocrata - que caracteriza os países europeus nórdicos e tem uma orientação universalista, igualitarista e comprometida com a noção de direitos;
- (c) O regime conservador - que se distingue por ter fortes características corporativistas. O viés conservador se manifesta de maneira mais evidente na repartição dos riscos (solidariedade corporativa) e no familiarismo, ou seja, uma prioridade ao caráter central da família como merecedora de atenção e como responsável pelo bem-estar dos seus membros.

Ao analisar os extremos dos sistemas políticos, de um lado identifica-se a minimização do papel do Estado na execução das PP, deixando o cidadão à mercê do mercado; enquanto do outro, há comprometimento do Estado com a noção de direitos por meio das PP.

Em relação às suas características setoriais, que estão para além dos aspectos administrativos, as políticas públicas se desdobram de acordo com os critérios governamentais para aquele setor de atividade a qual se destina:

a) Políticas Sociais: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, cultura etc.;

b) Políticas Econômicas: aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.;

c) Políticas de Infraestrutura: aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e aéreo (aviação civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicações; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, etc.;

d) Políticas de Estado: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 10)

Em relação às Políticas de Estado supracitadas, dizem respeito às políticas permanentes que visam a garantia de direitos, pois são duradouras e consolidadas e convergem para os objetivos do Estado e necessitam de articulações intersetoriais, para além da Política de Governo, as quais dependem de quem está no poder e têm caráter passageiro (no caso do Brasil, de quatro a oito anos pode haver alternância), no qual as políticas setoriais seguem critérios políticos, de acordo com seus formuladores (RUA; ROMANINI, 2013, p. 10).

No caso deste trabalho, considera-se a educação ambiental como uma política de Estado devido à sua importância para a vida e à necessidade de intersetorialidade e transversalidade com as demais políticas, e, ainda, à demanda por permanência e durabilidade, independente da política de governo e dos jogos de poder, nos quais os sistemas políticos mergulham durante e após o pleito eleitoral.

Contudo, a implementação das políticas se materializa no planejamento expresso por meio de planos, programas e projetos. Segundo Carvalho (1998 apud TEIXEIRA, 2009, p. 5), cada qual tem uma finalidade específica dentro das políticas públicas:

PLANO – É o documento mais abrangente e geral, que contém estudos, análises situacionais ou diagnósticos necessários à identificação dos pontos

a serem atacados, dos programas e projetos necessários, dos objetivos, estratégias e metas de um governo, de um Ministério, de uma Secretaria ou de uma Unidade.

**PROGRAMA** – É o documento que indica um conjunto de projetos cujos resultados permitem alcançar o objetivo maior de uma política pública.

**PROJETO** - É a menor unidade do processo de planejamento. Trata-se de um instrumento técnico-administrativo de execução de empreendimentos específicos, direcionados para as mais variadas atividades interventivas e de pesquisa no espaço público e no espaço privado. (Carvalho, 1998 apud TEIXEIRA, 2009, p. 5)

Em se tratando das políticas ambientais brasileiras, no que se refere à sua estrutura em relação à política, programas e projetos, encontra-se distribuída da seguinte forma (Figura 3) no site do MMA:

Figura 3 - Política, programa e linhas de ação em EA no Brasil



Fonte: Adaptado do site do MMA, 2019

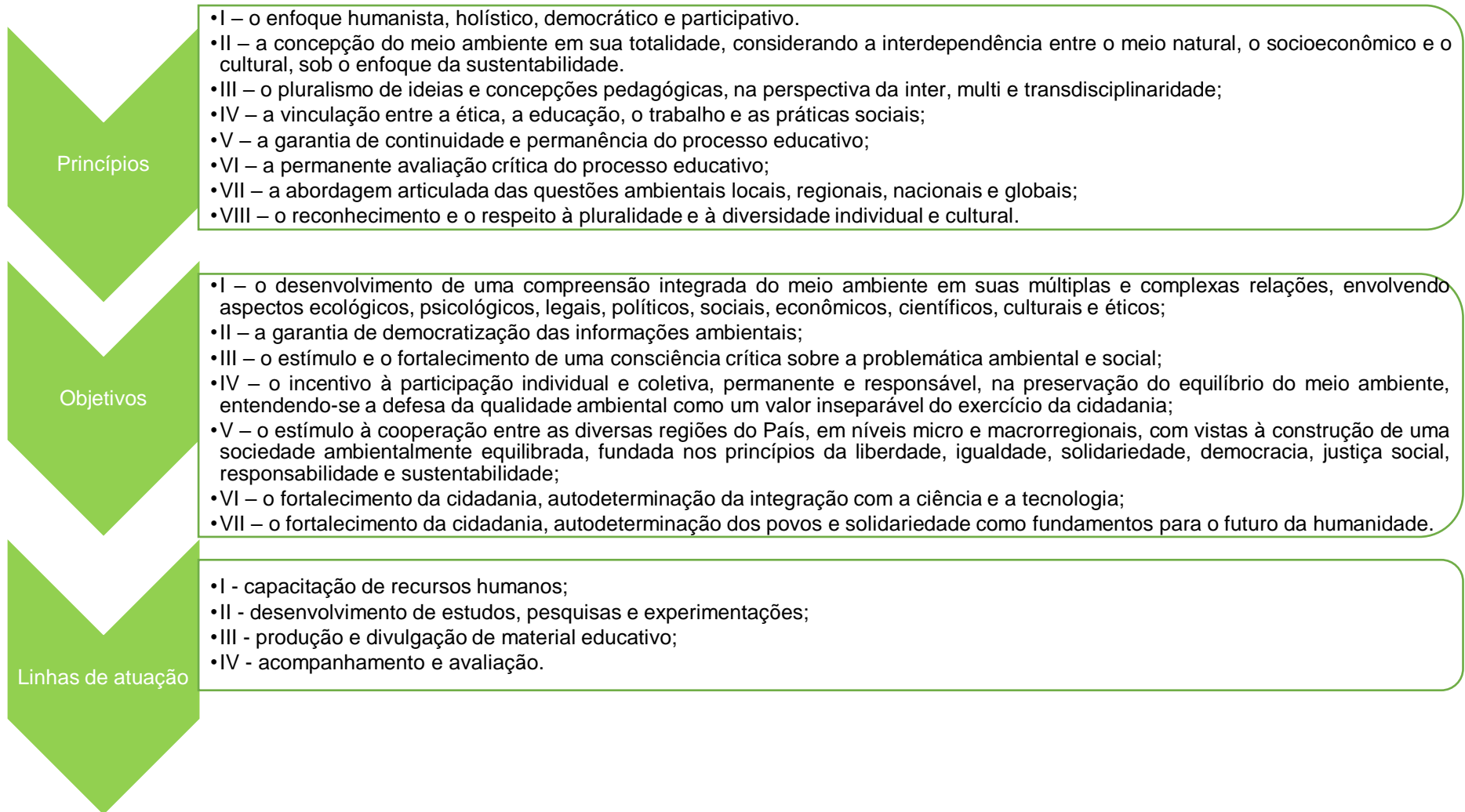
As políticas públicas de EA encontram-se ancoradas na Política Nacional de Educação Ambiental-PNEA (Lei nº Lei 9.795/99) e no decreto nº 4281/2002, que a regulamenta, no Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA). Possuem três linhas de ação: Educomunicação, Formação e Gestão, com seus respectivos projetos.

A Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº Lei 9.795/99) e o decreto nº 4281/2002 consistem em normativas que apontam os princípios referentes à educação ambiental no Brasil. Assim, estabelece o direito à Educação Ambiental como de todos e “componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal” (BRASIL, 1999).

A responsabilidade pela execução da PNEA foi distribuída desde o poder público, às entidades educativas, às instituições privadas até a sociedade. Ao observar a figura 4, verifica-se que, no que se refere aos princípios, destaca-se o caráter humanístico, participativo e democrático, além do pluralismo de ideias e a concepção do meio ambiente voltada para sua totalidade. No recorte de alguns de seus objetivos, reafirma-se a necessidade de alcançar resultados comprometidos com a cidadania, a participação individual e coletiva, a democratização das informações, a cooperação e a compreensão integrada sobre a questão ambiental. Na sequência, as linhas de ação apontam por quais vias a política se materializará: capacitação, pesquisa, produção de material educativo e avaliação.



Figura 4 - Princípios, objetivos e linhas de atuação da PNEA

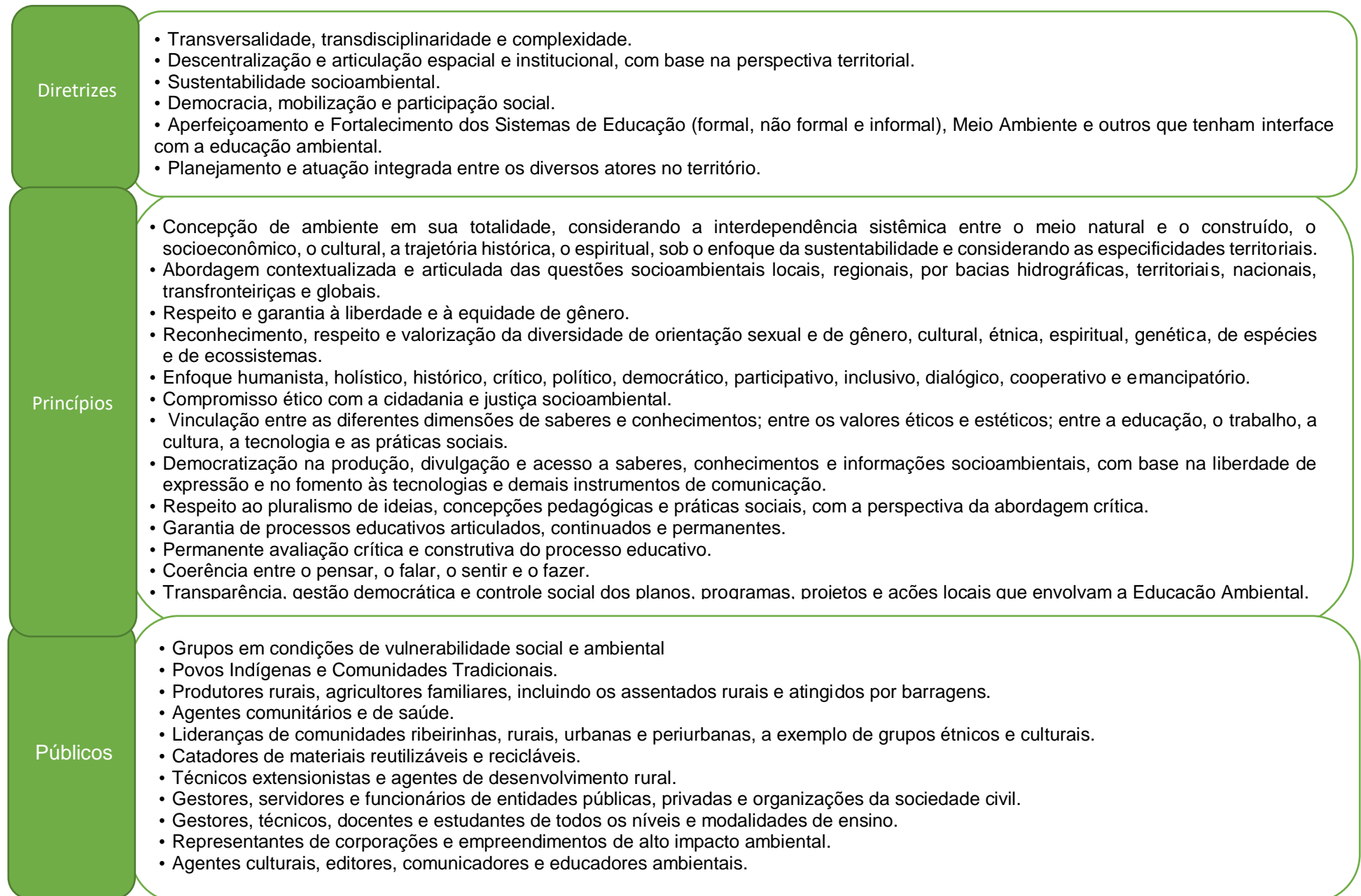


Fonte: Elaborado a partir da Lei nº Lei 9.795/99

O Programa Nacional de Educação Ambiental, encontra-se em sua quinta edição lançada em 2018, e constitui um marco na implementação da política pública, pois apresenta diretrizes, princípios, visão, missão, objetivos, público e linhas de ação (Figura 5) que orientam a EA no Brasil. Segundo o documento:

assegurando, de forma integrada e articulada, o estímulo aos processos de mobilização, formação, participação e controle social das políticas públicas ambientais, em sinergia com as demais políticas federais, estaduais e municipais, desenvolvidas pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente. (BRASIL, 2018, p. 13)

Figura 5 - Diretrizes, princípios, públicos e objetivos do ProNEA



## Objetivos

- Estimular e apoiar processos de educação ambiental voltados para valores humanistas, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências que contribuam para a participação cidadã na construção de sociedades sustentáveis.
- Contribuir para a mobilização e a organização de grupos - voluntários, profissionais, institucionais, associações, cooperativas, comitês, entre outros - que atuem em programas de intervenção em Educação Ambiental, apoiando e valorizando suas ações.
- Promover a Educação Ambiental na formulação e execução de atividades da gestão ambiental pública.
- Incentivar a Educação Ambiental integrada a iniciativas e processos de conservação, recuperação e renaturalização do meio ambiente, bem como àqueles voltados à prevenção de desastres, riscos tecnológicos e danos socioambientais.
- Estimular entidades de classe, instituições públicas e privadas a desenvolverem programas destinados à capacitação de trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre o meio ambiente de trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente.
- Ampliar a participação da população nos processos decisórios sobre a gestão dos recursos ambientais nos territórios.
- Incentivar iniciativas que valorizem a relação entre cultura, memória e paisagem, assim como a interação entre os saberes de povos e comunidades tradicionais e populares e os conhecimentos técnico-científicos.
- Dinamizar o acesso a informações sobre a temática socioambiental.
- Estimular a cultura de redes de educação ambiental, valorizando essa forma de organização.
- Incentivar e fomentar a implantação e funcionamento de espaços de articulação da educação ambiental junto às unidades federativas, a exemplo das Comissões Estaduais Interinstitucionais de Educação Ambiental, Centros de Educação Ambiental, Núcleos de Educação Ambiental, entre outros.
- Promover a educação ambiental nos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas relativas à conservação da biodiversidade, zoneamento ambiental, licenciamento, fiscalização e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, de gerenciamento de resíduos, gerenciamento costeiro, gestão de recursos hídricos, ordenamento de recursos pesqueiros, manejo sustentável de recursos ambientais e melhoria de qualidade ambiental.
- Promover ações permanentes dialógicas e dialéticas, que vinculem os princípios, diretrizes e objetivos instituídos pelas políticas e programas de educação ambiental, nas três esferas de governo, com as demais legislações vigentes, visando promover a internalização desses processos pelos demais setores da sociedade.
- Incentivar, valorizar e qualificar a participação individual e coletiva em conselhos escolares, diretórios acadêmicos, grêmios estudantis, associações de pais e/ou professores, coletivos de jovens, núcleos de educação ambiental, comissões de meio ambiente, colegiados acadêmicos, entre outros, de forma permanente e responsável.
- Aperfeiçoar os mecanismos para a redução e prevenção das vulnerabilidades, riscos e danos, causados por desastres e ações antrópicas de impacto socioambiental nos territórios.

Em relação às linhas de ação, o ProNea as reúne em cinco eixos: Gestão e planejamento da educação ambiental, Formação de gestores e educadores, Comunicação para educação ambiental, educação ambiental nas instituições de ensino e Monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos de educação ambiental. Cada linha de ação agrupa um conjunto de programas, projetos e ações pretendidas para a educação ambiental.

Ao verificar no sítio do Ministério do Meio Ambiente quais programas e projetos estavam em andamento, encontram-se a descrição de três linhas dentro da Educação Ambiental: Comunicação para Educação Ambiental, Formação de Educadores Ambientais e Gestão e Planejamento da Educação Ambiental no País. Para cada linha, é descrito um conjunto de ações, conforme se verificam nos esquemas abaixo (Figuras 6, 7 e 8).

A Comunicação para Educação Ambiental<sup>14</sup> visa dar visibilidade à temática da sustentabilidade, contribuindo para a educação ambiental do público em geral e subsidiando a sociedade, o poder público e os educadores ambientais para o desenvolvimento de programas e projetos. Além disso, produz, gere e disponibiliza informações no campo da educação ambiental, de forma interativa e dinâmica, com vistas ao fomento da participação e ao controle social (MMA, 2019).

Figura 6 - Projetos e ações na linha Educomunicação



Fonte: Elaborado a partir do Ministério do Meio Ambiente, 2019

<sup>14</sup> No site do MMA, as ações dessa linha aparecem sob a categoria de educomunicação. Reproduzimos da mesma forma, para fins de comparação.

O sítio do MMA apresenta onze agendas temáticas para linha de ação destacada como educomunicação. As ações variam de produção de conhecimento (Fichário do Educador Ambiental, por exemplo) a disseminação em espaços on-line e formativos (plataforma Educare, Sala Verdes), além de concursos (redação, produção de audiovisual) para abordar temas socioambientais (Quadro 2).

Quadro 2- Linha de Ação Educomunicação

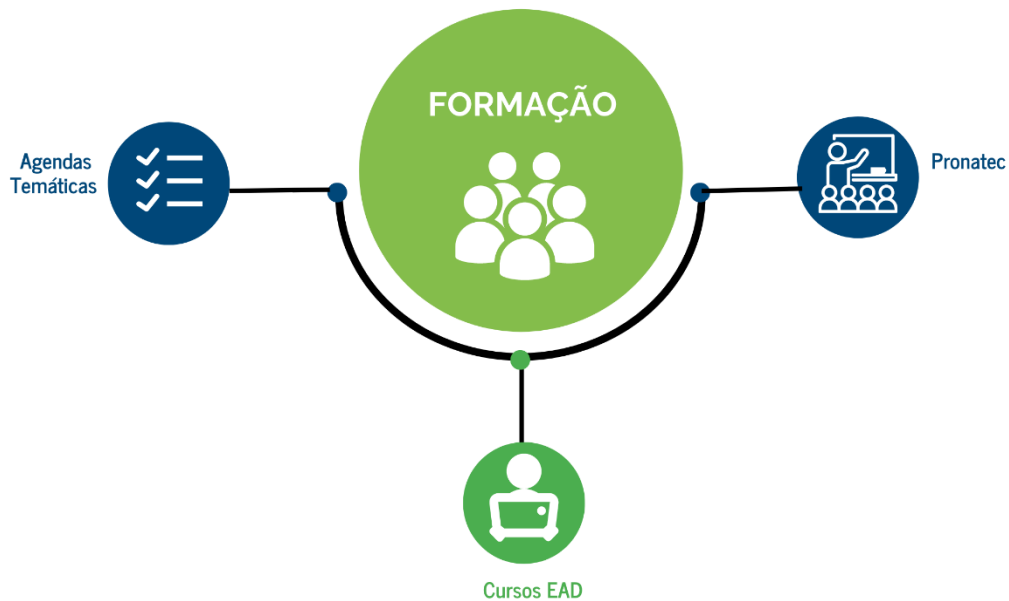
| AÇÕES/PROJETOS  | DESCRIÇÃO   |
|---|---|
| Coleciona: Fichário do Educador Ambiental   | <p>Tem como objetivo fornecer informações, textos, experiências e ações na área de Educação Ambiental.</p> <p>As edições abordam a EA aliada a temas específicos ou não, trazendo reflexões de autores diversos, onde se destacam posicionamentos críticos, de acordo com princípios da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) a fim de motivar o intercâmbio e a discussão de experiências do fazer, do saber técnico, acadêmico e popular.</p>                                  |
| Circuito Tela Verde: Mostra Nacional de Produção Audiovisual Independente                   | <p>O objetivo consiste em divulgar e estimular atividades de educação ambiental, participação e mobilização social por meio da produção independente audiovisual, bem como atender a demanda de espaços educadores por materiais pedagógicos multimídias.</p> <p>Promove regularmente a Mostra Nacional de Produção Audiovisual Independente, que reúne vídeos com conteúdo socioambiental para serem exibidos em todo território nacional e em algumas localidades fora do país.</p>     |
| Projeto Salas Verdes  | <p>O Projeto Salas Verdes consiste no incentivo à implantação de espaços socioambientais para atuarem como potenciais Centros de informação e Formação ambiental.</p>   |
| Plataforma Educare: Práticas de Educação Ambiental e Comunicação Social em Resíduos Sólidos | <p>A ferramenta digital tem como objetivo de divulgar ações que ajudem a enfrentar os desafios da implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) proporcionando aos gestores, catadores de material reciclável e cidadãos em geral, a oportunidade de buscar boas iniciativas de todas as regiões do país.</p> <p>Registra mais de 200 experiências sobre educação ambiental e comunicação social com resíduos sólidos estão disponíveis na plataforma virtual EducaRES.</p> |
| Concurso de Redação da Copa Verde   | <p>A Copa Verde é uma iniciativa que busca levar o futebol a regiões pouco exploradas pelas grandes competições, aliando aos eventos o conceito de sustentabilidade. Compõe parte das ações e atividades socioambientais. Em 2018, a Copa Verde se articulou com a V Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente (CNIJMA), realizando o Concurso de Redação da Copa Verde, com o tema da 5ª edição: “Vamos Cuidar do Brasil, Cuidando das Águas”.</p>                         |
| Nas Ondas do São Francisco  | <p>O Projeto teve como objetivos a realização de diagnóstico socioambiental da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco no contexto da revitalização dessa importante Bacia e a promoção da educação ambiental por meio de uma proposta de educomunicação.</p>   |

|             |   |
|-------------|---|
| Telecentros | Programa permanente de apoio a telecentros em áreas protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas) e comunidades tradicionais, a fim de consolidar espaços educativos onde será otimizada a participação das populações nas atividades gestão ambiental (plano de uso, manejo comunitário, monitoramento socioambiental, vigilância territorial, etc). |
|-------------|---|

Fonte: Elaborado a partir do Ministério do Meio Ambiente, 2019.

A linha referente à Formação busca a potencialização de processos de formação de educadoras e educadores ambientais, por intermédio do estabelecimento de articulações das instituições que atuem com atividades ambientais de caráter pedagógico.

Figura 7 - Projetos e ações na linha Formação



Fonte: Elaborado a partir do sítio do Ministério do Meio Ambiente, 2019.

Como pode ser observado (Quadro 3), a linha de ação possui ações referentes à produção de material didático, ações de mobilização (jovens), programas de formação variados (agricultura familiar, capacitação de gestores ambientais, educação no licenciamento ambiental), criação de plataforma para troca de experiências exitosas (resíduos sólidos), dentre outras.

Quadro 3 - Linha de Ação formação

| AGENDAS TEMÁTICAS   | DESCRIÇÃO   |
|---|---|
| "Primavera X" e V Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente | Ação pós-conferência (2018), proposta e desenvolvida pelos coletivos jovens pelo meio ambiente participantes na etapa final da V Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente (CNIJMA), que pretende envolver os participantes de todo |

|  |  |
|--|--|
|  | processo conferencial (escolar, municipal, regional, estadual e nacional) para continuar a jornada, iniciada nas etapas anteriores, organizando e realizando ações de proteção e cuidados para com a água, em seus territórios.  |
| <b>Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar - PEAAF</b>   | Programa de Educação Ambiental elaborado para o público envolvido com a agricultura familiar. Desenvolve ações educativas e busca a construção coletiva de estratégias para o enfrentamento da problemática socioambiental rural. Sua implementação se dá por meio do conjunto de instituições governamentais e não-governamentais ligadas a essa temática, com vistas à adoção de práticas sustentáveis na agricultura familiar e no manejo dos territórios rurais. |
| <b>Programa de Formação e Capacitação de Gestores Ambientais - PNC</b> | Foi criado para atender aos anseios dos estados e municípios, como uma estratégia de fortalecimento do SISNAMA e de qualificação da gestão ambiental. Visa capacitar gestores, servidores, técnicos ambientais e outros atores sociais para colaborar com a estruturação de políticas no contexto federativo, envolvendo a responsabilização e o empoderamento dos entes, nas três esferas de governo.   |
| <b>Resíduos Sólidos</b>  | Trata-se de uma ação do Governo Federal para apoiar a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). É composta de uma plataforma pública de registro e difusão de experiências, de uma matriz de transversalização da Educação Ambiental e de Comunicação Social, um conjunto de indicadores e procedimentos de avaliação de ações socioambientais e alguns materiais pedagógicos.  |
| <b>Unidades de Conservação</b>   | A Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (ENCEA) é considerada um instrumento orientador que deve ser efetivamente utilizado por todos gestores e demais atores e instituições envolvidos com o planejamento e a execução de ações de comunicação e educação ambiental em unidades de conservação e seu entorno.   |
| <b>Juventude e Meio Ambiente</b>                                       | Criação do Plano Nacional de Juventude e meio Ambiente a partir das conferências de meio ambiente para juventude, bem como a de um órgão gestor, a Coordenadoria de Juventude no MMA.  |
| <b>Coletivos Educadores</b>  | Este item redireciona a página inicial do MMA, na qual constam a Educomunicação, Formação de Educadores, Política de educação ambiental e Gestão.  |
| <b>Mudanças Climáticas</b>   | Elaboração de documentos orientadores referenciados na EA crítica e transformadora. E para esse exercício, sugere princípios, diretrizes, objetivos e estratégias de ação para a reflexão e a prática de EA no contexto das Mudanças Climáticas.   |
| <b>Saneamento</b>  | O Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (GTIEAMSS) lançou em 2009, durante reunião ordinária do Conselho das Cidades, um conjunto de materiais, visando subsidiar o trabalho de educadores ambientais e responsáveis pelo desenvolvimento de projetos socioambientais nos empreendimentos de saneamento apoiados com recursos federais e de fundos públicos.   |
| <b>Gerenciamento Costeiro</b>  | Produção de conteúdo e proposta pedagógica para contribuir com processo de formação em Gerenciamento Costeiro.   |
| <b>Licenciamento Ambiental</b>   | Programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais exigidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).  |

Fonte: Elaborado a partir do sítio do Ministério do Meio Ambiente, 2019.



Em relação aos cursos a distância<sup>15</sup> (Quadro 4), estes apresentam um cardápio variado de disseminação e fortalecimento da política de EA. Nesse sentido, há temas considerados importantes para operadores de projetos de educação ambiental, como unidades de conservação e agricultura familiar, gênero, educadores populares, a gestão ambiental municipal e estadual e, ainda, a participação na política de EA.

Quadro 4 - Cursos de educação a distância do MMA

| <b>CURSO</b>  | <b>CARGA HORÁRIA</b> |
|---|----------------------|
| Estruturação da Gestão Ambiental Municipal  | 80h                  |
| Comissões Interinstitucionais Estaduais de Educação Ambiental – Conhecer, Fortalecer e Articular    | 60h                  |
| Apoio à implementação do Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar nos territórios      | 120h                 |
| Formação de agentes populares de educação ambiental na agricultura familiar- Informação             | 180h                 |
| Educação Ambiental e Comunicação nas Unidades de Conservação: estratégias que fazem a diferença     | 70h                  |
| Tornar a Unidade de Conservação visível: estratégia para promover articulações e captar recursos    | 25h                  |
| Conflitos em Unidades de Conservação: estratégias de enfrentamento e mediação                       | 25h                  |
| Fundamentos e Práticas de Educação Ambiental para Espaços Educadores                                | 60h                  |
| Participação Social e Cidadania Ambiental: fortalecer a democracia para promover a sustentabilidade | 90h                  |
| Educação Ambiental e Mudanças do Clima  | 90h                  |
| Educação Ambiental e Mudanças do Clima para Gestores  | 30h                  |
| Água e Educação Ambiental   | 60h                  |
| Juventudes, Participação e Cuidado com a Água   | 30h                  |
| Educares - Educação Ambiental na Gestão de Resíduos Sólidos   | 60h                  |
| Introdução ao Geoprocessamento  | 60h                  |
| Orientações para elaboração de Plano Simplificado de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos           | 20h                  |
| Guia para a Produção de Conteúdos EAD   | 20h                  |
| Processo de tutoria aplicado ao Ambiente Virtual do MMA   | 12h                  |

<sup>15</sup> Para maiores informações, consultar <http://ead.mma.gov.br/>.

|   |     |
|---|-----|
| Produção e Consumo Sustentável                    | 40h |
| Crianças e o Consumo Sustentável                  | 30h |
| Estilos de vida sustentável                       | 30h |
| Igualdade de Gênero e Desenvolvimento Sustentável | 20h |
| Sustentabilidade na Administração Pública         | 12h |

Fonte: Elaboração a partir do site do MMA, 2019.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado em 2011 com objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Em 2014, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) demandou vagas em cursos referentes ao Bolsa Formação, nas seguintes modalidades (Quadro 5):

Quadro 5 - Modalidades Pronatec MMA

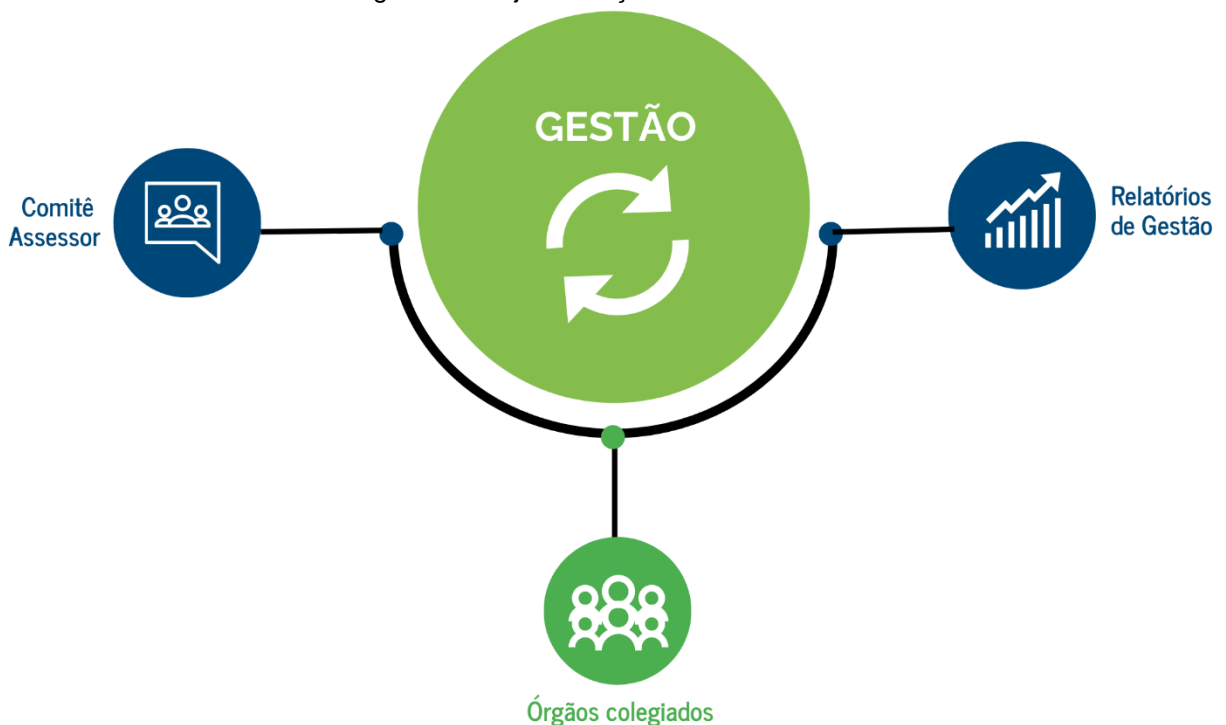
| MODALIDADE                        | DESCRIÇÃO  | PÚBLICO  | ADESÃO  |
|-----------------------------------|--|--|---|
| Pronatec Ambiental                | O objetivo é apoiar cadeias produtivas sustentáveis e atender ao mercado de trabalho específico da área ambiental. Ao mesmo tempo, ampliar da qualificação profissional para a sustentabilidade voltada aos profissionais em geral e a jovens que cursam o ensino médio. | Atender prioritariamente jovens entre 15 e 29 anos cursando o ensino médio.  | Modalidade compartilhada com outros demandantes. Os cursos podem ser demandados por empresas, secretarias municipais de meio ambiente, dentre outros.         |
| Pronatec Bolsa Verde-Extrativismo | O objetivo é apoiar o desenvolvimento sustentável por meio do fortalecimento da cadeia produtiva do extrativismo e a elevação de escolaridade e o combate ao analfabetismo.  | Extrativistas e ou Povos e Comunidades Tradicionais que vivem em territórios atendidos pelo Programa Bolsa Verde e extrativistas que vivem em Unidades de Conservação de Uso Sustentável ou entorno de Unidades de Conservação de Proteção Integral. | Modalidade exclusiva cujo demandante, no município ou região, são as unidades do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), dentre outros.            |
| Pronatec Catador                  | O objetivo é promover a ampliação da oferta da qualificação profissional e tecnológica de catadores de materiais recicláveis articulada com elevação de escolaridade, reconhecendo os saberes construídos de forma empírica pelos catadores de materiais                 | Catadores de materiais recicláveis a partir de 16 anos de idade, cadastrados ou em processo de cadastramento no Cadastro Único, preferencialmente beneficiários do Bolsa Família, organizados em   | Modalidade exclusiva cujo demandante no município ou região são as Secretarias Municipais de Assistência Social e as Secretarias Municipais de Meio Ambiente. |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  | recicláveis e realizando articulação com o desenvolvimento de tecnologias sociais. | empreendimentos econômicos solidários ou que atuam de maneira individualizada, e que se enquadrem nos critérios dos cursos FIC, ofertados no âmbito da Bolsa-Formação Trabalhador do Pronatec Catador. |  |
|--|--|--|--|

Fonte: Elaboração a partir do site do MMA, 2019

Em relação ao eixo da gestão (Figura 8), estão relatados os órgãos e as instâncias de decisão e consulta, bem como os relatórios de gestão acerca das ações realizadas na educação ambiental, conforme o quadro 7.

Figura 8 - Projetos e ações na linha Gestão



Fonte: Elaborado a partir do Ministério do Meio Ambiente, 2019

A coordenação a cargo do Órgão Gestor se constitui dos Ministérios do Meio Ambiente e da Educação, tendo por finalidade a definição de diretrizes nacionais, a coordenação e a participação no financiamento da PNEA. O Comitê Assessor compõe uma instância de assessoria e controle social da política. Além deste, órgãos colegiados dão suporte ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação da política de EA.

Quadro 6 - Linha de Ação Gestão

| ORGÃO/INSTÂNCIA   | DESCRIÇÃO   |
|---|---|
| <b>Comitê Assessor do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental</b> | Seu objetivo é de assessorar o Órgão Gestor na execução de suas atribuições, configurando-se como uma instância de controle social ambiental-educacional dessa política pública.<br>O Órgão Gestor da PNEA organiza duas reuniões ordinárias por ano, com os membros e os convidados do Comitê Assessor, além de outros eventos encaminhados nas reuniões.  |
| <b>Órgãos Colegiados</b>  | <p><b>Comissão Intersectorial de Educação Ambiental</b> - Órgão colegiado visa promover o fortalecimento e a articulação das ações de educação ambiental desenvolvida pelo Ministério do Meio Ambiente. Tem como competências: Compartilhar, analisar, avaliar e planejar a educação ambiental no Ministério do Meio Ambiente.</p> <p><b>Câmara Técnica de Educação Ambiental do Conama</b> – Sua finalidade consiste em: propor indicadores de desempenho e de avaliação das ações de educação ambiental decorrentes das políticas, programas e projetos de governo;<br/>Propor diretrizes para elaboração e implementação das políticas e programas estaduais de educação ambiental;<br/>Assessorar as demais Câmaras Técnicas, no que tange à educação ambiental;<br/>Ações de educação ambiental nas políticas de conservação da biodiversidade, de zoneamento ambiental, de licenciamento e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, de gerenciamento de resíduos, de gerenciamento costeiro, de gestão de recursos hídricos, de ordenamento de recursos pesqueiros, de manejo sustentável de recursos ambientais, de ecoturismo e melhoria de qualidade ambiental.</p> <p><b>Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental nos Estados e no Distrito Federal</b> – possui as seguintes competências: construir e atualizar o Programa Estadual de Educação Ambiental, de forma participativa, democrática e descentralizada, envolvendo os parceiros de governo e da sociedade civil organizada, relacionados à educação ambiental; e indicar as diretrizes e prioridades para o Programa Nacional.<br/>Implementar os programas e projetos estaduais, articulando parcerias, captando recursos, participando da execução ou acompanhando ações, analisando resultados parciais, considerando que num processo de construção é preciso atingir e superar etapas. Atuar no desenvolvimento de ações para o Estado, definidas no Programa Nacional.</p> |
| <b>Relatórios de Gestão</b>   | Apresenta balanço das ações realizadas e em andamento no Departamento de Educação Ambiental. O último publicado se refere ao ano de 2011.   |

Fonte: Elaborado a partir do Ministério do Meio Ambiente, 2019

O CONAMA, órgão colegiado parte integrante do SISNAMA, passou por uma alteração estrutural em 2019. O Ministério do Meio Ambiente, sob o argumento de aumentar a eficiência do conselho, por meio da Portaria nº 630, de 5 de novembro de 2019, alterou o regimento interno do conselho e reduziu de 96 para 23 o número de conselheiros. A sociedade civil, que contava com 22 assentos, agora conta com quatro; e o processo de seleção, que se dava por eleição, foi alterado para sorteio,

com mandato reduzido de dois para um ano. Dentre outras mudanças, cada estado da federação que possuía uma cadeira, conta com cinco, representadas por um estado de cada região geográfica.

Ao realizar o levantamento da implementação do ProNEA por meio de suas linhas de ação, limitamo-nos a descrever os dados encontrados, porém precisamos destacar alguns elementos importantes: o fato de os programas/projetos/ações estarem listados não significa que se encontram em andamento (vários deles estavam com datas de anos passados, o que pode representar frequências bienais ou interrupção); nem todos os projetos estão listados no site, porém alguns foram destacados (não sabemos identificar os critérios utilizados); há várias informações que podem estar desatualizadas (o último relatório de gestão do Departamento de Educação Ambiental (DEA) data do período de 2010-2011).

Em relação ao organograma institucional, o atual presidente assumiu o governo no ano de 2019 e adotou várias medidas estruturais severas<sup>16</sup> da república para a política de educação ambiental desde o primeiro mês de mandato. Uma delas foi a extinção<sup>17</sup> do DEA e a transferência da Educação Ambiental para a Secretaria Nacional de Ecoturismo no Ministério do Meio Ambiente, e a extinção da Coordenação de Educação Ambiental, no Ministério da Educação.

---

<sup>16</sup> No mês de janeiro de 2019, após assumir a presidência da república, o governo realizou uma revisão da disposição nos Ministérios (no governo Dilma, eram trinta e cinco; e vinte e nove no governo Temer) sob a alegação de “enxugar a máquina pública”, reduzindo de vinte e nove para vinte e duas pastas. Assim, a divisão se deu a partir da fusão e extinção de alguns ministérios, a saber: **Cidadania** (Desenvolvimento Social, Cultura, Esporte e parte do Trabalho); **Desenvolvimento Regional** (Cidades e Integração Nacional); **Justiça** (Segurança Pública, parte do Trabalho e perdeu parte do Ministério da Mulher); **Economia** (Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Comércio Exterior e Serviços e parte do Trabalho e da Previdência); **Agricultura, Agropecuária e Abastecimento** (responsável por demarcar terras indígenas e quilombolas, antes da Fundação Nacional do Índio); **Mulher, Família e Direitos Humanos, Advocacia Geral da União, Banco Central, Casa Civil, Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações, Controladoria Geral da União, Defesa, Educação, Gabinete de Segurança Institucional, Infraestrutura, Minas e Energia, Saúde, Secretaria Geral, Secretaria de Governo, Relações Exteriores, Turismo e Meio Ambiente**. Em relação ao Ministério do Meio Ambiente, este seria extinto e suas atribuições, transferidas para o da Agricultura. Porém, a mobilização de vários setores da sociedade, principalmente da sociedade civil, formados por ambientalistas, fez com que membros do próprio partido do presidente reconsiderassem, tendo em vista a composição de membros e agenda voltada para o agronegócio no atual Ministério da Agricultura.

<sup>17</sup> Encontram-se na internet duas cartas – Comunidade Acadêmica Brasileira Ligada a Educação Ambiental ([http://www.anfope.org.br/wp-content/uploads/2018/12/NOTA\\_FORMA%C3%87%C3%83O\\_PROFESSORES-Anfope-Forumdir.pdf](http://www.anfope.org.br/wp-content/uploads/2018/12/NOTA_FORMA%C3%87%C3%83O_PROFESSORES-Anfope-Forumdir.pdf)) e a Rede Brasileira de Educação Ambiental (<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScWMrRf5oi7rZ-90EPfmzi14AgMuSLZHALazHDrjCXAZjwsYw/viewform>) – endereçadas ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério da Educação, manifestando-se contra a medida do governo em relação aos decretos 9.665/2019 e 9.795/2019, que, ao realizar mudanças na estrutura organizacional, extinguiu o Departamento de Educação Ambiental no MMA e a Coordenação de Geral de Educação Ambiental no Ministério de Educação.

Assim, o decreto nº 9.672 de 02 de janeiro de 2019, responsável por apresentar a reestruturação do MMA, definiu as seguintes atribuições para Secretaria de Ecoturismo, no art. 28, incluindo a educação ambiental:

- I - A coordenação e definição de políticas públicas relacionadas à promoção geral de atividades, campanhas, eventos e articulações de conscientização ambiental, relacionamento e interação com influenciadores, relacionados ao ecoturismo”
- II - Apoiar as atividades de produção cultural ambiental, de ecoeconomia, de promoção e de comunicação ambiental, fomentando o relacionamento transversal com os demais ministérios, no âmbito de suas atribuições; e
- III - Estabelecer o diálogo e a interação com o setor público e o setor privado, setores da educação, cultura, turismo, agricultura, esporte, infraestrutura e saúde. (BRASIL, 2019)

Como pode ser notado, o termo conscientização ambiental foi adotado no inciso I, tendo a Secretaria de Ecoturismo a responsabilidade de coordenar e definir políticas relacionadas a ele. Dessa forma, quando se busca identificar a existência de algum órgão específico para a EA, depara-se com o Departamento de Documentação, Departamento de Comunicação e Departamento de Fomento e Projetos, apenas com ações pulverizadas.

Art. 29. Ao **Departamento de Documentação** compete:

- I - Realizar documentação de todos os trabalhos, reuniões, projetos, ações e estratégias da Secretaria de Ecoturismo; e
- II - Propor, elaborar, gerenciar e implementar ações, programas e projetos de documentários em áudio vídeo, fotografia e ações na web.

Art. 30. Ao **Departamento de Comunicação** compete:

- I - Realizar trabalhos de assessoria em comunicação em todas as áreas da Secretaria de Ecoturismo;
- II - Apoiar a Secretaria de Ecoturismo na elaboração de peças de **educação ambiental**, ecoturismo e atividades econômicas voltadas ao Meio Ambiente; e
- III - Planejar e coordenar programas, ações e projetos de comunicação com os entes federativos.

Art. 31. Ao **Departamento de Fomento e Projetos** compete:

- I - Realizar e planejar projetos e ações de fomento à Ecoeconomia, **Educação Ambiental** e Ecoturismo e nos diversos segmentos e entes federativos, bem como nos meios influenciadores;
- II - Planejar, coordenar e executar ações, projetos e programas que fomentem as atividades geradoras de renda e emprego nos segmentos da economia de mercado ligados ao Meio Ambiente;
- III - Acompanhar e monitorar ações, iniciativas, estratégias, programas e projetos de Ecoeconomia, **Educação Ambiental** e Ecoturismo; e
- IV - Apoiar, gerenciar e planejar projetos, ações e programas relativos aos recifes artificiais, às unidades de conservação, ao mergulho e outros usos do patrimônio natural, em coordenação com a Secretaria de Biodiversidade. (BRASIL, 2019)

O Departamento de Comunicação se encontra responsável pela criação de peças, enquanto o de Fomento e Projetos fica com a tarefa de planejar e executar, além de monitorar programas, projetos, ações, estratégias e iniciativas no campo da educação ambiental. Nesse sentido, com a extinção do Departamento de Educação Ambiental, criado em 2003<sup>18</sup>, antes da atual mudança atrelada à Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental para executar a PNEA, fica fragilizada a execução da política de EA no país. Isso ocorre, primeiro, porque fica claro não ser prioridade para o governo; segundo, porque não há um órgão específico capaz de planejar, executar e avaliar suas demandas; e, por último, porque pulveriza a política que estava sendo fortalecida nos últimos 40 anos, à medida que a reduz a programas, projetos e ações dentro da Secretaria de Ecoturismo.

No que se refere ao Ministério da Educação, o Decreto nº 9.665 de 02 de janeiro de 2019, extinguiu a Coordenadoria Geral de Educação Ambiental atuante desde 2003, criou uma nova estrutura organizacional vinculado à educação ambiental à Secretaria de Educação Básica por meio da Diretoria de Políticas e Regulação da Educação Básica, que possui dentre outras, as seguintes competências:

(...)

II - Subsidiar a formulação das políticas curriculares de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, observados os temas transversais e a **educação ambiental**, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais e a Base Nacional Comum Curricular;

(...)

IV - Orientar e fomentar, em âmbito nacional, em articulação com sistemas de ensino e instituições voltadas para a educação, o desenvolvimento de políticas, programas e ações para a educação integral, a **educação ambiental** e os temas transversais. (BRASIL, 2019)

Quando a política de educação ambiental fica reduzida à educação básica, deixa de cumprir o art. 10, “A educação ambiental será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal”, e o art. 11, “A dimensão ambiental deve constar dos currículos de formação de professores, em todos os níveis e em todas as disciplinas”, de acordo com a PNEA. Uma questão primária a ser problematizada consiste em:

---

<sup>18</sup> Na ocasião em que foi criado, o Departamento de Educação Ambiental estava subordinado à Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente. A partir de 2007, houve uma reestruturação no MMA, passando a compor a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental.

como os profissionais da educação estarão preparados para atuar com o tema da EA na educação básica, se não receberem nenhuma formação no ensino superior e/ou na pós-graduação?

Além disso, do ponto de vista legal da gestão da política de EA, cumpre destacar que o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Educação compõem o órgão gestor, representados pelos seus respectivos ministros e, ainda, devem possuir instâncias promotoras da política, a fim de atuarem no Comitê Assessor da PNEA, com vistas ao seu planejamento, execução e avaliação, realizados de forma conjunta, podendo ser fragilizados mediante as mudanças adotadas.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 174, afirma que o planejamento é determinante para o setor governamental. Mais de 30 anos antes da atual Constituição, o artigo 7º do Decreto-Lei nº 200, de 1967, já definia o orçamento público como um dos quatro instrumentos básicos do planejamento, ao lado dos planos e programas nacionais, setoriais e regionais, do programa de governo e da programação financeira (PEDERIVA, 2008).

Ao adentrar à esfera do orçamento público<sup>19</sup> da União – um campo de poder e disputas – acerca do Ministério do Meio Ambiente, cabe apontar (Tabela 4) os valores arrecadados pelo governo federal, as despesas realizadas e o percentual destinado ao Ministério do Meio Ambiente, no período de 2016 a 2019, em torno de 0,06% do valor total (média), em aproximadamente 1,4 bilhões.

Tabela 4 – Valor arrecadado pela União, valor pago e despesas com MMA

| ANO  | ORÇAMENTO REALIZADO DA RECEITA UNIÃO - ARRECADADO | VALOR TOTAL PAGO UNIÃO   | MMA DESPESAS         | % DAS DESPESAS DO MMA EM RELAÇÃO À UNIÃO |
|------|---|--------------------------|----------------------|--|
| 2016 | R\$ 2.839.711.583.462,82                          | R\$ 2.488.291.540.081,71 | R\$ 1.328.598.768,76 | 0,05                                     |
| 2017 | R\$ 2.558.047.412.866,96                          | R\$ 2.394.603.835.626,22 | R\$ 1.398.895.773,05 | 0,06                                     |
| 2018 | R\$ 2.942.387.872.873,97                          | R\$ 2.522.851.485.622,20 | R\$ 1.414.714.240,41 | 0,06                                     |
| 2019 | R\$ 3.243.349.516.844,87                          | R\$ 2.607.035.269.465,40 | R\$ 2.191.324.075,61 | 0,08                                     |

Fonte: Adaptado do site de Transparência da União, 2009 e 2021.

<sup>19</sup> Tendo em vista que o ciclo orçamentário de médio prazo requer planejamento por meio do Plano Plurianual para quatro anos, a presente pesquisa adotará este recorte temporal para a análise dos gastos públicos na área ambiental.



Se o governo tem despesas com Ministério do Meio de Ambiente equivalentes à média com 0,06% do orçamento, cabe questionar: afinal, com quais políticas públicas estão comprometidos os recursos da União? Para responder, é necessário verificar inicialmente quais são os Ministérios que mais aglutinam os recursos. Conforme o Quadro 7, nos três primeiros anos do recorte deste estudo, o Ministério da Economia arrebatou uma média de 59,7% das despesas pagas pela União; em segundo lugar, o Ministério da Previdência, 21,03%; Ministério da Educação, 5,05%; Ministério da Saúde, 4,48%; Ministério da Defesa, 3,55%; e todos os demais, 6,13%. No ano de 2019, com a criação do Ministério da Economia, o valor das despesas subiu para 78,6% e, com a extinção do Ministério da Previdência Social, o Ministério de Minas e Energia ocupa as cinco maiores despesas. No mesmo ano, todos os demais Ministérios dividiram 4,75% para pagamento das suas respectivas despesas.

Quadro 7- Execução dos cinco Órgãos Superiores com as maiores despesas

| ÓRGÃO SUPERIOR                                 | ANO  | VALOR                    | % PAGO POR ÓRGÃO EM RELAÇÃO A UNIÃO |
|--|------|--------------------------|-------------------------------------|
| Ministério da Economia                         | 2016 | R\$ 1.554.263.753.509,02 | 62.46%                              |
|  | 2017 | R\$ 1.389.796.175.221,68 | 58.04%                              |
|  | 2018 | R\$ 1.482.649.508.847,46 | 58.77%                              |
|  | 2019 | R\$ 2.049.019.925.075,86 | 78.60%                              |
| Ministério da Previdência Social <sup>20</sup> | 2016 | R\$ 484.457.532.090,56   | 19.47%                              |
|  | 2017 | R\$ 531.258.051.135,24   | 22.19%                              |
|  | 2018 | R\$ 540.654.427.263,39   | 21.43%                              |
|  | 2019 | -                        | -                                   |
| Ministério da Educação                         | 2016 | R\$ 120.609.811.615,24   | 4.85%                               |
|  | 2017 | R\$ 129.599.629.067,24   | 5.41%                               |
|  | 2018 | R\$ 123.533.626.172,72   | 4.90%                               |
|  | 2019 | R\$ 122.898.694.278,38   | 4.71%                               |
| Ministério da Saúde                            | 2016 | R\$ 106.740.917.220,18   | 4.29%                               |
|  | 2017 | R\$ 109.826.457.808,59   | 4.59%                               |
|  | 2018 | R\$ 115.060.096.066,57   | 4.66%                               |
|  | 2019 | R\$ 121.370.123.414,37   | 4.66%                               |
| Ministério da Defesa                           | 2016 | R\$ 81.012.191.892,31    | 3.26%                               |
|  | 2017 | R\$ 88.980.227.622,45    | 3.72%                               |
|  | 2018 | R\$ 92.757.126.620,99    | 3.68%                               |
|  | 2019 | R\$ 102.176.688.813,63   | 3.92%                               |
| Ministério de Minas e Energia <sup>21</sup>    | 2016 | R\$ 21.784.910.452,46    | 0,08%                               |
|  | 2017 | R\$ 25.904.195.944,94    | 1%                                  |
|  | 2018 | R\$ 46.704.225.977,15    | 1,80%                               |
|  | 2019 | R\$ 87.684.600.958,66    | 3.36%                               |
| OUTROS   | 2016 | R\$ 141.207.333.754,40   | 5.67%                               |
|  | 2017 | R\$ 145.143.294.771,02   | 6.06%                               |

<sup>20</sup> As despesas referentes ao Ministério da Previdência aparecem nos anos de 2016 a 2018.

<sup>21</sup> O Ministério de Minas e Energia só aparece dentre as cinco maiores do orçamento da União em 2019. Os demais se mantêm na categoria Outros.

|  |      |                        |       |
|--|------|------------------------|-------|
|  | 2018 | R\$ 168.196.700.651,07 | 6.67% |
|  | 2019 | R\$ 123.885.236.924,50 | 4.75% |

Fonte: Elaborado pela autora com base no site da Transparência da União, 2019 e 2021.

Ao aferir os cinco principais programas (Quadro 8), identificam-se as prioridades governamentais. No caso da União, as respectivas médias 21,8% em Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Interna, 20,2% com Previdência Social, 17,2% em Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortização), 9,9% em Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as DEC<sup>22</sup>, 5,1% Operações Especiais: Outros Encargos e 25,6% com todos os demais Programas (Quadro 8). Ao realizar a soma das Operações Especiais referentes ao refinanciamento da dívida e o juros e amortização, será possível identificar que 39% das despesas da União estão comprometidos com a dívida pública, quase o dobro dos gastos com a Previdência e o equivalente à soma de todos os Programas de Trabalho das demais áreas (40,7%).

Quadro 8 - Execução da despesa por Programas e Ações Orçamentárias

| PROGRAMA ORÇAMENTÁRIO  | ANO  | VALOR                  | % RELATIVO À DESPESA TOTAL |
|--|------|------------------------|----------------------------|
| Operações Especiais:<br>Refinanciamento da Dívida Interna                  | 2016 | R\$ 645.949.077.975,24 | 25.96%                     |
|  | 2017 | R\$ 531.837.173.747,27 | 22.21%                     |
|  | 2018 | R\$ 541.024.635.834,91 | 21.44%                     |
|  | 2019 | R\$ 462.261.225.023,01 | 17.73%                     |
| Previdência Social   | 2016 | R\$ 485.223.125.654,52 | 19.50%                     |
|  | 2017 | R\$ 440.633.937.863,12 | 18.40%                     |
|  | 2018 | R\$ 529.130.164.852,34 | 20.97%                     |
|  | 2019 | R\$ 576.428.773.616,76 | 22.11%                     |
| Operações Especiais: Serviço da<br>Dívida Interna (Juros e<br>Amortização) | 2016 | R\$ 372.777.248.201,08 | 14.98%                     |
|  | 2017 | R\$ 392.244.163.025,93 | 16.38%                     |
|  | 2018 | R\$ 443.069.948.271,20 | 17.56%                     |
|  | 2019 | R\$ 518.771.487.923,97 | 19.90%                     |
| Operações Especiais:<br>Transferências Constitucionais e as<br>DEC         | 2016 | R\$ 232.991.023.668,34 | 9.36%                      |
|  | 2017 | R\$ 229.722.753.200,49 | 9.59%                      |
|  | 2018 | R\$ 257.299.865.306,89 | 10.20%                     |
|  | 2019 | R\$ 272.439.606.203,61 | 10.45%                     |
|  | 2016 | R\$ 136.900.569.935,79 | 5.50%                      |

<sup>22</sup> As Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica constituem transferências obrigatórias, que a União deve realizar em favor de Estados, Distrito Federal e Municípios.

|                                      |      |                        |        |
|--------------------------------------|------|------------------------|--------|
| Operações Especiais: Outros Encargos | 2017 | R\$ 150.980.025.095,77 | 6.31%  |
|                                      | 2018 | R\$ 116.856.068.356,18 | 4.63%  |
|                                      | 2019 | R\$ 112.390.276.522,56 | 4.31%  |
| Outros                               | 2016 | R\$ 614.450.494.646,74 | 24.69% |
|                                      | 2017 | R\$ 649.185.782.693,64 | 27.11% |
|                                      | 2018 | R\$ 635.470.803.000,68 | 25.19% |
|                                      | 2019 | R\$ 664.743.900.175,49 | 25.50% |

Fonte: Elaborado pela autora com base no site da Transparência da União, 2019 e 2021.

No que se refere à política de educação ambiental no orçamento público, a primeira inclusão ocorreu no Plano Plurianual (PPA) do governo federal (1996-1999), a partir do objetivo “promoção da educação ambiental, por meio da divulgação e uso de conhecimento sobre tecnologias de gestão sustentável dos recursos naturais”, mas não havia um programa específico, como já mencionado anteriormente.

No ano 2000, formula-se no PPA (2000-2003) o programa 0052 – Educação Ambiental, formado por sete ações sob a responsabilidade do MMA, Ibama, Banco do Brasil e Jardim Botânico do Rio de Janeiro. A partir de 2004, no PPA (2004-2007 e 2008-2011), o programa 0052 passou por reformulações, das quais originou-se o título Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis, com ações vinculadas à Diretoria de Educação Ambiental, Fundo Nacional do Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas, Coordenação-Geral de Educação Ambiental do Ibama, Jardim Botânico do Rio de Janeiro e Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Secirm).

A versão do ProNEA foi consolidada em 2018 a partir de várias sugestões realizadas por meio de consulta pública<sup>23</sup>, o PPA de 2016-2019<sup>24</sup> do governo federal, a educação ambiental deixa de se encontrar em apenas um programa aglutinador como nos anos anteriores, desdobrando-se em várias iniciativas. Dos 16 programas,

<sup>23</sup> A atual versão do ProNea foi consolidada no ano de 2018 após consulta pública realizada em 2017 e referendada no IX Fórum Brasileiro de Educação Ambiental, ocorrida no Balneário Camboriú (SC) no mesmo ano (BRASIL, 2018).

<sup>24</sup> O orçamento público é composto por três peças orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Anual Orçamentária (LOA). A LDO é o instrumento norteador da elaboração da LOA na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro, sobre as metas e prioridades, além das metas fiscais. A Lei Orçamentária Anual consiste no instrumento de planejamento operacional que estima e fixa as receitas necessárias para um exercício financeiro. Além disso, é responsável pela realização dos programas, objetivos, diretrizes e das metas estabelecidas no PPA. O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento de médio prazo (quatro anos) do governo federal, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (MTO, 2017, p. 80).

do MMA com demais ministérios, sete são referentes à educação ambiental<sup>25</sup> ou possuem interface com ela, conforme aponta o Quadro 9.

Quadro 9 - Programas referentes ao MMA e em parceria com outros ministérios

| PROGRAMA   | AÇÕES DE EA |
|--|-------------|
| <b>MMA</b>   |             |
| 2050 – Mudança do Clima  | Sim         |
| 2078 – Conservação e Usos Sustentável da Biodiversidade                  | Sim         |
| 2083 – Qualidade Ambiental   | Sim         |
| 2084 – Recursos Hídricos - 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial | Não         |
| <b>Outros Ministérios</b>  |             |
| 2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial                            | Não         |
| 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública                    | Não         |
| 2044 – Promoção dos Direitos da Juventude                                | Sim         |
| 2046 – Oceanos, Zona Costeira e Antártica                                | Não         |
| 2053 – Petróleo e Gás  | Não         |
| 2054 – Planejamento Urbano   | Não         |
| 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas              | Não         |
| 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional                                 | Não         |
| 2077 – Agropecuária Sustentável  | Não         |
| <b>Programas que contém apenas Ações Orçamentárias do MMA</b>            | Sim         |
| 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação                                    | Sim         |
| 2080 – Educação de Qualidade para Todos                                  | Sim         |
| <b>Programa de Gestão do MMA</b>   |             |
| 2124 – Programa de Gestão e manutenção do MMA                            | Sim         |

Fonte: Elaboração da autora a partir do PPA, 2016-2019.

De modo geral, o Ministério do Meio Ambiente consiste no órgão responsável pela maior parte dos programas com conteúdo referentes à educação ambiental (Quadro 10), mas destaca-se a intersetorialidade com o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. O programa 2044, apesar de não apresentar uma ação orçamentária diretamente ligada à educação ambiental, apresentou uma meta<sup>26</sup> em relação à realização de processos formativos com jovens, contemplando a área de meio ambiente e sustentabilidade a ser executada pelo Ministério do Meio Ambiente.

<sup>25</sup> A triagem no Planos Plurianual do governo federal se deu por meio da categoria Educação Ambiental investigada em cada plano de Trabalho. Assim, após a detecção da categoria, a ação orçamentária era analisada levada em consideração: o objetivo, a descrição, produto e público alvo. Dessa forma, pode identificar quais programas continham ações ou interface com a educação ambiental.

<sup>26</sup> A meta 04LT - Realizar processos formativos intersetoriais para 2 mil jovens de 15 a 29 anos, de forma participativa e cidadã, nas temáticas do meio ambiente, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, no âmbito da Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA - está contida no objetivo 1137 - Promover e integrar ações que contribuam para a efetivação do direito da juventude à sustentabilidade e ao meio ambiente sob a responsabilidade do próprio MMA -, apesar de ser um programa intersetorial envolvendo Presidência da República, os antigos Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Regional, dentre outros.

Quadro 10 - Organização dos Programas e Ações Orçamentárias por objetivo

| ÓRGÃO  | UO   | PROGRAMA  | AÇÃO  | OBJETIVO   | PRODUTO               | BENEFICIÁRIO  |
|--|--|---|---|--|-----------------------|---|
| 26101 - Ministério da Educação - Administração Direta                                    | Secretaria de Educação - Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão | 2080 - Educação de qualidade para todos                               | 213M - Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão | Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando o pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e a formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024. | Projeto apoiado       | Estudantes e Profissionais da Educação Básica                                       |
| 44206 - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ                  | Escola Nacional de Botânica Tropical                                       | 2080 - Educação de qualidade para todos                               | 4909 - Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação em Botânica e Meio Ambiente                           | Apoiar a formação de pessoal qualificado em nível superior para fortalecer o sistema nacional de educação, contribuindo para a melhoria da educação básica e para o fortalecimento e o crescimento da ciência, da tecnologia e da inovação, visando ao desenvolvimento sustentável do Brasil.  | Aluno matriculado     | Indivíduos atendido pelos cursos de pós-graduação                                   |
| 24101 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - Administração Direta              | Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa                      | 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação                                 | 212C - Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Instituto Nacional de Pesquisas do Pantanal            | Disponibilizar pesquisas, produtos e serviços para a sociedade por meio das unidades de pesquisa do MCTI.  | Pesquisa desenvolvida | Instituições de Pesquisa, universidades e governo.                                  |
| 44201 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis   | 2124 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente | 2000 - Administração da Unidade   |  | Evento organizado     | 0005 - Educação Ambiental para Grupos em Situação de Vulnerabilidade Socioambiental |

| ÓRGÃO   | UO  | PROGRAMA  | AÇÃO   | OBJETIVO   | PRODUTO                          | BENEFICIÁRIO                                   |
|---|---|---|--|--|----------------------------------|--|
| 44101 - Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta              | Departamento de Gestão Estratégica                            | 2124 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente | 2B34 - Gestão de Políticas de Meio Ambiente  |  | Política implementada            | Sociedade brasileira.                          |
| 44901 - Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA                          | Departamento de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável        | 2083 - Qualidade Ambiental  | 20M6 - Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável   | Reduzir a pressão sobre os recursos naturais e a poluição por meio da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.  | Projeto apoiado                  | Sociedade Brasileira                           |
| 44101 - Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta              | Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental | 2083 - Qualidade Ambiental Na LDO 2019 encontra-se no programa 2078   | 20VY - Apoio à Implementação da Política Nacional de Educação Ambiental  | Promover a educação ambiental integrada às políticas e programas socioambientais, contribuindo para construção de sociedades sustentáveis.   | Plataforma educacional formulada | Sociedade                                      |
| 44206 - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ | Serviço de Educação Ambiental                                 | 2083 - Qualidade Ambiental Na LDO encontra-se no 2078                 | 2972 - Educação para Conservação da Biodiversidade   | Promover a educação ambiental integrada às políticas e programas socioambientais, contribuindo para construção de sociedades sustentáveis.   | Pessoa informada                 | Sociedade, especialmente a comunidade escolar. |
| 44101 - Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta              | Departamento de Áreas Protegidas                              | 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade                | 101V - Implantação de Projetos Especiais de Fomento ao Fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza | Promover a conservação e o uso sustentável de ambientes singulares e de alta relevância para a biodiversidade e garantir a representatividade dos ecossistemas brasileiros por meio da ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de outras áreas protegidas. | Projeto gerido                   | Sociedade                                      |

| ÓRGÃO  | UO   | PROGRAMA   | AÇÃO   | OBJETIVO   | PRODUTO                          | BENEFICIÁRIO         |
|--|--|--|--|--|----------------------------------|----------------------|
| 44101 - Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta                               | Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental            | 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | 20VY - Apoio à Implementação da Política Nacional de Educação Ambiental              | Reduzir ameaça à extinção de espécies da biodiversidade brasileira, recuperar suas populações e promover o conhecimento e o uso sustentável. | Plataforma educacional formulada | Sociedade            |
| 44102 - Serviço Florestal Brasileiro - SFB   | Serviço Florestal Brasileiro   | 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | 20WA - Desenvolvimento Florestal Sustentável e Manejo Florestal Comunitário Familiar | Ampliar a produção florestal sustentável e o conhecimento sobre as florestas brasileiras   | Produtor atendido                | Sociedade brasileira |
| 44207 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade                          | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade                  | 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | 20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais  | Fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e Consolidar as Unidades de Conservação Federais.                                   | Unidade atendida                 | Sociedade brasileira |
| 44201 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis | 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | 214O - Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade                                   | Reduzir ameaça à extinção de espécies da biodiversidade brasileira, recuperar suas populações e promover o conhecimento e o uso sustentável. | Ação realizada                   | Sociedade brasileira |
| 44101 - Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta                               | Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental            | 2050 - Mudança do Clima                                | 20M8 - Implementação do Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS)     | Mitigar a mudança do clima e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima    | Plano de ação executado          | Sociedade            |

| ÓRGÃO  | UO   | PROGRAMA   | AÇÃO   | OBJETIVO   | PRODUTO          | BENEFICIÁRIO                                   |
|--|--|--|--|--|------------------|--|
| 44206 - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ                  | Serviço de Educação Ambiental  | 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | 2972 - Educação para Conservação da Biodiversidade                           | Reduzir ameaça à extinção de espécies da biodiversidade brasileira, recuperar suas populações e promover o conhecimento e o uso sustentável. | Pessoa informada | Sociedade, especialmente a comunidade escolar. |
| 44201 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis | 2050 - Mudança do Clima                                | 214M - Monitoramento Ambiental, Prevenção e Controle de Incêndios Florestais | Mitigar a mudança do clima e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima    | Área protegida   | Sociedade em geral.                            |

Fonte: Elaborado pela autora a partir do sistema de Transparência da União, 2019 e 2021



As ações orçamentárias<sup>27</sup> (Quadro 10) voltadas para a educação ambiental se apresentam de forma diversificada, desde a valorização da cultura dos povos tradicionais, capacitações com as comunidades, medidas para conservação e preservação ambiental da fauna e flora, tratamento referente aos resíduos sólidos, conscientização em torno de ações de combate à mudança do clima, monitoramento da EA no licenciamento ambiental à perspectiva interdisciplinar e transversal na educação na educação formal e os cursos de pós-graduação.

Na área da educação formal, as ações formativas dos estudantes, assim como dos profissionais de nível superior, buscam o fortalecimento da educação básica e do sistema nacional de educação, em cumprimento do Plano Nacional de Educação.

A ação orçamentária “Apoio à Implementação da Política Nacional de Educação Ambiental”, única a tratar exclusivamente da PNEA, tem como objetivo “Promover a educação ambiental integrada às políticas e programas socioambientais, contribuindo para construção de sociedades sustentáveis” (PPA, 2016-2019). A ação aponta, como produto principal, a criação de uma plataforma educativa voltada para toda a sociedade.

Destaca-se a importância de voltar à análise para as ações planejadas para o PPA, pois estas denotam a intencionalidade da gestão governamental para com as políticas públicas, que podem se traduzir ou não na garantia de direitos, inclusive para os grupos vulneráveis diretamente atingidos pelos impactos referentes às questões ambientais.

Porém, cabe apontar como o planejamento orçamentário pode, no caso do PPA, ser modificado ao longo dos quatro anos de sua execução, tendo em vista que a LDO e a LOA podem ser ajustadas de acordo com a realidade financeira do país (as receitas podem ficar acima ou abaixo da expectativa do planejado) ou mesmo a partir da vontade política dos gestores, orientada por políticas de governo que envolvem, além das prioridades, os jogos de poder e interesses diversificados.

Dessa forma, ao comparar o planejamento realizado no Plano Plurianual (2016-2019) e a execução das despesas executadas no mesmo período, identificam-se as seguintes modificações:

---

<sup>27</sup> As ações orçamentárias expressam em linguagem clara o objeto da ação (MTO, 2017, p. 41) a ser executado pelo poder público. Assim, um programa de trabalho pode ser composto por uma ou várias delas.

- Inclusão da ação - Monitoramento Ambiental e Gestão da Informação sobre o Meio Ambiente e Educação Ambiental;

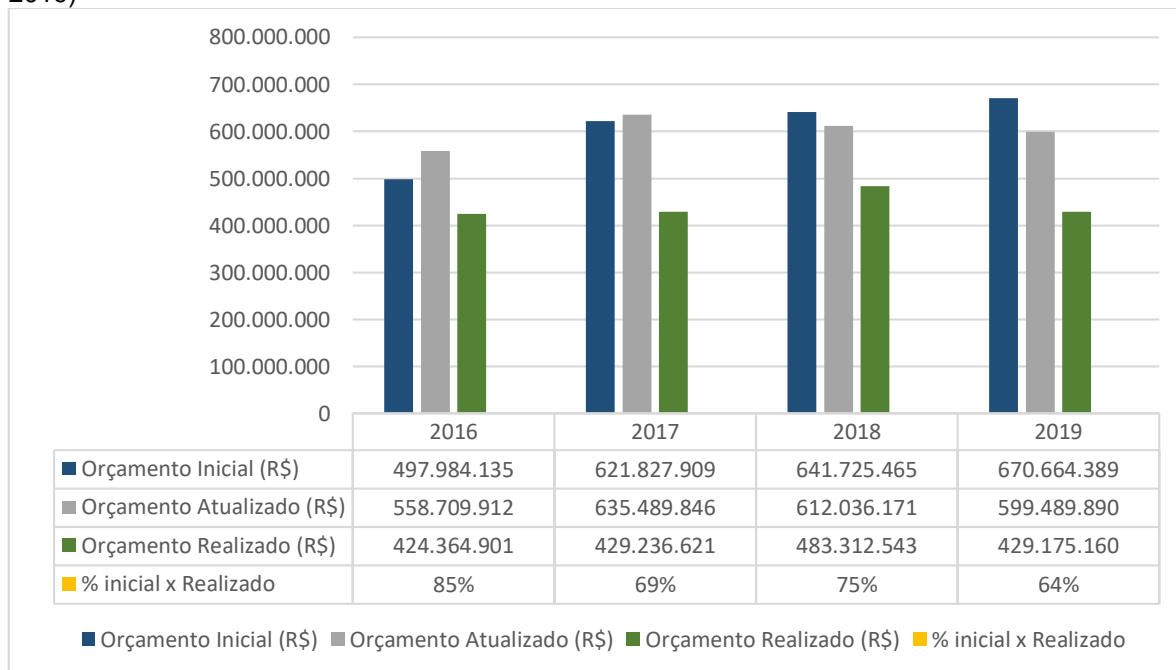
- A transferência das ações orçamentárias 20VY - Apoio à Implementação da Política Nacional de Educação Ambiental e 2972 - Educação para Conservação da Biodiversidade do Programa 2083 - Qualidade Ambiental para o programa 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade.

- Apesar da previsão no PPA, ausência dos gastos públicos e a retirada da LOA das seguintes ações orçamentárias: Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Instituto Nacional de Pesquisas do Pantanal; Gestão de Políticas de Meio Ambiente; Implantação de Corredores Ecológicos; 2972 - Educação para Conservação da Biodiversidade (registrou despesas apenas em 2016).

- Passou por alterações a Implantação de Projetos Especiais de Fomento ao Fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, substituída pela Implantação de Corredores Ecológicos e Monitoramento Ambiental, Prevenção e Controle de Incêndios Florestais, ajustada para Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias.

Em relação às despesas, a comparação entre o valor total inicial, o atualizado e o executado, demonstram que nem sempre a previsão do recurso garante a sua execução da política conforme a comparação entre orçamento inicial e o atualizado – aumento de R\$ 60.725.777 (12%) em 2016, R\$ 13.661.937 (2%) em 2017, diminuição de R\$ 29.689.294 (5%) em 2018 e diminuição de R\$ 71.174.499 (11%) em 2019. A relação entre o valor atualizado e o executado variou entre 64% (2019), 69% (2017), 75% (2018) e 85% (2016) (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Orçamento inicial, atualizado e realizado para ações de educação ambiental (2015 – 2019)



Fonte: Elaborado pela autora a partir do sistema de Transparência Pública, 2019 e 2020.

A diferença entre o orçamento previsto e executado ocorre em função dos créditos especiais, mecanismo no qual o executivo recebe autorização do legislativo no período da aprovação da Lei Orçamentária Anual para remanejar recursos sem a remeter à Câmara durante a execução. Assim, políticas que foram planejadas inicialmente podem ter recursos remanejados (anulados ou suplementados) para outras finalidades.

Dessarte, por mais que a previsão inicial seja maior em 2019, o valor da execução se aproximou dos anos de 2016 e 2017 e, ainda, o menor percentual dos quatro anos de realização do PPA, o que se traduz na redução dos valores das ações orçamentárias, conforme Quadro 11.

Ao comparar os valores orçados (Quadro 10) e executados das ações orçamentárias (Quadro 11), identifica-se que apenas “213M - Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão” alcançou 100% de execução em 2018, em contraposição aos 18% e 23% nos anos 2016 e 2017. É possível identificar que houve uma redução de 12 milhões e 600 mil para 1 milhão, durante a execução do PPA. Todavia, em 2019, nenhuma despesa consta na ação.

A ação orçamentária 20M6 - Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável apresentou redução do orçamento inicial anos de 2017 e 2018 com

aumento em 2019 em relação ao ano anterior, todavia não houve despesas em 2018 e 2019, apesar dos valores liquidados em 2018.

Quadro 11 - Orçamento inicial, atualizado e realizado das Ações Orçamentárias no período de 2016 a 2019

| PROGRAMA  | FUNÇÃO                    | SUBFUNÇÃO                                 | VALOR DO PROGRAMA – 2019 | AÇÃO   | ANO  | ORÇAMENTO INICIAL (R\$) | ORÇAMENTO ATUALIZADO (R\$) | ORÇAMENTO REALIZADO (R\$) | % ATUALIZADO X REALIZADO |
|---|---------------------------|---|--------------------------|--|------|-------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|
| 2080 - Educação de qualidade para todos                               | 12 - Educação             | 368 - Educação Básica                     | 46.069.853.573           | 213M - Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão | 2016 | 12.600.000              | 12.590.000                 | 2.880.020                 | 23                       |
|   |                           |   |                          |  | 2017 | 11.000.000              | 7.000.000                  | 1.273.332                 | 18                       |
|   |                           |   |                          |  | 2018 | 1.000.000               | 1.000.000                  | 1.000.000                 | 100                      |
|   |                           |   |                          |  | 2019 | 1.000.000               | 0                          | 0                         | 0                        |
| 2080 - Educação de qualidade para todos                               | 18 - Gestão Ambiental     | 128 - Formação de Recursos Humanos        | 46.069.853.573           | 4909 - Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação em Botânica e Meio Ambiente                              | 2016 | 996.382                 | 1.095.982                  | 892.056                   | 81                       |
|   |                           |   |                          |  | 2017 | 914.808                 | 1.036.808                  | 718.509                   | 69                       |
|   |                           |   |                          |  | 2018 | 577.210                 | 577.210                    | 483.018                   | 84                       |
|   |                           |   |                          |  | 2019 | 931.000                 | 931.000                    | 545.745                   | 59                       |
| 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação                                 | 19 - Ciência e Tecnologia | 571 - Desenvolvimento Científico          | 2.620.396.435            | 212C - Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Instituto Nacional de Pesquisas do Pantanal <sup>28</sup> | 2016 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|   |                           |   |                          |  | 2017 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|   |                           |   |                          |  | 2018 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|   |                           |   |                          |  | 2019 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
| 2124 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente | 18 - Gestão Ambiental     | 122 - Administração Geral                 | 1.643.692.834            | 2000 - Administração da Unidade  | 2016 | 278.450.090             | 327.112.269                | 272.607.150               | 83                       |
|   |                           |   |                          |  | 2017 | 318.189.206             | 345.355.702                | 285.536.309               | 83                       |
|   |                           |   |                          |  | 2018 | 343.837.440             | 366.123.385                | 304.228.298               | 83                       |
|   |                           |   |                          |  | 2019 | 404.940.513             | 356.934.120                | 245.207.714               | 69                       |
| 2124 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente | 18 - Gestão Ambiental     | 541 - Preservação e Conservação Ambiental | 1.643.692.834            | 2B34 - Gestão de Políticas de Meio Ambiente <sup>29</sup>  | 2016 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|   |                           |   |                          |  | 2017 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|   |                           |   |                          |  | 2018 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|   |                           |   |                          |  | 2019 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |

<sup>28</sup> A ação consta no PPA, mas não há registro de execução para os anos anteriores de 2015 a 2018, nem previsão para 2019.

<sup>29</sup> A ação consta no PPA, mas não há registro de execução para os anos anteriores de 2015 a 2018, nem previsão para 2019.

| PROGRAMA   | FUNÇÃO                | SUBFUNÇÃO                                 | VALOR DO PROGRAMA – 2019 | AÇÃO   | ANO  | ORÇAMENTO INICIAL (R\$) | ORÇAMENTO ATUALIZADO (R\$) | ORÇAMENTO REALIZADO (R\$) | % ATUALIZADO X REALIZADO |
|--|-----------------------|---|--------------------------|--|------|-------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|
| 2083 - Qualidade Ambiental                             | 18 - Gestão Ambiental | 541 - Preservação e Conservação Ambiental | 144.259.304              | 20M6 - Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável   | 2016 | 26.922.883              | 18.922.883                 | 223.138                   | 1                        |
|  |                       |   |                          |  | 2017 | 2.208.643               | 2.208.643                  | 847.199                   | 38                       |
|  |                       |   |                          |  | 2018 | 1.813.643               | 1.813.643                  | 0                         | 0                        |
|  |                       |   |                          |  | 2019 | 3.230.000               | 0                          | 0                         | 0                        |
| 2083 - Qualidade Ambiental                             | 18 - Gestão ambiental | 542 - Controle ambiental                  | 144.259.304              | 218R Monitoramento Ambiental e Gestão da Informação sobre o Meio Ambiente e Educação Ambiental <sup>30</sup> | 2016 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|  |                       |   |                          |  | 2017 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|  |                       |   |                          |  | 2018 | 7.886.000               | 6.222.601                  | 4.217.203                 | 68                       |
|  |                       |   |                          |  | 2019 | 9.017.295               | 7.213.836                  | 2.495.561                 | 35                       |
| 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | 18 - Gestão Ambiental | 541 - Preservação e Conservação Ambiental | 289.348.705              | 101V - Implantação de corredores ecológicos <sup>31</sup>  | 2016 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|  |                       |   |                          |  | 2017 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|  |                       |   |                          |  | 2018 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|  |                       |   |                          |  | 2019 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
| 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | 18 - Gestão Ambiental | 128 - Formação de Recursos Humanos        | 289.348.705              | 20VY - Apoio à Implementação da Política Nacional de Educação Ambiental                                      | 2016 | 1.026.094               | 176.794                    | 176.794                   | 100                      |
|  |                       |   |                          |  | 2017 | 1.133.733               | 165.965                    | 154.944                   | 93                       |
|  |                       |   |                          |  | 2018 | 1.379.539               | 501.370                    | 501.370                   | 100                      |
|  |                       |   |                          |  | 2019 | 1.401.250               | 1.336.360                  | 9.242                     | 1                        |
| 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | 18 - Gestão Ambiental | 128 - Formação de Recursos Humanos        | 289.348.705              | 20WA - Desenvolvimento Florestal Sustentável e Manejo Florestal Comunitário Família                          | 2016 | 3.735.000               | 3.735.000                  | 1.061.898                 | 28                       |
|  |                       |   |                          |  | 2017 | 4.132.540               | 3.532.540                  | 261.564                   | 7                        |
|  |                       |   |                          |  | 2018 | 3.015.531               | 3.189.337                  | 1.862.169                 | 58                       |
|  |                       |   |                          |  | 2019 | 3.720.680               | 2.976.545                  | 44.250                    | 1                        |

<sup>30</sup> A ação não constava na versão inicial do PPA, foi incluída posteriormente com registro de execução em 2018 e previsão para 2019, segundo a LDO.

<sup>31</sup> No PPA a ação tratava-se de “Implantação de Projetos Especiais de Fomento ao Fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza”.

| PROGRAMA   | FUNÇÃO                | SUBFUNÇÃO                                 | VALOR DO PROGRAMA – 2019 | AÇÃO  | ANO  | ORÇAMENTO INICIAL (R\$) | ORÇAMENTO ATUALIZADO (R\$) | ORÇAMENTO REALIZADO (R\$) | % ATUALIZADO X REALIZADO |
|--|-----------------------|---|--------------------------|---|------|-------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|
| 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | 18 - Gestão Ambiental | 128 - Formação de Recursos Humanos        | 289.348.705              | 20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais | 2016 | 110.725.000             | 132.700.000                | 100.375.171               | 76                       |
|  |                       |   |                          |   | 2017 | 227.593.099             | 224.919.943                | 114.073.931               | 51                       |
|  |                       |   |                          |   | 2018 | 208.471.456             | 180.680.111                | 130.545.689               | 72                       |
|  |                       |   |                          |   | 2019 | 173.404.409             | 165.804.989                | 135.617.303               | 82                       |
| 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | 18 - Gestão Ambiental | 542 - Controle Ambiental                  | 289.348.705              | 214O - Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade                                  | 2016 | 9.026.814               | 7.726.814                  | 6.373.406                 | 82                       |
|  |                       |   |                          |   | 2017 | 7.100.000               | 7.700.000                  | 5.245.791                 | 68                       |
|  |                       |   |                          |   | 2018 | 19.864.828              | 13.972.275                 | 10.965.325                | 78                       |
|  |                       |   |                          |   | 2019 | 27.447.992              | 18.293.790                 | 11.153.622                | 61                       |
| 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | 18 - Gestão Ambiental | 128 - Formação de Recursos                | 289.348.705              | 2972 - Educação para Conservação da Biodiversidade                                  | 2016 | 72.988                  | 80.188                     | 68.274                    | 85                       |
|  |                       |   |                          |   | 2017 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|  |                       |   |                          |   | 2018 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
|  |                       |   |                          |   | 2019 | 0                       | 0                          | 0                         | 0                        |
| 2050 - Mudança do Clima                                | 18 - Gestão Ambiental | 541 - Preservação e Conservação Ambiental | 436.527.558              | 20M8 - Implementação do Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS)    | 2016 | 130.000                 | 117.000                    | 112.897                   | 96                       |
|  |                       |   |                          |   | 2017 | 114.530                 | 114.530                    | 39.638                    | 35                       |
|  |                       |   |                          |   | 2018 | 62.702                  | 62.702                     | 57.706                    | 92                       |
|  |                       |   |                          |   | 2019 | 71.250                  | 71.250                     | 3.757                     | 5                        |
| 2050 - Mudança do Clima                                | 18 - Gestão Ambiental | 542 - Controle Ambiental                  | 436.527.558              | 214M - Monitoramento Ambiental, Prevenção e Controle de Incêndios Florestais        | 2016 | 54.298.884              | 54.452.982                 | 39.594.097                | 73                       |
|  |                       |   |                          |   | 2017 | 49.441.350              | 43.455.715                 | 21.085.404                | 49                       |
|  |                       |   |                          |   | 2018 | 53.817.116              | 37.893.537                 | 29.451.765                | 78                       |
|  |                       |   |                          |   | 2019 | 45.500.000              | 45.928.000                 | 34.097.966                | 74                       |

Fonte: Elaborado pela autora a partir do site de Transparência da União, 2019 - 2020.

Ainda em análise à redução dos recursos destinados por ação orçamentária, destacam-se: *213M - Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão* e *20M6 - Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável*, com previsão de R\$ 26.922.883 em 2016. Ambas as ações não apresentaram pagamentos em 2019. A primeira, voltada para a educação básica, busca a formação cidadã, contemplando as metas de diversidade e inclusão a partir das metas do Plano Nacional de Educação. Já a segunda, visa reduzir a pressão sobre os recursos naturais por meio da implantação da Política de Resíduos sólidos a partir da inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis. As duas políticas são caras para a educação ambiental e para a cidadania, porém não apresentaram execução em 2019, o que evidencia a falta de prioridade do governo.

Em relação à ação orçamentária *20VY - Apoio à Implementação da Política Nacional de Educação Ambiental*, a comparação entre o orçado e o realizado é de 81%, mas observa-se a ausência da correção da inflação, conforme a orientação da legislação referente ao teto dos Gastos Públicos, aprovada em 2016, o que denota a perda de recursos, no decorrer dos quatro anos. Em 2019, houve uma queda drástica do valor executado para apenas 1% do orçamento atualizado, o que demonstra que EA não consiste numa prioridade para o governo federal, além de contribuir para o enfraquecimento da política que se encontra em um órgão específico para coordenar suas atividades.

Cabe destacar, no que se refere à correção da inflação<sup>32</sup> de um ano para o seguinte, no período de 2016 a 2018, que apenas quatro ações orçamentárias foram contempladas: *2000 - Administração da Unidade*, *218R Monitoramento Ambiental e Gestão da Informação sobre o Meio Ambiente e Educação Ambiental*, *20VY - Apoio à Implementação da Política Nacional de Educação Ambiental*, *214O - Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade*. As demais registraram queda. Em 2019, sete ações orçamentárias tiveram algum reajuste em relação ao ano anterior, mas não garantiram a execução, cujos percentuais de execução vão de 0 a 82%.

As ações *20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais* e *214M - Monitoramento Ambiental, Prevenção e Controle de*

---

<sup>32</sup> Em 15 de dezembro de 2016, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 95, o Teto de Gastos Públicos, que redefine o critério de reajuste do orçamento de um para o seguinte. Assim, a partir de 2018, o orçamento foi “congelado” com reajuste apenas da inflação na previsão orçamentária pelos próximos 20 (vinte) anos.



*Incêndios Florestais* tiveram os valores reduzidos nos anos de 2019. No mesmo ano, o Brasil ganhou evidência na imprensa e debate entre as lideranças mundiais em função aos incêndios na floresta Amazônia<sup>33</sup>, contudo foi o ano no qual o governo apresentou o menor valor para a ação responsável. Ainda em 2019, o então Ministro do Meio Ambiente declarava à imprensa a necessidade de revisão das 334 Unidades de Conservação e a intenção de parceria público provada para realizar a gestão (UOL, 2019).

A partir dos itens elencados na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, foi criada, no orçamento público, a função Gestão Ambiental (categoria funcional) definida pela Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, a qual estabelece 28 funções baseadas nas competências e finalidades dos entes estatais. A função está dividida nas subfunções: preservação e conservação ambiental, controle ambiental, recuperação de áreas degradadas, recursos hídricos e meteorologia. Estas deveriam ser objeto de ampla divulgação pelo poder público, para acompanhamento e controle por parte da sociedade. Como pode ser observado no quadro acima, predomina a função 18 na maioria das ações orçamentárias referentes à educação ambiental, com subfunções variadas desde o controle ambiental à formação de recursos humanos.

Segundo Garcez (2007 apud CRUZ; SAUERBRONN; MACEDO, 2013, p. 6), podem surgir conflitos entre o pensamento neoliberal e o papel vital do Estado na promoção e proteção de um meio ambiente saudável e equilibrado. Isso, porque a definição das políticas orçamentárias anuais e a alocação dos recursos ocorre em um ambiente permeado por disputas políticas e, caso não haja participação da sociedade no processo, as decisões ficarão restritas ao Poder Executivo, que elabora o orçamento, e do Poder Legislativo, responsável pela aprovação.

Segundo a Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), os entes federados devem disponibilizar as informações geradas pelos sistemas de contabilidade do setor público para garantir a transparência, afim de que a sociedade possa acompanhar a *accountability* governamental.

---

<sup>33</sup> Segundo dados do Inpe (2019), o número de focos de incêndio florestal aumentou 83% entre janeiro e agosto de 2019, na comparação com o mesmo período de 2018. Foi o número mais alto desde o início dos registros em 2013. O resultado acerca da divulgação dos dados e a crítica à política ambiental realizada ao governo foi a exoneração do diretor do Inpe Ricardo Galvão, em agosto de 2019 (DOU, 2019).

De acordo com Ball (2007 apud CRUZ; SAUERBRONN; MACEDO, 2013, p. 6), a divulgação pelo poder público de informações ambientais geradas pela contabilidade pode colaborar para promover um *empowerment* da sociedade, inclusive pela tomada de consciência de que os bens ambientais pertencem à coletividade. Mas, como são tutelados pelo Estado, eles devem ser controlados para que sejam geridos de forma adequada.

Nesse sentido, não há como falar de política pública ambiental sem realizar uma análise do orçamento público que torna viável a sua execução. Dado o cenário atual, no qual o governo brasileiro se coloca publicamente e constrói medidas em contraposição às políticas construídas desde a década de 70, faz-se necessário monitorar seus aspectos normativos, operacionais e orçamentários.

### **1.5. A educação ambiental e seus enfoques político-pedagógicos**

Pelo Brasil, espalham-se múltiplas experiências de educação ambiental que perpassam as diferentes correntes ambientalistas, não havendo hegemonia na forma de fazer se Educação Ambiental. Dessa forma, serão analisadas as correntes, a partir de suas características, e será apontada a linha que orienta a presente pesquisa, tendo em vista o arcabouço teórico-metodológico adotado.

A educação ambiental nasce da junção do ambientalismo com a educação. O primeiro, fruto das lutas ligadas às questões ambientais, toma força com o aumento das contradições entre a preservação de um ambiente saudável e o crescimento e expansão da economia pós-Revolução Industrial. Os impactos e os grandes desastres (como derramamento de óleo nos oceanos, desastres nucleares, entre outros) começaram a ser mais intensamente questionados na década de 60, quando foram iniciadas as discussões sobre políticas públicas relacionadas ao meio ambiente em escala mundial. Assim, surgiu a necessidade da criação de processos educativos que dessem base para essas lutas, que ajudassem nesse processo.

O adjetivo “ambiental” se tornou importante para não apagar as reivindicações de incluir o debate da questão nos processos educativos, e também para trazer algo novo, buscando reconstruir a relação entre a educação, a sociedade e o meio ambiente, diante dos desafios colocados por uma crise socioambiental global e pela

discussão dos estilos de vida e da estrutura da sociedade em um planeta visto, pela primeira vez, como limitado.

Há diferentes entendimentos e disputas pela interpretação “verdadeira” da crise ambiental e pelas respostas para sua superação. Dessa forma, formaram-se diferentes propostas de educação ambiental. Diversos autores (SORRENTINO, 1997; CARVALHO, 1995; MACHADO, 2010) investigaram essas diferenças e fizeram classificações. Segundo Layargues e Lima (2011), as propostas se dividem em três macrotendências – conservacionista, pragmática e crítica (Quadro 12).

Quadro 12 - Macrotendências na Educação Ambiental

| TIPO                            | CARACTERÍSTICA   |
|---------------------------------|--|
| Macrotendência conservacionista | Vincula a educação ambiental à pauta verde, como ecoturismo, trilhas interpretativas, biodiversidade etc. Valoriza a sensibilização ambiental pelo afeto ao ambiente natural e, por isso, foca no desenvolvimento humano e na mudança dos valores e do comportamento individual em relação ao ambiente como solução para o seu equilíbrio.   |
| Macrotendência pragmática       | Responde à pauta urbano-industrial, focada em questões relacionadas ao lixo, consumo sustentável, coleta seletiva, mudança climática e economia verde. Apoia-se na crença que a tecnologia resolverá a crise ambiental, portanto, apoia-se nas tecnologias limpas, ecoeficiência, impacto zero etc. Aposta nas mudanças de comportamento e hábitos de consumo individuais para combater a crise.   |
| Macrotendência crítica          | Engloba princípios da teoria crítica, da educação popular e da ecologia política, que entendem que a crise ambiental não expressa problemas <i>da natureza</i> , mas problemas que se manifestam <i>na natureza</i> , consequência das relações sociais do modelo de sociedade e de desenvolvimento que prevalecem hoje, que não constrói uma relação saudável com a natureza e entre si. Portanto, combater essas questões passa pela mudança nessas relações, por meio da ação política da educação voltada para a transformação social. Estimula a consciência crítica e a ação coletiva por meio da participação social na vida pública. |

Fonte: Adaptado de Layargues e Lima, 2011

As duas primeiras macrotendências – conservacionista e pragmática – se unem à medida que culpabilizam o homem (como se fosse todo e qualquer ser humano responsável) pela destruição da natureza e apontam a mudança de comportamento tanto para a sensibilização como para a forma de preservar e conservar a natureza, ignorando a análise da totalidade e o modo como o sistema capitalista está organizado, objetivando o lucro em detrimento de todo o resto.

Apesar de a Revolução Industrial ter ocorrido na Inglaterra no século XVIII, a preocupação com a questão ambiental adentra o debate público no século XX, em

função de grandes desastres e da constatação da finitude dos recursos ambientais, como consequência do modelo exploratório.

Nesse sentido, o sistema capitalista preconiza o esgotamento dos recursos naturais em detrimento dos interesses de grupos sociais favorecidos, bem como produz uma série de desigualdades socioambientais, a ponto de Quintas (2009) questionar se a crise é ambiental ou do próprio modelo civilizatório, à medida que 20% do contingente mais rico da população mundial é responsável por 86% de todo consumo privado no Planeta, enquanto os 20% mais pobres consomem apenas 5%.

Em consonância, Lima (2004, p. 106) acredita que

a crise ambiental é resultante do esgotamento de um projeto civilizatório que entendeu progresso e conhecimento como dominação e controle e fez da razão instrumental o atalho mais eficiente à conquista do poder econômico e político que coloniza e degrada a vida humana e não-humana.

Isso nos leva a refletir sobre o papel e a gestão do Estado – numa perspectiva gramsciana, como espaço de disputa –, como formulador, executor e regulador de políticas públicas e sociais que visam o bem-estar da sociedade.

Assim, a educação ambiental crítica voltada para a gestão ambiental pretende fomentar o debate sobre a questão ambiental e promover a participação e o controle social nas decisões públicas sobre os recursos ambientais, com vistas a alcançar a justiça ambiental. De acordo com Loureiro (2000), a educação ocorre como processo permanente, cotidiano e coletivo, pelo qual se age e reflete, transformando a realidade de vida por meio de uma pedagogia problematizadora.

Participar constitui o centro do processo educativo capaz de promover a cidadania de sujeitos históricos, libertos dos limites políticos e econômicos. Assim, são objetivos norteadores das metodologias participativas em educação (LOUREIRO, 2004):

- Conduzir a ação educativa no sentido do crescente comprometimento com a democracia, o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida, recolocada dentro de parâmetros compatíveis com a justiça social, a distribuição equitativa dos bens socialmente produzidos e com a consolidação de uma “ética da vida” que respeite as especificidades culturais e as identidades dos grupos sociais;

- Conduzir os problemas da educação de maneira integrada, em processo participativo das forças sociais locais, numa perspectiva de educação permanente, a partir da formação de consciência crítica;
- Conduzir a ação educativa de modo a apoiar e estimular a manifestação de indivíduos e grupos na transmissão e na recriação do patrimônio cultural;
- Vincular os processos educativos com outras práticas sociais, particularmente com as atividades econômicas e políticas.

Pelos elementos supracitados, em razão da complexidade da questão ambiental, os processos educativos devem proporcionar condições para as pessoas produzirem e adquirirem conhecimentos, habilidades e desenvolverem atitudes para poderem intervir de forma participativa em processos decisórios que necessitam de alteração da qualidade ambiental (QUINTAS, 2005).

A complexidade ambiental inaugurava uma nova pedagogia, implicando uma reapropriação do conhecimento, para além da necessidade de se aprender novos fatos. A pedagogia ambiental se volta para uma educação embasada na imaginação criativa, na prospecção de uma utopia fundada na construção de um novo saber e de uma nova racionalidade (LEFF, 2012).

A Educação Ambiental crítica orienta para a construção de novas mentalidades capazes de compreender as inter-relações entre processos complexos, a fim de desenvolver habilidades para a inovação e a construção do inédito, para que seja possível que os grupos sociais participem ativamente dos processos de tomada de decisão que conduzam à gestão ambiental. Assim, fomenta novas atitudes nos sujeitos sociais e novos critérios de tomada de decisões dos governos, guiados pelos princípios da sustentabilidade ecológica e da diversidade cultural, capaz de analisar as complexas relações entre processos naturais e sociais, para atuar no ambiente com uma perspectiva global, mas diferenciada pelas diversas condições naturais e culturais que o definem (LEFF, 2012). Assim,

a racionalidade ambiental não é a extensão da lógica do mercado à capitalização da natureza, mas a resultante de um conjunto de significações, normas, valores, interesses e ações socioculturais; é a expressão do conflito entre o uso da lei (do mercado) por uma classe, a busca do bem comum com a intervenção do Estado e a participação da sociedade civil num processo de reapropriação da natureza, orientando seus valores e potenciais para um desenvolvimento sustentável e democrático. (LEFF, 2004, p. 143)

Por que a participação da sociedade civil é tão cara à questão ambiental? Porque a busca por justiça ambiental se faz necessária, à medida que há grupos sociais que já se encontram em vulnerabilidade e estão mais expostos aos riscos ambientais oriundos da expansão das atividades capitalistas e do mercado. Além disso, quando esses grupos representam algum tipo de obstáculo para avanço do capitalismo, suas demandas não são consideradas e tampouco usufruem dos recursos ambientais, como os grupos privilegiados da sociedade. Por isso, entende-se a desigualdade ambiental, ou seja, a relação entre baixa condição socioeconômica e alta exposição aos riscos ambientais.

As lutas por justiça ambiental, tal como caracterizadas no caso brasileiro, combinam assim: a defesa dos direitos a ambientes culturalmente específicos – comunidades tradicionais situadas na fronteira da expansão das atividades capitalistas e de mercado; a defesa dos direitos a uma proteção ambiental equânime contra a segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovidas pelo mercado; a defesa dos direitos de acesso equânime aos recursos ambientais, contra a concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos interesses econômicos fortes no mercado. (ACSERALD, 2010, p. 114)

Além das lutas por justiça ambiental, Acselrad (2010) aponta também a defesa dos direitos das populações futuras e como os movimentos articulam a lógica entre lutas presentes e “direitos futuros”, por meio da interrupção dos mecanismos de transferência dos custos ambientais do desenvolvimento para os mais pobres.

Pois o que esses movimentos tentam mostrar é que, enquanto os males ambientais puderem ser transferidos para os mais pobres, a pressão geral sobre o ambiente não cessará. Fazem assim a ligação entre o discurso genérico sobre o futuro e as condições históricas concretas pelas quais, no presente, se está definindo o futuro. Aí se dá a junção estratégica entre justiça social e proteção ambiental: pela afirmação de que, para barrar a pressão destrutiva sobre o ambiente de todos, é preciso começar protegendo os mais fracos. (ACSERALD, 2010, p. 114)

Dessa forma, cabe destacar que os conflitos ambientais ferem os direitos básicos, à medida que expõem diferentes grupos sociais aos riscos ambientais, desde o derramamento de óleo e o rompimento de barragens à alta exposição de trabalhadores aos defensivos, e ao consumo alimentos contaminados. Assim, a justiça ambiental é entendida como:

(...) o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela

desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas.

Complementarmente, entende-se por Injustiça Ambiental o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis. (HERCULANO, 2002, p. 2)

A justiça ambiental pressupõe o combate à desigualdade e a busca por transformação social, pois, segundo Layrargues (2009, p. 22), “quanto menores as desigualdades, maior a sustentabilidade e melhor a democracia”. Assim, a sustentabilidade deve considerar todos os aspectos da vida humana, econômicos, sociais, culturais, políticos, territoriais, dentre outros, pois depende do enfrentamento de problemas ambientais provenientes da riqueza e da pobreza.

A mudança se insere na educação ambiental na mesma perspectiva da educação: ou ela reforça o *status quo* ou constrói a transformação social, tendo em vista que a educação ambiental dialoga com a questão ambiental, mas nem por isso, se reduz a educação ecológica, porque está para além do aprendizado dos sistemas ecológicos, visto englobar também os sistemas sociais (LAYRARGUES, 2009).

Segundo Layrargues (2009), considerar a mudança na educação ambiental implica incorporar a questão ambiental como uma questão de justiça redistributiva a ser considerada nas estratégias de ação das práticas pedagógicas. Para isso, os diversos contextos devem ser considerados, assim como a identificação dos atores sociais em situação de risco e conflito socioambiental, para além dos problemas ambientais<sup>34</sup>.

Assim, fazer educação ambiental significa reestruturar a própria compreensão de educação ambiental, a fim de estabelecer a conexão entre justiça ambiental, desigualdade e transformação social e considerar os seguintes aspectos:

- Readequação político-institucional para, na mediação pedagógica, articular as forças sociais que lutam por um mundo melhor;

---

<sup>34</sup> Segundo Layrargues (2009, p. 22), problema ambiental e conflito socioambiental consistem em conceitos diferentes. Enquanto o primeiro desconsidera do contexto os sujeitos sociais em disputa, o segundo o recupera para centralidade da análise. Dessa forma, facilita a compreensão das assimetrias de poder, das injustiças, dos mecanismos de concentração de renda e exclusão social, dos esquemas de opressão social e cultural responsáveis por contribuir para a perpetuação da desigualdade.

- Articular a discussão da relação entre homem e natureza, inserida no contexto das relações sociais;
- Propiciar o desenvolvimento de uma consciência ecológica no educando, mas que contextualiza seu projeto político-pedagógico de modo a enfrentar a padronização cultural, a exclusão social, a concentração de renda, a apatia política, além da degradação da natureza;
- Enfrentar o desafio da complexidade, incorporando, na reflexão, categorias centrais de análise como: trabalho, mercadoria e alienação;
- Expor as contradições das sociedades assimétricas e desiguais (LAYRARGUES, 2009, p. 28).

A educação ambiental crítica não abre mão da politização do debate ambiental, situando o terreno político-ideológico e seus mecanismos de produção e reprodução social. Assim, contribui para que os sujeitos desvelem a realidade e as suas contradições, permeadas pela desigualdade, vulnerabilidade e risco ambiental, a fim de que se instrumentalizem na defesa dos direitos e participem da construção da justiça ambiental, como sujeitos políticos na participação pública (LAYRARGUES, 2009, p. 28).

Nesse sentido, Freire (1996, p. 45) aponta para a necessidade de um processo educativo comprometido com a construção de leitura de mundo, no qual o sujeito da ação educativa seja capaz de problematizar sua realidade e, assim, realizar um processo de ação-reflexão-ação na direção da sua autonomia. Por isso, a educação se configura como um ato político!

mas a gente ainda tem que perguntar em favor de que conhecer e, portanto, contra que conhecer; em favor de quem conhecer e contra quem conhecer. Essas perguntas que a gente se faz enquanto educadores, ao lado do conhecimento que é sempre a educação, nos levam à confirmação de outra obviedade que é a da natureza política da educação. Quer dizer, a educação enquanto ato de conhecimento é também, por isso mesmo, um ato político. (FREIRE, 1982, p. 97)

A educação ambiental não se constitui como um espaço de consenso, de arcabouço teórico-metodológico, projetos político-pedagógicos e/ou político-ideológicos comuns. Ao contrário, há correntes distintas, com percursos diferentes,



assim como as disputas de poder e saberes que permeiam a sociedade. Mas se pode afirmar:

“não há nem jamais houve prática educativa em espaço-tempo nenhum de tal maneira neutra, comprometida apenas com ideias preponderantemente abstratas e intocáveis. Insistir nisso e convencer ou tentar convencer os incautos que essa é a verdade é uma prática política indiscutível com que se pretende amaciar a possível rebeldia dos injustiçados. Tão política quanto a outra, a que não se esconde, pelo contrário, proclama, sua politicidade. (FREIRE, 1992, p. 78)

A educação ambiental tem potencial para contribuir na reflexão acerca da mudança, que transcenda ao reducionismo e ao conservacionismo, para um pensamento crítico de grupos sociais capazes de gerar transformação social, tanto em espaços formais quanto nos comunitários.

## **CAPÍTULO 2 – ESTADO, PARTICIPAÇÃO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: A CIDADANIA EM JOGO**

A relação entre Estado, política e cidadania no Brasil merece ser analisada por meio das abordagens históricas e socioculturais, as quais serão desenvolvidas a partir de aspectos datados a partir do final do século XIX, no pós-império, com o advento da república, e se desdobram no século XX, com a construção dos direitos civis, políticos e sociais, em períodos cuja gestão do país se encontrava sob a égide de governos autoritários (IANI, 1975; CARVALHO, 2002).

O legado da construção da cidadania no Brasil acarreta, na contemporaneidade, fissuras nas formas de “sentir e fazer” política e na própria deturpação do papel do Estado e sua relação com a sociedade, marcada pelo patrimonialismo, assistencialismo, clientelismo, mandonismo, dentre outros.

Nesse cenário, a democracia fica à mercê do jogo de interesses daqueles que exercem o poder por meio do Estado e serve para legitimar as questões sociais oriundas do sistema capitalista. A democracia representativa se resume na escolha de representantes (eleições) que ocuparão cargos no Executivo e no Legislativo de quatro em quatro ou a cada oito anos (senadores), enquanto a democracia participativa, fica em segundo plano, em função da supervalorização da primeira.

Assim, participar da gestão ambiental pública e compreender as questões ambientais no país exige a análise da totalidade, mas também das contradições e conjunturas acerca da relação Estado/sociedade, da democracia e da construção da cidadania. Exige análise, ainda, dos movimentos contra hegemônicos e dos inéditos viáveis (FREIRE, 1992), que permitem mudanças e transformações na construção da sociedade justa e sustentável.

Desse modo, é possível que uma política pública oriunda do Estado contribua para a organização comunitária de jovens e fomenta a sua participação nas esferas públicas, no campo da gestão ambiental? Analisar essa questão a partir de um projeto pertencente ao Programa de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos, política referente às condicionantes do licenciamento de petróleo e gás conduzido pelo Ibama, descortinará elementos da relação Estado, Ambiente, Cidadania, Participação e Juventude.

## 2.1 Aspectos históricos acerca do estado e da formação social brasileira

Na teoria de Estado desenvolvida por Marx e Engels, as instituições políticas da sociedade dividem-se em classes antagônicas, tendo, como objetivo principal, a permissão para que a classe dominante mantenha o próprio domínio. Assim, o Estado constitui um “comitê para gerir os negócios comuns de toda classe burguesa”, no qual o “poder político era o poder organizado de uma classe para a opressão de outra” (MARX; ENGELS, 1998, p. 59). O Estado reúne toda a sociedade civil: “todas as instituições coletivas eram mediadas pelo Estado, adquirindo por meio dele uma forma política” (MARX; ENGELS, 2007, p. 76).

Gramsci, ao analisar o Estado de sua época, identifica a acolhida de demandas provenientes da sociedade civil como forma de exercer a hegemonia para além da força. Dessa forma, o Estado compõe-se de sociedade política (Estado em sentido restrito ou Estado de coerção) mais sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia). Gramsci explica que “o Estado tem e pede o consenso, mas também educa este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados” (GRAMSCI, 2000, p. 119).

A sociedade civil constitui, segundo Gramsci, uma arena de lutas, de múltiplas relações de poder e de contradições, na qual há disputas de sentidos entre forças e grupos sociais, “esfera pluralista de organizações, de sujeitos coletivos, em luta ou em aliança entre si, (...) o espaço da luta pelo consenso, pela direção política ideológica” (COUTINHO, 2000, p. 18).

Em relação ao fortalecimento e à aceitação do Estado pela sociedade, Engels (1984) aborda dois aspectos essenciais para a consolidação do Estado: os limites territoriais e a força pública concreta.

[...] o Estado caracteriza-se, em primeiro lugar, pelo agrupamento dos seus súditos de acordo com uma divisão territorial. [...] o segundo traço característico é a instituição de uma força pública, que já não mais se identifica com o povo em armas. A necessidade dessa força pública especial deriva da divisão da sociedade em classes, que impossibilita qualquer organização armada espontânea da população. (ENGELS, 1984, p. 192)

Outro aspecto relevante a ser levado em consideração consiste no fato de que as leis promulgadas pelo Estado determinam os deveres e os direitos dos cidadãos. No que se refere aos direitos, são classificados em civis, políticos e sociais:

Os direitos, por outro lado, podem ser civis, em que se inclui a proteção de nossos corpos e de nossas posses - a menos que controladas, de outra maneira, pela decisão de órgãos autorizados do Estado -, assim como direito de professar nossas próprias opiniões e crenças. Eles também podem ser políticos no sentido de influenciar a composição e a política dos órgãos de Estado -, por exemplo, participando da eleição do corpo de representantes, que transformam então em controladores ou administradores das instituições do Estado. E podem também, como sugeriu o sociólogo T.H. Marshal, ser direitos sociais, aqueles garantidos pelo Estado em termos de meios de subsistência básicos e de necessidades essenciais que não sejam alcançáveis pelos esforços de determinados indivíduos. (BAUMAN, 2010, p. 216)

A combinação entre os direitos e os deveres faz com que o indivíduo seja um cidadão do Estado. O cidadão paga imposto sobre sua renda, mais tributos, e, por outro lado, cria a expectativa em relação ao acesso à saúde, educação e segurança. Nesse sentido, a ação do Estado é ambígua: ora protetora, permite-nos planejar e realizar ações, ora sua função opressora, limita-nos (BAUMAN, 2010). Dessa forma, algumas pessoas podem experimentar maior liberdade em consequência das ações do Estado, enquanto outras poderão considerar a mesma ação opressora e redutora de suas escolhas.

Na cidadania, além de o indivíduo exercer direitos e deveres, nas formas definidas pelo Estado, deve participar da política de Estado onde estes são pensados. Assim, “a cidadania se refere à capacidade de influenciar a atividade do Estado e de participar da definição e da administração da lei e da ordem” (BAUMAN, 2010, p. 219).

No caso do Estado brasileiro, o país experimentou, no pós-império, a alternância entre governos civis e militares, sem aprofundar as forças externas (ampliação das ideias comunistas, a intervenção internacional a favor do golpe militar, além dos aspectos de ordem econômica), que contribuíram para a ascensão dos militares ao executivo. Isso ocorreu, porque:

(..) os golpes de Estado são formas recorrentes de sucessão no poder, numa sociedade em que a política de massas e as oligarquias preponderam sobre os partidos políticos. Sob certos aspectos, o golpe militar é um evento crucial, através do qual se revela toda a fraqueza do modelo liberal adotado no Brasil; e nas nações dependentes. (IANNI, 1975, p. 145)

A crescente militarização da política no período a ser considerado republicano consistiu no resultado do aguçamento das tensões e contradições entre grupos e classes sociais batalhando pelo poder. Não há dúvidas de que a militarização da política em geral constitui-se numa forma não democrática de poder. No caso do

Brasil, os golpes de Estado de 1930, 1937, 1945 e 1964 foram executados ou apoiados por forças militares. Os fatores que contribuíram foram o “artificialismo” dos partidos políticos, a fragilidade da consciência democrática dos políticos profissionais e dos cidadãos que favoreceram a transformação das forças militares em partido político (IANNI, 1975).

A cultura política no Brasil durante o período supracitado conciliou, em diversos períodos históricos, características diferentes em que os direitos eram vistos como benefícios, bem como alimentavam a relação de dependência dos sujeitos para com o Estado, afastando-os da cidadania. Algumas práticas desenvolvidas no âmbito político que alimentavam as relações entre o Estado e os residentes em seu território, evidenciam populismo (IANNI, 1975), patrimonialismo (FAORO, 2008), coronelismo, filhotismo, mandonismo (LEAL, 1948) e o clientelismo (CARVALHO, 1997).

As contribuições e os reflexos dessas relações consistem na inversão cronológica e lógica da sequência descrita por Marshall no âmbito dos direitos no Brasil, pois, na Inglaterra, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. Segundo Carvalho (2002), primeiro vieram as liberdades civis garantidas por um Judiciário mais independente do executivo e, a partir dessas liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e Legislativo e pela ação destes e do congresso, votaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo executivo. Dessa forma, era considerado cidadão pleno o que gozava de todos os direitos - civis, políticos e sociais. No Brasil,

Primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito ao voto deu-se em outro período ditatorial, em que órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa de regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2002, p. 220)

O fato de os direitos sociais comporem a base da pirâmide gerou consequências para a democracia no Brasil; uma delas, a supervalorização do Poder Executivo. A implantação dos direitos sociais, no período ditatorial, quando o Legislativo estava fechado ou era decorativo, alimentou a imagem de um Executivo forte para a população. O governo aparece como a parte mais forte do poder, do qual vale a pena aproximar-se. Essa orientação para o Executivo consiste numa herança

da tradição portuguesa – o patrimonialismo. Assim, o Estado é visto como todo-poderoso, do ponto de vista negativo, como repressor e cobrador de imposto, e, do ponto de vista positivo, distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é orientada para a negociação direta e não pela mediação por representação (CARVALHO, 2002).

A tratativa da cultura política estatista, assim como a inversão, favoreceu a uma visão corporativista dos interesses coletivos, pois a distribuição dos benefícios sociais dependia da negociação e cooptação das categorias. A ausência de ampla organização autônoma da sociedade contribuiu para que interesses corporativos prevaleçam. A representação política não trabalhava para resolver grandes dificuldades da população.

O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediadores de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais. (CARVALHO, 2002, p. 224)

A retomada do processo democrático na década de 80 por meio da participação dos movimentos sociais e da mobilização popular garantiu, do ponto de vista político e jurídico, um conjunto de direitos expressos na Carta Magna de 1988. Por outro lado, a mesma década representou não só para o Brasil, mas para a maior parte dos países da América Latina, um desafio do ponto de vista político, econômico e social por conta do cenário internacional. Segundo Oliveira (2007), a financeirização do capitalismo, a mundialização do capital - a globalização -, abriu as fronteiras dos sistemas monetários e financeiros dos capitais nacionais.

O discurso que unia o fundamentalismo de mercado e o conservadorismo alcançou o apogeu na década de 80 com a ascensão de grupos políticos em países como Grã-Bretanha, EUA e Alemanha, colocando a reforma do estado de bem-estar como ponto central de sua estratégia de governo. A mistura entre conservadores modernizados, que conciliavam liberalismo e capitalismo, e seguiam o fundamentalismo de mercado, operava conforme as cartilhas da Escola Econômica de Chicago ou do Consenso de Washington. Para eles, os custos crescentes, o efeito de desestímulo das políticas sobre valores e comportamentos de indivíduos, grupos e empresas resultavam por inchar e imobilizar a administração pública e anunciavam a

urgência de uma reforma radicalmente desregulamentadora da política social (SOBOTTKA, 2006).

Dessa forma, o cenário internacional apresenta uma ameaça à cidadania, pois provocou e provoca mudanças nas relações entre Estado e sociedade. Dois pontos das mudanças são capazes de interferir: “a redução do papel central do Estado, como fonte de direitos e como arena de participação, e o deslocamento da nação como fonte principal de identidade coletiva” (CARVALHO, 2002, p. 225). No que diz respeito a isso, a redução do papel do Estado, frente aos organismos e mecanismos internacionais, tem impacto sobre os direitos políticos, assim como a necessidade de redução do *déficit* fiscal tem levado governos a realizar reformas comprometendo o estado de bem-estar.

No caso brasileiro, as reformas realizadas a partir do final da década de 1980 e intensificadas nos anos 1990 e início de 2000 interromperam o projeto de ampliação de políticas de bem-estar, o qual havia sido impulsionado pela Constituição de 1988. Os temas colocados pelos governantes conservadores e neoliberais enfatizavam a necessidade de governabilidade, sendo ignoradas as reivindicações de alguns atores sociais.

No contexto supracitado, outro aspecto relevante explicitado na Carta Magna, consiste nas diretrizes para o processo de descentralização político-administrativa no país. No momento em que ganha força a ideia do Estado mínimo proposto pelo modelo liberal, as políticas tidas como responsabilidade governamental são aquelas que, de certa forma, os municípios assumiram como: educação, saúde, saneamento, habitação e transporte público. Dessa forma, a descentralização consiste:

(...) na migração de parte do poder decisório, das atribuições, responsabilidades e recursos para fora dos limites do Governo, como é, por exemplo, o caso da municipalização (transferência de encargos, poderes e recursos para outra esfera de poder político-administrativo) e da utilização de organizações intermediárias da comunidade (associações, organizações voluntárias, conselhos comunitários, fundações privadas) como instrumentos de política pública. Este segundo tipo pode ser denominado de descentralização interinstitucional, na qual está frequentemente presente a figura da participação comunitária, dependendo do nível de responsabilidades e poderes redistribuídos pelo Governo. (FELICÍSSIMO, 1992, p. 10)

A municipalização traria maior autonomia ao poder público local, aproximando-o do cidadão, desvelando suas demandas, interesses e contribuindo para participação

nas esferas políticas. Mas o discurso de participação política não se traduziu nos estados e municípios em prática participativa no poder decisório compartilhado na administração pública. Por outro lado, quando o Estado encolheu suas ações na década de 1990, sem ampliar recursos para os municípios, assumindo o papel de regulamentador e fiscalizador, contribuiu para a transferência da responsabilidade para setores da sociedade civil organizada. Aliado a isso, novas institucionalidades – Associações, Organizações não Governamentais, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – deram origem a novas formas de participação na esfera pública. Essas ações trouxeram mudanças para os movimentos sociais, que “se enfraqueceram e tiveram que alterar suas práticas, serem mais propositivos-participando dos projetos das ONGs, e menos reivindicativos ou críticos, assim como perderam parte de sua autonomia” (GONH, 2011, p. 228).

O Brasil consiste num país complexo e repleto de contradições. Por um lado, é um país rico que possui longínquas fronteiras agrícolas, mão-de-obra qualificada com uma forte industrialização. Por outro lado, é um dos primeiros em desigualdade social, pois os 5% mais ricos detêm mais riquezas que os 50% mais pobres. Existem possibilidades de mudanças, exceto por uma cultura política predominantemente populista, elitista e autoritária, além de um conjunto de pessoas inseridas num processo severo de exclusão social (PENA-VEGA E NASCIMENTO, 2010).

## **2.2 Democracia e política: a institucionalização das formas de participação**

De nada adiantará limpar as águas do rio à sua  
passagem pela cidade se o foco contaminador  
estiver na nascente.  
José Saramago

A democracia admite uma pluralidade de concepções e interpretações, mas pode-se afirmar que sua operacionalização se dá de forma complexa nas sociedades, pois, “embora muitos estados possam ser democráticos, a história de suas instituições políticas revela a fragilidade e a vulnerabilidade das estruturas democráticas” (HELD, 1987, p. 1).

Segundo Schumpeter, em seu clássico livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1984), pode-se definir democracia como método político que permite ao



cidadão escolher periodicamente governos para agirem em seu benefício por meio do sistema eleitoral.

A democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões político legislativas e administrativas e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas. (SCHUMPETER, 1984, p. 304)

No sentido supracitado, a democracia se aplica no compromisso da escolha do governante pelo voto reduzindo-se à esfera representativa. Mesmo nessa modalidade, cabe destacar os limites nas escolhas dos representantes, haja vista que o eleitor não participa da seleção dos candidatos nomeados pelos partidos políticos.

Dessa forma, os processos eleitorais têm sido cada vez menos capazes de despertar o interesse dos cidadãos, à medida que se reduziram ao campo do “marketing” mais do que ao debate acerca dos problemas e potencialidades elencados nos programas de governo com propostas para a gestão do Estado.

“Escolher” representantes para o executivo e o legislativo nas eleições de quatro anos e ao final avaliar sua atuação para reelegê-los ou aqueles a eles ligados consiste numa forma limitada de exercer a democracia, o que não corresponde às demandas dos cidadãos. Saramago (2003) questiona a transferência de poder político no ato de votar e a separação entre os eleitos e os cidadãos, pois no quesito representatividade:

(...) se a democracia fosse, de facto, o que com autêntica ou simulada ingenuidade continuamos a dizer que é, o governo do povo, pelo povo e para o povo, qualquer debate sobre a questão de poder deixaria de ter sentido, uma vez que residindo o poder no povo, seria ao povo que competiria a sua administração, e, sendo o povo a administrar o poder, está claro que só o poderia fazer para o seu próprio bem e para a sua própria felicidade, pois a isso o estaria obrigando aquilo a que chamo, sem nenhum rigor conceptual, a lei da conservação da vida. (SARAMAGO, 2003, p. 9)

Ao se considerar os limites do modelo representativo e a relação entre os representantes que atuam como funcionários do Estado, o poder, o capitalismo e a neutralidade em relação aos conflitos, pode-se questionar:

Até que ponto os diversos aspectos e instrumentos do poder estatal dão uma função relativamente autônoma ao Estado com respeito ao curso do desenvolvimento capitalista e até que ponto os funcionários do Estado podem agir como entes totalmente neutros, ou mesmo árbitros autossuficientes nos conflitos de classe e intraclasses? (HARVEY, 2005, p. 94)

Embora a sociedade e os governantes, de certa forma, tenham empenhado luta e ações na promoção de direitos sociais, ambientais e humanos, contudo, não desafiam a lógica de mercado ou o modo dominante da ação estatal. Enquanto isso, os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro são priorizados em detrimento dos demais direitos (HARVEY, 2012).

No campo da democracia participativa, autores como Poulantzas (1980), Macpherson (1979), Dahl (1985) e Pateman (1992) expuseram suas contribuições acerca do debate. Pateman (1992) propõe uma democratização da vida cotidiana, à medida que enfatiza a necessidade de processos de autogestão nas fábricas, nas escolas, nas vizinhanças, como forma de romper com a alienação e de retomar a autonomia coletiva.

Outro aspecto relevante, além da autonomia no modelo democrático de Pateman (1992), refere-se ao processo pedagógico que advém do envolvimento político ao ampliar os horizontes dos sujeitos para além de sua vida particular. Nesse sentido, quanto maior a participação, mais os sujeitos precisariam de conhecimento e se envolveriam nas questões coletivas referentes à política e à sociedade e, assim, haveria aumento da capacidade de dialogar com os seus representantes e de exercer controle social.

(...) a existência de uma sociedade participativa significa que ele (o homem comum) estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional (...) e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua vida e o meio que o cerca. (PATEMAN, 1992, p. 146)

O desafio que se coloca na contemporaneidade, por uma série de razões, inclusive as já elencadas na construção da cidadania no Brasil (2.1), consiste em conciliar a democracia representativa com a participativa, pois a segunda só é possível à medida que haja “direitos iguais de gozar das condições para uma participação efetiva, compreensão iluminada e a definição da agenda política” (HELD, 1987, p. 257).

No caso brasileiro, ao invés de analisar a democracia como sistema consolidado, é preferível, segundo Coutinho (2000), adotar o conceito

“democratização”, que sugere processo histórico, não sendo possível considerá-la acabada e sem a participação da população.

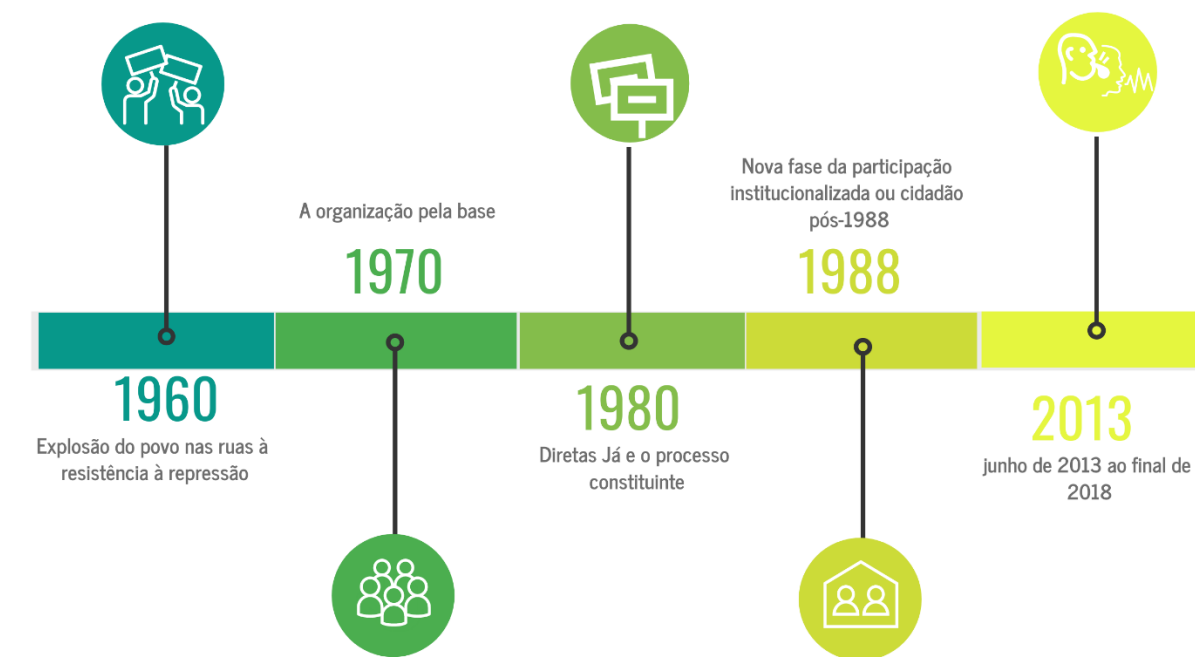
Só pode haver democracia para as grandes massas da população se elas forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão. Assim, a democratização é um valor universal sobretudo porque é um permanente desafio. Nunca poderemos chegar a um ponto que nos permita dizer que a democracia está acabada. A democracia é um processo que devemos conceber como em permanente construção. (COUTINHO, 2000, p. 131)

Ao analisar a participação no Brasil de 1960 a 2010, Gohn (2019) a subdivide em cinco ciclos de protestos políticos, movimentos e formas de participação da sociedade civil (Figura 9). No primeiro ciclo, a explosão do povo nas ruas em resistência à repressão é composto por três momentos: antes do golpe militar, a intensa participação de estudantes, trabalhadores e diversos grupos sociais por meio de greves e manifestações; após o golpe militar, setores da sociedade civil participaram de lutas de resistência e greves, e o movimento estudantil constituiu resistência cultural por meio de grupos clandestinos de esquerda; e o terceiro se deu a partir da instalação do AI-5 e a repressão às formas de participação.

No segundo ciclo de participação, lutas e movimentos na década de 70, a organização pela base, a resistência iniciada em 1964, intensificou-se pela restauração da democracia. Emerge uma categoria de participação no campo do associativismo civil, a participação popular em bairros e na periferia das grandes cidades, por meio da qual se experimentava a organização em diversos espaços da sociedade (bairros, sindicatos, movimento eclesial) como uma forma de resistência. Cabe destacar que o Estado iniciou um processo de fomento à participação das comunidades periféricas pautado na moral e cívica, incorporadas inclusive ao currículo escolar, pois incitava a participação cívica.

Os movimentos dos anos 1970 se opunham ao Estado, ao autoritarismo e ao capitalismo e lutavam por direitos sociais básicos e pela recuperação dos direitos, da cidadania e da democracia. O trabalho se ancorava nos fundamentos da educação popular freiriana.

Figura 9 - Os ciclos da participação no Brasil



Fonte: Adaptado de Gohn, 2019

O terceiro ciclo da participação na década de 1980 - “Diretas já” e o processo constituinte - é marcado pelo crescimento dos movimentos populares urbanos por meio das organizações de base e do avanço na organização social no trabalho, os sindicatos. Os movimentos socioculturais e identitários, mulheres, negros, Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero (LBGTQ) se destacavam nas mídias. Esses vários segmentos reivindicavam por melhorias nos bairros e localidades e pelo fim da ditadura, pelo retorno às eleições para presidente por meio das “Diretas já”. Destacam-se também os movimentos rurais na luta pela terra.

No quarto ciclo de movimentos sociais no Brasil: nova fase da participação institucionalizada ou cidadã pós-88, há um deslocamento do movimento dos atores da sociedade civil para múltiplos atores das políticas públicas e construção de novos canais de participação institucionalizada na Constituição de 1988. Isso decorre a partir da saída dos militares do poder e da mudança do significado da sociedade civil, pois, a partir da abertura de novos canais de participação e de representação política promovida pelos governantes, a partir das pressões populares, os movimentos sociais perderam a centralidade sobre os discursos da participação. Houve uma fragmentação dos movimentos sindicais e de bairro e surge uma pluralidade de novos atores decorrentes das novas formas de associativismo emergentes no ciclo anterior, que exigem a institucionalização para participação nos novos pactos políticos. Antigos

e novos atores centralizaram as ações na implementação de direitos conquistados por meio das políticas públicas.

Apesar da retomada do processo democrático no Estado brasileiro e da Constituição de 1988, construída a partir da participação popular, e que assegura os direitos fundamentais, cabe destacar “a existência de uma cultura política que se mantém ao longo do autoritarismo, sugerindo um entendimento da democratização como um processo mais longo de transformação da cultura política e das relações Estado-sociedade” (AVRITZER, 1995, p. 109-110).

A Constituição de 1988 trouxe o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Os dois primeiros, utilizados de forma rara no país em nível nacional (1988-2010), a saber: plebiscito sobre o sistema de governo em 1993, referendo que rejeitou a proibição de comercialização da arma de fogo. Em relação à iniciativa popular<sup>35</sup>, em 1999 foi aprovada a Lei Anticorrupção (Lei nº 9.840); em 2005, a lei de criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação e Interesse popular (Lei nº 11.124); em 2010, a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº. 135) (GOHN, 2019).

As liberdades democráticas foram o maior ganho da Constituição. Sem elas, as manifestações de 2013 não teriam sido possíveis, por conta da garantia das liberdades de opinião, manifestação e organização. Além disso, as liberdades individuais avançaram a partir da criminalização da tortura, da pena de morte e da organização de sistemas nacionais de gestão participativa das políticas públicas, ampliadas em legislações posteriores (Lei Orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto das Cidades, dentre outras), com a participação da sociedade civil (GONH, 2019).

Na década 90, num cenário marcado pela fragmentação do Estado, amplia-se o espaço público não estatal, os fóruns, os conselhos, as redes e as articulações da sociedade civil e os representantes do poder público para a gestão da coisa pública em atendimento às demandas sociais, enquanto parte da questão social passa a ser ordenada segundo critérios da administração pública. Assim, a demanda por participação pretendeu democratizar a gestão da coisa pública, a fim de que não fossem atendidas apenas as demandas emergenciais.

---

<sup>35</sup> Para que um projeto de lei de iniciativa popular seja submetido, é necessária a assinatura de 1% dos eleitores o que corresponde a quase 1,5 milhões de pessoas, tendo em vista que o Brasil registrou 147.918.483 eleitores em 2020 (TSE, 2020).

A retomada das ruas em junho de 2013 deu início ao 5º ciclo de protestos, período emblemático, no qual o modelo de participação institucional apresentou limites e gerou descontentamentos. Os protestos ocorridos em 12 capitais e outras cidades se transformaram em revolta popular de massa com participação significativa dos jovens. A democracia se abriu para novos movimentos e grupos que afetaram as relações político-partidárias, e se integraram a elas. A democracia foi tensionada, direitos foram preconizados e espaços de participação, reduzidos, nos últimos anos a partir da ascensão de grupos conservadores ao poder.

Partindo dessa análise proposta pela Gohn, argüimos: se a Constituição de 1988 garante o direito ao ambiente equilibrado, como e em quais espaços é possível participar da gestão ambiental pública, tendo em vista o jogo democrático? E, por que, apesar de todas as limitações, vale a pena participar das decisões do Estado?

Na perspectiva brasileira, a participação ganha garantia constitucional com a Carta Magna de 1988, ao apresentar possibilidades de participação da sociedade civil que refletem conquistas para o exercício da democracia (Quadro 13).

Quadro 13 - Espaços/formas de controle social

| Tipo de espaço/forma de participação/controle social | Características   |
|--|---|
| CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS             | <p><b>Conselhos Gestores de Programas Governamentais</b>, como merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental e crédito;</p> <p><b>Conselhos de Políticas Setoriais</b>, por meio da elaboração, implantação e controle das políticas públicas, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, como Saúde, Educação, Ambiente e Cultura; e</p> <p><b>Conselhos Temáticos</b>, acompanham ações governamentais referentes a temas transversais acerca dos direitos dos indivíduos e da sociedade, como direitos humanos, violência, discriminação contra a mulher, contra o negro, dentre outros.</p> |
| AÇÃO CIVIL PÚBLICA                                   | É um "processo" utilizado mediante representação do Ministério Público ou por meio de Associações legalmente constituídas há pelo menos um ano. Não há cobranças de custas, honorários periciais ou quaisquer outras despesas.  |
| MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO                        | Serve para proteger direito, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público. Pode ser impetrado por partido político ou por organização de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano.   |

|                           |  |
|---------------------------|--|
| MANDADO DE INJUNÇÃO       | Pode ser usado quando na falta de norma regulamentadora que possa tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais.   |
| AÇÃO POPULAR              | Todo cidadão, individualmente, pode entrar com uma ação popular no Poder Judiciário, basta que um direito ou interesse público esteja sendo lesado. A ação popular confere ao povo a legitimidade para defender, via Poder Judiciário, o interesse público. É a garantia dos direitos coletivos. Ela se reserva à proteção do patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio-ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.  |
| COMISSÕES                 | São órgãos fiscalizadores compostos por representantes das partes interessadas, servindo como intermediárias para tratar de assuntos que envolvam interesses comuns.   |
| ORÇAMENTO PARTICIPATIVO   | O Orçamento Participativo surge da necessidade da interação entre a participação popular e a participação governamental para que a comunidade possa opinar e decidir como aplicar/canalizar recursos para áreas que verifique que precisam ser priorizadas.  |
| AUDIÊNCIA PÚBLICA         | Uma audiência pública é o procedimento de consulta à sociedade ou a grupos sociais interessados em determinado problema ou que estejam potencialmente afetados por determinado projeto. Nela, a população pode se manifestar, todavia não há garantia que suas sugestões serão acatadas. São exemplos: audiências para participação das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e para prestação de contas, para elaboração/revisão do Plano Diretor, licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de impactos, dentre outras. |
| CONFERÊNCIAS              | Visa avaliar e propor diretrizes para a política (...) nas três esferas de governo e por meio dos conselhos enquanto instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo, com composição paritária entre os representantes dos segmentos dos usuários, que congregam setores organizados, na sociedade civil e nos demais (gestores públicos, filantrópicos e privados e trabalhadores).  |
| REFERENDO                 | Consulta popular sobre assunto de grande relevância, no qual o povo manifesta-se sobre uma lei já constituída, ou seja, é uma votação convocada após a aprovação do ato, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta.   |
| PLEBISCITO                | Manifestação popular expressa por meio de voto, próprio para a solução de algum assunto de interesse político ou social. A população se expressa contra ou a favor a lei já elaborada.   |
| LEI DE INICIATIVA POPULAR | A partir da assinatura de 1% do eleitorado é possível apresentar um projeto de lei ao legislativo.   |

Fonte: Adaptado de Cunha, 2003; BRASIL, 1988.

Espaços como conselhos, conferências, comissões, orçamento participativo e audiências públicas exigem que a participação seja dotada de elementos burocráticos que colocam requisitos, muitas vezes, obstáculos, que comprometem o acesso de

grupos sociais sem vínculo institucional, como o caso de coletivos sem Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ)<sup>36</sup>.

O controle social pode ser realizado por meio de recursos a outros órgãos públicos ou ações, a fim de identificar a situação pública, reivindicar ou denunciar a violação de direitos: Ministério Público, Tribunal de Contas, Procon, Defensoria Pública, Legislativo, dentre outros (CUNHA, 2003).

O controle social consiste num elemento fundamental para o fortalecimento da democracia participativa, pois, por meio dele, é possível monitorar as ações governamentais e a execução das políticas públicas. Bravo e Souza (2002), ao analisarem a situação dos conselhos de saúde, apontam uma tendência neoconservadora da política que questiona a democracia participativa em detrimento da representativa, na tentativa de manter apenas esta última.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (a Lei nº 101 de 04 de maio de 2000), complementada pela Lei nº 131/2009, e a Lei de Transparência (lei nº 12527 de 18 de novembro de 2011) estabelecem medidas a fim de que o poder público crie mecanismos de participação no planejamento e de monitoramento e controle das políticas públicas, como as audiências e a publicação de relatórios orçamentários, a fim de facilitar o acesso e a compreensão da população acerca da gestão fiscal<sup>37</sup>.

Os Portais Públicos de Transparência originam-se da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Conhecida como a Lei de Acesso à Informação, visa garantir ao cidadão informações sobre a gestão pública, conforme o art. 7:

- I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

---

<sup>36</sup> Para concorrer a assentos nos conselhos municipais, participar de audiências públicas do orçamento municipal, na maioria das vezes, é exigido que os sujeitos estejam vinculados a instituições; por isso numa é uma exigência a apresentação de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), estatuto de criação da instituição, ata da última eleição, quando se trata de associação. Nesse sentido, os grupos só conseguem participar se estiverem organizados por meio de instituições e, ainda, se esta possuir documentação regularizada. No Brasil, algumas Câmaras de Vereadores e Conselhos, como, por exemplo, os de juventude, têm se adequado à realidade dos coletivos juvenis e considerado a candidatura sem a apresentação desses documentos.

<sup>37</sup> O art. 48. da Lei de Responsabilidade Fiscal descreve os instrumentos de transparência da gestão fiscal para ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).



III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

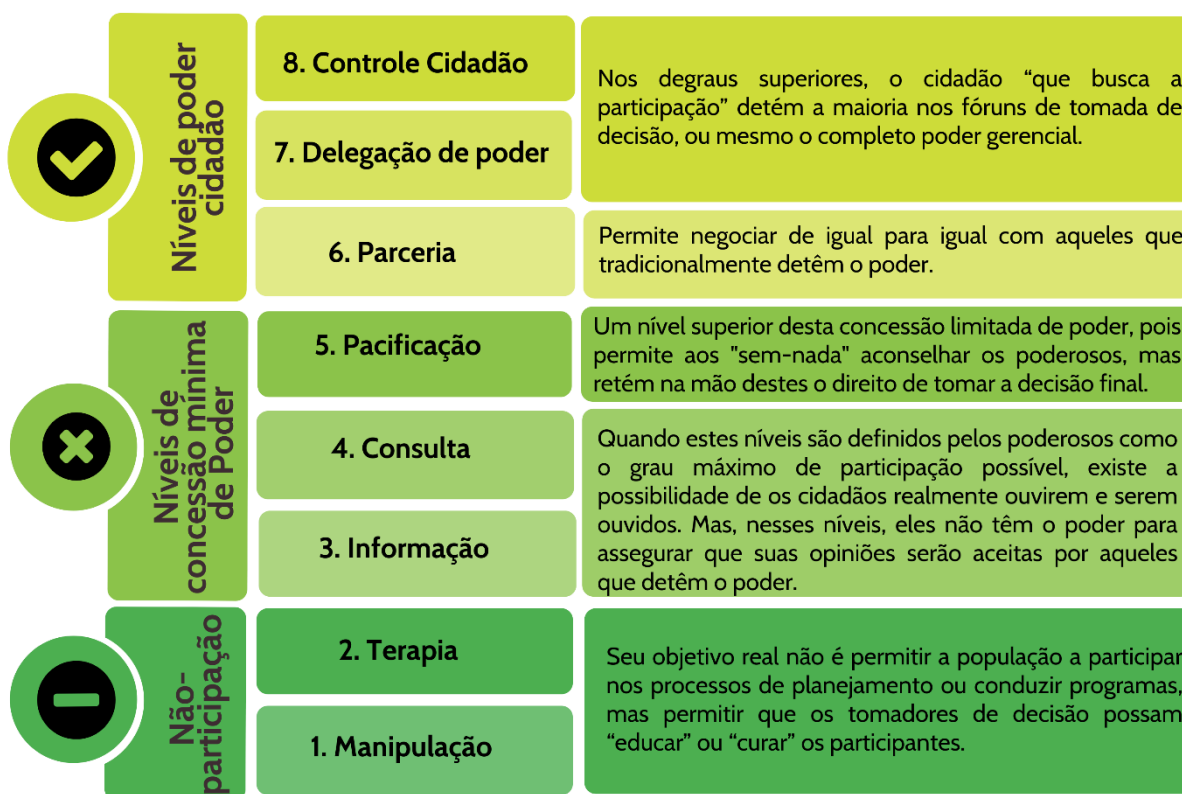
b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.” (BRASIL, 2011)

Além dos obstáculos referentes aos elementos da burocracia e dificuldades de organização, ainda é necessário que os grupos compreendam as políticas públicas e o orçamento público, a fim de que efetivem a participação nos espaços de controle social, pois “(...) têm-se como desafio que esses não se tornem mecanismos de formação de “consentimento ativo” das classes subalternas em torno da conservação das relações vigentes de domínio da classe dominante” (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 8).

O fato de frequentar continuamente espaços formais voltados para a participação com representantes do poder público não significa que haverá aceitação acerca das intervenções realizadas pelos grupos sociais sobre as reivindicações de suas demandas e sugestões de mudanças, pois a tomada de decisões pode permanecer centralizada sem que a partilha de poder seja efetivada, ou, ainda, limitar o espaço de deliberação ao de escuta.

Segundo Arnstein (2002, p. 4), a participação consiste na redistribuição de poder que permite aos cidadãos, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, serem ativamente incluídos no futuro. Para a autora, existem níveis de participação (de 1 a 8), e nem todos representam a participação, pois de 1 a 2 se estabelece uma relação de manipulação e terapia; de 3 a 5, níveis mínimos de concessão de poder a partir de informações, consulta e pacificação; e, de 6 a 8, níveis de poder por meio de parceria, delegação de poder e controle do cidadão (Figura 10).

Figura 10 - Os degraus da participação



Fonte: ARNSTEIN, 2002

Nesse caso, frequentar os espaços de controle social não garante o atendimento das demandas dos grupos sociais organizados, por isso a incidência nas políticas públicas compreendidas, como destaca Carreira (2007), como processo de "influenciar", "alterar rumos" e "gerar impactos no processo de tomada de decisão", relacionados ao desenvolvimento, à avaliação, à correção e ao monitoramento de políticas públicas, é fundamental.

incidência no ciclo de uma política pública (criação, construção, implementação, monitoramento, avaliação e correção/ajustes) vinculada a áreas específicas ou não;  
 incidência para a construção de uma esfera pública institucionalizada de participação, explicitação de diferentes agendas e negociação de pautas públicas;  
 incidência para barrar retrocessos na legislação ou em políticas públicas já em implementação, evitando o comprometimento de conquistas sociais. (CARREIRA, 2007, p. 80)

Além da criação das políticas públicas, barrar atrasos referentes a direitos sociais já garantidos consiste num aspecto relevante em tempos de ameaças e retrocessos. Por isso, a articulação com o controle social é fundamental, à medida que realiza o

monitoramento, e a fiscalização das políticas públicas garante o acesso às informações e a possibilidade de intervir.

Segundo Loureiro (2005), a perspectiva não-formalista da democracia<sup>38</sup> se baseia na valorização da cidadania, da diversidade cultural e da justiça social; por isso, não se ancora apenas na garantia jurídica de participação na política, mas:

(1) a segurança de que as pessoas tenham o justo acesso ao que é socialmente produzido (bens de uso, conhecimentos, tecnologia etc.) e à base natural vital (água, terra, ar etc.), possibilitando uma vida digna, sustentável e ambientalmente equilibrada; e (2) a condição efetiva de se organizar coletivamente, atuar na definição do próprio arranjo das instituições da sociedade que configuram formas econômicas específicas de se produzir, consumir, distribuir e legitimar culturas (LOUREIRO apud WOOD, 2003)".

Segundo Layrargues (2002), o maior desafio e a tarefa prioritária da educação no processo de gestão ambiental consistem na possibilidade de, sem negar os conflitos existentes, mas mediando-os democraticamente, instaurar acordos consensuados entre os agentes sociais, por meio da participação, do diálogo, do exercício e da construção da cidadania.

Por fim, não é possível visualizar, numa sociedade democrática, a prática da gestão ambiental sem a presença do Estado e da sociedade civil. No terreno da gestão ambiental, Poder Público e sociedade civil não se opõem, mas se complementam. Portanto, devem trabalhar preferencialmente em ações compartilhadas, a partir de objetivos comuns (QUINTAS, 2005).

### **2.3 A participação das juventudes no estado democrático de direito**

O presente estudo se volta para a participação dos jovens na gestão ambiental, e, para isso, analisar o conceito de juventude constitui uma etapa fundamental. Segundo Oscar Dávila (2005, p. 12), "por trás de toda política se encontra uma noção determinada dos sujeitos a quem se destina e suas problemáticas concretas, e dependerá dessa noção o tipo de políticas e programas que se geram como resposta".

---

<sup>38</sup> Para o autor, a "formalista" corresponde à democracia liberal, pois "ênfatisa as garantias jurídico-institucionais da igualdade e as liberdades individuais, não assegurando condições socioeconômicas que indiquem processos igualitários e o justo acesso aos direitos sociais definidos constitucionalmente" (LOUREIRO, 2005, p. 39).

A compreensão da juventude abarca várias perspectivas: faixa etária, geração, um período da vida, um contingente populacional, uma categoria social. Todas essas demarcações se conectam, de algum modo, à dimensão de fase do ciclo vital entre a infância e a maturidade. Ainda que os limites etários não possam ser definidos rigidamente<sup>39</sup>, há uma correspondência com a faixa de idade. Para análises demográficas, é a partir dessa dimensão também que ganha sentido a proposição de um recorte de referências etárias.

As políticas de proteção delimitadas, na década de 90, para as juventudes até 17 anos, mostraram-se insuficientes devido ao cenário excludente, principalmente no que se refere à educação, trabalho e aumento da violência.

As respostas que estavam sendo produzidas no sentido da formação e preparação para uma vida adulta futura não se mostraram suficientes para dar conta dos dilemas vividos nos processos de busca de construção da inserção, da experimentação, da participação, que se colocam com muito mais intensidade nesta fase da vida do que para a infância e primeira adolescência. É nesse sentido que o tema da juventude, para além da adolescência, se coloca como um novo problema político no país, demandando novos diagnósticos e respostas no plano das políticas. (DÁVILLA, 2005, p. 7)

Assim, alarga-se o conceito de juventude a partir de diferentes referências e as políticas para o segmento, o que denota atenção em relação ao fato de que “não se deve incidir no erro de falar de jovens como se fossem uma unidade social, um grupo constituído, dotado de interesses comuns, e relacionar esses interesses a uma faixa etária” (BOURDIEU, 1983, p. 43).

Segundo Morch (1996, apud FREITAS, 2005, p. 12), o conceito de juventude, como categoria, consiste numa construção histórica, que responde a condições sociais específicas decorrentes de mudanças sociais que produziram a emergência do capitalismo, o qual contribuiu para o denominado espaço simbólico que tornou possível o surgimento da juventude. Dessa forma, a juventude é conceituada como uma categoria etária (nos estudos sociodemográficos), como etapa de

---

<sup>39</sup> Os países adotam inclusive idades diferentes para definir o segmento juvenil, a saber: entre 7 e 18 anos em El Salvador; entre 14 e 28 na Colômbia; entre 12 e 35 na Costa Rica; entre 12 e 29 no México; entre 14 e 30 na Argentina; entre 15 e 24 na Bolívia, Equador, Peru, República Dominicana; entre 15 e 25 na Guatemala e Portugal; entre 15 e 29 no Chile, Cuba, Espanha, Panamá e Paraguai; entre os 18 e 30 na Nicarágua e, em Honduras, a população jovem corresponde aos menores de 25 anos (CEPAL e OIJ, 2008, p. 290-291). Isso demonstra a inexistência de parâmetros fixos.

amadurecimento (áreas: sexual, afetiva, social, intelectual e físico/motora) e como sub-cultura<sup>40</sup>.

Na primeira década de 2000, a partir de mobilizações iniciadas em anos anteriores pelos movimentos sociais, somada a atuação de pesquisadores e formuladores de políticas públicas<sup>41</sup>, os jovens ganham agenda pública com a inclusão do segmento na Constituição de 1988, com a criação da Lei 11.129/2005, com a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), com o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem<sup>42</sup>. Essas conquistas marcam a criação da Política Nacional de Juventude.

Concomitante à elaboração do Estatuto da Juventude, o Plano Nacional de Juventude (Projeto de Lei 4.530 de 2004)<sup>43</sup> reúne, além do trabalho realizado pelo Comitê Interministerial da Política de Juventude, diretrizes a partir das Conferências Nacionais de Juventude (2008, 2011 e 2015), promovidas pela Secretaria Nacional de Juventude. As discussões referentes ao plano se iniciaram em 2004, contudo não avançaram como as demais iniciativas. Apesar de o texto ter sido atualizado em 2017, ainda não foi aprovado, e tramita na Câmara dos Deputados há 16 anos (Guia de Políticas Públicas de Juventude, 2006).

No que concerne ao reconhecimento do jovem como sujeito de direito, destaca-se a inclusão da categoria jovem no capítulo VII em julho de 2010, da Emenda Constitucional 65, que dá nova redação ao Artigo 227 da Constituição Federal “Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso” (BRASIL, 1988). A alteração criou condições para aprovação do projeto de lei na Câmara dos Deputados,

---

<sup>40</sup> O uso do conceito de subcultura não tem sido consensual, existindo inúmeras discussões em torno da sua utilização como forma de categorizar a formação e desenvolvimento de grupos, de jovens ou não.

<sup>41</sup> Em 2004, formou-se um grupo interministerial coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República e composto por 19 ministérios, que levantou os principais programas federais para esse segmento populacional e realizou um diagnóstico da situação dos jovens brasileiros. Um dos resultados constituiu a definição da Política Nacional de Juventude, cuja implementação é coordenada pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República (Guia de Políticas Públicas de Juventude Brasília, 2006).

<sup>42</sup> Em sua versão inicial o Projovem atendia jovens até 25 anos. A partir da aprovação da Lei 11.692/2008, o Projovem foi reformulado e passou a atender jovens até 29 anos. O Programa passou a ser regido em modalidades executadas por diferentes ministérios: a) Projovem Adolescente - MDS; b) Projovem Trabalhador - MTE; c) Projovem Campo - MEC/MDA e d) Projovem Urbano - sob a coordenação SNJ/SG/PR em gestão compartilhada com o MEC, MDS e MTE.

<sup>43</sup> Em 2003, constituiu-se a primeira Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude na Câmara Federal (CEJUVENT) que realizou 27 audiências públicas pelo Brasil, realizou uma Conferência Nacional em Brasília e promoveu visitas internacionais, assim como elaborou documentos que serviriam de base para a construção de marcos legais (uma Emenda Constitucional, o Plano Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude).

referente ao Estatuto da Juventude e os e ao Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE (Lei nº 12.852 de 5 de agosto de 2013) alterada pelo Decreto nº 9.306, de 15 de março de 2018<sup>44</sup>, pelo Decreto nº 9.974, de 2019<sup>45</sup> e Decreto nº 10.226, de 2020<sup>46</sup>.

Vista como categoria etária, algumas considerações podem ser feitas de acordo com os contextos sociais e os fins com que se deseja utilizar a dimensão sociodemográfica. Tem-se utilizado a faixa etária entre os 12 e os 17 anos para designar a adolescência; e para a juventude, segundo a Política Nacional de Juventude entre os 15 e os 29 anos de idade, dividindo-se em três subgrupos etários: de 15 a 19 anos, de 20 a 24 anos e de 25 a 29 anos.

Para além do que determina a política pública em relação à imagem acerca dos jovens, ao longo do processo histórico de construção e vivências da categoria juventude, eles foram vistos de muitas formas diferentes e até mesmo antagônicas. Diversas imagens estão associadas aos jovens, as quais variam de potência criativa, rebeldia, transgressão, inconformismo, aventura, beleza e até indolência. Essas construções se dão conforme as expectativas que lhes são atribuídas e em relação aos papéis que lhes são confiados pelos adultos: trabalho, estudo e cuidado nos afazeres domésticos. Esses papéis sociais são estabelecidos de acordo com as condições de vida, valores culturais e expectativas dos grupos socioeconômicos aos quais pertencem. No caso dos jovens há uma interpretação equivocada do seu perfil revolucionário por natureza.

Quando eu era jovem, a crença corrente era de que a juventude é progressista por índole. Desde então isto revelou-se falso, pois aprendemos que movimentos reacionários ou conservadores também podem formar organizações juvenis (...) A juventude não é conservadora nem progressista

---

<sup>44</sup> Dispõe sobre o Sistema Nacional de Juventude, instituído pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Apesar de a lei listar as competências de cada ente em relação à implementação do sistema, o decreto cria requisitos para distrito federal, estados e municípios para assinatura do termo de adesão ao SINAJUVE, além de detalhar sua composição.

<sup>45</sup> Altera o Sistema Nacional de Juventude instituído pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, no que se refere ao órgão responsável pela realização da Conferência Nacional de Juventude, antes a Secretaria de Governo da Presidência da República para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e convoca a 4ª Conferência Nacional de Juventude em dezembro de 2019. Todavia, em função da Pandemia referente à Covid-19, foi adiada sem data até a finalização deste trabalho.

<sup>46</sup> Altera o Sistema Nacional de Juventude ao modificar, entre outros, os requisitos para assinatura do termo de adesão ao sistema deixando de exigir a criação de planos de juventude com a participação da sociedade civil, além da previsão orçamentária para sua execução; retira da integração do SINAJUVE o Comitê Interministerial da Política de Juventude; bem como atribui a realização da Conferência Nacional de Juventude, a coordenação do SINAJUVE e a Secretaria Nacional de Juventude ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

por índole, porém é potencialidade pronta para qualquer nova oportunidade. (MANNHEIM, 1961, p. 40)

Segundo o sociólogo alemão Mannheim (1978), a juventude consiste numa força transformadora na modernidade, independente do seu sentido progressista ou conservador. Isso acontece porque, conforme a análise de Quintas (2002, p. 82), “as pessoas não nascem participativas como nascem respirando. Ser participativo não é uma conduta social automática dos indivíduos. É algo que se aprende somente na prática e sob certas condições”. A participação não é algo dado, mas construído.

No Brasil, poucos estudos examinam a questão da participação política e social dos jovens. A pesquisa sobre o perfil da juventude brasileira realizada pelo Instituto da Cidadania (ABRAMO & BRANCO, 2005) apontou alguns aspectos das relações entre política e juventude: apenas 15% de jovens participam de quaisquer atividades de grupo no bairro e na cidade, mesmo que 37% dos jovens reconheçam que a política “influi muito” em suas vidas. Com relação à “confiança nas instituições”, a maioria dos jovens, 83%, confia totalmente na família; já nos partidos políticos, o valor é de apenas 3%.

Em estudo da Agenda Juventude Brasil, realizado em 2013, com 3.300 jovens de 15 a 29 anos de todo o Brasil, conduzido pelo Secretaria Nacional da Juventude, no que diz respeito às formas de participação, 44% dos jovens relataram a “atuação em coletivos que se organizam em torno de uma causa” e 35%, a “atuação em conselhos, conferências, audiências e outros canais de participação desse tipo”. Outros 34% incluem a atuação via “internet, opinando e cobrando políticos e governantes” e 30% referem-se à “atuação em partidos políticos” como forma de ação política potente para melhorar problemas no país. Ainda no campo da política, dentre as preocupações dos jovens, a sétima se refere à administração política no Brasil. Bem como 54% dos jovens de 15 a 29 anos consideram a participação política muito importante. Quando foram questionados sobre a questão que mais incomoda no Brasil, em primeiro lugar, destacou-se “a corrupção”. Quando questionados sobre o que há de mais positivo no Brasil, “ter democracia” ocupou o quarto lugar (Agenda Juventude Brasil, 2013).

Segundo Novaes (2005), a participação dos jovens se configura em cinco temas atuais: 1 - As apropriações juvenis do ideário ecológico; 2 - Os novos sentidos do casamento entre “educação e trabalho”; 3 - As novas versões das lutas pelos

Direitos Humanos; 4 - A Arte e a Cultura na construção do espaço público; e 5 - Os efeitos e as potencialidades das novas tecnologias de informação. Esses temas, com diferentes pesos e ênfases, são recorrentes em diferentes espaços de participação juvenil, e suas diferentes formas de organização “significa[m] admitir uma inédita combinação entre as noções de direitos-de-cidadania/ações-pela-inclusão-social/sentimentos-de-solidariedade” (NOVAES, 2005, p. 3).

Outra tendência de ampla importância para o cenário de juventude e participação é a disposição ao voluntariado. Historicamente, o princípio do voluntariado ganhou grande destaque e atraiu numerosos jovens como forma de posição frente aos problemas coletivos (BRANCO; ABRAMO, 2005).

Ainda no campo da participação política, no que se refere a uma possível “apatia juvenil”, haveria um afastamento da juventude das frentes clássicas, como sindicatos e partidos políticos ou da disputa política eleitoral, principalmente por problemas de gestão ligados à corrupção e à falta de transparência das instituições. Há uma tendência em comparar os jovens das décadas de sessenta e setenta com os atuais e atribuir-lhes diferenças consideráveis quanto à participação política, considerando as últimas gerações sem interesse. Mas essa postura não advém apenas dos jovens, também se manifesta nos demais segmentos populacionais em virtude das instituições e suas dinâmicas (ABRAMOVAY, CASTRO, LIMA, PINHEIRO E RODRIGUEZ 2004, p. 31).

Por outro lado, encontramos a preferência dos jovens por campos identitários atrelados a gênero, raça, ecologia, direitos sexuais e digitais e os movimentos culturais (como o Hip-Hop). Assim, participam de redes virtuais, grupos de estudos, fóruns mundiais e ONGs. Para muitos, isso tem representado uma nova configuração da prática política juvenil.

A questão ambiental ganha força entre os jovens, dentre os temas pelos quais se interessam em participar, e inclusive consta no Estatuto da Juventude<sup>47</sup> e consequentemente na Política Nacional de Juventude, que gerou o Programa Juventude e Meio Ambiente<sup>48</sup>, e fomentou a criação e formação de Coletivos Jovens

---

<sup>47</sup> Compõem os eixos preconizados no estatuto: Participação Social; Educação; Trabalho e Renda; Diversidade; Saúde; Cultura; Comunicação; Desporto; Mobilidade; Meio Ambiente; e Segurança Pública.

<sup>48</sup> O programa surgiu em 2005 como uma estratégia do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental (MEC e MMA) “para estimular, ampliar e potencializar o debate e a ação socioambiental das juventudes brasileiras. Foi formulado a partir da sistematização de uma pesquisa realizada em 2004/2005 com mais de 150 jovens integrantes dos Coletivos Jovens de Meio Ambiente – os CJs – de



de Meio Ambiente (CJs), Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente<sup>49</sup>, Rede de Jovens pelo Meio Ambiente (REJUMA) bem como a realização de encontros e conferências infanto-juvenis de meio ambiente.

As conferências nacionais de juventude se confirmaram como espaço de debate sobre os anseios dos jovens em relação ao meio ambiente. As três conferências realizadas abarcaram as reivindicações das juventudes e o pleito ao direito elencado no art. 34 do Estatuto da Juventude: “O jovem tem direito à sustentabilidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, e o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e as futuras gerações” (BRASIL, 2013).

No campo ambiental, Loureiro e Cunha (2005) afirmam que a Constituição de 1988 suscitou a necessidade de espaços de participação referentes à definição e fiscalização de políticas públicas, inclusive as ligadas ao ambiente. Somado a isso, o “efeito Rio 92” fez surgir conselhos, comitês de bacias, Agendas 21, coletivos jovens que vêm contribuindo para a capilarização e a consolidação da participação popular em diversas esferas de consulta e decisão. Entretanto, a construção e o funcionamento desses coletivos impõem desafios para a efetiva implementação da gestão participativa no uso e na distribuição dos bens naturais, principalmente em relação ao acesso e intervenção dos grupos sociais nesses espaços, pelos quais os interesses estão pauta.

#### **2.4. O licenciamento federal de petróleo e gás, as suas condicionantes e a participação**

O licenciamento ambiental foi instituído em 1981, por meio da Política Nacional de Meio Ambiente. No decorrer dos anos, um conjunto de normativas sob gestão da União, Estados e Municípios baliza o procedimento para projetos e empreendimentos que visam a exploração dos recursos naturais e seus respectivos impactos.

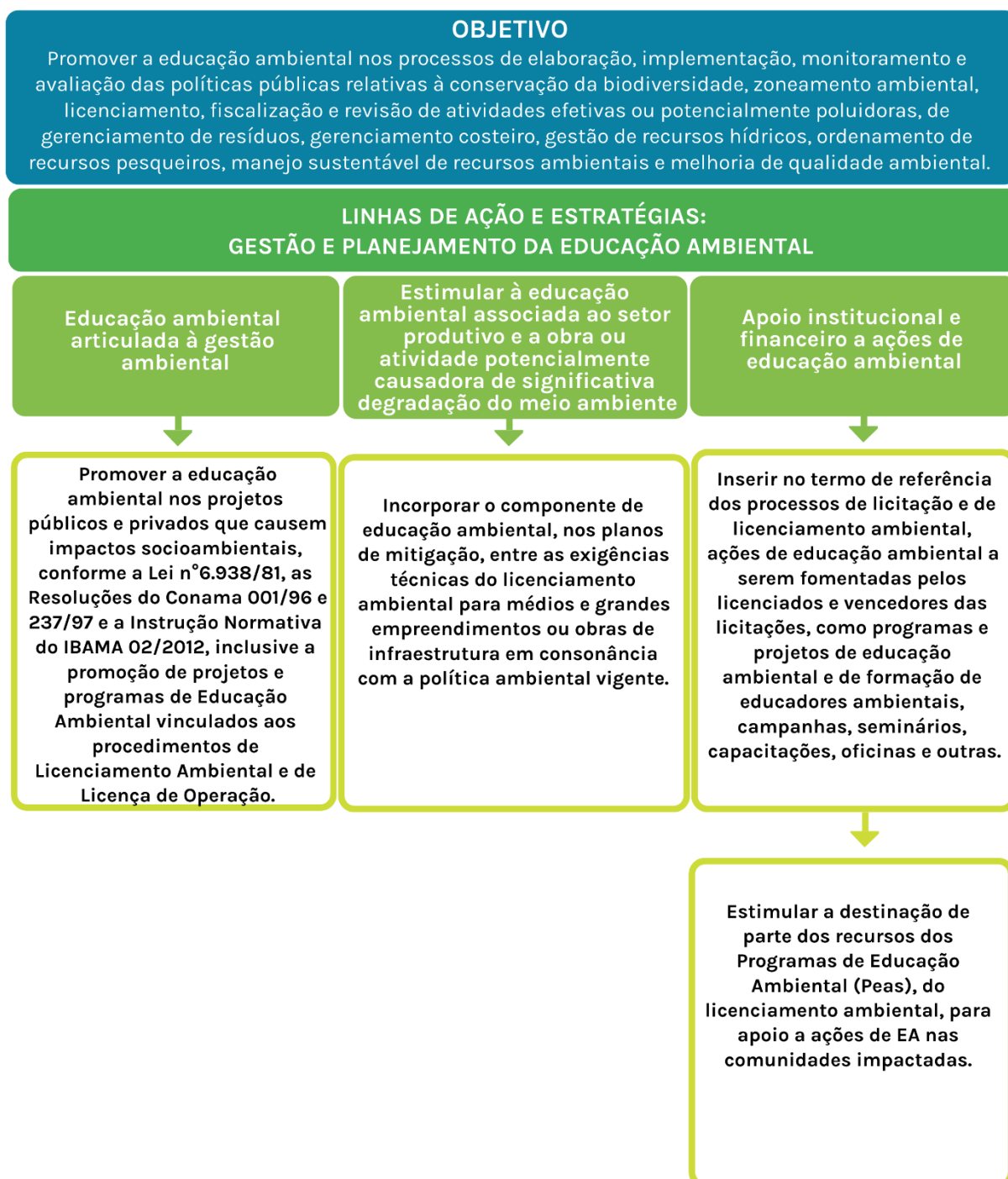
---

todo o país”. Vale destacar, que antes do programa, já havia a iniciativa de criação e implantação dos Coletivos Jovens de Meio Ambiente (CJs), em 2003, no âmbito do processo de mobilização da I Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente (MMA, MEC, 2007).

No que se refere aos critérios e tipos de atividades e de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, a Lei Complementar nº 140/11, art. 7º, inciso XIV, e o Decreto nº 8.437/15 estabelecem, sob competência do Ibama (órgão fiscalizador da União), o licenciamento ambiental de várias atividades e de empreendimentos, dentre eles, a exploração e produção de petróleo e gás.

No que se refere à educação ambiental no licenciamento federal, o Pronea, dentro da Linha Gestão e Planejamento da Educação Ambiental (Figura 11), aponta diretrizes voltadas para a educação ambiental nos projetos públicos e privados que causem impactos socioambientais; a incorporação da EA nos planos de mitigação como exigência técnica para médios e grandes empreendimentos; além da inserção no termo de referência nos processos licitatórios de programas e projetos de educação ambiental (BRASIL, 2018).

Figura 11 - EA no Licenciamento Ambiental segundo o PRONEA



Fonte: Adaptado do ProNea, 2018.

No caso do licenciamento ambiental para a exploração de petróleo e gás<sup>50</sup>, foco deste estudo, o Ibama, por meio da Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA 001/10, propõe diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas

<sup>50</sup> Cada área do licenciamento ambiental construiu diretrizes específicas para os projetos de educação ambiental. Isso quer dizer que as diretrizes no licenciamento para a exploração de petróleo e gás não se aplicam a de minérios, por exemplo.

de educação ambiental desenvolvidos regionalmente por bacia de produção de petróleo e gás. O documento aponta, dentre outros aspectos, as linhas de atuação para os projetos de educação ambiental a compor o programa (Figura 12).

Figura 12 - Linhas de ação do Programa de Educação Ambiental

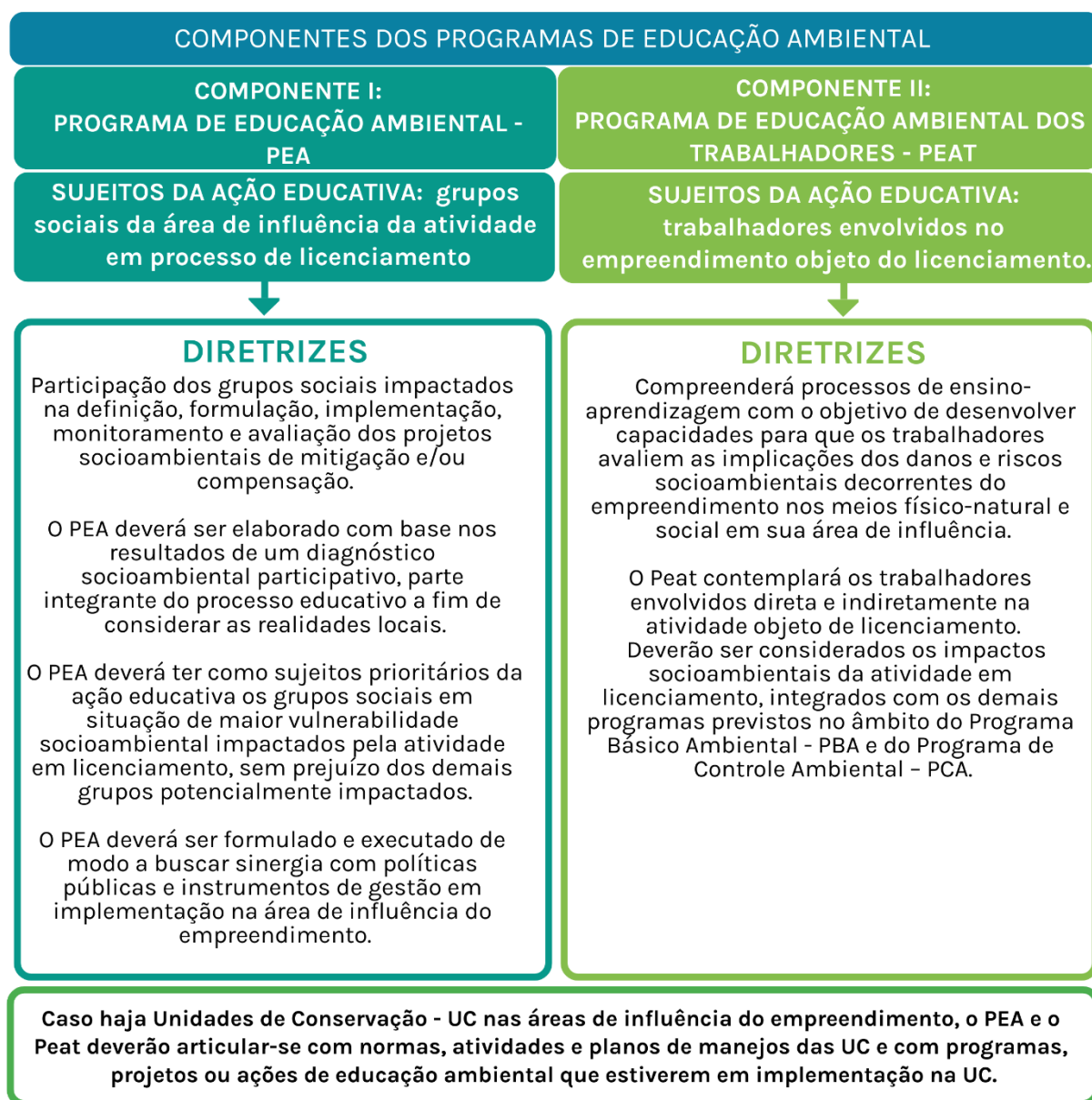


Fonte: Elaborada a partir da Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA 001/10.

Dando sequência às orientações para os projetos de EA no licenciamento ambiental das atividades de exploração de petróleo e gás, a Instrução Normativa IBAMA 002/12 aponta as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias (Figura 13). O documento orienta sobre os dois principais componentes dos programas de educação ambiental - Programa de Educação Ambiental (PEA) e Programa de Educação Ambiental e Projeto de Educação Ambiental dos Trabalhadores (PEAT) -, além de

apontar diretrizes para os processos de ensino-aprendizagem com os devidos públicos prioritários ancorados em metodologias participativas e para a comunicação.

Figura 13 - Componentes e diretrizes para projetos de EA



Fonte: Elaborada a partir da Instrução Normativa IBAMA 002/12.

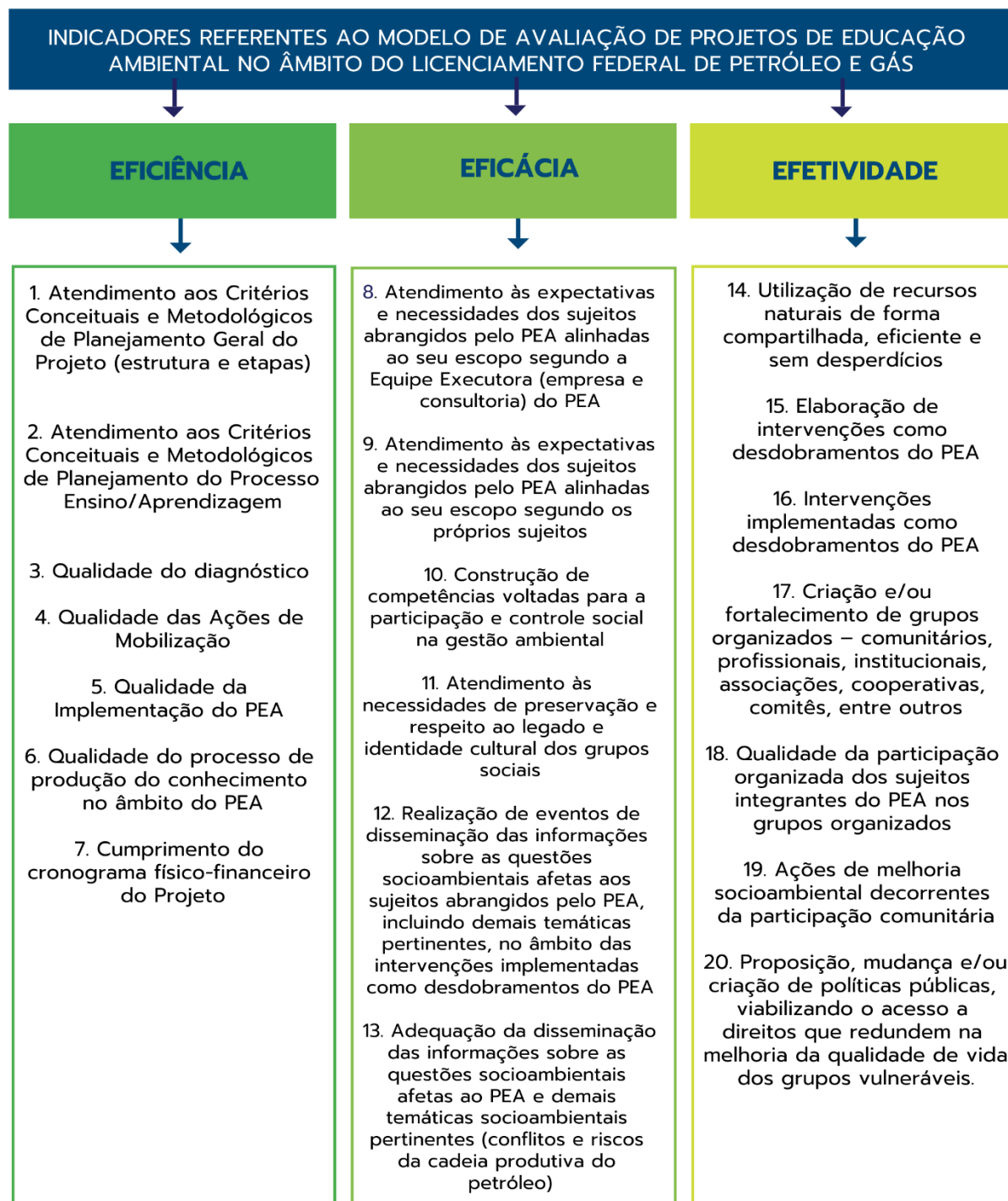
Assim, a PNMA e o PRONEA destacam a participação como elemento fundamental para a EA. O Programa de Educação Ambiental, no licenciamento ambiental das atividades de petróleo e gás, tanto na Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA 001/10 quanto na Instrução Normativa IBAMA 002/12, orienta sobre a participação e controle social dos grupos prioritários na gestão ambiental pública, além da necessidade de participação nas diferentes fases dos projetos.

Se o processo de gestão é complexo, a concepção pedagógica subjacente à organização dos processos de ensino-aprendizagem deve ser coerente com essa evidência (QUINTAS, 2004, p. 137). A multidimensionalidade, por sua vez, resgata as noções de multiplicidade, diversidade, inseparabilidade, antagonismo e complementariedade, que compõem a complexidade da própria vida e, conseqüentemente, da educação e da questão ambiental. Rompe, portanto, com as interpretações reducionistas, fragmentadas, mutiladoras e unidimensionais da realidade.

Morin (1990), em sua teoria da complexidade, ressalta a importância de distinguirmos as diversas dimensões da realidade, mas de jamais separá-las. Ao contrário, importa integrá-las e considerar os efeitos de seu mútuo relacionamento. Com relação à educação para o ambiente, isso significa levar em conta as influências de todos os aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos, ecológicos, técnicos e éticos entre outros, que intervêm dinamicamente em seu campo teórico-prático (PETRAGLIA apud MORIN, 1995).

Ao levar em consideração a complexidade referente à questão ambiental, o Ibama construiu de forma participativa, com as operadoras e as equipes executoras dos PEAs, o Modelo de Avaliação de Projetos de Educação Ambiental no âmbito do licenciamento federal de petróleo e gás, composto por um conjunto de vinte indicadores agrupados, seguindo critérios de avaliação de desempenho (Figura 14).

Figura 14 - Indicadores para planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de projetos de educação ambiental no âmbito do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás



Fonte: Adaptado de IBAMA, 2019.

Os indicadores estão pautados nas legislações vigentes para a educação ambiental no Brasil, bem como as diretrizes e princípios referentes ao Programa de Educação Ambiental no âmbito do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás conduzido pelo Ibama.

Nesse caso, os projetos de mitigação ou compensação compõem as condicionantes de licenciamento e, como visto anteriormente, visam a construção de processos de ensino-aprendizagem com grupos sociais afetados pelos impactos da indústria, a fim de que possam mitigá-los por meio da participação na gestão ambiental pública.

No que se refere aos temas abordados nos projetos, pautam-se por meio do diagnóstico construído com os grupos sociais antes da elaboração dos projetos. A partir deles, os processos de ensino-aprendizagem são elencados com foco na transformação que se deseja alcançar em relação às mitigações dos impactos das atividades de petróleo e gás.

Dessa forma, os indicadores medem desde a participação dos grupos nas etapas do projeto, como o seu fortalecimento pelos processos de ensino-aprendizagem, até as ações de melhorias socioambientais por eles alcançadas, a fim de medir os resultados e os impactos dos projetos de educação ambiental. Os indicadores supracitados auxiliam nas várias fases do ciclo de projetos e podem ser adaptados conforme as demandas das realidades locais e dos objetivos dos projetos de educação ambiental.



### **CAPÍTULO 3 – EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E EDUCAÇÃO AMBIENTAL: CONTEXTUALIZANDO ASPECTOS REFERENTES À BACIA DE CAMPOS**

A Bacia de Campos ganhou ênfase no cenário nacional, principalmente pela produção e exploração de petróleo e gás, a partir da década de 70. A região passou por grandes transformações políticas, econômicas, sociais, ambientais e culturais com a chegada das indústrias da cadeia petrolífera com diferentes intensidades nos municípios.

Os impactos da indústria de petróleo e gás, tanto positivos quanto negativos, foram responsáveis pela diminuição da pesca artesanal, pelo aumento da demanda sobre as atividades de comércio e serviços, pela imigração de trabalhadores de outros estados e cidades em busca de melhores condições de vida, pelo aumento dos salários e benefícios para os trabalhadores, pelas transformações do espaço urbano com territórios rurais em indústrias, com remoções de comunidades, pelos altos royalties recebidos pelos municípios produtores, que nem sempre se traduziram em melhoria da qualidade de vida da população

Atualmente, a ascensão da produção da Bacia de Santos a partir da exploração do pré-sal e a retração das atividades na Bacia de Campos em função do desinvestimento nos campos maduros têm trazido outros impactos que precisam de pesquisa. As receitas orçamentárias dos municípios foram reduzidas (apesar de ainda serem significativas).

Os projetos de educação ambiental constituem condicionantes do licenciamento ambiental federal, conduzido pelo Ibama, para a cadeia de petróleo e gás referentes aos impactos socioeconômicos. Cada bacia possui um conjunto e projetos de educação ambiental que formam um programa.

A pesquisa investigará, por meio do estudo de caso, como o Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos (NEA-BC), referente ao licenciamento ambiental da Petrobras, fomenta a participação de jovens na gestão ambiental pública.

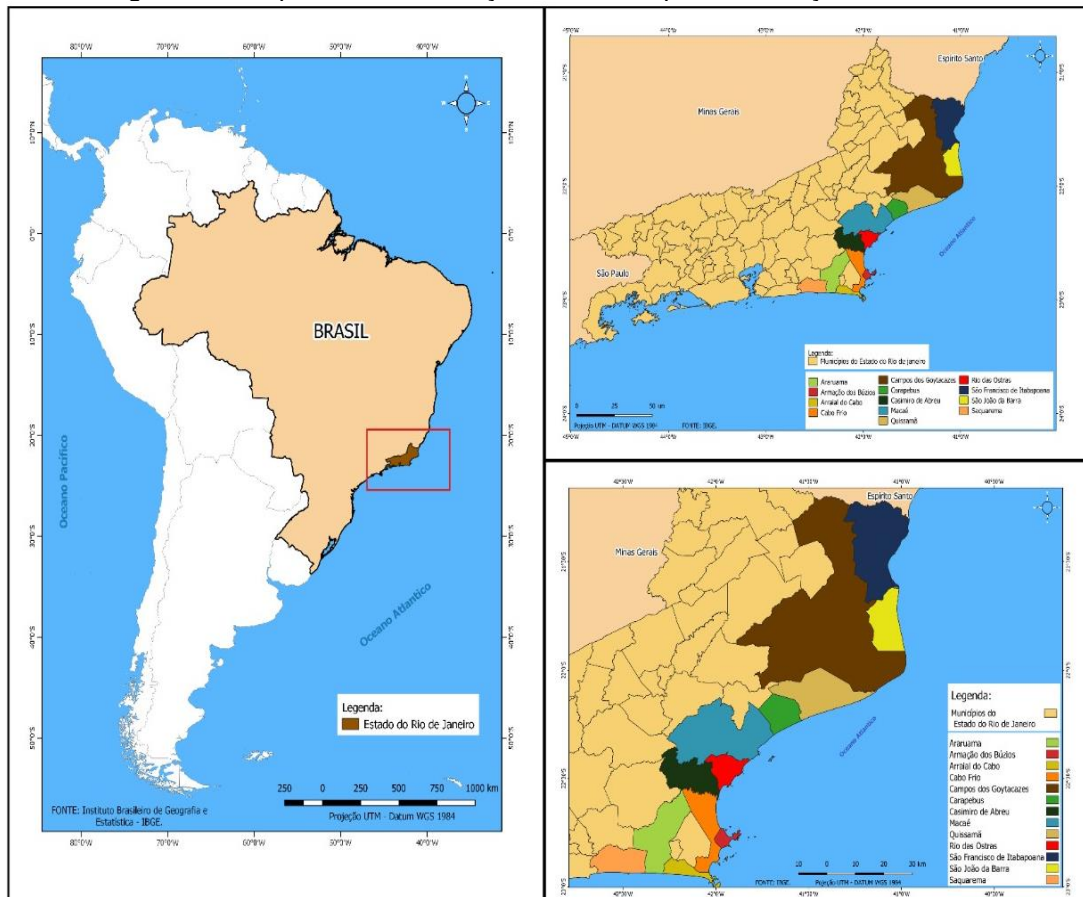
Em relação à área geográfica - o licenciamento ambiental de petróleo e gás utiliza como critério as bacias sedimentares<sup>51</sup> - o NEA-BC atua em treze municípios

---

<sup>51</sup> A Bacia de Campos abrange os estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro, com extrações marítimas. A Bacia de Santos, engloba os estados do Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro. A Bacia do Espírito Santo abrange o estado do Espírito Santo; a Bacia do Solimões localiza-se no estado do Amazonas; a Bacia Potiguar compreende os estados da Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte; a Bacia

das Bacias de Campos (Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Carapebus, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana) e Bacia de Santos (Araruama e Saquarema). Ao considerar as regiões de governo e municípios, atua nas regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas do estado do Rio de Janeiro (Figura 15).

Figura 15 - Mapa com a localização dos municípios de atuação do NEA-BC



Fonte: Adaptado de ENGELBART, 2020

A participação acerca da questão ambiental se expressa nas diretrizes que permeiam a PNEA, o ProNEA e as normativas do PEAs e se apresentam como forma de os sujeitos ou grupos sociais discutirem, formularem, fiscalizarem e avaliarem as políticas ambientais na busca por justiça socioambiental.

Neste capítulo, utilizou-se a análise documental a fim de analisar os objetivos e as atividades educativas realizadas pelo Projeto Núcleo de Educação Ambiental da

---

de Sergipe e Alagoas compreendem os estados que a nomeiam; a Bacia do Recôncavo localiza-se na Bahia assim como as Bacias de Camamu-Almada, Tucano e Jequitinhonha.

Bacia de Campos. Os documentos consultados foram: Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos – III Fase (2015), Projeto Político Pedagógico (2017), Relatório Final de Atividades (2015-2020) e o livro *Educação Ambiental na Gestão Pública: 10 anos de ação-reflexão-ação na região da Bacia de Campos* (2019).

Para análise das informações sobre a indústria de petróleo e gás na Bacia de Campos e seus impactos e para levantamento dos dados secundários dos municípios, foram consultados os seguintes documentos e bases de dados: Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural (nº 121 e 125), Relatório do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Cidades (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

A fim de sistematizar e consolidar a análise, um conjunto de indicadores com dimensões diferentes foram agrupados para o estudo (Figura 16). Os indicadores dos municípios (Financeiros, Demográficos e Socioeconômicos) situam as questões socioambientais (colunas 1 e 2) tendo em vista que o Projeto NEA-BC visava, até fevereiro de 2020, a organização comunitária para a participação na gestão ambiental pública, a fim de mitigar os impactos socioeconômicos da indústria de petróleo e gás. Os indicadores do Projeto NEA-BC (Pedagógicos) permitiram a análise dos processos políticos pedagógicos e os resultados do projeto no fomento à participação (coluna 3).

Figura 16 – Indicadores para caracterização da Bacia de Campos e análise do projeto



Fonte: Elaborado pela autora.

A fim de compreender o contexto no qual os jovens participantes da pesquisa estão inseridos, assim como o da exploração de petróleo e gás na região de abrangência do projeto, num primeiro momento, o capítulo apresenta dados de fontes secundárias acerca da exploração de petróleo e gás com alguns de seus principais impactos socioeconômicos; posteriormente, a caracterização dos municípios da Bacia de Campos; o licenciamento ambiental e os projetos de educação ambiental: atores e arranjos institucionais e, por fim, as práticas educativas do Projeto NEA-BC.

### 3.1. Notas sobre a exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos

Antes de adentrar o cenário acerca dos projetos de licenciamento ambiental, cabe destacar, de forma breve, a criação da Petrobras e o início da exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos, área de atuação da pesquisa. A criação da Petrobras, na década de 50, o projeto de desenvolvimento econômico e a exploração na Bacia de Campos se entrelaçam à história do país.

A criação da Petrobras é proveniente de um movimento nas décadas de 40 e 50, do século XX, no pós-guerra, aliado ao projeto de nacionalismo e desenvolvimento autônomo do país, traduzidos pela campanha “O petróleo é nosso<sup>52</sup>”. Na ocasião, a criação da empresa mobilizou políticos de diferentes partidos, militares e civis de vários segmentos da sociedade, todos engajados na luta pela autossuficiência do setor da energia produtiva (FARIAS, 2003).

No parlamento foram formuladas as normas jurídicas, econômicas e políticas que serviram de base para a implantação do monopólio estatal, o que tornou o modelo industrial e a exploração dos recursos naturais como alternativa de desenvolvimento econômico (VICTOR, 1970).

Se, por um lado, a crise econômica de 70 traz abalo para várias economias a nível mundial, por outro lado, coincidiu com o período de “Milagre Econômico” no Brasil e com o aumento do barril do petróleo, que alavancou os esforços de exploração na Bacia de Campos<sup>53</sup> no mesmo período, como forma de atenuar o impacto da importação.

O debate acerca da exploração do petróleo como estratégia de desenvolvimento econômico, por meio da exploração de recursos naturais, voltado para o modelo industrial, ocorre no mesmo período histórico no qual se discutia, a nível mundial, a preocupação com a questão ambiental, a exemplo da Conferência de Estocolmo (1972), na qual o governo brasileiro convida as indústrias para poluírem o Brasil devido à ausência de políticas para o segmento, pois entende, juntamente com

---

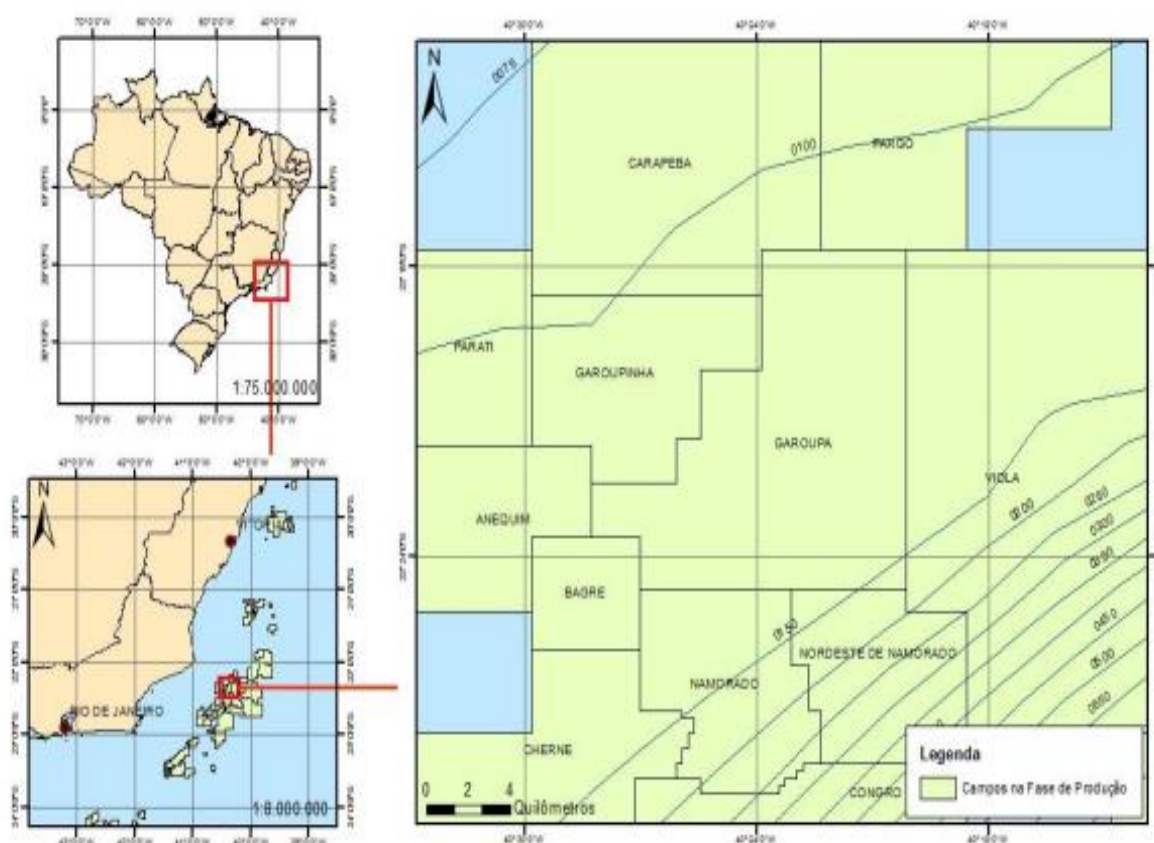
<sup>52</sup> “O petróleo é nosso” embora considerasse aspectos econômica tinha raízes políticas e se revelava na noção de que era preciso defender o país de uma ingerência externa, a partir da definição — ou de quem éramos a partir do que possuíamos e no mesmo movimento, quem eram eles (FARIAS, 2003, p.16).

<sup>53</sup>Área da geologia, o conceito de bacia sedimentar consiste na depressão da crosta terrestre onde se acumulam rochas sedimentares que podem ser portadoras de petróleo ou gás, associados ou não (BRASIL, 1997).

outros países da América latina, o debate como forma de atrasar o desenvolvimento (DIAS, 2004).

Em 1974 foi descoberto o primeiro campo de petróleo com volume comercial, o campo Garoupa (Figura 17), com área de desenvolvimento de 122,99 km<sup>2</sup>, localizado acerca de 75km do cabo de São Tomé. Os 30 anos subsequentes são marcados por grandes descobertas na exploração do petróleo em águas rasas, profundas e ultraprofundas, assim como a quebra de monopólio da empresa após a promulgação da Lei do Petróleo (9.478/97), a criação da Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a descoberta do pré-sal (BASTOS E BASTOS, 2017).

Figura 17 - Campo Garoupa e sua localização na Bacia de Campos



Fonte: Adaptado de ANP, 2015

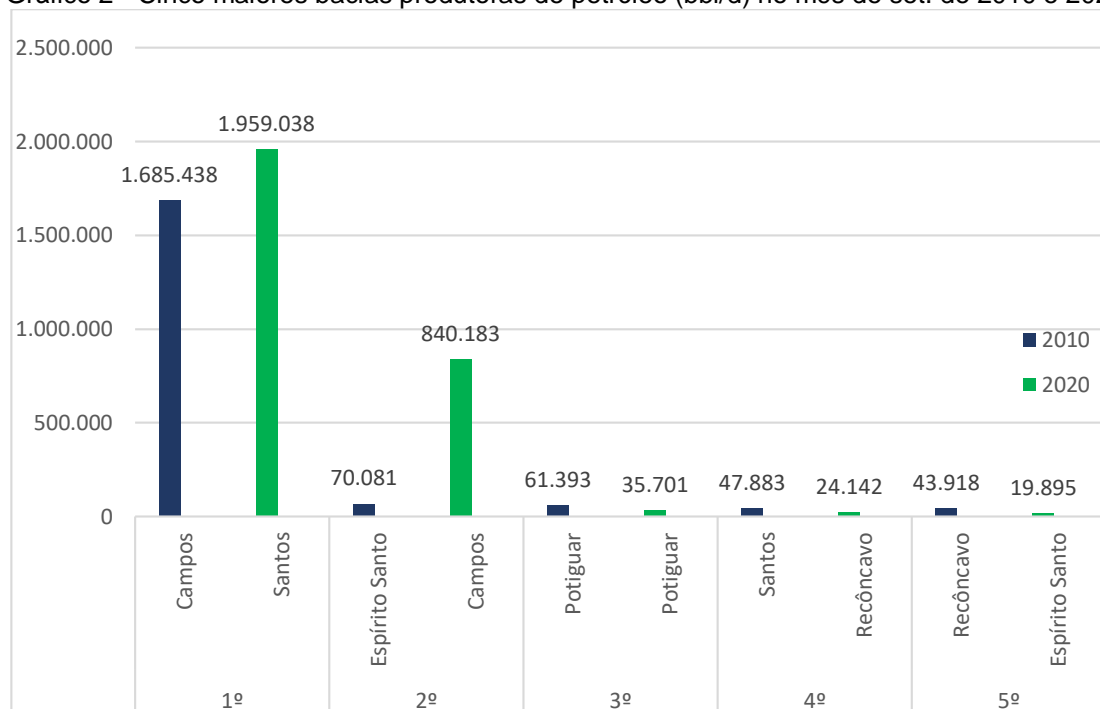
De acordo com a Petrobras (2019), a área de exploração de petróleo e gás no Brasil, por parte da empresa, está localizada em dez bacias de atuação<sup>54</sup>. A maior

<sup>54</sup> A Bacia de Campos abrange os estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro, com extrações marítimas. A Bacia de Santos, engloba os estados do Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro. A Bacia do Espírito Santo abrange o estado do Espírito Santo; a Bacia do Solimões localiza-se no estado do Amazonas; a Bacia Potiguar compreende os estados da Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte; a Bacia

parte das reservas de petróleo está em campos marítimos em águas profundas e ultraprofundas.

Na década passada, a Bacia de Campos chegou a ser responsável por mais de 80% da produção de petróleo no país (CRUZ, 2003). Todavia, com a descoberta do pré-sal em 2005 e o declínio de produção dos campos maduros, anunciada pela empresa em 2012, a Bacia de Santos assume a dianteira dos resultados de produção em comparação às demais (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Cinco maiores bacias produtoras de petróleo (bbl/d) no mês de set. de 2010 e 2020



Fonte: Adaptado de ANP, 2021

Em janeiro de 2021, os campos marítimos produziram 96,9% do petróleo e 80,8% do gás natural. Apesar da quebra de monopólio e do aumento na venda de ativos, os campos operados pela Petrobras foram responsáveis por 93,3% do petróleo e do gás natural produzidos no Brasil (ANP, 2021).

Em relação à distribuição da produção de petróleo e gás por estado (Tabela 5), ao considerar o mês de janeiro do ano de 2021 (ANP, 2021), o Rio de Janeiro continua sendo o maior responsável pela produção. Isso se dá pela formação da Bacia de

---

de Sergipe e Alagoas compreendem os estados que a nomeiam; a Bacia do Recôncavo localiza-se na Bahia assim como as Bacias de Camamu-Almada, Tucano e Jequitinhonha.

Santos ser constituída por municípios do estado do Rio de Janeiro, além dos pertencentes a São Paulo.

Tabela 5 – Distribuição da produção de petróleo e gás natural por estado (jan/2021)

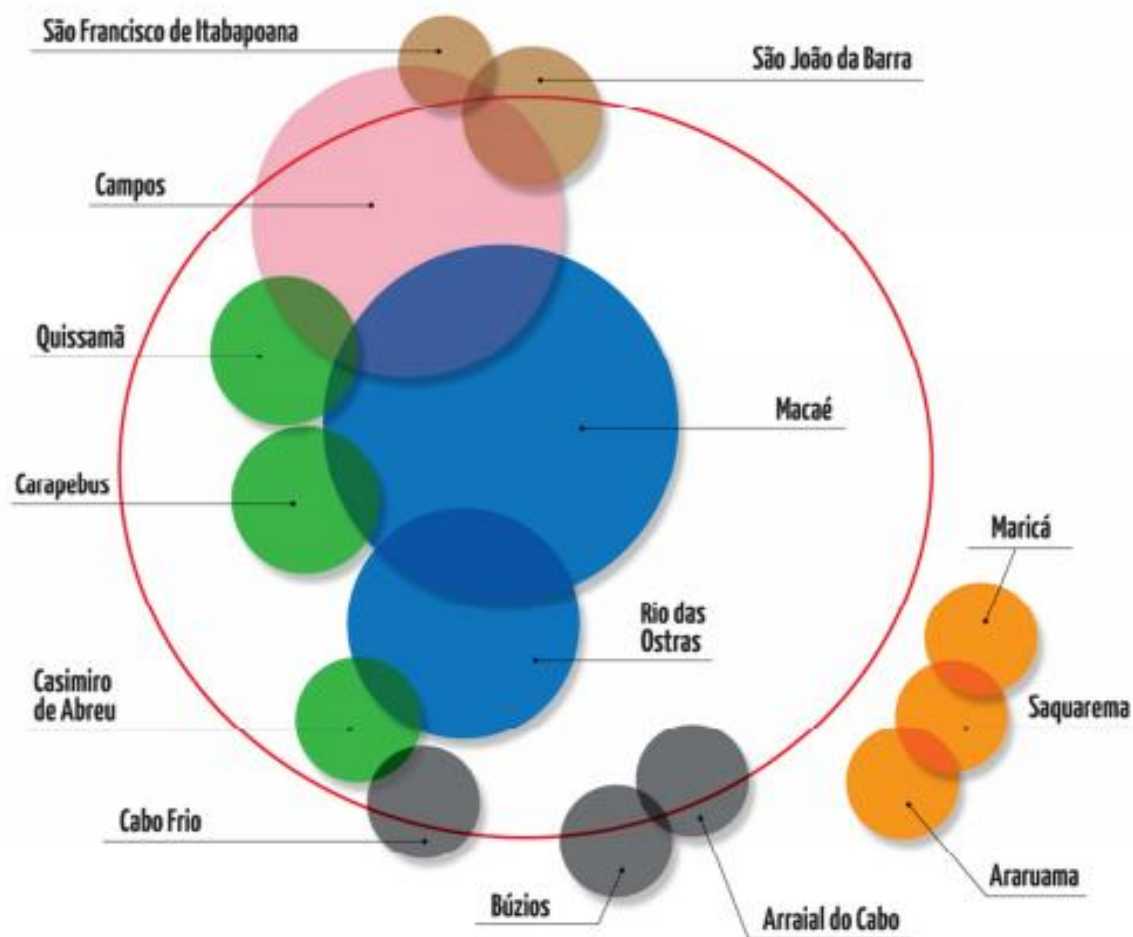
| Estado                     | Petróleo (bbl/d) | Gás Natural (Mm³/d) | Produção Total (boe/d) | Nº Campos produtores | %do total de produção (boe/d) por estado |
|----------------------------|------------------|---------------------|------------------------|----------------------|--|
| <b>Rio de Janeiro</b>      | 2.291.859        | 83.568              | 2.817.483              | 37                   | 76%                                      |
| <b>São Paulo</b>           | 291.862          | 17.995              | 405.049                | 8                    | 11%                                      |
| <b>Espírito Santo</b>      | 201.866          | 5.918               | 239.088                | 39                   | 6%                                       |
| <b>Amazonas</b>            | 15.621           | 13.774              | 102.258                | 6                    | 3%                                       |
| <b>Bahia</b>               | 24.436           | 5.547               | 59.327                 | 72                   | 2%                                       |
| <b>Maranhão</b>            | 103              | 8.232               | 51.884                 | 6                    | 1%                                       |
| <b>Rio Grande do Norte</b> | 35.629           | 652                 | 39.732                 | 69                   | 1%                                       |
| <b>Sergipe</b>             | 8.823            | 57                  | 9.182                  | 11                   | 0%                                       |
| <b>Alagoas</b>             | 2.126            | 653                 | 6.231                  | 10                   | 0%                                       |
| <b>Ceará</b>               | 691              | 1                   | 696                    | 2                    | 0%                                       |
| <b>Total Geral</b>         | <b>2.873.014</b> | <b>136.398</b>      | <b>3.730.929</b>       | <b>260</b>           | <b>100%</b>                              |

Fonte: Adaptado de ANP, 2021

Ao analisar a produção de petróleo e gás na Bacia de Campos e os impactos (Figura 18) - ocupação do espaço marinho, dinâmica demográfica, ocupação e uso do solo, pressão sobre a infraestrutura urbana, social e de serviços, royalties (Relatório do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos Versão Resumida - PEA-BC, 2012) - decorrentes dessas atividades nos municípios que compõem a área de influência, ressalta-se como eles variam, tendo em vista a presença física das operações e instalações das empresas nos territórios; os *royalties* representam um impacto positivo (PIQUET, 2003).



Figura 18 - Diagrama de Venn dos macroimpactos da indústria de petróleo e gás nos municípios da Bacia de Campos e Santos



Fonte: Relatório do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos, 2012

Ao observar a queda na produção da Bacia de Campos na década corrente e os impactos diretos e indiretos<sup>55</sup> das atividades por ela geradas, devem-se considerar, ainda, os decorrentes de sua retração, tendo em vista que são mais de 40 anos de atuação que mudaram o perfil econômico, ambiental e social por meio de crescimento populacional, migração de fluxos populacionais, pressão sobre os serviços públicos, restrição das áreas de pesca, mudanças nos ecossistemas marinhos, criação de postos de trabalho, dentre outros (Tabelas 6 e 7).

<sup>55</sup> Os impactos podem ser diretos e indiretos. O direto ocorre quando “os efeitos do aspecto gerador sobre o fator ambiental em questão decorrem de uma relação direta de causa e efeito”, e os indiretos, “quando seus efeitos sobre o fator ambiental em questão decorrem de reações sucessivas não diretamente vinculadas ao aspecto ambiental gerador do impacto” (IBAMA, 2012).

Tabela 6 - Impactos diretos da indústria do petróleo e gás nos municípios identificados pelos grupos sociais

| Macrotema                        | Problemas   | Municípios  | Grupos sociais  |
|----------------------------------|---|---|---|
| Uso e ocupação do solo           | Presença de gasodutos nas comunidades;                                | Casimiro de Abreu e Macaé, Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras, Quissamã e Carapebus.   | Moradores urbanos, moradores rurais, assentados e quilombolas |
|                                  | Desapropriação das moradias pelo avanço das indústrias.               | São João da Barra   | Moradores rurais, assentados e quilombolas                    |
| Uso e Ocupação do Espaço Marinho | Tráfego de embarcações da cadeia de suporte às plataformas            | Maricá, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana.   | Grupo de pescadores   |
|                                  | Área de fundeio dos rebocadores e barcos de apoio                     | Maricá, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana.   | Grupo de pescadores   |
|                                  | Operação sísmica marítima   | Cabo Frio, Arraial do Cabo, Búzios, Quissamã, Campos dos Goytacazes e São Francisco de Itabapoana.  | Grupo de pescadores   |
|                                  | Entorno das unidades de perfuração e produção e estocagem de petróleo | Maricá, Saquarema, Araruama, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana. | Grupo de pescadores   |
|                                  | Grandes empreendimentos costeiros                                     | Maricá, Arraial do Cabo, Macaé, Campos dos Goytacazes e São João da Barra.  | Grupo de pescadores   |
| Licenciamento Ambiental          | Procedimentos do Licenciamento  | Maricá, Búzios, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São João da Barra, São Francisco de Itabapoana   | Grupo de pescadores   |
|                                  | Atividade de petróleo anterior ao Licenciamento                       | Araruama, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Búzios, Macaé, Campos dos Goytacazes, São João da Barra.  | Grupo de pescadores   |
|                                  | Medidas compensatórias  | Maricá, Búzios, Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São João da Barra, São Francisco de Itabapoana.   | Grupo de pescadores   |
|                                  | Medidas mitigatórias  | Maricá, Búzios, Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São João da Barra, São Francisco de Itabapoana.   | Grupo de pescadores   |
|                                  | Participação na negociação dos blocos de Exploração e Produção        | Maricá, Búzios, Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São João da Barra, São Francisco de Itabapoana.   | Grupo de pescadores   |
| Produção pesqueira               | Efeito atrator das plataformas (em relação ao pescador)               | Maricá, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana.   | Grupo de pescadores   |
|                                  | Atividades sísmicas afugentam o pescador                              | Cabo Frio, Arraial do Cabo, Búzios, Quissamã, Campos dos Goytacazes e São Francisco de Itabapoana.  | Grupo de pescadores   |

Poluição no mar

Maricá, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana.

Grupo de pescadores

Fonte: Adaptado do Relatório do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos, 2012.

Tabela 7 - Impactos indireto da indústria do petróleo e gás nos municípios identificados pelos grupos sociais

| Macrotema                          | Problemas   | Municípios  | Grupos sociais  |
|------------------------------------|---|---|---|
| Crescimento desordenado            | Crescimento desordenado das cidades, potencializado pela expectativa de trabalho na indústria de P&E.     | Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus e São João da Barra.  | Moradores urbanos, moradores rurais, assentados e quilombolas |
|                                    | Pressão sobre a infraestrutura precária de serviços públicos.   | Rio das Ostras, São João da Barra, São Francisco de Itabapoana e Carapebus.   | Moradores rurais, assentados e quilombolas                    |
| Gestão pública e políticas sociais | Dificuldade de acesso a trabalhos qualificados.   | Rio das Ostras, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana.  | Moradores rurais, assentados e quilombolas                    |
|                                    | Aumento da criminalidade e do tráfico de drogas.  | Cabo Frio, Rio das Ostras e Macaé.  | Moradores urbanos   |
|                                    | Infraestrutura precária de serviços públicos (principalmente nos setores de saúde, educação e transporte) | Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Macaé, Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras, São João da Barra, São Francisco de Itabapoana e Carapebus.                                 | Moradores urbanos, moradores rurais, assentados e quilombolas |
| Ordenamento Pesqueiro              | Ineficiência na aplicação de investimentos públicos e de royalties.                                       | Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Macaé, Carapebus, Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana.                                 | Moradores urbanos, moradores rurais, assentados e quilombolas |
|                                    | Áreas de pesca  | Maricá, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana. | Grupo de pescadores   |
|                                    | Pesca desordenada   | Maricá, Saquarema, Araruama, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São  | Grupo de pescadores   |
|                                    | Políticas de gestão   |   | Grupo de pescadores   |
|                                    | Fiscalização  |   | Grupo de pescadores   |
| Meio ambiente                      | Poluição de cursos d'água.  | Cabo Frio, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus e Campos dos Goytacazes.  | Moradores urbanos   |

Fonte: Adaptado do Relatório do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos, 2012.

Além da queda na produção dos campos maduros na Bacia de Campos, a diminuição das compensações petrolíferas recebidas pela união, estados e municípios também foi decorrente da crise mundial de 2014. Com a redução do valor do barril (de US\$ 100/barril com queda até US\$ 35/ barril), a crise econômica e a política nacional aliada à operação “Lava Jato”<sup>56</sup>, muitos projetos foram cancelados, adiados ou tiveram seu escopo reduzido.

Outro ponto a ser considerado sobre as rendas petrolíferas constitui as novas regras de distribuição na Lei nº 12.734/2012<sup>57</sup> (ainda em tramitação) que pretendem alterar o modelo das Leis 9.478/97 e 12.351/2010, para incluir maior parcela percentual de participação dos municípios e dos estados não produtores, provenientes dos contratos de concessão firmados a partir da sua aprovação.

De todas as mudanças ocorridas na década passada e atual, apesar de ter retraído a produção na Bacia de Campos e afetado os orçamentos dos municípios recebedores de rendas petrolíferas, a maioria ainda se mantém numa situação orçamentária privilegiada em detrimento dos demais. Todavia, esses municípios ancoram o desenvolvimento econômico num recurso findável, sem considerar as necessidades das gerações futuras.

### **3.2 Caracterização dos municípios da região da Bacia de Campos**

Os impactos abordados interferem diretamente nas questões socioambientais, na reprodução das relações sociais entre a sociedade, e dela com o ambiente natural. Nesse caso, a concentração de recursos e a socialização dos prejuízos tendem a ser distribuídos de forma desigual.

---

<sup>56</sup> Em 2014, o Ministério Público Federal deflagrou uma operação que ganhou nos anos subsequentes proporções inéditas no combate à corrupção. A “Operação Lava Jato” envolvia uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos provenientes da esfera pública. Teve como ponto de partida a Petrobras, grandes empreiteiras e partidos políticos (Kerche, 2018).

<sup>57</sup> Após os vetos da Presidência da República, a Lei nº 12.734/2012 englobou os royalties previstos na Lei nº 12.351/2010, ou seja, somente nos futuros contratos sob a égide do sistema de partilha de produção, considerando a sua alíquota de 15% sobre a produção. Na sequência a Lei nº 12.858/2013, que dispõe sobre a destinação “para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal.

Em relação à Bacia de Campos<sup>58</sup>, os municípios pertencem a duas mesorregiões do estado do Rio de Janeiro, sete pertencem à mesorregião das Baixadas Litorâneas e seis, à Região Norte Fluminense (IBGE, 2020). Na Região das Baixadas Litorâneas, estão localizadas as cidades de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras e Saquarema. Na Região Norte Fluminense, localizam-se as cidades de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra (Tabela 8).

A área dos municípios de atuação equivale a 23,24% da extensão territorial do Estado do Rio de Janeiro. Dentre eles, Campos dos Goytacazes se destaca como maior município em extensão territorial, com 4.031,99 Km<sup>2</sup> e Armação de Búzios como o menor município, com 70,98 Km<sup>2</sup> (IBGE, 2020).

Tabela 8 – Extensão territorial

| Municípios                  | Extensão territorial (km <sup>2</sup> ) |
|-----------------------------|---|
| Araruama                    | 638,15                                  |
| Armação dos Búzios          | 70,98                                   |
| Arraial do Cabo             | 152,11                                  |
| Cabo Frio                   | 413,58                                  |
| Campos dos Goytacazes       | 4.031,99                                |
| Carapebus                   | 307,39                                  |
| Casimiro de Abreu           | 462,92                                  |
| Macaé                       | 1.215,49                                |
| Quissamã                    | 709,4                                   |
| Rio das Ostras              | 228,04                                  |
| São Francisco de Itabapoana | 1.118,04                                |
| São João da Barra           | 452,89                                  |
| Saquarema                   | 352,13                                  |

Fonte: IBGE, 2020

Dos impactos gerados pela cadeia de petróleo e gás, incluem-se as migrações de fluxos populacionais. A dinâmica demográfica regional muda em função da aceleração do ritmo de crescimento populacional proveniente dos movimentos migratórios em diferentes esferas (aumento do número de habitantes atraídos pela

<sup>58</sup> O recorte dos treze municípios se deve à área de atuação do Projeto NEA-BC, foco desta pesquisa, atuante com jovens na promoção da participação na gestão ambiental pública em treze municípios que compõem as Bacias de Campos e Santos.

expectativa de novos empregos), além do aumento dos movimentos pendulares<sup>59</sup> (SOUZA, TERRA e CAMPOS, 2015).

Quadro 14 - Taxa de crescimento populacional

| Municípios                         | 1960    | 1970    | 1980    | 1991    | 2000    | 2010    | 2019    |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Araruama</b>                    | 30.530  | 40.031  | 49.627  | 59.024  | 82.803  | 112.008 | 132.400 |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | -       | 31%     | 24%     | 19%     | 40%     | 35%     | 18%     |
| <b>Armação dos Búzios</b>          | -       | -       | -       | 8.604   | 18.204  | 27.560  | 40.532  |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | -       | -       | -       | -       | 112%    | 51%     | 47%     |
| <b>Arraial do Cabo</b>             | -       | -       | -       | 19.866  | 23.877  | 27.715  | 30.349  |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | -       | -       | -       | -       | 20%     | 16%     | 10%     |
| <b>Cabo Frio</b>                   | 27.120  | 44.379  | 70.961  | 84.915  | 126.828 | 186.227 | 219.863 |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | -       | 64%     | 60%     | 20%     | 49%     | 47%     | 18%     |
| <b>Campos dos Goytacazes</b>       | 289.277 | 318.806 | 348.542 | 389.109 | 406.989 | 463.731 | 507.548 |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | -       | 10%     | 9%      | 12%     | 5%      | 14%     | 9%      |
| <b>Carapebus</b>                   | -       | -       | -       | 7.238   | 8.666   | 13.359  | 16.301  |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | -       | -       | -       | -       | 20%     | 54%     | 22%     |
| <b>Casimiro de Abreu</b>           | 12.893  | 16.799  | 22.161  | 33.845  | 22.152  | 35.347  | 44.184  |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | -       | 30%     | 32%     | 53%     | -35%    | 60%     | 25%     |
| <b>Macaé</b>                       | 58.254  | 65.318  | 75.392  | 100.895 | 132.461 | 206.728 | 256.672 |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | -       | 12%     | 15%     | 34%     | 31%     | 56%     | 24%     |
| <b>Quissamã</b>                    | -       | -       | -       | 10.467  | 13.674  | 20.242  | 24.700  |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | -       | -       | -       | -       | 31%     | 48%     | 22%     |
| <b>Rio das Ostras</b>              | -       | -       | -       | 18.195  | 36.419  | 105.676 | 150.674 |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | -       | -       | -       | -       | 100%    | 190%    | 43%     |
| <b>São Francisco de Itabapoana</b> | -       | -       | -       | 12.696  | 41.145  | 41.354  | 42.205  |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | -       | -       | -       | -       | 224%    | 1%      | 2%      |
| <b>São João da Barra</b>           | 54.458  | 55.619  | 54.588  | 59.561  | 27.682  | 32.747  | 36.102  |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | 20%     | 2%      | -2%     | 9%      | -54%    | 18%     | 10%     |
| <b>Saquarema</b>                   | 19.788  | 24.378  | 28.200  | 37.888  | 52.461  | 74.234  | 89.170  |
| TAXA DE CRESCIMENTO                | 5%      | 23%     | 16%     | 34%     | 38%     | 42%     | 20%     |

Fonte: Adaptado de IBGE, 2020

O número de habitantes de cada município (Quadro 14), coletado nos censos demográficos (IBGE, 2019), indica que Araruama, Saquarema, Arraial do Cabo,

<sup>59</sup> Movimento pendular consiste no deslocamento de pessoas para trabalho ou estudo, em inúmeras aglomerações urbanas brasileiras (IBGE, 2016). No caso dos municípios da Bacia de Campos, identificam-se os seguintes movimentos: Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio tornaram-se ponto de referência para estudantes de graduação e pós-graduação, principalmente os dois primeiros, por conta das universidades públicas. Macaé concentra atividades da cadeia da indústria em terra; Campos dos Goytacazes e Cabo Frio, heliportos utilizados para embarque de trabalhadores da indústria petrolífera; em São João da Barra, o Porto do Açú passou a realizar operações referentes à indústria, apesar de seu projeto inicial estar voltado para o minério.

Quissamã e Carapebus possuem uma linha de crescimento da população de forma uniforme, enquanto as cidades de Casimiro de Abreu e São João da Barra apresentam variações de crescimento. As cidades possuem distritos que foram emancipados<sup>60</sup> na década 1990, na qual se observa o decréscimo. Campos dos Goytacazes, Cabo Frio e Macaé, as cidades que têm maior população, juntamente com Rio das Ostras (com exceção de Campos dos Goytacazes), possuem crescimento mais acentuado entre 2000 e 2010, se comparado com os demais anos.

O Circuito Espacial do Petróleo do Estado do Rio de Janeiro (CEP-RJ), composto pelos municípios do Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo, Cabo Frio, Rio das Ostras, Macaé, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, apresenta diferentes atividades da cadeia produtiva do petróleo e indústrias, a saber: atividades portuárias, exploração e produção de petróleo e indústria naval (PESSANHA, 2015).

Dentro da dinâmica socioespacial da região, Macaé, Rio das Ostras e Campos dos Goytacazes se beneficiam dos impactos diretos das atividades de E&P, enquanto os demais, exclusivamente das rendas petrolíferas. O município de Macaé apresenta maior população ocupada nos anos de 2010 e 2018 (Tabela 9), com muito mais empregos formais do que Campos, apesar de este último possuir mais do dobro da população. Quase a totalidade das empresas de apoio às atividades *offshore* localizam-se no município de Macaé, com ramificações em Rio das Ostras. Todavia, os deslocamentos pendulares para trabalho revelam que muitos trabalhadores residem em outros municípios, principalmente no vizinho Campos dos Goytacazes (CRUZ, TERRA apud PIQUET, TAVARES, PESSÔA, 2018).

---

<sup>60</sup> Em São João da Barra, o decréscimo populacional entre os anos de 1991 e 2000 se justifica pela emancipação de São Francisco de Itabapoana em 1995, e em Casimiro de Abreu, o distrito de Rio das Ostras foi emancipado em 1992, tornando-se municípios.

Tabela 9 – Número e Ranking no ERJ de pessoal ocupado 2010-2018

| Município                   | Ranking pessoal ocupado 2010 | Pessoal ocupado 2010 | Ranking pessoal ocupado 2018 | Pessoal ocupado 2018 |
|-----------------------------|------------------------------|----------------------|------------------------------|----------------------|
| Araruama                    | 28º                          | 19364                | 26º                          | 20.995               |
| Armação dos Búzios          | 36º                          | 11.600               | 34º                          | 15.029               |
| Arraial do Cabo             | 55º                          | 4.852                | 48º                          | 7.179                |
| Cabo Frio                   | 12º                          | 41.008               | 12º                          | 54.647               |
| Campos dos Goytacazes       | 7º                           | 100.403              | 7º                           | 94.171               |
| Carapebus                   | 75º                          | 2.369                | 74º                          | 2.472                |
| Casimiro de Abreu           | 47º                          | 6.844                | 45º                          | 7.956                |
| Macaé                       | 4º                           | 124.798              | 5º                           | 120.264              |
| Quissamã                    | 64º                          | 3.520                | 67º                          | 3.753                |
| Rio das ostras              | 25º                          | 21.497               | 19º                          | 30.053               |
| São Francisco de Itabapoana | 72º                          | 2.707                | 64º                          | 3.955                |
| São João da Barra           | 22º                          | 24.762               | 36º                          | 11.690               |
| Saquarema                   | 40º                          | 8.387                | 29º                          | 17.443               |

Fonte: IBGE, 2020.

Dos impactos citados, os Royalties<sup>61</sup> e as participações especiais<sup>62</sup> (Tabela 10) consistem em formas de compensação<sup>63</sup> aos municípios pela exploração, e constituem impacto positivo. Todavia, as rendas petrolíferas tornaram-se, para a maioria dos municípios que a recebem, a principal fonte de recursos, as quais, quando aplicadas em despesas correntes, fragilizam a sustentabilidade orçamentária, em virtude do caráter errático e finito desses recursos (CENPE, 2019).

<sup>61</sup>“A participação especial constitui compensação financeira extraordinária devida trimestralmente pelos concessionários das atividades de produção de petróleo, gás natural ou ambos, com relação a cada campo, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade”, conforme os critérios estabelecidos no art. 22 do Decreto n.º 2.705, de 1998” (BRASIL, 1999).

<sup>62</sup> “Os royalties previstos no inciso II do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, e serão pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedadas quaisquer deduções” (BRASIL, 1998).

<sup>63</sup> “§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração” (BRASIL, 1988).



Tabela 10 – Receita orçamentária, receita e percentual de royalties e participações especiais

| Município                   | 2010           |                         |                                 | 2018           |                         |                                 |
|-----------------------------|----------------|-------------------------|---------------------------------|----------------|-------------------------|---------------------------------|
|                             | Royalties + PE | Receita total (milhões) | Royalties + PE na receita total | Royalties + PE | Receita total (milhões) | Royalties + PE na receita total |
| Araruama                    | 93.054         | 155.090                 | 5,20%                           | 41.550         | 355.131                 | 11,70%                          |
| Armação dos Búzios          | 82.107         | 136.845                 | 40,20%                          | 83.649         | 276.983                 | 30,20%                          |
| Arraial do Cabo             | 6.277          | 62.771                  | 10,40%                          | 71.881         | 179.254                 | 40,10%                          |
| Cabo Frio                   | 302.728        | 504.547                 | 37,40%                          | 208.819        | 862.890                 | 24,20%                          |
| Campos dos Goytacazes       | 1.122.202      | 1.867.225               | 60,10%                          | 730.924        | 1.997.061               | 36,60%                          |
| Carapebus                   | 39.151         | 65.251                  | 47,80%                          | 45.551         | 124.116                 | 36,70%                          |
| Casimiro de Abreu           | 104.617        | 174.361                 | 43,10%                          | 91.116         | 277.794                 | 32,80%                          |
| Macaé                       | 813.629        | 1.356.049               | 34,20%                          | 646.519        | 2.486.612               | 26,00%                          |
| Quissamã                    | 114.523        | 190.872                 | 50,60%                          | 98.611         | 243.484                 | 40,50%                          |
| Rio das ostras              | 302.312        | 508.942                 | 59,40%                          | 214.951        | 663.429                 | 32,40%                          |
| São Francisco de Itabapoana | 46.801         | 78.002                  | 10,10%                          | 15.058.217     | 139.488                 | 11,00%                          |
| São João da Barra           | 164.048        | 273.414                 | 75,00%                          | 172.735        | 423.369                 | 40,80%                          |
| Saquarema                   | 6.856          | 145.280                 | 6,00%                           | 107.310        | 357.701                 | 30,00%                          |

Fonte: Adaptado de TCE-RJ, 2011 e 2019<sup>64</sup>

A proporção de receitas arrecadadas oriundas das transferências de *royalties* e participações especiais variaram de 5,20% a 75% em 2010 e de 11% a 40,80% em 2018 (Tabela 8). Os municípios de Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra tiveram a diminuição das receitas devido à queda na produção na Bacia de Campos nos campos maduros, enquanto Saquarema, Araruama e Arraial do Cabo tiveram aumento, em função da ampliação da produção do pré-sal na Bacia de Santos.

Mesmo com a diminuição das rendas petrolíferas, os municípios continuaram a apresentar receitas orçamentárias robustas, se comparados aos demais no estado do Rio de Janeiro (ERJ) (Tabela 11), no que se refere aos critérios de *ranking* dos 15 maiores dentre os 92 do ERJ: **receita total** (Macaé, Campos dos Goytacazes, Cabo Frio, Rio das Ostras); **receita per capita** (São João da Barra, Quissamã, Macaé, Armação dos Búzios, Carapebus e Casimiro de Abreu) e **receita per capita de**

<sup>64</sup> O levantamento dos dados utilizou como fonte o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Diferentemente da ANP e do Inforoyalties (bases de dados acerca das transferências royalties e participações especiais de petróleo e gás), o TCE-RJ registra, ainda, os rendimentos após a entrada nos cofres municipais. Com exceção dos dados referentes aos municípios de Arraial do Cabo, Rio das Ostras e Saquarema (2010) e São Francisco de Itabapoana (2018) advindos das prestações de contas anuais, os demais foram coletados nos Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. O último ano de publicação refere-se a 2019 sobre a competência de 2018.

**royalties e participações especiais** (São João da Barra, Quissamã, Carapebus, Macaé, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Casimiro de Abreu).

Tabela 11 - Ranking da Receita Total, Receita Per Capita e Per Capita de Royalties e Participações Especiais (PE) em relação aos municípios do estado do Rio de Janeiro

| Município                   | Ranking Receita Total Estado 2018 | Ranking Receita per capita Estado 2018 | Ranking Receita per capita de Royalties e PE Estado 2018 |
|-----------------------------|-----------------------------------|--|--|
| Araruama                    | 24º                               | 77º                                    | 61º  |
| Armação dos Búzios          | 31º                               | 7º                                     | 8º   |
| Arraial do Cabo             | 44º                               | 18º                                    | 10º  |
| Cabo Frio                   | 11º                               | 49º                                    | 24º  |
| Campos dos Goytacazes       | 5º                                | 48º                                    | 14º  |
| Carapebus                   | 53º                               | 8º                                     | 5º   |
| Casimiro de Abreu           | 30º                               | 14º                                    | 11º  |
| Macaé                       | 3º                                | 4º                                     | 6º   |
| Quissamã                    | 36º                               | 3º                                     | 3º   |
| Rio das ostras              | 13º                               | 37º                                    | 13º  |
| São Francisco de Itabapoana | 49º                               | 64º                                    | 58º  |
| São João da Barra           | 22º                               | 2º                                     | 2º   |
| Saquarema                   | 23º                               | 46º                                    | 17º  |

Fonte: Adaptado do TCE-RJ, 2019

Ao final da década de 90 e início do século XXI, o aumento de royalties e das participações especiais recebidos pelos municípios das mesorregiões Norte, Noroeste e dos Lagos foi considerável a ponto de colocá-los dentre os de maior volume de recursos orçamentários per capita do país (CRUZ, MACEDO, SAUERBRONN, 2013).

A questão que se coloca em voga é que nem sempre a abundância de recursos caminhou com a melhoria da qualidade de vida da população e a redução dos impactos negativos da indústria de petróleo e gás nos municípios.

Ao classificar os municípios nas cinco faixas de desenvolvimento humano, identificam-se duas faixas: médio (São Francisco de Itabapoana e São João da Barra) e alto para todos os demais. Destaques para Macaé e Rio das Ostras, que ficaram entre os 10 maiores no estado do Rio de Janeiro. Contudo, cabe observar que, de modo geral, os municípios apresentaram baixo (São Francisco de Itabapoana e São João da Barra) e médio desenvolvimento (todos os demais) no campo da educação. Observa-se que, ainda que pelo último IDHM registrado em 2010, os municípios

tenham recebido, com exceção de São Francisco de Itabapoana<sup>65</sup>, altas compensações financeiras há duas décadas, ainda assim, não apresentaram bons desempenho em relação à educação (Tabela 12).

Tabela 12 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)<sup>66</sup>

| Município                   | Ranking IDHM País 2010 | Ranking IDHM Estado RJ <sup>67</sup> 2010 | IDHM 2010 | IDHM Renda 2010 | IDHM Longevidade 2010 | IDHM Educação 2010 |
|-----------------------------|------------------------|---|-----------|-----------------|-----------------------|--------------------|
| São Francisco de Itabapoana | 3312 <sup>o</sup>      | 91 <sup>o</sup>                           | 0,639     | 0,618           | 0,791                 | 0,533              |
| Quissamã                    | 1776 <sup>o</sup>      | 55 <sup>o</sup>                           | 0,704     | 0,698           | 0,821                 | 0,61               |
| Carapebus                   | 1514 <sup>o</sup>      | 46 <sup>o</sup>                           | 0,713     | 0,699           | 0,805                 | 0,644              |
| Rio das Ostras              | 197 <sup>o</sup>       | 3 <sup>o</sup>                            | 0,773     | 0,784           | 0,854                 | 0,689              |
| Araruama                    | 1362 <sup>o</sup>      | 35  | 0,718     | 0,71            | 0,826                 | 0,63               |
| Saquarema                   | 1638 <sup>o</sup>      | 52 <sup>o</sup>                           | 0,709     | 0,714           | 0,804                 | 0,621              |
| São João da Barra           | 2642 <sup>o</sup>      | 77 <sup>o</sup>                           | 0,671     | 0,686           | 0,8                   | 0,551              |
| Armação dos Búzios          | 1081 <sup>o</sup>      | 28 <sup>o</sup>                           | 0,728     | 0,75            | 0,824                 | 0,624              |
| Casimiro de Abreu           | 1133 <sup>o</sup>      | 29 <sup>o</sup>                           | 0,726     | 0,734           | 0,811                 | 0,642              |
| Campos dos Goytacazes       | 1427 <sup>o</sup>      | 37 <sup>o</sup>                           | 0,716     | 0,715           | 0,83                  | 0,619              |
| Arraial do Cabo             | 940 <sup>o</sup>       | 20 <sup>o</sup>                           | 0,733     | 0,722           | 0,805                 | 0,677              |
| Cabo Frio                   | 897 <sup>o</sup>       | 19 <sup>o</sup>                           | 0,735     | 0,743           | 0,836                 | 0,64               |
| Macaé                       | 304 <sup>o</sup>       | 7 <sup>o</sup>                            | 0,764     | 0,792           | 0,828                 | 0,681              |

Fonte: Adaptado de PNUD, 2013

Em relação ao índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)<sup>68</sup>, combinação entre fluxo e desempenho dos estudantes em verificações de aprendizagem, ao se comparar os anos de 2009 e 2019, com exceção de Cabo Frio e Campos dos Goytacazes<sup>69</sup>, todos os municípios apresentaram aumento do índice nas séries iniciais e finais do Ensino Fundamental. Os municípios com os cinco maiores índices nas séries iniciais em 2019 foram: Rio das Ostras (6,6), Macaé (6,3), Quissamã (6,1), Saquarema (6) e Casimiro de Abreu (5,9) e os cinco referentes às séries finais: Rio das Ostras (5,4), Quissamã (5,2), Carapebus (5,1), Macaé (4,8) e São Francisco de Itabapoana (4,8) (Gráfico 3).

<sup>65</sup> O município recebe as compensações financeiras como município limítrofe, por isso, valores inferiores aos demais. Já São João da Barra recebia como município limítrofe, tornando-se definitivamente produtor a partir dos anos 2000. (TCE-RJ, 2019).

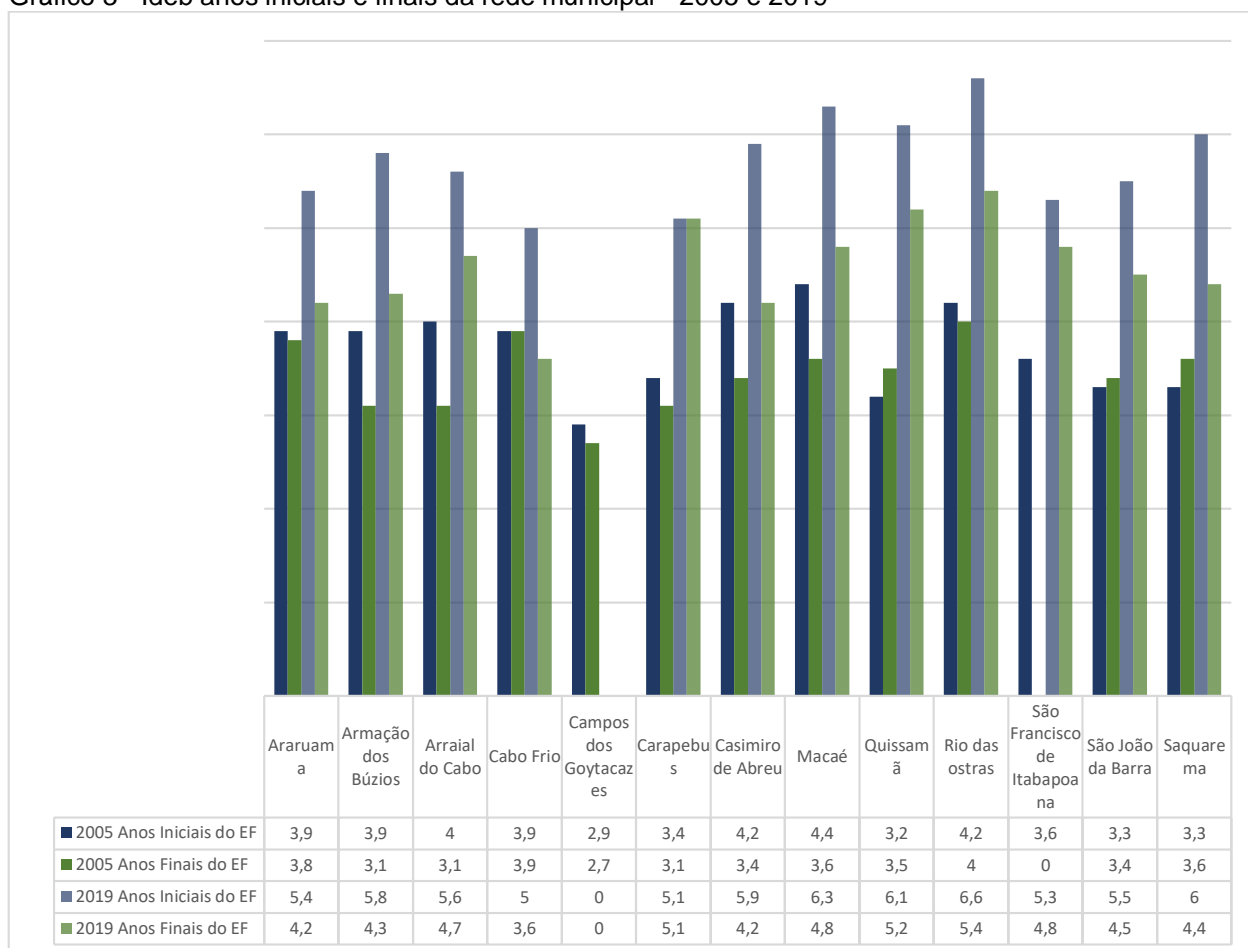
<sup>66</sup> O índice varia de zero a um e classifica os resultados em cinco faixas de desenvolvimento: muito baixo (de 0,000 a 0,499), baixo (de 0,500 a 0,599), médio (de 0,600 a 0,699), alto (de 0,700 a 0,799) e muito alto (de 0,800 a 1,000). Portanto, quanto mais próximo de um, maior é o desenvolvimento humano apurado.

<sup>67</sup> Os dados são referentes aos municípios do Rio de Janeiro. No total, são 92 municípios, todavia o município do Rio de Janeiro possui Tribunal de Contas municipal.

<sup>68</sup> O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb), dos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) e informações sobre rendimento escolar (aprovação). As notas variam de 0 a 10.

<sup>69</sup> Campos dos Goytacazes não informou os dados do INEP referentes ao ano de 2019.

Gráfico 3 - Ideb anos iniciais e finais da rede municipal - 2005 e 2019



Fonte: INEP, 2019.

Em relação ao índice Gini<sup>70</sup>, que mede a desigualdade social da renda domiciliar *per capita*, Campos dos Goytacazes apresenta o maior nível em 2010, com 0,576; São Francisco de Itabapoana, 0,521; Casimiro de Abreu, 0,482; Arraial do Cabo, 0,481 e São João da Barra, 0,481. Carapebus apresenta o menor, com 0,441, e Quissamã foi o único município em que houve acréscimo de 2%, enquanto Campos dos Goytacazes, Macaé, São João da Barra e Carapebus praticamente estagnaram na década, ao contrário dos demais que apresentaram diminuição entre 1% a 12%, conforme Tabela 13.

<sup>70</sup> O índice GINI é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, 1 significa completa desigualdade de renda.

Tabela 13 – Índice de Gini da renda domiciliar per capita segundo Município – 2000 e 2020

| Município                   | Índice Gini 2000 | Índice Gini 2010 | %    |
|-----------------------------|------------------|------------------|------|
| Campos dos Goytacazes       | 0,575            | 0,576            | 0%   |
| Macaé                       | 0,564            | 0,566            | 0%   |
| Cabo Frio                   | 0,602            | 0,558            | -4%  |
| Araruama                    | 0,577            | 0,550            | -3%  |
| Armação dos Búzios          | 0,595            | 0,546            | -5%  |
| Quissamã                    | 0,521            | 0,540            | 2%   |
| Saquarema                   | 0,551            | 0,538            | -1%  |
| Rio das Ostras              | 0,578            | 0,537            | -4%  |
| São Francisco de Itabapoana | 0,615            | 0,521            | -9%  |
| São João da Barra           | 0,513            | 0,510            | 0%   |
| Casimiro de Abreu           | 0,599            | 0,482            | -12% |
| Arraial do Cabo             | 0,512            | 0,481            | -3%  |
| Carapebus                   | 0,438            | 0,441            | 0%   |

Fonte: DATASUS, 2020

Ao analisar os indicadores supracitados, identifica-se que nem sempre foi proporcional a abundância de recursos orçamentários na comparação com outros municípios do ERJ. Nesse sentido, a promoção de políticas geracionais (POSTALI, 2002; SERRA, 2011), deveria estar intrínseca à gestão governamental dos municípios cujos recursos advém das rendas públicas minerais, em função do seu caráter finito e da necessidade de promoção da justiça intergeracional. Esse paradigma deveria inclusive ser adotado por toda a política de desenvolvimento e contemplar um conjunto de políticas comprometidas com a sustentabilidade, investimentos em saúde, educação, infraestrutura, diversificação produtiva, dentre outras.

Se “não me escapa que o verdadeiro desenvolvimento dá-se nos homens e nas mulheres e tem importante dimensão política” (FURTADO, 1992, p.75), sem a participação dos diversos grupos sociais que compõem a sociedade na partilha das decisões que envolvem a gestão pública, tampouco o desenvolvimento que diminui os riscos e compartilha as riquezas, será possível.

### 3.3 O licenciamento ambiental e os projetos de educação ambiental: atores e arranjos institucionais

A Política Nacional de Educação Ambiental e o Programa Nacional de Educação Ambiental, respectivamente, apontam como diretriz a necessidade de projetos de educação ambiental no licenciamento federal. No caso das condicionantes

do licenciamento das atividades marítimas de petróleo e gás, o Brasil possui 17 projetos de educação ambiental, cuja fiscalização é conduzida pelo Ibama.

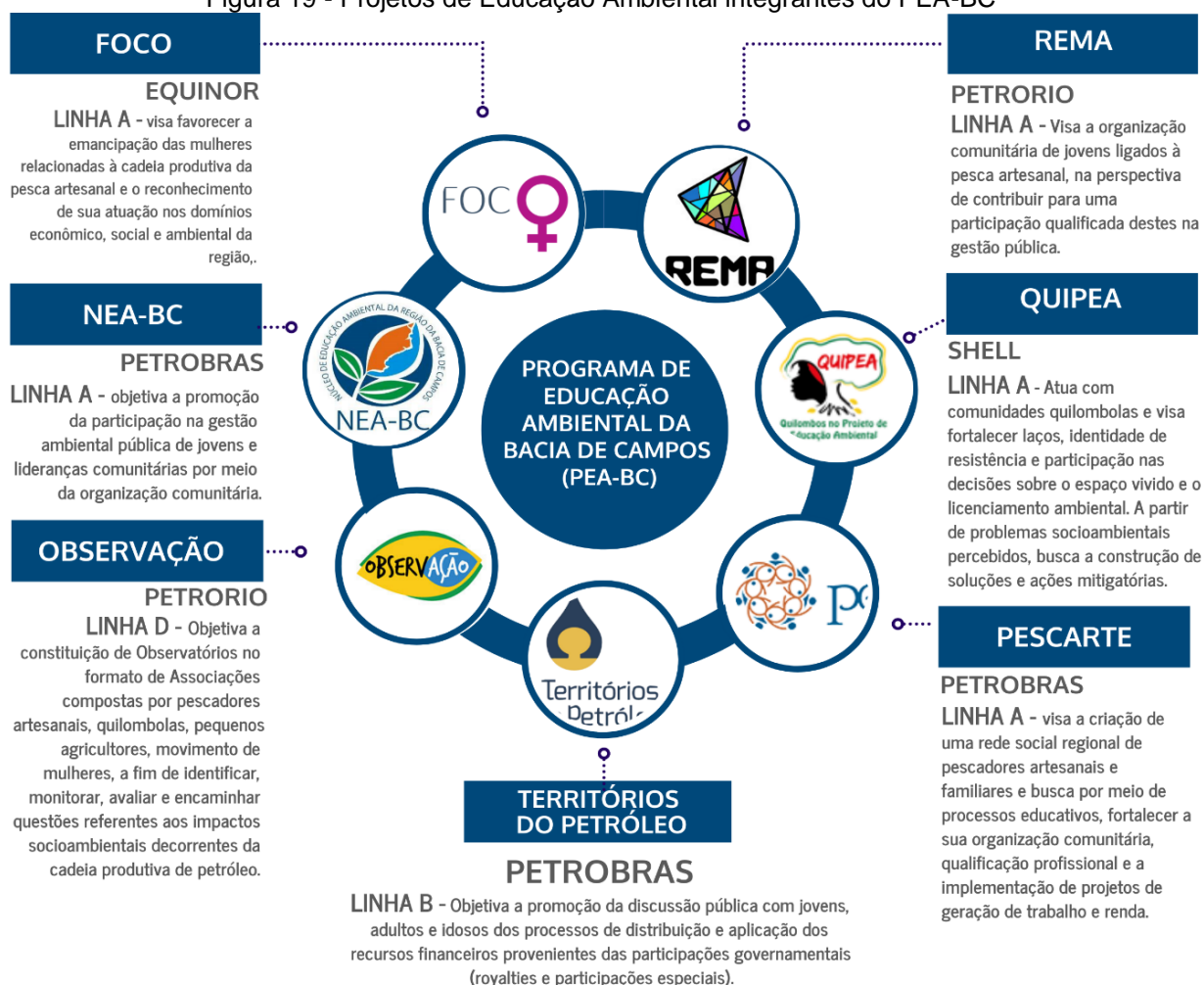
No caso da Bacia de Campos, área de recorte da pesquisa, partindo da Política Nacional de Educação Ambiental, o Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC) é uma medida mitigadora do licenciamento ambiental federal instituído pela Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros (CGMAC)<sup>71</sup> do Ibama. O programa foi criado em 2010, por meio da Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA 001/10 e da Instrução Normativa Ibama 002/12. Os PEAs constituem medidas compensatórias e mitigadoras pelas empresas de petróleo licenciadas, voltam-se, prioritariamente, aos grupos socioambientalmente vulneráveis aos impactos verificados nesses empreendimentos (SERRÃO, 2012).

O PEA-BC visa a articulação dos projetos de educação ambiental destinados aos grupos sociais afetados pelos impactos socioambientais de empresas que atuam na indústria de petróleo e gás na Bacia de Campos (Figura 19).

---

<sup>71</sup> Anteriormente nomeada como CGPEG (Coordenação Geral de Petróleo e Gás), vinculada à Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) do Ibama.

Figura 19 - Projetos de Educação Ambiental integrantes do PEA-BC



Fonte: Adaptado do PEA-BC, 2020

Em relação ao arranjo institucional do projeto NEA-BC, o que o diferencia dos demais consiste no fato de sua coordenação e execução serem realizadas por uma instituição de base comunitária<sup>72</sup>. A organização comunitária é pensada e conduzida de forma partilhada com os sujeitos da ação educativa, por uma instituição com perfil na área de atuação (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2019).

A instituição fundada, em 2008, por educadores<sup>73</sup>, oriundos dos treze municípios da Bacia de Campos, assinou o convênio com a Petrobras para execução

<sup>72</sup> Os Projetos orientados pela Linha A da Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA 001/10 devem desenvolver processos formativos junto ao público prioritário a partir das diretrizes pedagógicas do Ibama, identificados por meio de diagnósticos participativos. Nesse caso, os projetos fomentam a organização comunitária por diferentes meios de mobilização social, como criação de associações e grupos gestores.

<sup>73</sup> Em 1992 foram criados pelo Ibama os Núcleos de Educação Ambiental (NEAs) nas Superintendências e Gerências executivas em cada uma das unidades federativas, contribuindo dessa forma, para a execução das ações ambientais de competência do Governo Federal nos estados (SOTERO; SORRENTINO, 2010). Na Região da Bacia de Campos, ocorreu a partir do licenciamento

do Projeto em 2009. Desde o início do Projeto até 2015, a instituição contava com o suporte de uma consultoria, cenário modificado a partir de 2014, com a contratação de equipe gestora.

Cabe destacar a heterogeneidade característica da emergência do chamado Terceiro Setor, como segmento da sociedade civil, com a qual, de modo geral, compartilha características em comum, pois se apresenta em defesa da cidadania (GOHN, 2000). O associativismo possibilita a reunião de grupos de forma institucionalizada para atingir objetivos comuns e amplia a possibilidade de participação junto ao Estado acerca das decisões públicas e da captação de recursos na gestão de iniciativas locais, antes viáveis apenas para segmentos de alto poder aquisitivo e maior abrangência social.

Todavia torna-se necessário refletir, ainda que de forma breve, sobre o segmento da sociedade civil, na busca por associativismo, e sua atuação como Terceiro Setor:

Com base nas teorias clássicas sobre a sociedade civil, desde Hegel, através do associacionismo, passando por Rousseau, com a ideia de contrato social, pelo liberalismo de Locke, mediante a separação entre Estado e sociedade civil, por Marx, com a crítica à sociedade burguesa e a compreensão da sociedade civil como lugar das relações econômicas, até Gramsci, com a afirmação da sociedade civil como conjunto de relações sociais da vida em sociedade e espaço de construção da hegemonia (COUTINHO, 1994), outros pensadores buscam mostrar como, no contexto das transformações econômicas, políticas e culturais da sociedade contemporânea, os paradigmas fundamentais das teorias da democracia social e política encontram-se em meio a um intenso processo de afirmação-negação. (SIMIONATTO, 2004, p. 24)

A partir década de 1990 emerge nova institucionalidade para o Terceiro Setor, na qual se fortalece a ação social das empresas privadas, no trabalho voluntário de cidadãos, e nas organizações do poder público privatizadas na forma de fundações ou de organizações sociais de caráter não governamental. Assim, produz-se, no campo teórico e operativo, a sociedade civil fora do Estado, que, ao contrário da visão Gramsciana, retira o caráter universal e promove a filantropização das políticas públicas.

---

ambiental da empresa Petrobras, no qual o Ibama fomentou a criação do Projeto Núcleo de Educação Ambiental, a fim de atuar com educação ambiental nas escolas da rede pública. Os associados fundadores da Associação Raízes participaram dessa iniciativa como educadores ambientais cedidos pelas prefeituras para atuarem no Projeto (Associação Raízes, 2019).



O Terceiro Setor não é capaz de assumir o papel do Estado em relação ao caráter universal que se exige no campo das políticas públicas em relação à questão social, pois, quando os problemas sociais passam a ser tratados sem mediações institucionais e políticas, o Estado se torna menos atuante socialmente, menos participativo e menos democrático (SIMIONATTO, 2004, p. 27).

Conforme escreve Gramsci (2000, p. 264-265) —os elementos cada vez mais numerosos da sociedade civil não têm significado o fim da alienação, mas antes espaços de novos conformismos. A sociedade civil está em movimento, — mas em um movimento caótico e desordenado, sem direção, isto é, sem uma precisa vontade política coletiva. O esmaecimento dos processos de luta de dimensão global é meta prioritária das elites, cuja intencionalidade primeira é reduzi-los a questões meramente particulares, desligadas da totalidade social. [...] É esse o patamar que vem embasando a ideologia dos grupos dominantes, os quais conseguem abranger, num projeto totalizador, a sua vontade como sendo a mesma dos grupos subalternos. A hegemonia é reconstruída, assim, através da imagem abstrata de universalidade repassada pelo Estado, que esfacela ainda mais o ponto de vista dos segmentos subalternizados, despolitizando-os, fragmentando suas formas de expressão, de modo que suas lutas particulares não se articulem em vontades universais. (SIMIONATTO, 2004, p. 28)

Imbricado nesse campo de contradições, encontram-se o Projeto NEA-BC e os demais projetos de educação ambiental participantes do licenciamento ambiental. Trata-se de uma política pública advinda da União, cuja finalidade consiste em fomentar a participação de grupos na mitigação de impactados decorrentes da indústria do petróleo e gás, tendo como proposta político-pedagógica a educação ambiental crítica.

Se, por um lado, a educação ambiental crítica se distancia da proposta de intervenção na questão ambiental de forma individualizada, reduzida ao apelo das mudanças comportamentais, por outro lado, a execução da proposta, junto às comunidades no campo institucional, dá-se majoritariamente por instituições ligadas ao mercado.

Resguardadas as especificidades da realidade brasileira na construção da cidadania e as conquistas dos direitos permeadas pelo coronelismo, assistencialismo, clientelismos, a construção da participação na esfera pública, conforme descreveu Van der Veen (2000), no futuro exigirá um Estado que, em sua política social, ative o cidadão (*activating welfare state*). Ainda que a suposição seja frágil devido às mudanças de governo e suas perspectivas ações em relação à democracia

representativa, muitas vezes, em contraposição à participação, adequa-se ao modelo brasileiro adotado para o licenciamento ambiental federal.

Tendo em vista a desigual apropriação dos recursos ambientais e seus processos conduzidos pelo Estado, no caso do licenciamento, imerso em aspectos técnicos e burocráticos, pouco acessíveis às camadas populares, os projetos de educação ambiental baseados no licenciamento federal se ancoram em diretrizes e orientações político-pedagógicas com padronização mínima. Isso permite a organização dos projetos e a abertura suficiente para que seus participantes atuem a partir de diagnósticos pautados na realidade local com que pretendem construir os processos de ensino-aprendizagem e a ação política.

A desigualdade de acesso aos recursos naturais se evidencia no município de São João da barra, quando um empreendimento portuário de grande porte avança em territórios inteiros, antes compartilhados majoritariamente por pequenos agricultores e pescadores que foram removidos à força por não possuírem a titularidade da terra, apesar de a terem compartilhado de geração a geração. Além disso, os que permaneceram foram impedidos de retirar taboa, para produção de esteiras e artesanatos (atividade econômica que não lhes permite ter uma vida digna, mas a única que conhecem), por estarem prejudicando o ambiente com o qual sempre se relacionaram de forma sustentável.

Bredariol; D'Avignon (2018) apontam, como limite do licenciamento no Brasil, o fato de as ações de acompanhamento e divulgação de informações serem baseadas em estudos de pouca qualidade, além de haver um quadro legal que dá margem à insegurança jurídica e judicialização. Outro ponto é a restrição de recursos no que se refere a um cenário pouco estruturado no desenvolvimento de soluções de TI e de dificuldades de cunho administrativo e ausência de pessoal. Apesar de todos os limites, eles não tornam o licenciamento um instrumento inócuo de controle social, o que se manifesta nas tentativas atuais de mudanças na legislação ambiental (DIAS, 2018).

Nesse sentido, atuando em meio às contradições, os projetos de educação, referentes ao licenciamento, ancorados nas diretrizes advindas do órgão ambiental e sob coordenação de instituições contratadas pelas operadoras na área de petróleo e gás, buscam, dentro de cada linha de ação, fomentar a participação na gestão ambiental pública. Como esse processo se desenvolve, será apresentado no próximo capítulo.

### 3.4. Organização comunitária e participação juvenil: contextualizando o projeto NEA-BC

O Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos (NEA-BC) consiste num projeto de mitigação dos impactos da cadeia produtiva de petróleo e gás, como condicionante<sup>74</sup> do licenciamento ambiental da empresa Petrobras, conduzido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. As ações são desenvolvidas desde 2009, com jovens e lideranças comunitárias (adultos e idosos), tendo, como diretriz para os processos pedagógicos, a Linha A, Organização comunitária<sup>75</sup>.

O projeto iniciou as atividades no ano de 2009, no qual foi assinado um convênio entre a Associação Raízes<sup>76</sup> e a Petrobras, sua executora desde então. A partir disso, registra quatro fases de execução: I Fase – 2009 a 2012, II Fase – 2012 a 2015, III Fase – 2015 a 2020 e IV Fase – 2020 a 2024 (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2019). Os dados apresentados e analisados a seguir se restringem à III Fase, recorte utilizado para análise do fomento à participação dos jovens.

O projeto se desenvolve em uma sede em Campos dos Goytacazes (Matriz da Associação Raízes) e em 13 Núcleos Operacionais/NOs (filiais da Associação Raízes), um em cada município, onde formam-se Grupos Gestores Locais constituídos por jovens, adultos e idosos, advindos de territórios, comunidades ou grupos sociais impactados pela indústria do petróleo e gás. Cada Núcleo conta com

---

<sup>74</sup> Os empreendimentos dos quais o NEA-BC é condicionante são: P38/P-40, no Campo de Marlim Sul - RLO Nº 180/2001; P-43, no Campo de Barracuda - RLO Nº 416/2004; P-48, no Campo de Caratinga - RLO Nº 429/2005; P-50, no Campo de Albacora Leste - RLO Nº 537/2006; P-51, no Campo de Marlim Sul - LO Nº 805/2008; P-52, no Campo de Roncador - RLO Nº 685/2007; P-53, no Campo de Marlim Leste - LO Nº 792/2008; P-54, no Campo de Roncador - RLO Nº 695/2007; P-55, no Campo de Roncador - LO Nº 1208/2013; P-56, no Campo de Marlim Sul - RLO Nº 1040/2011; P-62, no Campo de Roncador - LO Nº 1243/2014; RG-3/ RG-4, no Campo de Roncador - RLO Nº 078/2000; PDET, Campos de Marlim Sul, Leste e Roncador - RLO Nº 684/2007; PDEG/ AMEG, Ampliação do Escoamento de Gás – Nº LO 596/2007; Atividade de Perfuração na AGBC - RLO Nº 782/2008; FPSO Cidade de Niterói, no Campo de Marlim Leste - LO Nº 820/2009; FPSO Cidade de Santos, Campos Uruguá e Tambaú, e Gasoduto Uruguá-PMXL-1 - LO Nº 941/2010; FPSO Cidade de São Paulo, Campo de Sapinhoá - LO Nº 1120/2012; FPSO Cidade de Paraty, Campo de Lula - LO Nº 1157/2013; FPSO Cidade de Mangaratiba, Campo de Lula - LO Nº 1263/2014; FPSO Cidade de Ilhabela, Campo de Sapinhoá - LO Nº 1274/2014; FPSO Cidade de Itaguaí, Campo de Lula - LO Nº 1307/2015; FPSO Cidade de Maricá, Campo de Lula - LO Nº 1327/2016; FPSO Cidade de Saquarema, Campo de Lula - LO Nº 1341/2016; FPSO P-66, Campo de Lula - LO Nº 1387/2017; FPSO P-74, Campo de Búzios - LO Nº 1439/2018 e FPSO Pioneiro de Libra - LO Nº 1397/2017 (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2015).

<sup>75</sup> Até fevereiro de 2020, o Projeto atuava na linha A; a partir do início da IV Fase, em março, o projeto mudou para a linha C e conseqüentemente seus objetivos também foram alterados. Todavia, a pesquisa se restringe ao período referente à III Fase e considerará os seus aspectos.

<sup>76</sup> Na ocasião, a instituição apresentava razão social idêntica à do Projeto, que, após alteração no ano de 2017, passou para Associação Raízes.

dois profissionais: um/a Assistente de Mobilização e Logística, responsável pela mobilização e processos administrativos, e um/a Educador/a Social, mediador/a dos processos de ensino-aprendizagem. Na sede, situa-se a equipe responsável por dar suporte aos Núcleos e mediar processos de gestão junto à equipe e aos participantes do projeto, bem como à Petrobras: coordenadora administrativa e financeira, assistentes administrativa e financeira, comunicadora social, pesquisador/a social, advogada, assessora de coordenação e coordenadora executiva (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2019).

Em relação ao processo de elaboração, o projeto é construído com a participação dos Grupos Gestores Locais<sup>77</sup> (uma oficina por Núcleo). Na sequência, os participantes dos Núcleos se reúnem por representação para revisar e validar o que foi sistematizado e, posteriormente, o projeto é apresentado e validado num encontro final de apresentação. Todas as etapas envolvem os participantes do projeto, a equipe da Associação Raízes e a Petrobras. A última etapa consiste na aprovação pelo órgão ambiental, Ibama.

O modelo de planejamento, execução e monitoramento e avaliação consiste em uma mescla de três métodos: Modelo Lógico, Marco Lógico e Painel de Indicadores. A metodologia utilizada no planejamento pauta-se no Marco Lógico e atende às demandas do Convênio requeridas pela empresa e às exigências do órgão ambiental. O Marco Lógico atende às demandas internas de monitoramento e avaliação, assim como o Painel de Indicadores é utilizado para a avaliação a partir de um conjunto de indicadores chave (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2016).

Como a etapa de planejamento é construída a partir do Marco Lógico, os problemas são delimitados a partir do diagnóstico<sup>78</sup>, dando origem aos objetivos geral e específicos (Figura 20). Nesse momento, os impactos socioeconômicos identificados atrelam-se aos objetivos e à priorização de políticas públicas, cuja melhoria será buscada pelos Grupos como forma de mitigação, por meio da

---

<sup>77</sup> Nessa etapa, o diagnóstico acerca das realidades locais é atualizado e os participantes planejam a partir dos objetivos, as ações, o prazo e o orçamento necessário para cada projeto, pois a Associação acorda os valores por Núcleo previamente com a Petrobras (RAÍZES, 2019).

<sup>78</sup> Após o processo de consolidação da instituição, realizou-se diagnóstico participativo em cada município (entre agosto e dezembro de 2008 com 400 pessoas). Pelo diagnóstico, foi identificada a baixa participação social nos municípios da Bacia de Campos, logo subsidiou a elaboração da missão institucional e, posteriormente, o objetivo geral do Projeto NEA-BC. Logo após, em 2012, o Diagnóstico Participativo da Bacia de Campos – PEA-BC, levantamento de informações sobre os impactos socioeconômicos das atividades marítimas de petróleo e gás sobre a vida dos grupos sociais que vivem nesses municípios, confirmou a baixa participação e o controle social (PEA-BC, 2019).

participação na gestão ambiental pública. Estas são as políticas públicas prioritizadas para a fase: saneamento básico, mobilidade urbana, saúde, recursos hídricos e políticas transversais.

Figura 20 - Objetivos do Projeto NEA-BC



Fonte: Adaptado de Associação Raízes, 2015

O objetivo geral se conecta com a diretriz pedagógica do Ibama, no que se refere à educação ambiental crítica, à organização comunitária e à participação na gestão ambiental e, ainda, à participação com os diagnósticos realizados (Associação Raízes e PEA-BC). Em relação ao que se compreende por uma sociedade justa e sustentável, nenhum dos documentos da instituição trata desses aspectos, mas detêm o discurso voltado para a transformação social, sem localizar o tipo de mudança.

O objetivo específico 1 engloba as ações de fortalecimento da Associação, com foco na participação dos associados e na reestruturação técnica da instituição, para que seja capaz de gerir o projeto sem auxílio de uma consultoria. O objetivo 2 agrupa ações referentes à estruturação dos Núcleos Operacionais, com estrutura para pesquisa e reuniões da comunidade. O objetivo 3 concentra as atividades educativas de formação contínua dos Grupos Gestores Locais e das comunidades em conexão com a ação política, enquanto o quarto objetivo envolve as ações de participação na gestão ambiental, por meio dos espaços de controle social e da incidência política (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2015).

Para análise das atividades e resultados do projeto, serão apresentados os indicadores construídos para a pesquisa, levando em consideração a análise

documental advinda do Projeto Político-Pedagógico, Plano de Monitoramento e Avaliação, Projeto Núcleo de Educação Ambiental – III Fase e Relatório Final de Atividades disponibilizados pela instituição.

Tanto no Projeto Político-Pedagógico quanto no Projeto NEA-BC, a educação ambiental crítica é citada nos objetivos e nas articulações entre teoria e prática, à medida que os sujeitos participam do planejamento e das decisões no processo de gestão do projeto e das atividades pedagógicas.

Assim, será utilizada como suporte teórico-metodológico a concepção de educação ambiental crítica com vistas à participação na gestão socioambiental, ou seja, uma concepção de educação que toma o espaço da gestão ambiental como elemento estruturante na organização do processo de ensino-aprendizagem, estabelecido com os sujeitos envolvidos, para que haja de fato controle social sobre as decisões. (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2010 apud Quintas, 2002)

O Projeto Político-Pedagógico se ancora na educação popular preconizada por Paulo Freire e aborda preceitos humanistas, dialógicos, críticos e transformadores à medida que busca articular teoria e prática com os sujeitos sem estabelecer uma hierarquização dos saberes, mas por meio da compreensão das realidades e da problematização.

O Projeto Político-Pedagógico da Associação NEA-BC se fundamenta na teoria educacional proposta por Freire, visando a formação de sujeitos sociais emancipados, na busca pela autonomia e construção de saberes, “autores de sua própria história”. Trata-se de uma educação crítica, dialógica e libertadora, em contraposição à concepção “bancária”, que o próprio autor problematiza. (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2010, p. 9)

Como apontado anteriormente em relação ao objetivo geral, apesar de os documentos indicarem preceitos filosóficos e teóricos-metodólogos voltados para articulação entre teoria e prática, e justiça socioambiental por meio da participação na gestão ambiental pública, nenhum deles deixa claro acerca de transformações do ponto de vista macro, mas apontam para problemas socioambientais advindos dos impactos da indústria do petróleo e gás.

A educação ambiental no projeto também é colocada em contraposição às demais macrotendências teóricas – pragmáticas e conservacionista (LAYARGUES e

LIMA, 2011)<sup>79</sup>. Não foi identificada uma abordagem exclusivamente ecológica ou isolada da relação sociedade e natureza, ou mesmo voltada para apelos comportamentais do ponto de vista individual para a solução de questões ambientais.

Ao abordar a postura do educador ambiental, Quintas aponta a necessidade de uma visão crítica, mas que não depende de que ele seja marxista, socialista ou anticapitalista. Ele deve, porém, ter compromisso com a visão analítica da sociedade em que vive, pois, dada a construção de intervenção, o mínimo que se espera é que os sujeitos saibam em que e para que se envolvem no processo transformador de sociedade, pois um projeto coletivo envolve a responsabilidade individual em relação aos recursos ambientais, mas não unicamente. Faz-se necessário desvelar a realidade e buscar processos pedagógicos que critiquem a fundo a realidade vivida (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015).

Os principais autores abordados no Projeto Político-Pedagógico (PPP) constituem referências em suas respectivas áreas de atuação a partir da teoria crítica: educação - Paulo Freire, Moacir Gadotti, José Carlos Libâneo, Paulo Roberto Padilha; e na educação ambiental crítica - Carlos Frederico Loureiro, José S. Quintas.

A abordagem das atividades se faz por meio dos temas geradores, nos quais os processos educativos são construídos a partir da realidade dos sujeitos da ação educativa e avançam na construção dos saberes por meio do diálogo e da problematização, de forma dialógica entre educadores e educandos, pautados na reflexão-ação-reflexão, subdivididos em “diagnósticos, formativos e interventivos (Figura 21), porém eles estão interligados, pois, como Freire (2011) coloca, a práxis é reflexão e ação do homem sobre o mundo para transformá-lo” (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2016, p. 23).

---

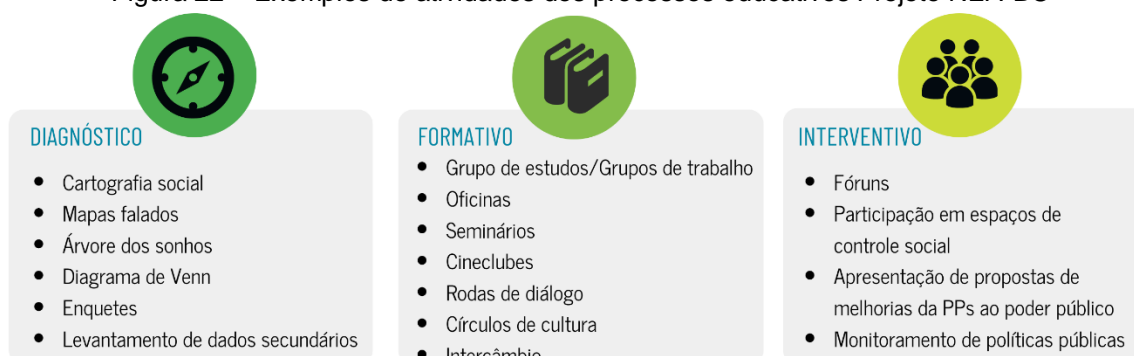
<sup>79</sup> Existem outras concepções para conceituar as linhas teóricas na Educação Ambiental, mas optou-se pelas defendidas por Layrargues e Lima (2001) – Crítica, Pragmática e Conservacionista – conforme apresentado no Capítulo 2.

Figura 21 - Processos educativos Associação Raízes



Os processos educativos **diagnósticos** (mapeamento dos problemas) têm como objetivo compreender de forma coletiva as características de uma realidade - seu contexto e totalidade - para transformá-la. Contemplam desde os elementos prévios para a elaboração de um projeto ao levantamento problemas socioambientais; os **formativos** (conhecimentos para compreensão e solução do problema) buscam construir e disseminar conhecimentos sobre temas pertinentes à gestão pública, levando em consideração uma educação dialógica, por meio de metodologias participativas, a fim de romper com práticas provenientes da educação bancária; e **interventivos** (ação voltada para a solução do problema), a partir das necessidades da comunidade e das diferentes realidades, buscam a compreensão da totalidade e da intervenção por meio do controle social e da incidência política como forma de transformar a realidade e mitigar os impactos da indústria do petróleo e gás (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2015).

Figura 22 – Exemplos de atividades dos processos educativos Projeto NEA-BC

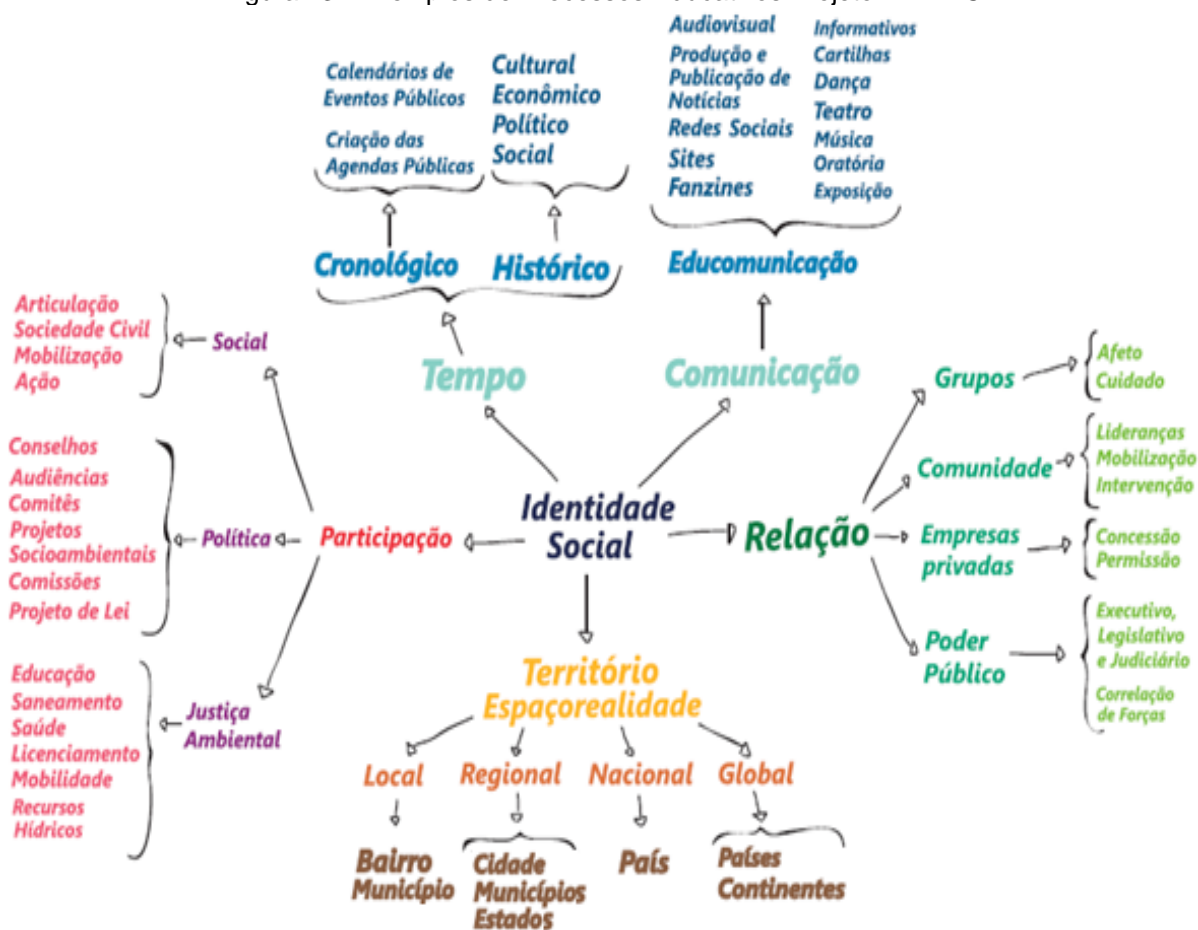


Fonte: Adaptado pela autora de Associação Raízes, 2021.



Os temas abordados nos processos educativos encontram-se sistematizados em um Complexo Temático (Figura 23). O PPP apresenta a sistematização na qual os temas estão interligados e necessitam de enfoque interdisciplinar. No ponto central, situa-se a identidade social dos sujeitos da ação educativa, e as demais camadas agrupam os temas subdivididos em: eixos, núcleos fundamentais e unidades de aprendizagem. Os complexos não são fixos e podem mudar de acordo as demandas socioambientais das comunidades (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2016).

Figura 23 - Exemplos de Processos Educativos Projeto NEA-BC

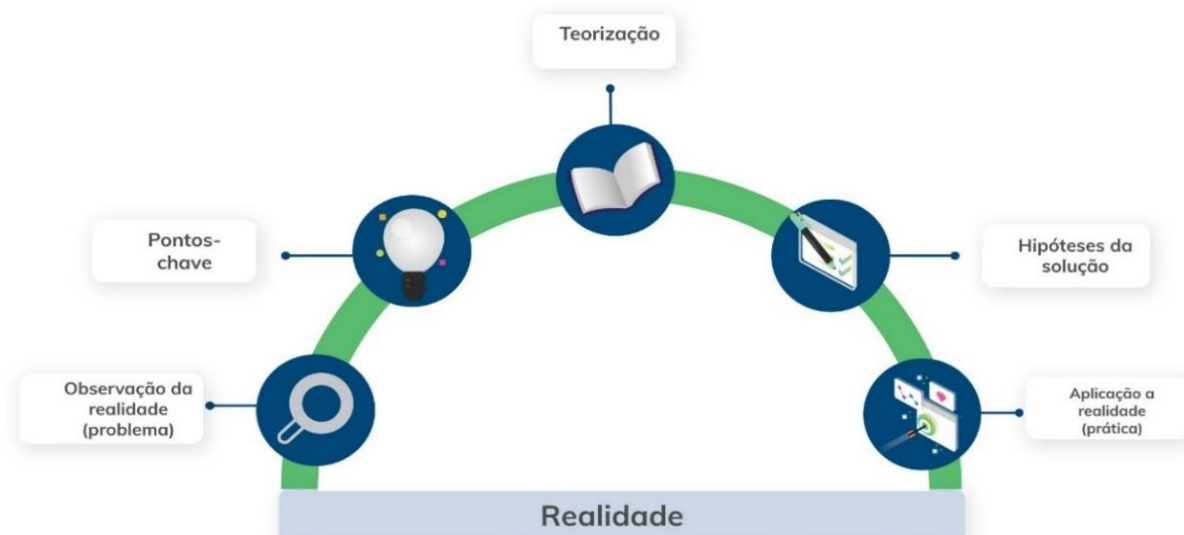


Fonte: Associação Raízes, 2019.

É um desafio construir processos de ensino-aprendizagem a partir de situações e temas complexos, nos quais a educação popular elege a problematização, baseada numa educação permeada pelo diálogo e destituída de hierarquia, entre os que estão apenas para ensinar e os que têm apenas condições de aprender (FREIRE, 1996). Nesse caso, o papel dos/as educadores/as vai desde a identificação do problema à mediação e decodificação dos conteúdos.

O PPP registra a metodologia da problematização para o processo de construção do conhecimento por meio do Arco de Margueret (Associação Raízes apud Berbel, 1995), no qual se parte da realidade a partir da eleição de problemas, passando por pontos chave, teorização, permitindo a elaboração de novas hipóteses, e assim a intervenção na realidade (Figura 24).

Figura 24 - Metodologia da problematização - Arco de Magueret



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Associação Raízes, 2015 (apud BERBEL, 1995)

A metodologia da problematização viabiliza o exercício crítico de refletir sobre demandas coletivas, muitas vezes encaradas do ponto de vista individual no cotidiano, no qual a ausência de direitos é quase sentida como normal ou sequer identificada e, ainda, permite a construção de conhecimentos capazes de desvelar a realidade e definir estratégias para transformá-la.

Os planos de trabalho constituem tecnologias sociais pelas quais os Grupos Gestores Locais planejam, executam, monitoram, avaliam e redefinem estratégias quando o planejamento se afasta da realidade. Apesar de existir um projeto que centraliza as ações, metas, indicadores e prazos em função do convênio estabelecido entre a Petrobras e a Associação, cada Núcleo Operacional (NO) tem um plano de trabalho personalizado, desenhado pelos comunitários na etapa inicial do projeto. Por meio dele, é possível gerir as metas físicas e financeiras, assim como os processos de ensino-aprendizagem, à medida que reflete, de algum modo, as demandas por mudanças dos grupos e como alcançá-las, apesar dos entraves que os processos

burocráticos advindos do convênio representam para os/as participantes do Projeto<sup>80</sup>. Apesar de ser considerado entrave, o processo de gestão também permite aos participantes experimentar as etapas de planejamento e execução de projeto.

O fato de a instituição apresentar PPP com a sistematização de fundamentos políticos-pedagógicos orientadores das práticas educativas em consonância com as diretrizes das políticas de educação ambiental, em especial, o Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos, fortalece a execução do projeto e o alcance dos objetivos da política de Educação Ambiental.

---

<sup>80</sup> Em resposta ao questionário sobre os pontos de melhorias no projeto, um jovem apontou a diminuição da burocracia.

## **CAPÍTULO 4 – JUVENTUDES E PARTICIPAÇÃO: EM BUSCA DA JUSTIÇA AMBIENTAL NA BACIA DE CAMPOS**

A participação na gestão ambiental pública consiste num elemento fundamental para a conquista da justiça socioambiental. A análise dos resultados do Projeto NEA-BC e da participação das juventudes constitui o objetivo deste capítulo.

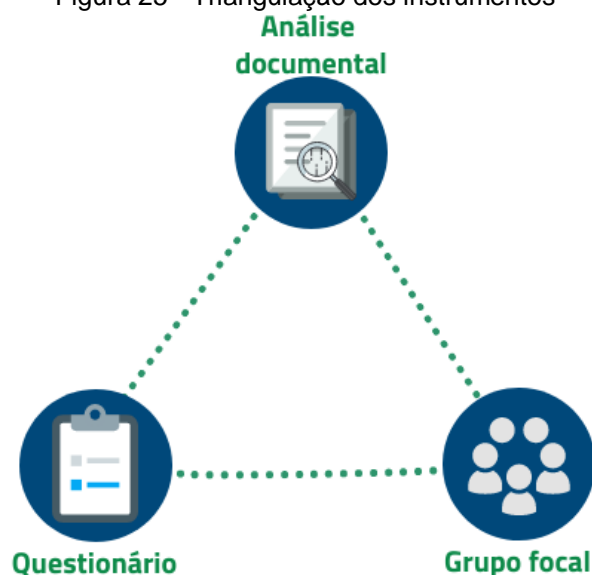
Nesse sentido, a abordagem será de cunho qualitativo, a partir da participação de jovens, fomentada pelo projeto de educação ambiental. Assim, a partir da investigação realizada com os grupos juvenis, busca-se “um mergulho em profundidade dentro de um grupo bom para pensar questões relevantes para o tema estudado” (GOLDENBERG, 2004, p. 54).

O estudo de caso será utilizado a partir de uma análise holística capaz de identificar as diferenças internas e, ao mesmo tempo, os comportamentos fora da suposta homogeneidade, tendo em vista a diversidade dos grupos juvenis. Dessa forma, será considerada a unidade social estudada como um todo, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos (GOLDENBERG, 2015).

A seleção do projeto NEA-BC obedeceu aos seguintes critérios: advém de uma política pública cujas diretrizes e objetivos voltam-se para a participação na EA; é o mais antigo projeto de educação ambiental na Bacia de Campos (13 anos de atuação); atua com jovens; tem como objetivo a promoção da participação social; atua em duas regiões do Estado do Rio de Janeiro (norte fluminense e baixada litorânea), o que permitiu a investigação com jovens de 13 municípios.

No que se refere aos instrumentos da pesquisa, a fim de ampliar a investigação e a coleta de dados, optou-se pela sua triangulação, a saber: análise documental, questionário e grupo focal (Figura 25).

Figura 25 - Triangulação dos instrumentos



Fonte: Elaborado pela autora

Para a aplicação do questionário, delimitou-se o tamanho da amostra de 39% do número total de jovens participantes do projeto, a fim de se obter o perfil e a compreensão das juventudes sobre participação. Como o estudo proposto é qualitativo, a amostragem mais adequada consiste em não-probabilística, tendo em vista que regras de probabilidade não serão seguidas. Os participantes da pesquisa foram selecionados conforme a amostragem proposital, que teve, como critério de seleção, todos os participantes de atividades educativas voltadas para a participação social e controle social promovidas pelo projeto. Assim, devido à pandemia ocasionada pelo coronavírus nos anos de 2020 e 2021, a pesquisa passou por adaptação nos instrumentos e técnicas. A observação participante deixou de ser prioridade, a entrevista foi substituída pelo questionário no Google Forms e o grupo focal foi realizado em ambiente virtual.

A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de questionário no Google Forms, com 56 perguntas distribuídas nos seguintes blocos: Identificação, Aspectos socioeconômicos, Cultura política, Aspectos pedagógicos e Participação e controle social na gestão ambiental pública. No total dos 90<sup>81</sup> jovens participantes do projeto, 35 responderam aos questionários.

<sup>81</sup> A instituição realizou levantamento no mês de maio de 2020, a fim de identificar as condições de participação e os cuidados no período da pandemia de Covid-19. As entrevistas foram realizadas por telefone, pois os sujeitos da ação educativa apresentavam limites quanto ao uso da internet e pouco ou nenhum acesso a equipamentos como computadores e afins (RAÍZES, 2020). Na ocasião, 90 jovens responderam ao questionário, e este foi o número utilizado para o universo da pesquisa.

O grupo focal concentrou o trabalho em 10 (dez) jovens voluntários (advindos dos questionários individuais), participantes de espaços de controle social, que debateram acerca das potencialidades e dificuldades da participação, produzindo significados e ressignificados coletivos, além de apontarem elementos para a compreensão da questão. A plataforma utilizada foi o Google Meet, com duração de 2 horas e 20 minutos.

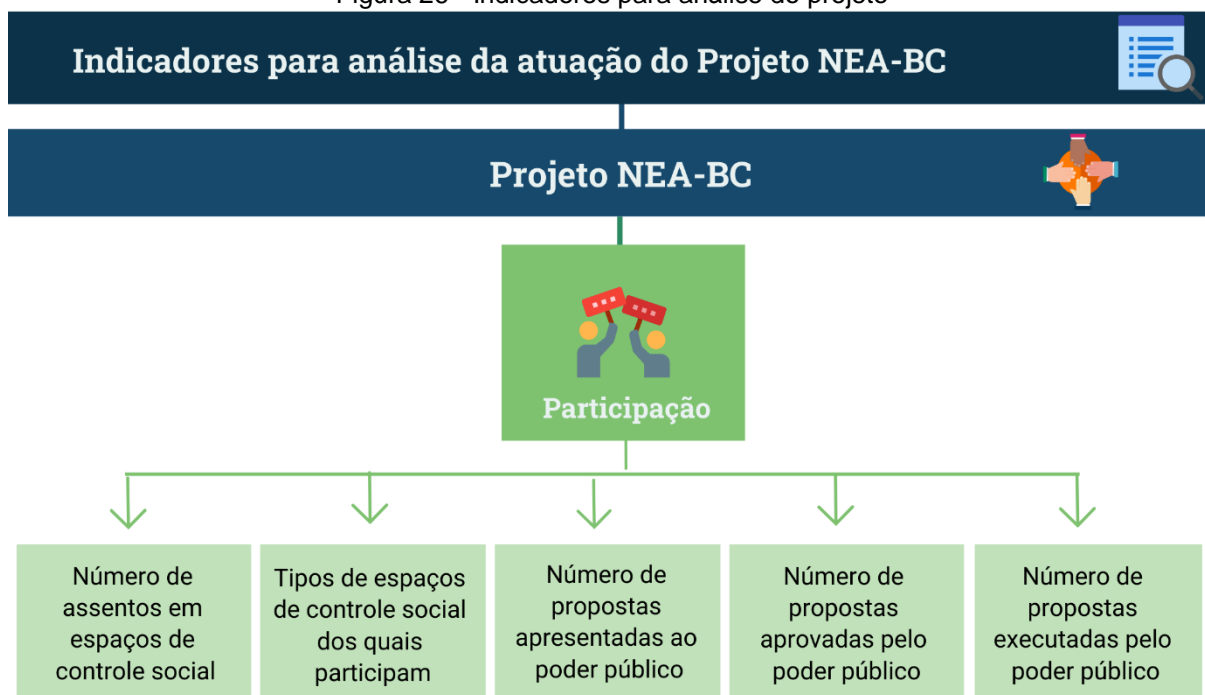
Os dados coletados no questionário foram analisados, objetivando traçar o perfil dos participantes, identificar as atividades políticas e sociais predominantes. A análise ocorreu conforme a abordagem qualitativa e organizada da seguinte forma: cada formulário recebeu um número; as respostas foram agrupadas e codificadas de acordo com a frequência; cada categoria recebeu um número correspondente, respeitando a característica da escala de mensuração. Para melhor organização e tabulação dos dados, criou-se um livro de códigos no Excel. Os registros do grupo focais foram tratados por meio da análise de conteúdo seguindo as etapas da pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos e interpretação (BARDIN, 2011).

Os nomes dos jovens foram alterados tanto nos resultados do questionário quanto do grupo focal, a fim de manter o anonimato. Para isso, foram-lhes atribuídos nomes aleatórios.

A análise documental permitiu a compreensão dos resultados das participações dos jovens por meio das ações do projeto. Por isso, os seguintes documentos foram consultados: Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos – III Fase (2015), Projeto Político Pedagógico (2017), Relatório Final de Atividades (2015-2020) e o livro Educação Ambiental na Gestão Pública: 10 anos de ação-reflexão-ação na região da Bacia de Campos.

Neste capítulo, predomina a seleção de indicadores criados para análise dos resultados do projeto NEA-BC a partir dos processos e dos resultados referentes à participação dos jovens. (Figura 26).

Figura 26 - Indicadores para análise do projeto



Fonte: Elaborado pela autora.

A teoria de Arnstein (2002) abordada no capítulo 2 foi retomada, a fim de categorizar a participação dos jovens na gestão ambiental pública. Ao utilizar a escada da participação, foi realizado um cálculo com os indicadores de efetividade da participação, a saber:

- **% referente ao indicador número de propostas apresentadas** -  
 $\text{n}^{\circ} \text{ de propostas apresentadas} - \text{n}^{\circ} \text{ de propostas aprovadas pelo poder público} / \text{n}^{\circ} \text{ total de propostas apresentadas ao poder público} * 100.$   
**Nível:** não participação **Degraus:** 1. Terapia e 2. Manipulação.
- **% referente ao indicador número de propostas aprovadas** -  
 $\text{n}^{\circ} \text{ de propostas aprovadas} / \text{n}^{\circ} \text{ total de propostas apresentadas ao poder público} * 100.$   
**Nível:** concessão mínima de poder **Degraus:** 3. Informação, 4. Consulta e 5. Participação.
- **% referente ao indicador número de propostas executadas** -  $\text{n}^{\circ} \text{ de propostas executadas} / \text{n}^{\circ} \text{ total de propostas apresentadas ao poder público} * 100.$

**Nível:** Poder cidadão **Degraus:** 6. Parceria, 7. Delegação de poder e 8. Controle do cidadão.

O capítulo analisa o fomento à participação juvenil na Gestão Ambiental pelo projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos e os resultados serão apresentados e distribuídos nas seções da seguinte forma: o perfil dos jovens participantes do projeto, o que pensam sobre política e democracia, como os jovens participam da gestão ambiental e, por fim, quais são os resultados da participação.

#### **4.1. QUEM SÃO AS JUVENTUDES QUE PARTICIPAM DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA?**

As representações, percepções e sentimentos acerca das juventudes pela sociedade são múltiplas, permeadas por historicidade, tendo em vista que a juventude, como se conhece hoje, constitui uma categoria social recente. Inclusive, a juventude, como sujeito de direito, demandante de políticas públicas específicas, tornou-se parte integrante da questão social na metade da década de 80, a partir do cenário de exclusão dos/das jovens (NOVAES, 2010).

No caso do NEA-BC, desde o início do projeto em 2009, as juventudes constituíam um de seus públicos prioritários, juntamente com as lideranças comunitárias, pois a proposta político-pedagógica apresenta viés intergeracional, de forma que haja construções de conhecimentos que se retroalimentam para o fortalecimento da participação social dos Grupos Gestores Locais.

Como o projeto, parte da política de educação ambiental federal se destina à promoção da participação de grupos impactados pela indústria de petróleo e gás na gestão ambiental, e as políticas públicas se desenham a partir da compreensão dos sujeitos dela participantes. Faz-se, então, necessário identificar o perfil desses/as jovens. Os dados a seguir são provenientes dos questionários aplicados a 35 jovens, entre janeiro e fevereiro de 2021.

Em relação aos municípios nos quais moram (Tabela 14), onde se localizam os Núcleos Operacionais que frequentam, há representação de todos os treze, com diferentes proporcionalidades de jovens; apresentam maior percentual: Macaé (14%) e Cabo Frio (14%), e menor, Araruama (1%), Armação dos Búzios (1%), Casimiro de



Abreu (1%), Rio das Ostras (1%) e Saquarema (1%), do total de 90 jovens participantes do NEA-BC.

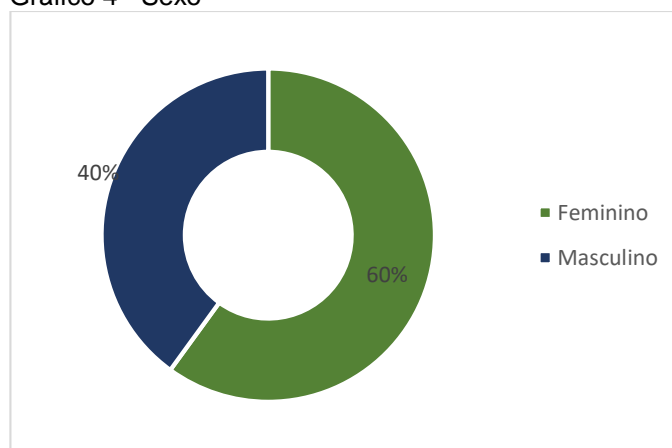
Tabela 14 – Participantes da pesquisa por Núcleo Operacional

| <i>Localização dos NOs</i>         | <i>Nº absoluto</i> | <i>%</i> |
|------------------------------------|--------------------|----------|
| <i>Araruama</i>                    | 1                  | 3        |
| <i>Armação dos Búzios</i>          | 1                  | 3        |
| <i>Arraial do Cabo</i>             | 4                  | 11       |
| <i>Cabo Frio</i>                   | 5                  | 14       |
| <i>Campos dos Goytacazes</i>       | 3                  | 9        |
| <i>Carapebus</i>                   | 5                  | 14       |
| <i>Casimiro de Abreu</i>           | 1                  | 3        |
| <i>Macaé</i>                       | 4                  | 11       |
| <i>Quissamã</i>                    | 2                  | 6        |
| <i>Rio das Ostras</i>              | 1                  | 3        |
| <i>São Francisco de Itabapoana</i> | 3                  | 9        |
| <i>São João da Barra</i>           | 4                  | 11       |
| <i>Saquarema</i>                   | 1                  | 3        |
| <i>Total</i>                       | 35                 | 100      |

Fonte: Questionário

A maior parte dos jovens é do sexo feminino 60%, enquanto 40%, masculino (Gráfico 4).

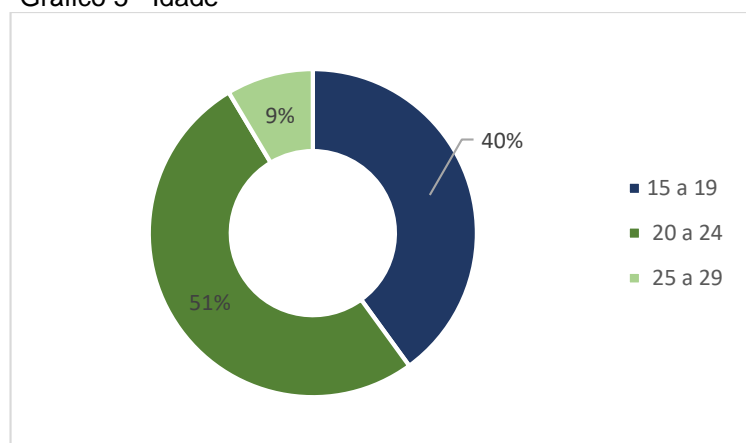
Gráfico 4 - Sexo



Fonte: Questionário

Em relação à idade, 40% de 15 a 19; 51% de 20 a 24 anos; e 9% têm de 25 a 29 anos (Gráfico 5). A pesquisa adota a faixa etária de 15 a 29 anos, utilizada em pesquisas demográficas (IBGE, 2020). Todavia, compreende que o conceito de juventude, apesar de considerado como fase de transição entre a infância e a vida adulta para o cálculo etário, deve levar em consideração outros aspectos referentes à construção da categoria social em sua historicidade.

Gráfico 5 - Idade

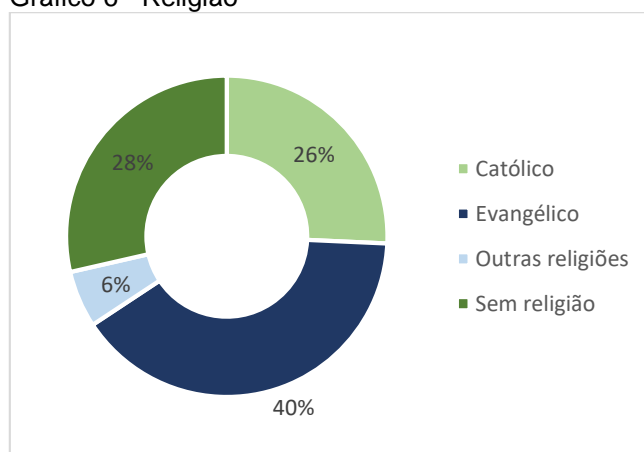


Fonte: Questionário

Diferentemente do cenário nacional, no qual os católicos são a maioria da população, os jovens evangélicos têm maior representatividade (40%), os sem religião (28%), os católicos (26%) e outras religiões (6%) (Gráfico 6). Todavia, os dados vão ao encontro de outros estudos, no que se refere à transição religiosa na diminuição de católicos e ao aumento de evangélicos e, ainda, à ampliação do percentual dos sem religião (IBGE, 2010).

Segundo Novaes (2000, p. 54), “os jovens, através de atividades culturais e experimentos sociais, podem trazer para a agenda pública a questão dos sentimentos e contribuir para a mudança de mentalidade”. Para a autora, a religião se constitui, em tempos de violência e instabilidade, como espaço de sociabilidade para os jovens. Toda experiência geracional é única e necessita incorporar aspectos históricos. No caso da geração dos jovens participantes da pesquisa, está permeada pela sociedade pós-industrial, pós-descoberta ecológica, marcada pelo avanço tecnológico, desemprego e violência.

Gráfico 6 - Religião

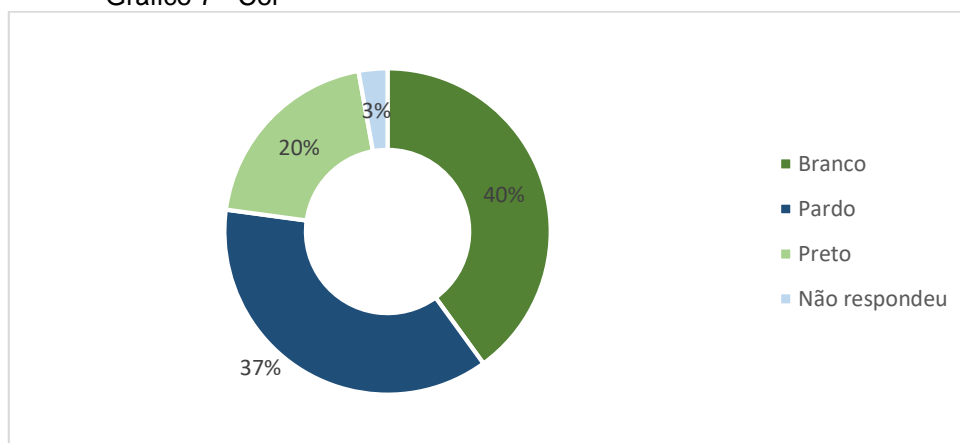


Fonte: Questionário

Se, por um lado, Novaes (2005) recomenda cuidado ao atribuir conservadorismo aos jovens por conta da relação entre participação e fé, por outro lado, destaca o quanto se faz política no Brasil e no mundo usando a religião e vice-versa. Inferir sobre o quanto as crenças religiosas afetam as práticas sociais dos jovens poderá ser identificado nos resultados apresentados no decorrer do capítulo, quando forem apresentados seus posicionamentos sobre política e participação.

A cor de predominância (Gráfico 7), de acordo com a auto declaração, entre os respondentes consiste na branca 40%, mas, somados, os números de pardos 37% e pretos 20% compõem a maioria.

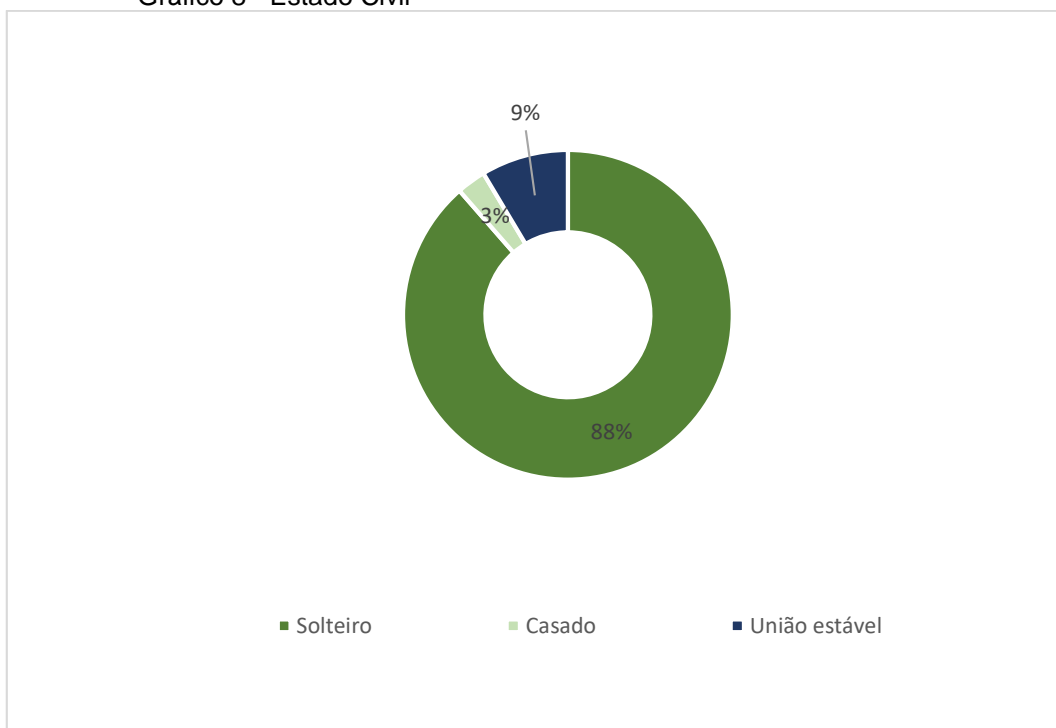
Gráfico 7 - Cor



Fonte: Questionário

Em relação ao estado civil<sup>82</sup>, 88% dos jovens estavam solteiros, 9%, em união estável e 3%, casados/as (Gráfico 8).

Gráfico 8 - Estado Civil



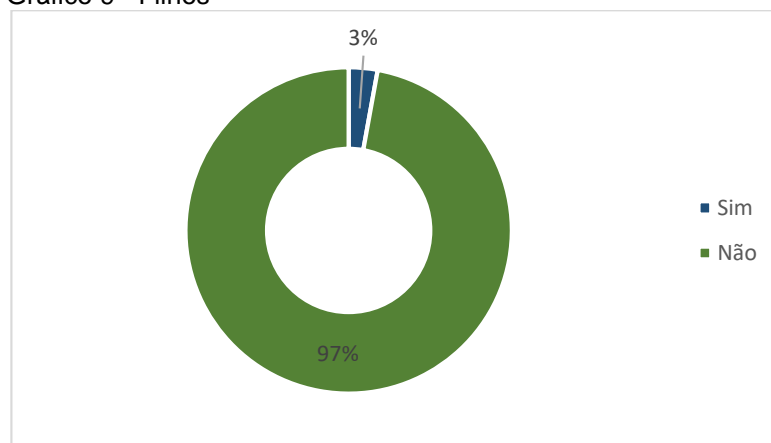
Fonte: Questionário

Do total de respondentes, apenas 3% tinham um filho (Gráfico 9). A maioria estava estudando (70%), o que pode ter adiado os planos referentes a iniciar um novo núcleo familiar, além da dependência dos parentes, pois, ainda que contribuam para

<sup>82</sup> De acordo com as leis no Brasil, o estado civil consiste na situação de uma pessoa em relação ao casamento e à sociedade conjugal. Pode se estar casado, solteiro, separado, divorciado, viúvo, ou viver junto em união estável.

o orçamento familiar, o peso é menor do que assumir novas responsabilidades e conciliá-las com trabalho e estudo.

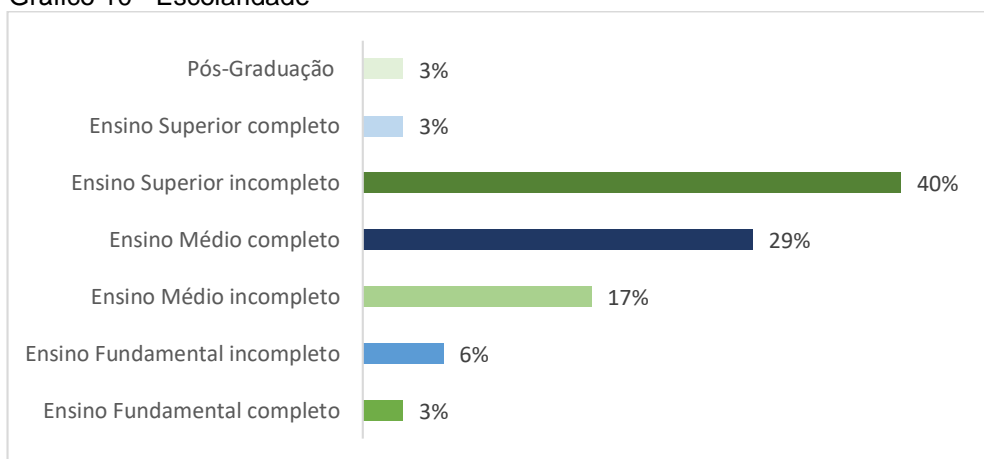
Gráfico 9 - Filhos



Fonte: Questionário

Destaca-se, no campo da escolaridade (Gráfico 10), o número de jovens com o Ensino Superior incompleto (40%), maior que a média nacional de 18,1% (INSTITUTO SIMEP, 2021). Os demais, 29%, possuíam o Ensino Médio completo; 17%, Ensino Médio incompleto; 6%, Ensino Fundamental incompleto; 3%, Ensino Fundamental completo; 3%, Ensino Superior completo; e 3%, Pós-graduação.

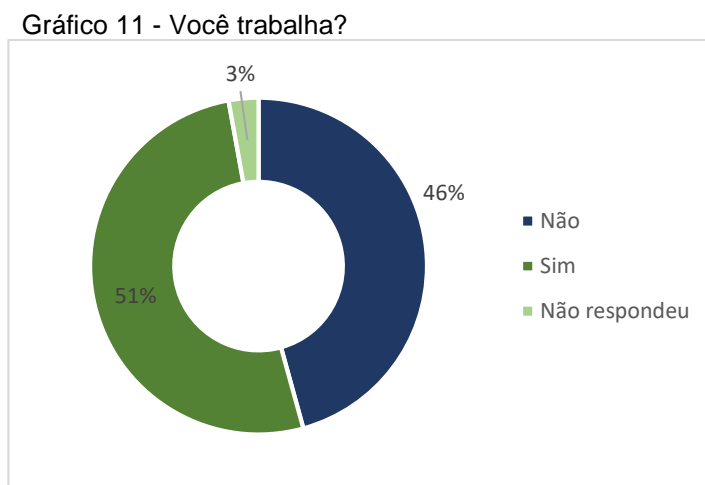
Gráfico 10 - Escolaridade



Fonte: Questionário

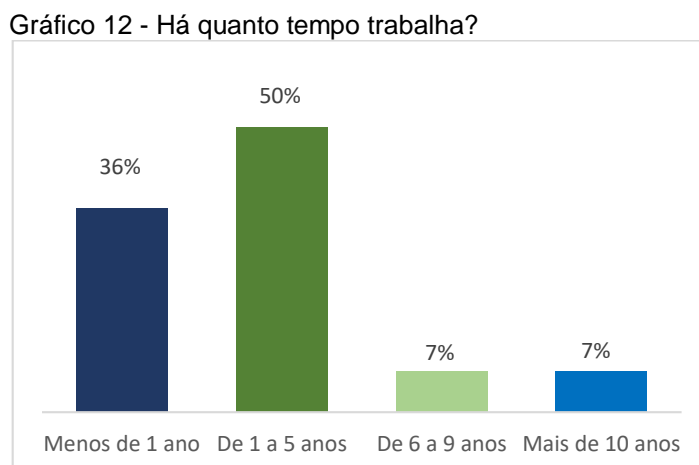
A relação entre juventude e trabalho é complexa, à medida que os/as jovens pertencem às classes sociais desfavorecidas necessitam entrar no mercado de trabalho antes de concluírem os estudos, a fim de darem continuidade a ele, ou

mesmo, contribuir para o orçamento familiar. Dos/as respondentes, 51% estavam trabalhando, enquanto 46% não estavam (Gráfico 11).



Fonte: Questionário

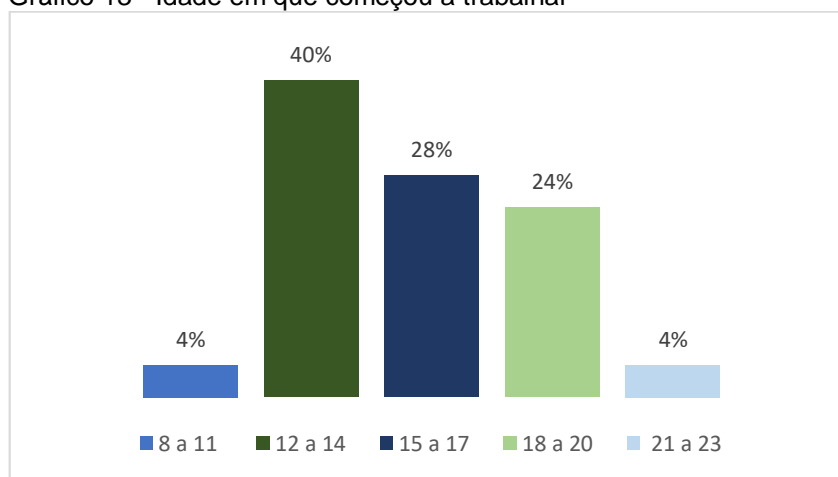
Em relação ao período em que iniciou às atividades laborais (13 respondentes), 50% iniciaram de 1 a 5 anos; 36%, há menos de 1 ano; 7%, de 6 há 9 anos; e 7%, há mais de 10 anos (Gráfico 12).



Fonte: Questionário

Quando questionados sobre a idade em que começaram a trabalhar (71% dos respondentes), 40%, de 12 a 14 anos; 28%, de 15 a 17 anos; 24%, de 18 a 20 anos; 4%, de 8 a 11 anos; e 4%, de 21 a 23 anos. Ao somar os percentuais dos jovens que começaram a trabalhar antes da fase adulta, identifica-se o percentual de 72% dos respondentes, o equivalente ao número de 18 jovens, ou seja, 51% dos jovens participantes da pesquisa (Gráfico 13).

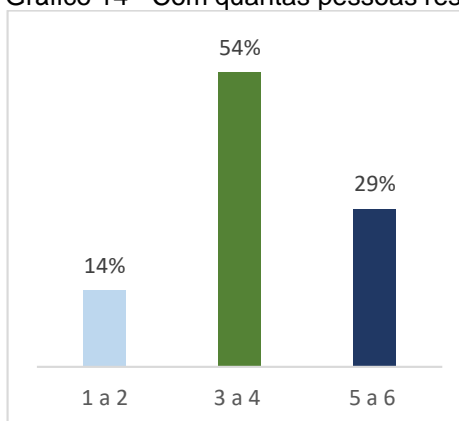
Gráfico 13 - Idade em que começou a trabalhar



Fonte: Questionário

Em relação à composição familiar, 54% residem com 3 a 4 pessoas; 29%, com 5 a 6 pessoas; e 14%, com 1 a 2 (Gráfico 14).

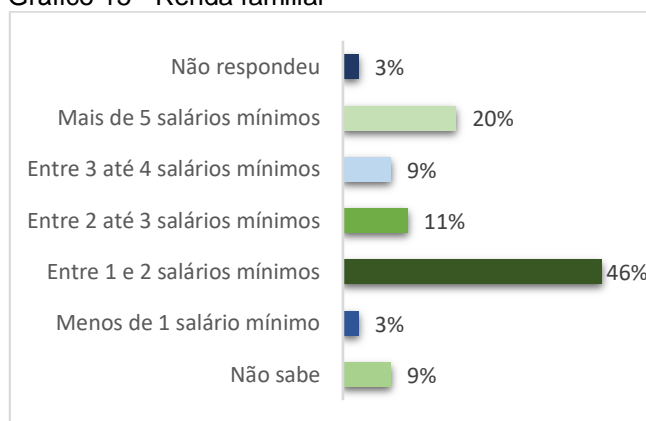
Gráfico 14 - Com quantas pessoas residem



Fonte: Questionário

No tocante à renda (Gráfico 15), 1% ganha menos de 1 salário mínimo; 46% possuem renda entre 1 a 2 salários mínimos; 11%, entre 2 e 3 salários mínimos; 9%, entre 3 e 4 salários mínimos; 20%, mais de 5 salários mínimos; 9%, não sabem; e 3% não responderam.

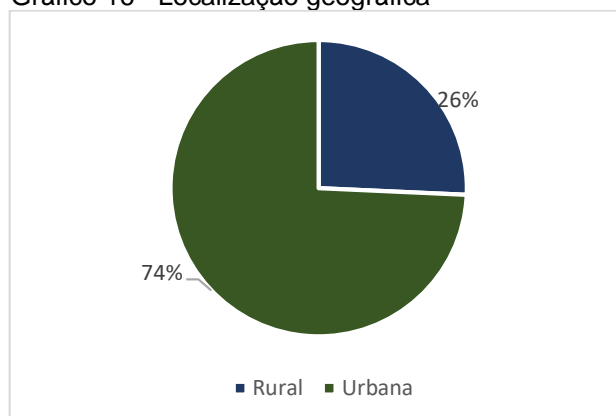
Gráfico 15 - Renda familiar



Fonte: Questionário

Quando questionados sobre a localização geográfica de suas moradias (Gráfico 16), 74% residem na zona urbana, enquanto 26%, na zona rural.

Gráfico 16 - Localização geográfica

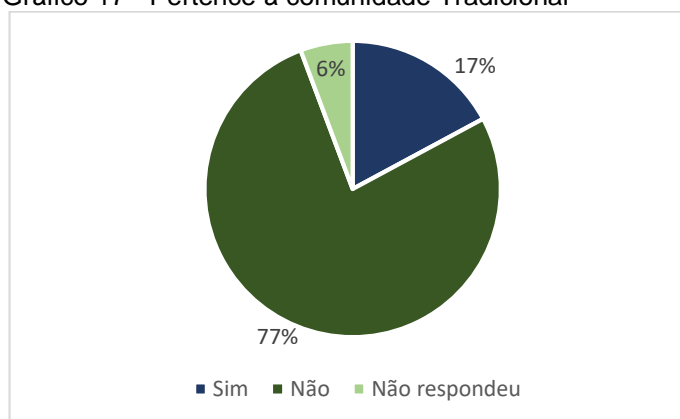


Fonte: Questionário

No que se refere ao território e ao pertencimento a comunidades tradicionais (Gráfico 17), dos 17% que responderam sim, 11% afirmaram fazer parte de comunidades pesqueiras e 6%, de quilombolas. Como todos os municípios são litorâneos e o PEA atua com as comunidades impactadas pela indústria do petróleo e do gás, apesar de não ser o grupo prioritário do NEA-BC e a região contar com os projetos específicos para o segmento, alguns se identificam e participam do projeto.



Gráfico 17 - Pertence à comunidade Tradicional



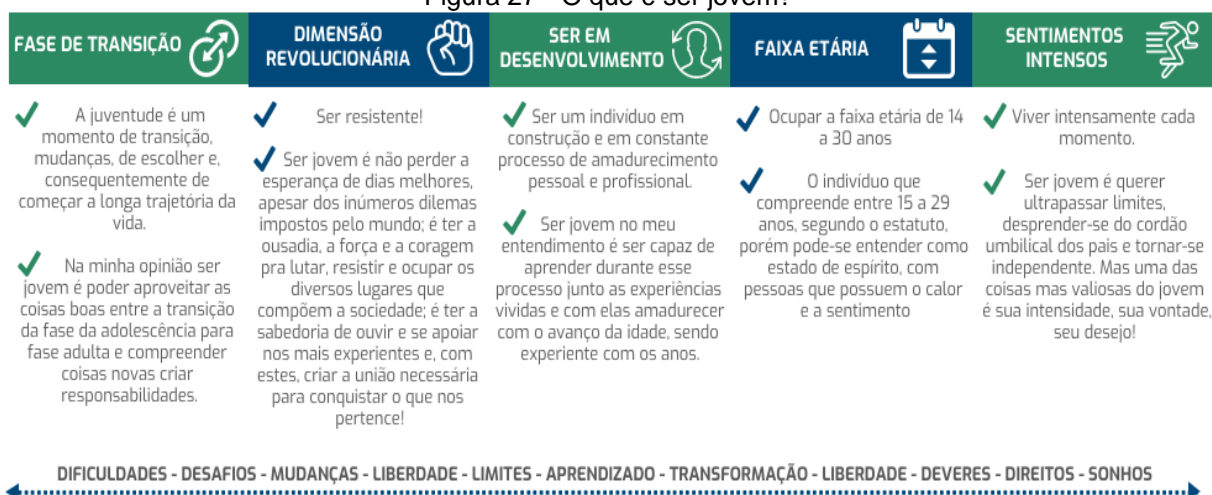
Fonte: Questionário

Quando questionados sobre o que é ser jovem (Figura 27), as respostas vão ao encontro da literatura: como fase transitória, dimensão revolucionária, seres em desenvolvimento, determinada faixa etária (dimensão demográfica: IBGE, Estatuto da Juventude), fase de vivência com sentimentos intensos e, ainda, vivência de muitas dificuldades.

A noção mais geral e usual do termo juventude, se refere a uma faixa de idade, um período de vida, em que se completa o desenvolvimento físico do indivíduo e ocorre uma série de transformações psicológicas e sociais, quando este abandona a infância para processar sua entrada no mundo adulto. No entanto, a noção de juventude é socialmente variável. A definição do tempo de duração, dos conteúdos e significados sociais desses processos se modificam de sociedade para sociedade e, na mesma sociedade, ao longo do tempo e através de suas divisões internas. Além disso, é somente em algumas formações sociais que a juventude configura-se como um período destacado, ou seja, aparece como uma categoria com visibilidade social. (ABRAMO, 1994, p. 1)

A dimensão transitória, seja da infância ou da adolescência para a fase adulta, apresenta-se permeada pelas mudanças e aprendizados, além da aquisição de novas responsabilidades. Quando apontam a dimensão revolucionária, fazem-no trazendo elementos de resistência, luta e transformação da sociedade. Na categoria em desenvolvimento, o aprendizado volta-se para o amadurecimento, enquanto, na faixa etária, há uma delimitação mínima e máxima de idade na qual a categoria se encaixaria. Por último, ser jovem foi atrelado a sentimentos intensos, como aproveitar cada momento, ser livre, não ter medo e, ainda, como se a juventude, propriamente dita, fosse constituída de intensidade e desejos.

Figura 27 - O que é ser jovem?



Fonte: Questionário.

Algumas categorias são transversais a todas, mas podem apresentar significados diferentes, dependendo da dimensão que assumem no decorrer das respostas dadas pelos jovens: mudanças, responsabilidade, desafios e limites.

As dificuldades são limites que se referem ao campo do trabalho e à contradição da necessidade de experiência para ter trabalho, mas não o conseguem para obtê-la. Os jovens das camadas populares não possuem, como os jovens das classes favorecidas, o mesmo tempo e as mesmas oportunidades para se preparar para o trabalho (como visto no gráfico 13 a maioria adentrou ao mercado de trabalho antes dos 18 anos), mas apontam a capacidade de enfrentamento dos limites nutridos pela resistência, participação e capacidade de mudança.

Não ter ou adquirir responsabilidades são citados pelos jovens, num primeiro momento, como uma fase possível de gozar de poucas obrigações e curtir a vida, as amizades, ser alegre, sem preocupação, enquanto, para outro grupo, ser jovem exige a aquisição de novas responsabilidades pessoais e profissionais. Assim, também se constituem os limites e os desafios, ora como barreiras negativas que impedem o alcance de seus objetivos ou mesmo seus direitos de estudar e trabalhar, outrora como catalizadores de união, resiliência, resistência e mudança da realidade na qual estão inseridos.

O cenário pandêmico foi apontado como preocupante não só por seu caráter letal, mas pela redução e/ou ausência de oportunidades para os jovens e pela insegurança do que se apresentará no futuro, “especialmente em tempos pandêmicos e com pouca oportunidade de desenvolvimento para jovens” (Bia, Questionário).

A preocupação deles com o trabalho é pertinente à medida que, em 2020, a média geral de desemprego no Brasil era de 13,9% (enfrentado por 23,7% das pessoas com ensino médio incompleto). Mas, quando se coloca em análise a faixa etária, o número aumenta significativamente para 42,7%, no que se refere aos jovens de 14 a 17 anos e 29,8% entre os que tinham 18 a 24 anos (IBGE, 2021).

As oportunidades educacionais também foram reduzidas aos jovens no período pandêmico, pois estiveram sem acesso à internet<sup>83</sup> e aos equipamentos necessários, e, muitas vezes, sem estrutura e ambiente em casa para dar continuidade aos estudos na modalidade remota em 2020, dada a substituição do ensino presencial pelo remoto em alguns municípios e estados, ou mesmo, com a paralisação das atividades escolares. Na aplicação do Enem em 2021, dos 5.523.029 candidatos no primeiro dia, 2,84 milhões se ausentaram, correspondendo a 51,5% de abstenções. O número de faltantes no segundo dia aumentou 3.052.633. Isso equivale a 55,3% (INEP, 2021).

As juventudes têm modos de vidas diferentes, marcadas pelo atravessamento das questões sociais, pelo gênero, classes sociais, cor e, por isso, desde cedo identificam as desigualdades sociais e compreendem a necessidade de participar da realidade e transformá-la, o que marca, inclusive, a sua própria existência como “ser jovem”.

Pra mim é a fase da curiosidade, das descobertas, frustrações de expectativas e lutas por um futuro melhor. (Bia, Questionário)

No contexto social, ser jovem é estar envolto por possibilidades infinitas. No ponto de vista do controle social, ser jovem é extremamente desafiador, tendo em vista o preconceito dominante em tantos espaços de fala da sociedade. Do ponto de vista trabalhista ser jovem é desafiador e ao mesmo tempo instigante. Muitos de nós não têm experiência de trabalho, e para ter precisa da chance de trabalho. É um tanto contraditório. (Ale, Questionário)

---

<sup>83</sup> No Brasil, 70 milhões de pessoas têm acesso precário à Internet. No total, 23%, distribuídos entre 41% na zona rural e 20% da zona urbana, nunca acessaram a Internet. Nas classes D e E, 41% das pessoas nunca acessaram a Internet, número que vai a 19% na classe C. Dentre as pessoas que utilizam a Internet regularmente, 56% o fazem apenas pelo celular (85% nas classes D e E, e 61% na classe C) (FOLHA DE S. PAULO, 2020).

## 4.2. O que as juventudes participantes do NEA-BC pensam sobre política e democracia?

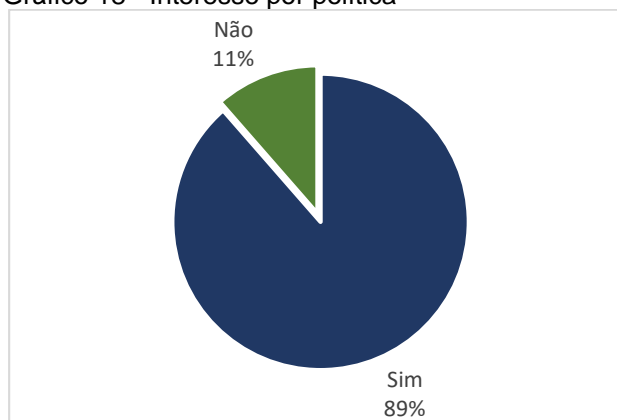
A relação entre juventude e política se constitui de diferentes formas em determinados períodos históricos, por isso, não é possível compará-los ou tampouco ignorar a conjuntura social, econômica e cultural que os cerca. Além disso, a participação juvenil na política também é permeada pelo imaginário e pelas representações daqueles que os cercam, bem como refletem e respondem a sociedade na qual vivem.

Ainda que a pesquisa aborde a participação social dos jovens, compreender como eles se relacionam com a participação política torna-se fundamental para a construção de um cenário acerca da forma como compõem a participação nas esferas representativas e diretas e, ainda, como formam suas visões sobre, tão caras ao país, democracia.

Segundo Krischke (2005), a importância dos estudos sobre cultura política diz respeito às evidências que podem apontar a disposição das pessoas em apoiar o regime democrático, ainda que haja desilusões com partidos ou governantes, entre outras circunstâncias que afetam sua adesão à democracia.

Ao serem questionados se apresentavam interesse por política, 89% dos jovens afirmaram que sim (Gráfico 18).

Gráfico 18 - Interesse por política

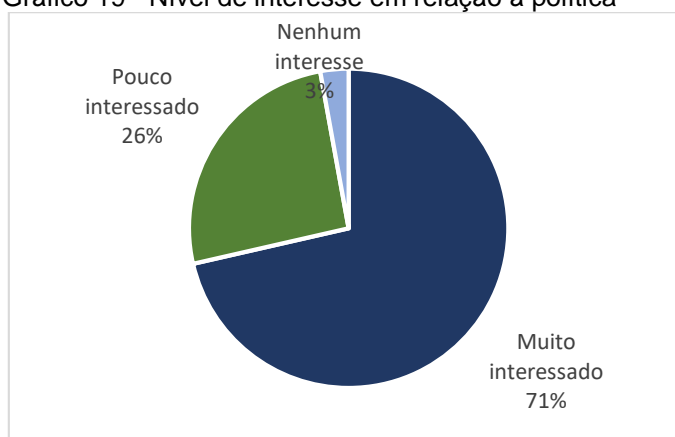


Fonte: Questionário

Em relação ao nível de interesse, afirmaram: 71%, muito interessado; 26%, pouco interessado; e 3%, nenhum interesse (Gráfico 19). Em relação à comparação com outras pesquisas sobre o mesmo tema, os percentuais de interesse dos jovens participantes do NEA-BC estão acima dos demais. Na pesquisa Perfil Nacional da

Juventude Brasileira (2005), 54% dos jovens consideravam política muito importante; 33%, mais ou menos importante; 11%, nada importante; 2% não sabiam (INSTITUTO CIDADANIA, 2004<sup>84</sup>). Na pesquisa Agenda Juventude Brasil 2013, 54% dos entrevistados consideravam a política “muito importante”; 29%, “mais ou menos importante”; e 16%, “nada importante” (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2013<sup>85</sup>). Apesar de as pesquisas terem sido realizadas em décadas diferentes (2003 e 2013), o percentual de 54% dos jovens, em ambos os estudos, afirmou ser a política muito importante.

Gráfico 19 - Nível de interesse em relação à política



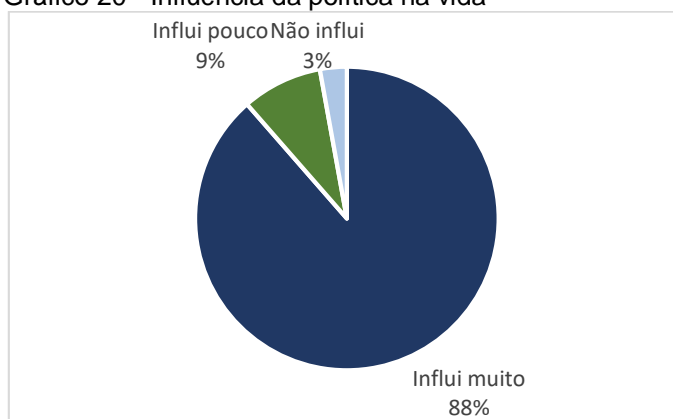
Fonte: Questionário

Em relação à influência que a política tem sobre a vida dos jovens, 88% responderam que influencia muito; 9%, que influencia pouco; e 3%, que não influi (Gráfico 20).

<sup>84</sup> A pesquisa realizada no ano de 2003 em âmbito nacional contou com 3.501 entrevistas, distribuídas em 198 municípios, estratificados por localização geográfica (capital e interior, áreas urbanas e rurais) e em tercis de porte (pequenos, médios e grandes), contemplando 25 estados da União, em 9 regiões metropolitanas e no Distrito Federal (INSTITUTO CIDADANIA, 2004).

<sup>85</sup> Pesquisa de âmbito nacional realizada em 2013 com 3.300 entrevistas, distribuídas em 187 municípios, estratificados por localização geográfica (capital e interior, áreas urbanas e rurais) e em tercis de porte (municípios pequenos, médios e grandes), contemplando as 27 Unidades da Federação (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2013).

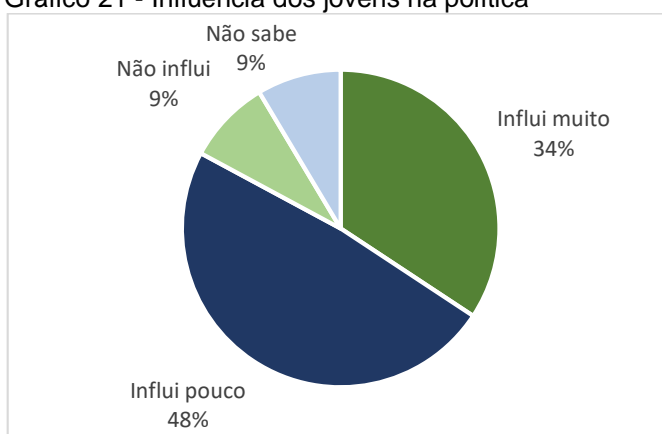
Gráfico 20 - Influência da política na vida



Fonte: Questionário

E quando questionados sobre a influência que exercem sobre a política (Gráfico 21), 48% acreditam que influencia pouco; 34%, que influi muito; 9%, que não influi; e 9% não sabem. Já na pesquisa Perfil Nacional da Juventude, 37% dos jovens apontaram que a política influi muito na vida; 32%, pouco; 28%, não influi; 2% não sabiam. No tocante à influência dos jovens na política, 16% acreditam que influi; 27%, que influi um pouco; 55%, que não influi; 2% não sabem (INSTITUTO CIDADANIA, 2004).

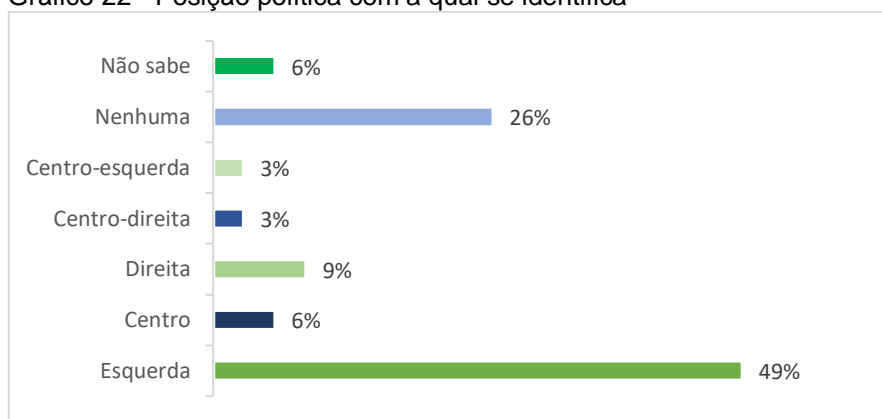
Gráfico 21 - Influência dos jovens na política



Fonte: Questionário

A posição política (Gráfico 22) com a qual a maioria se identifica é: esquerda 49%, nenhuma 26%, direita 9%, centro 6%, não sabem 6%, centro-esquerda 3% e centro-direita 3%; totalizando, 51% esquerda, 11% direita e 6% centro. Em relação à Pesquisa Nacional da Juventude (2003), 32% se identificavam de direita; 23% se consideravam de centro; 26%, de esquerda; 17% não sabiam; e 1%, outras respostas.

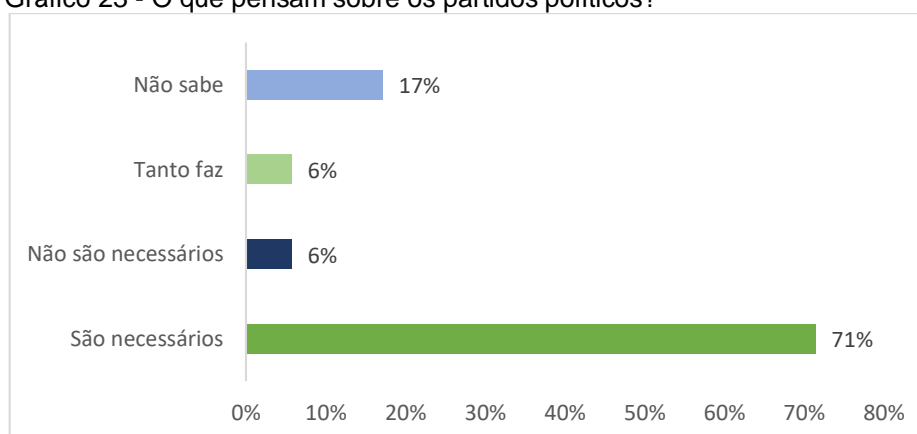
Gráfico 22 - Posição política com a qual se identifica



Fonte: Questionário

No que se refere ao que pensam acerca dos partidos políticos (Gráfico 23), 71% apontaram que são necessários; 17% não sabem; para 6%, tanto faz; e para 6%, não são necessários. Na Pesquisa Nacional da Juventude (2005), 39% consideram-nos muito importantes; 43%, mais ou menos importantes; 16%, nada importantes; 3% não sabem.

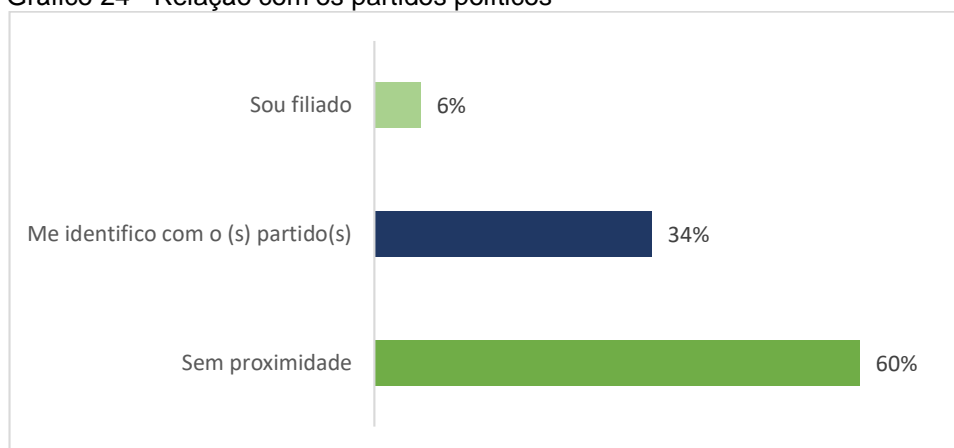
Gráfico 23 - O que pensam sobre os partidos políticos?



Fonte: Questionário

Até o momento da pesquisa, os jovens participantes do Projeto NEA-BC, em sua maioria, consideravam os partidos necessários, todavia não são espaços de engajamento para a participação juvenil (Gráfico 4), pois apenas 6% se encontram filiados; 34% se identificam com partidos e 60% não possuem proximidade com eles. Na Pesquisa Nacional da Juventude (2005), 1% afirmou participar de partidos políticos; 12% não fazem parte, mas gostariam; e 84% nunca fizeram parte e não gostariam.

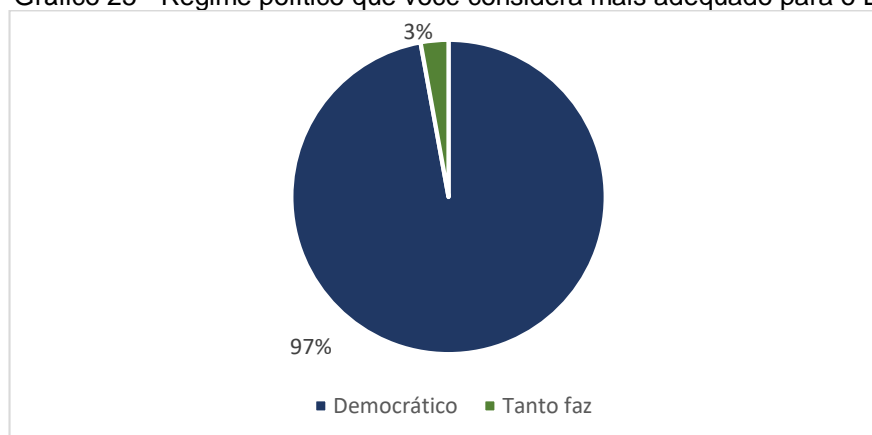
Gráfico 24 - Relação com os partidos políticos



Fonte: Questionário

O regime político considerado por 97% dos jovens é a democracia, enquanto 3% consideram que tanto faz e nenhum deles fez menção aos governos autoritários (Gráfico 25). Na Pesquisa Nacional da Juventude (2005), sobre os regimes políticos, para 53% dos jovens, a democracia é melhor do que qualquer outra forma de governo; para 16%, em certas situações, é melhor a ditadura do que um regime democrático; para 22%, tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura. Segundo Krischke (2005), a transição para a democracia no Brasil suscitou grandes expectativas em relação à transformação política, uma delas foi a expansão do voto para os jovens de 16 anos, permitindo alcançar o sufrágio universal. Todavia, o autor chama a atenção acerca da adesão formal à democracia como regime político numa tendência geral e frágil.

Gráfico 25 - Regime político que você considera mais adequado para o Brasil

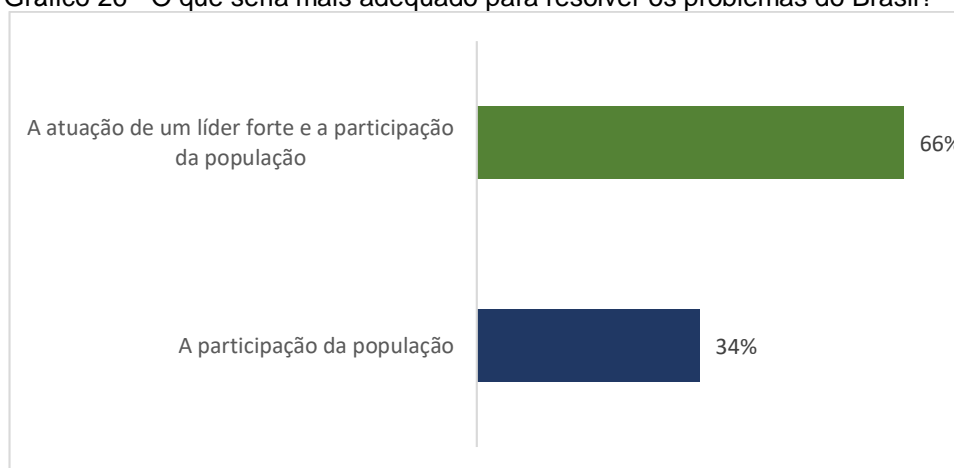


Fonte: Questionário



Em relação ao que seria mais adequado para resolver os problemas do Brasil (Gráfico 26), 66% dos jovens apontaram a atuação de um líder forte e a participação da população; 34%, a participação da população; a opção da atuação de um líder forte não foi selecionada. Identifica-se por parte da maioria dos jovens a necessidade de articulação entre a democracia participativa e a democracia representativa, ainda que envolva de um líder forte.

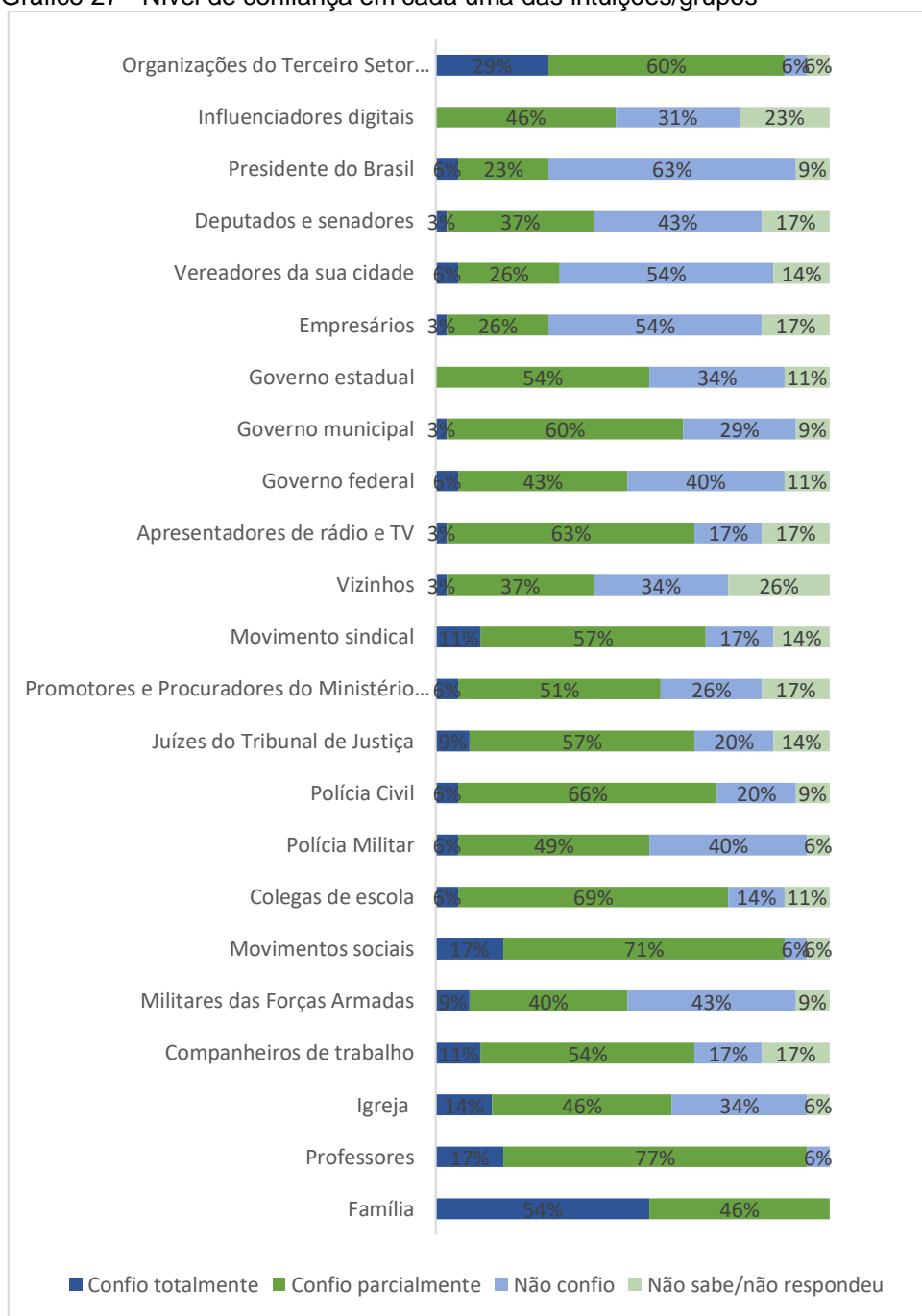
Gráfico 26 - O que seria mais adequado para resolver os problemas do Brasil?



Fonte: Questionário

Em relação ao grau de confiança depositado pelos jovens nas instituições/grupos (Gráfico 27), os de maior representatividade em que confiam totalmente são: 59% família, 29% Organizações do Terceiro Setor (associações, fundações, institutos), 17% professores, 17% movimentos sociais, 14% igreja, 11% movimento sindical, 11% colegas de trabalho. Em contraposição aos que não possuem a confiança dos jovens foram: 63% o presidente do Brasil, 54% empresários, 54% vereadores da cidade, 43% militares das forças armadas, 40% governo federal, 40% polícia militar, 34% governo estadual e 34% vizinhos.

Gráfico 27 - Nível de confiança em cada uma das intuições/grupos



Fonte: Questionário

Até esse ponto, os jovens afirmaram acreditar que influenciam na política e são influenciados por ela, bem como demonstraram afinidade com os partidos (40%) e com a democracia como regime político. Todavia, não confiam nos governos (executivo e legislativo), bem como na principal instituição responsável pela segurança pública e defesa nacional – polícia militar e forças armadas. A não confiança ou a diminuição da confiança consiste numa ameaça à democracia.

A ausência de transparência pública, tanto das políticas quanto dos atos do governo, também contribui para a organização de novos grupos organizados tanto progressistas, mas críticos aos grupos que estavam no poder, tais como os autonomistas; como grupos conservadores e/ou neoliberais, que podem ser frutos de novas coalizões entre elites não dirigentes, contrárias ao governo (GOHN, 2019).

Ao realizar estudos sobre participação no Chile, Baño (1995) aborda o cenário após a retomada democrática, na década de 90, no qual constatou como a exclusão ou a marginalização sociopolítica mudou de qualidade, quanto às variáveis demográficas e socioeconômicas. A expectativa de que a democracia e a modernização progrediriam juntas, abrindo caminho para uma juventude mais educada, politizando os setores excluídos e promovendo crescente acesso à democracia deu lugar ao “homem-massa”, uma categoria de alienação sociopolítica inter-relacionada, que pensa ser que “é como todo mundo”, mas que não “quer saber dos demais”, pois acredita que “só depende de si mesmo”. Para o autor, o apoliticismo emerge com o neoliberalismo e, por isso, cria índices inter-relacionados para medi-lo (Quadro 15). Em uma análise comparativa, realiza o estudo com Chile, México e Brasil, ficando o último na pior colocação (KRISCHKE, 2005 apud BAÑO, 1995).

Quadro 15 - Atitudes usuais de apoliticismo comparadas em 1993 e aplicadas ao NEA-BC (%)

| Atitudes                        | Chile | México | Brasil | 2021 (NEA-BC) |
|---------------------------------|-------|--------|--------|---------------|
| Nenhum interesse pela política  | 30,8  | 24,3   | 31,2   | 11            |
| Partidos não são necessários    | 28,3  | 47,4   | 63,8   | 6             |
| Sem posição política            | 16,2  | 34     | 7      | 26            |
| Sem proximidade com os partidos | 21,4  | 21,8   | 41,5   | 60            |
| Indiferente ao regime político  | 21,6  | 33,1   | 27,7   | 3             |
| Média das cinco variáveis acima | 23,66 | 32,12  | 34,22  | 21,2          |

Fonte: Adaptado de Krischke (2005) apud Baño, 1997; Moisés, 1995; Durand, 1995 e Dados da Pesquisa de Campo

Ao aplicar os indicadores sobre apoliticismo ao nosso estudo (sem pretensão de realizar uma análise quantitativa, tendo em vista o limite referente ao tamanho da amostra) com os jovens participantes do Projeto NEA-BC e relacionar com os resultados da pesquisa de Baño (1995), por meio dos cinco indicadores, verifica-se que, com exceção de dois, os demais se encontram abaixo do Brasil e dos demais países. Os indicadores mais elevados se referem a sem posição política (26%) e sem

proximidade com os partidos políticos (60%). Todavia, na média final, o resultado se manteve menor.

Os jovens acreditam na democracia como melhor regime, reconhecem que influenciam e são influenciados pela política, posicionam-se politicamente entre esquerda/direita/centro, todavia a maioria não possui identificação ou se encontra filiada a um partido político. Além disso, para eles, a melhor solução para os problemas do país se atrela à atuação de um líder forte e à participação da população, o que leva a inferir acerca de suas escolhas na conjugação da democracia representativa e participativa.

Baquero; Baquero (2001) chamam atenção para uma contradição em relação à descrença nos partidos políticos. Apesar da diminuição de sua credibilidade em função da corrupção e da conseqüente baixa representatividade entre Estado e sociedade, os partidos continuam a desempenhar o monopólio do recrutamento político e mantêm seu papel institucional intacto, assim como o governo, o congresso e as instituições políticas. Desse modo, a crise das instituições políticas, por estas não desempenharem suas funções e, ainda, permanecerem atreladas ao reforço de valores individuais, contribui para que as pessoas “abandonem o mundo político”, principalmente pela corrupção política institucionalizada. O que emerge desses contextos são os governos neopopulistas subsidiados por discursos que buscam estabelecer uma aproximação direta entre cidadãos e Estado à margem das instituições formais de mediação política.

O projeto NEA-BC e a instituição responsável pela execução, a Associação Raízes, colocam-se como apartidários, todavia defendem a participação ativa dos cidadãos na gestão ambiental. É possível que a descrença nos partidos possa estar relacionada aos casos de corrupção (nosso estudo não explorou essas categorias), ou mesmo ao fato de o projeto concentrar suas ações na participação social (conselhos, comitês, sessões da câmara de vereadores). Dessarte, não se pode negar que, ainda que este não seja o foco, os jovens do NEA-BC se posicionam de forma diferenciada dos demais participantes dos outros estudos, ao reconhecerem a importância da política, apesar de manterem certo distanciamento dos partidos políticos.

O debate sobre as formas de participação, principalmente referente às juventudes, é classificado por Krischke (2005) como convencionais (sindicatos, partidos políticos) e não convencionais (petições, manifestações, áreas temáticas);

Gonh (2019) destaca que os jovens não são apáticos tampouco despolitizados, mas a maioria deles não crê na política como ela é, rejeita as estruturas de representação pela descrença nos que nela ocupam cargos.

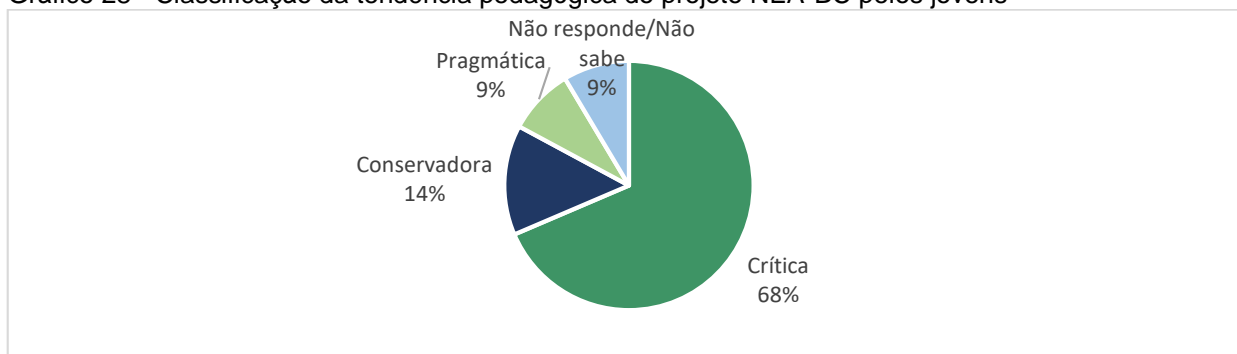
Se os jovens do NEA-BC acreditam que influenciam na política, mas não atuam em partidos (apenas 6%), quais são as formas de participação e como se organizam para participar? As repostas a esses questionamentos serão apresentadas na próxima seção e permitirão análises multivariadas acerca da participação das juventudes envolvidas no estudo.

#### **4.3. Como os jovens participam da gestão ambiental pública?**

A fim de descortinar a articulação entre teoria e prática, levando em consideração os indicadores definidos para descrição e análise do projeto, serão abordados os principais resultados referentes às ações dos Grupos Gestores Locais, referentes à mobilização, processos educativos que visam fomentar a participação na gestão ambiental pública.

Quando questionados acerca da tendência pedagógica do Projeto NEA-BC (Gráfico 28), a maioria dos jovens apontou Crítica 68%, seguidos de Conservadora 14%, Pragmática 9% e Não respondeu/não sabia 9%. Pode-se destacar que, apesar de a maioria identificar a EAC (tendência pedagógica do licenciamento ambiental), 32% não conseguiram fazê-lo. Todavia, nas repostas dos questionários e no grupo focal, os jovens não demonstraram a predominância das tendências pragmática ou conservadora, o que pode demonstrar a dificuldade em associar as práticas político-pedagógicas aos conceitos ou que podem estar participando do projeto há pouco tempo. Não será possível, então, afirmar por meio do estudo, em função da ausência de categorias capazes de mensurar.

Gráfico 28 - Classificação da tendência pedagógica do projeto NEA-BC pelos jovens



Fonte: Questionário

Segundo Toro e Werneck (2004), mobilização consiste num “processo de convocação de vontades para uma mudança de realidade, através de propósitos comuns estabelecidos em consenso”. Para Braga et. al (2004), o vínculo ideal é o da co-responsabilidade, ou seja, quando os sujeitos se sentem efetivamente envolvidos no problema e compartilham a responsabilidade pela sua solução, entendendo a sua participação como uma parte essencial no todo.

Numa análise multivariada, é possível perceber o nível de confiança que os jovens depositam no terceiro setor (de modo geral): 29% confiam totalmente, 60% confiam parcialmente (Gráfico 27) e, ainda, 71% confiam totalmente e 23% confiam parcialmente na equipe atuante no projeto NEA-BC como fonte de informações (Gráfico 32), o que demonstra uma alta confiança na instituição e nas equipes. Além disso, os jovens demonstravam uma identidade atrelada ao projeto. No grupo focal, apesar de serem de municípios diferentes, compartilhavam linguagem, interesses, dificuldades e alternativas semelhantes na busca por soluções para as questões referentes à participação na gestão ambiental pública.

Os jovens integrados aos Grupos Gestores Locais desenvolveram diferentes formas de mobilização<sup>86</sup> por meio da educomunicação. Produziram 111 peças de comunicação<sup>87</sup>: fanzines, faixas, *spots* para rádios, vídeos, boletins, folders, cartazes, *flyers*, adesivos, cartilhas, folders e infográficos, a fim de mobilizar face a face em

<sup>86</sup> As mobilizações tanto para compor os Grupos Gestores Locais quanto para ações de interesse coletivo são planejadas pelos grupos com mediação da equipe contratada.

<sup>87</sup> As peças de comunicação são produzidas em reuniões com a mediação de um/a educador/a. Após a produção do material (a maioria encaminhada para um designer gráfico) ele é encaminhado à Petrobras, a fim de verificar se cumpre os requisitos normativos referentes ao licenciamento ambiental (as logos da empresa, do órgão licenciador e da executora, bem como a frase que indica se tratar de um projeto de mitigação conduzido pelo órgão ambiental).

praças, escolas, encontros, seminários e fóruns. Além disso, elaboraram notícias a serem postadas nas mídias sociais do projeto (REIS e SANTOS, 2019).

Figura 28 - Mosaico Fanzines sobre a Política Municipal Resíduos Sólidos e Cartilha sobre Conselho de Juventude



Fonte: Reis e Santos, 2019.

A comunicação, como aspecto relevante elencado no ProNea e abordado no PPP, imprescindível para a apropriação da educação ambiental pelo seu público, é expressa no documento da seguinte forma:

A comunicação visa favorecer e otimizar a organização da sociedade. [...] A política de comunicação democrática, também, é aquela que mantém estreita relação com as demais políticas de proteção à vida e promoção dos direitos humanos. Em decorrência disso, a ação comunicativa tem como objetivo representar articulação permanente com a formação de lideranças e gestão com os processos de acesso, não há informação socioambiental, mas aos meios de produção e a gestão participativa dos mesmos. (ASSOCIAÇÃO RAÍZES 2015 APUD PROGRAMA DE EDUCOMUNICAÇÃO SOCIOAMBIENTAL, 2015, p. 22)

A educomunicação é utilizada como material de apoio pedagógico e mobilizador na decodificação de temas complexos, como o direito ao saneamento básico. O problema de coleta de resíduos ou esgotamento sanitário deixa de ser um problema individual e ganha escala coletiva, à medida que a solução requer a discussão acerca da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico em consonância com o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), além, ainda, da legislação orçamentária para sua execução.

Os resultados das mobilizações também podem ser identificados na comparação entre o número de participantes dos Grupos Gestores Locais, pois o projeto registava 138 ao início da III Fase e finalizou com 216, um aumento de 64% no número total de participantes (Tabela 15).

Tabela 15 – Número de participantes no Projeto NEA-BC

| Município                   | 2014 | 2020 |
|-----------------------------|------|------|
| Araruama                    | 8    | 8    |
| Armação dos Búzios          | 12   | 19   |
| Arraial do Cabo             | 8    | 13   |
| Cabo Frio                   | 9    | 26   |
| Campos dos Goytacazes       | 12   | 25   |
| Carapebus                   | 12   | 33   |
| Casimiro de Abreu           | 8    | 7    |
| Macaé                       | 7    | 8    |
| Quissamã                    | 11   | 20   |
| Rio das ostras              | 8    | 11   |
| São Francisco de Itabapoana | 14   | 20   |
| São João da Barra           | 18   | 8    |
| Saquarema                   | 11   | 18   |
| Total                       | 138  | 216  |

Fonte: Elaborado a partir de Associação Raízes, 2020

Em relação à distribuição dos participantes por faixa etária (Tabela 16), a abordagem do projeto é intergeracional, todavia os quatro maiores percentuais se distribuem entre 18 e 24 anos (38%), seguidos de 15 a 17 (12%), 25 a 29 (9%), no total de 49%, ou seja, levando em consideração o Estatuto da Juventude, a maior parte de integrantes constitui-se de jovens.

Tabela 16 - Distribuição de participantes por faixa etária

| Faixa etária | %   |
|--------------|-----|
| 15 a 17      | 12% |
| 18 a 24      | 38% |
| 25 a 29      | 9%  |
| 30 a 34      | 9%  |
| 35 a 39      | 4%  |
| 40 a 44      | 2%  |
| 45 a 49      | 5%  |
| 50 a 54      | 6%  |
| 55 a 59      | 6%  |
| 60 a 64      | 3%  |
| 65 a 69      | 4%  |
| 70 a 74      | 1%  |
| 75 a 79      | 2%  |
| 80 a 84      | 1%  |

Fonte: Adaptado de Raízes, 2019

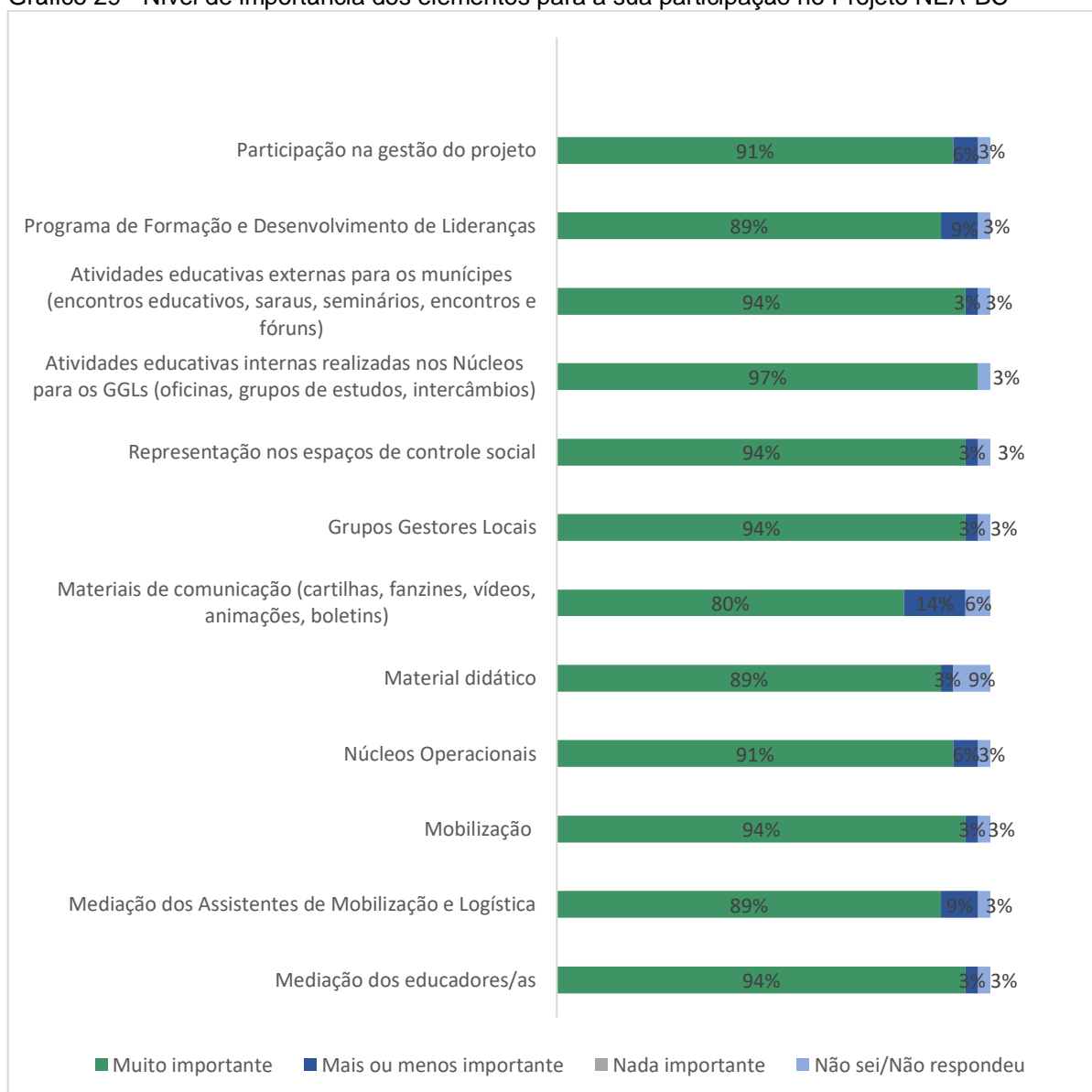
Em resposta ao questionário sobre o nível de relevância dos elementos considerados muito importantes para sua participação no Projeto NEA-BC (Gráfico 29), os jovens apontaram: 90% Participação na gestão do projeto, 94% Atividades educativas externas para os munícipes (encontros educativos, saraus, seminários, encontros e fóruns), 94% Representação nos espaços de controle social, 94% Grupos



Gestores Locais (GGLs), 91% Núcleos Operacionais, 94% Mobilização, 94% Mediação dos educadores/as. As Atividades educativas internas realizadas nos Núcleos para os GGLs (oficinas, grupos de estudos, intercâmbios) foi o aspecto que aglutinou a maior preferência dos jovens (97%).

As atividades educativas são planejadas e construídas com os Grupos Gestores Locais, por meio da mediação dos/as educadores/as. A partir dos problemas apresentados, temas/conteúdos são elencados coletivamente e metodologias participativas utilizadas a fim de decodificá-los e construir soluções. Diferentemente da educação bancária, não há hierarquização entre educandos e educadores e os saberes e conhecimentos são permeados por uma educação dialógica (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2019).

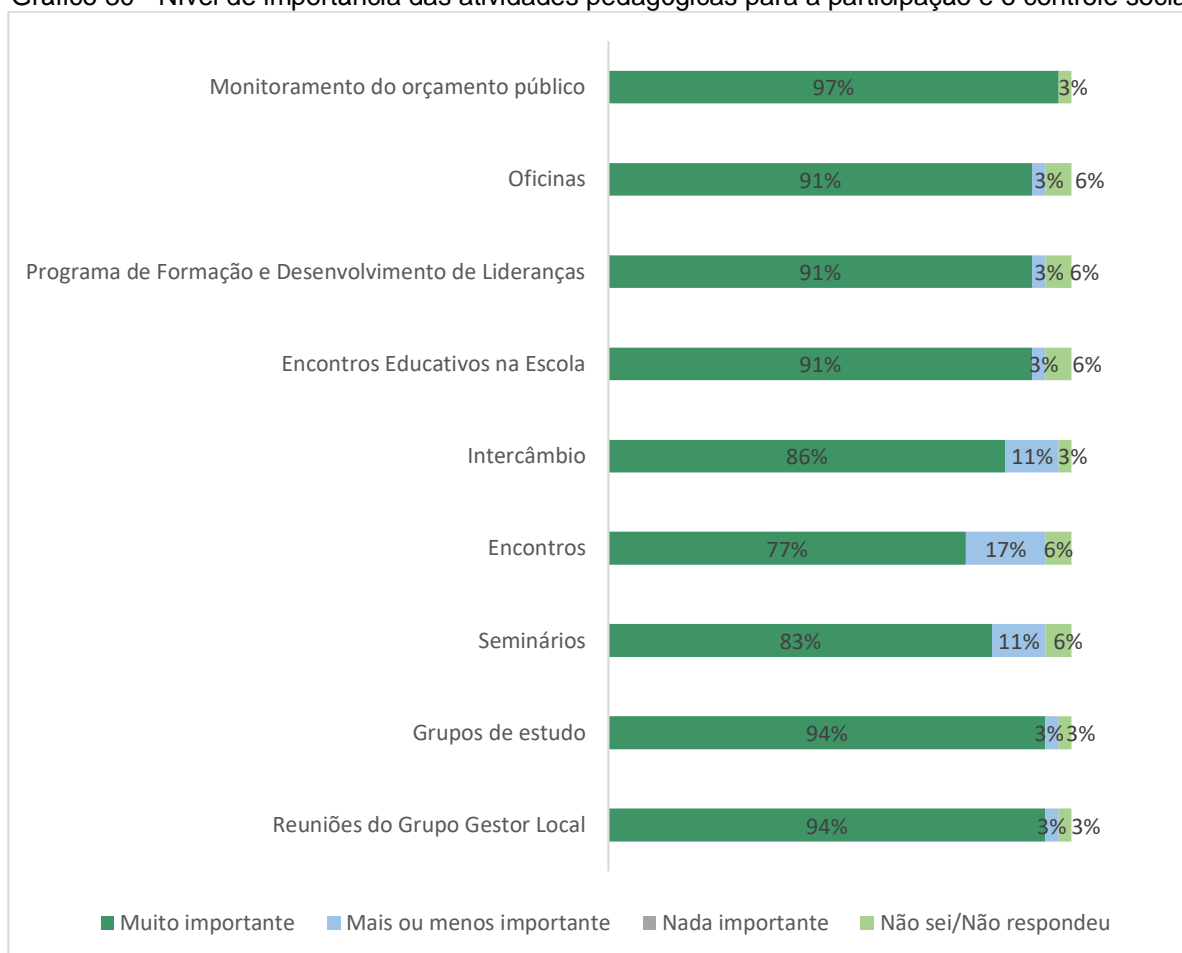
Gráfico 29 - Nível de importância dos elementos para a sua participação no Projeto NEA-BC



Fonte: Questionário.

Em relação ao nível de importância das atividades pedagógicas para a participação e o controle social em seus municípios (Gráfico 30), os jovens indicaram como muito importantes: Monitoramento do orçamento público 97%, Reuniões do Grupo Gestor Local 94%, Grupos de estudo 94%, Encontros Educativos na Escola 91%, Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças 91%, Oficinas 91%, Intercâmbio 86%, Seminários 83% e Encontros 77%. Destaca-se a atividade do Monitoramento do orçamento público, única atividade considerada muito importante, com exceção de um jovem que não respondeu. Nenhuma das atividades foi considerada nada importante.

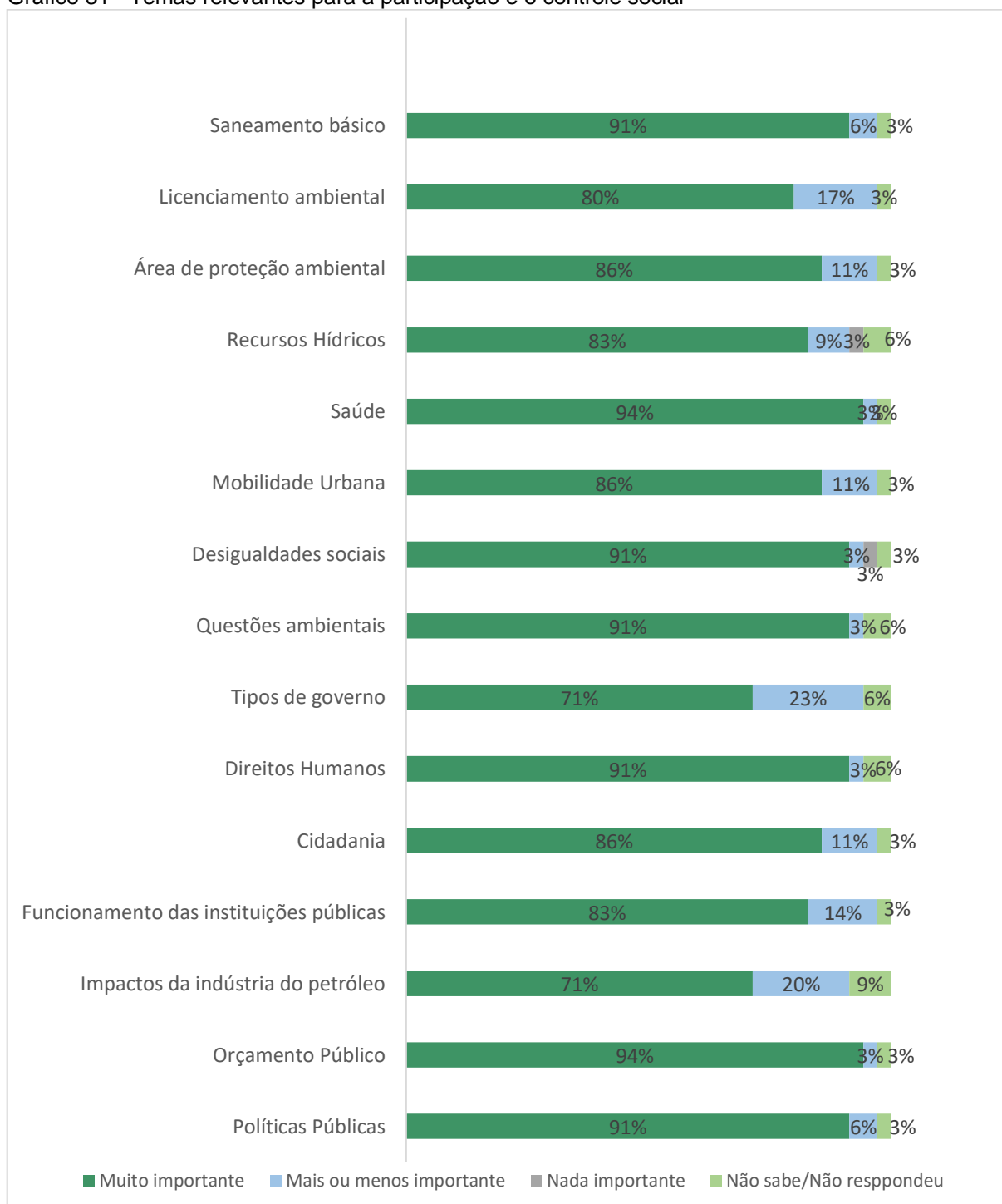
Gráfico 30 - Nível de importância das atividades pedagógicas para a participação e o controle social



Fonte: Questionário

Os temas relevantes para a participação e o controle social pelo projeto (Gráfico 31) considerados muito importantes pelos jovens foram: Orçamento Público 94%, Saúde 94%, Políticas Públicas 91%, Direitos Humanos 91%, Questões ambientais 91%, Desigualdades sociais 91%, Saneamento básico 91%, Mobilidade Urbana 86%, Cidadania 86%, Área de proteção ambiental 86%, Funcionamento das instituições públicas 83%, Recursos Hídricos 83%, Licenciamento ambiental 80%, Impactos da indústria do petróleo 71% e Tipos de governo 71%.

Gráfico 31 - Temas relevantes para a participação e o controle social



Fonte: Questionário

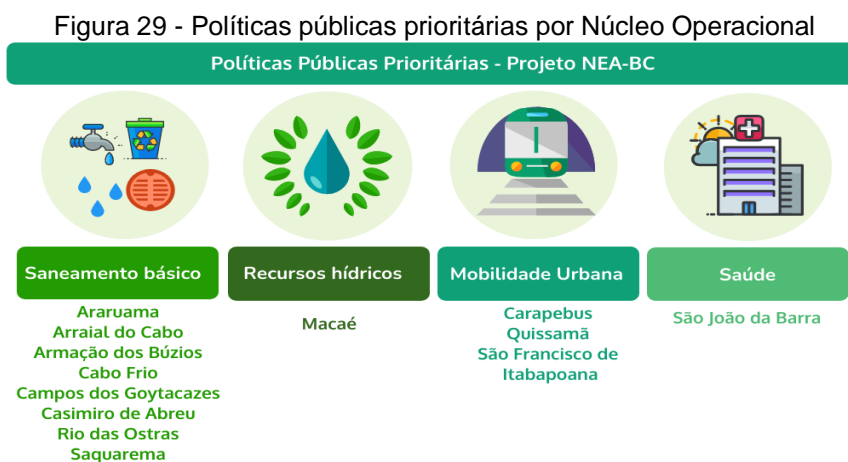
Por meio da análise documental, foram mapeados os principais temas e conteúdos abordados pelo projeto (Figura 28), além dos apontados no gráfico acima pelos jovens, que se correlacionam com as quatro dimensões referentes aos indicadores ambientais: ambiental, social, econômica e institucional (IBGE, 2020).

Tabela 17 - Atividades formativas

| Processos formativos             | Quant. | Temas   |
|----------------------------------|--------|---|
| Oficinas                         | 114    | Educação Ambiental para a Gestão Ambiental Pública, Orçamento Público, Políticas Públicas, Comunicação (fanzine, fotografia, audiovisual, oratória, escrita), Elaboração de Projetos  |
| Encontros educativos             | 62     | Cidadania, participação social, controle social, educação ambiental crítica, juventude, saneamento básico, mobilidade urbana  |
| Grupos de estudo                 | 165    | Conselhos municipais, Fundo Municipal de Meio ambiente, Comitês de Bacia, cidades e políticas urbanas, cadastro ambiental rural, Plano de Manejo, Plano de Saneamento Básico, Plano de Mobilidade Urbana, Sistema Único de Saúde                              |
| Grupos de trabalho               | 457    | Terceira idade, juventudes, cultura, comunicação, orçamento público, recursos hídricos e juventude  |
| Cinedebates e cineclubes         | 99     | Educação, consumismo, capitalismo, meio ambiente, lideranças comunitárias, movimentos sociais, correlação de forças, resíduos sólidos, pesca, recursos hídricos, <i>bullying</i> , autoconhecimento e protagonismo social, preconceito, cultura, entre outros |
| Intercâmbios para outras cidades | 52     | Transporte público e acessibilidade, democracia, resíduos sólidos, esgotamento sanitário  |
| Intercâmbio entre os Núcleos     | 40     | Juventude, saneamento básico, direito à cidade, saúde mobilidade urbana e orçamento público   |
| Visita técnica                   | 55     | Estação de tratamento de esgoto, resíduos sólidos, mobilidade urbana  |
| Eventos abertos à comunidade     | 21     | Saneamento Básico, Eleições, Resíduos Sólidos, Raça/cor, Gênero e Etnia   |
| Total                            | 1065   |   |

Fonte: Adaptado de Associação Raízes, 2020

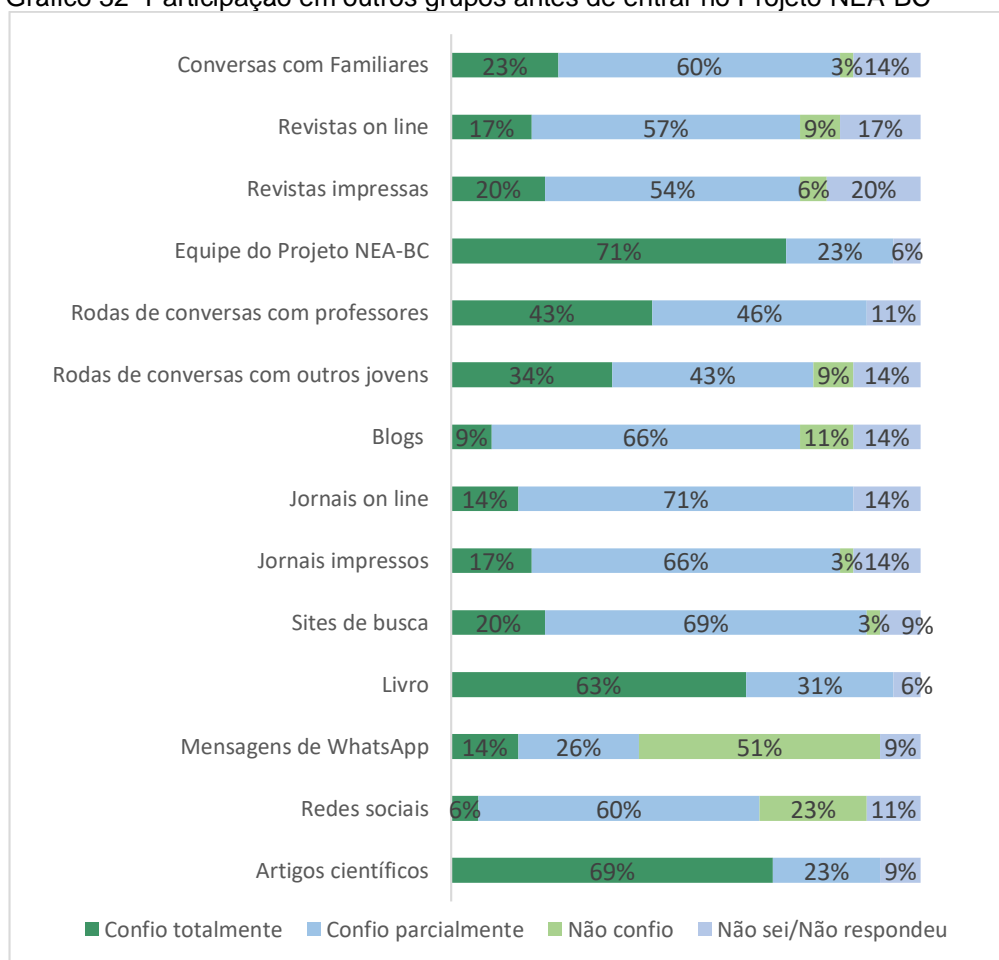
Como as questões socioambientais selecionadas pelos grupos advêm dos impactos socioeconômicos da indústria do petróleo e gás, cada município seleciona uma política pública prioritária, a fim de articular as ações educativas diagnósticas, formativas e interventivas, o que não impede de articular com outras políticas intersetoriais ou transversais.



Fonte: Adaptado de Associação Raízes, 2019.

As fontes de informação utilizadas pelos jovens nas quais apontaram confiar totalmente (Gráfico 32): 71% a equipe do NEA-BC, 69% artigo científico, 63% livro, 43% rodas de conversas com os professores, 34% roda de conversa com outros jovens, 23% conversas com familiares, 20% revistas impressas, 20% sites de buscas, 17% revistas on-line, 17% jornais impressos, 14% jornais on-line, 14% mensagens de Whatsapp, 9% blogs e 6% redes sociais.

Gráfico 32- Participação em outros grupos antes de entrar no Projeto NEA-BC








Fonte: Pesquisa de campo, 2021

Destaca-se que, em tempos de acesso à internet, a fonte mais confiável apontada pela maioria dos jovens é a equipe do NEA-BC. Os conhecimentos construídos nas atividades educativas do projeto estão articulados com as ações de controle social e incidência política, como a "(...) abordagem dos assuntos de maneira simplificada, ação, diálogo e estudo", segundo fala de Tais, no questionário. No grupo focal, os jovens citaram como potencialidade para o controle social o apoio da equipe do projeto tanto nas atividades educativas quanto nos espaços de controle

social, assim como na questão aberta do questionário sobre quais seriam os elementos fundamentais para a participação no projeto (Figura 29).

Figura 29 - Elementos fundamentais para participação no Projeto NEA-BC

| Aquisição de Conhecimento   | A participação no próprio projeto   | Abordagem teórico-metodológico    | Apartidarismo    | Motivações pessoais                                       |
|--|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Conhecimento; Incidência política; Controle social; Educação ambiental; e Mobilização</li> <li>✓ Vontade, querer mudança, empatia, senso crítico. Mas o fundamental é o pensamento crítico, você saber questionar aquilo que vê e tentar saber o porque é assim e se tem como mudar.</li> <li>✓ Todos os temas que são necessários para as políticas públicas em que temos direitos e deveres.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Liberdade de pensamentos, identificação, incidência.</li> <li>✓ As pautas que são abordadas, como são abordadas. Por exemplo, as reuniões de GGL, onde o grupo se reúne para deliberar momentos de formação, de estudos, de conhecimento em cima de um tema específico e que o município está carente de políticas públicas.</li> <li>✓ A democracia, o respeito as diferentes opiniões, os temas de suma importância etc.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dar condição de participar, a gratuidade, a qualidade, o ensino/aprendizagem, a experiência</li> <li>✓ O suporte técnico e operacional para reivindicar questões socioambientais locais. A sua linha de ação</li> <li>✓ Metodologia leve e direta e todos os assuntos e atividades envolvidas, pois dizem a respeito a população e nossos direitos básicos</li> <li>✓ Interesse, abordagem dos assuntos de maneira simplificada, ação, diálogo e estudo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Apartidarismo</li> <li>✓ Ser cidadã/apartidária</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Curiosidade, determinação, diálogo</li> <li>✓ Força de vontade</li> <li>✓ Foco e vontade</li> </ul> |

Fonte: Pesquisa de campo, 2021.

Dois jovens citaram, como elemento fundamental, o fato de o projeto ser apartidário. Num momento em que há polarização no país, acirrada na década passada, a partir da ascensão da direita, em especial com a candidatura e a eleição do atual presidente Jair Bolsonaro, associada à rejeição aos partidos políticos em função de fatores como corrupção, faz-se necessário refletir com os jovens e a população de modo geral, que a participação perpassa a democracia representativa e a participativa. Nas palavras de Baquero; Baquero (2014), ainda que haja uma rejeição da população à política partidária, o executivo e o legislativo continuam se beneficiando dessa rejeição e seguem fortalecidos em suas funções institucionais.

Os jovens encontram-se organizados no projeto NEA-BC, e os pontos de convergência, ou seja, o elo entre eles advém da inquietação que trazem por mudanças coletivas, por isso, foram mobilizados pelo projeto. Todavia se sentem fortalecidos por encontrarem outros cidadãos (jovens e adultos – pois valorizam a troca intergeracional) que compartilham de interesses semelhantes que são potencializados pela ação-reflexão-ação, à medida que trazem os problemas que são priorizados do ponto de vista coletivo, constroem conhecimentos e se engajam em ações de controle social e incidência política, focando suas participações na

criação e execução das políticas pública, ou mesmo no impedimento para que algumas delas não sejam abolidas.

A noção de cidadania, como exercício de direitos e deveres, é destacada por eles tanto no questionário quanto no grupo focal, além de articulada nos documentos orientadores do projeto. Na análise das propostas apresentadas ao poder público, será possível verificar que não há busca por privilégios, mas proposições de melhorias nas políticas públicas, fruto de pesquisas (diagnóstico das necessidades da comunidade para além dos que frequentam os Grupos Gestores Locais) com vistas ao acesso aos direitos preconizados por instrumentos normativos, mas nem sempre efetivados, principalmente para os grupos sociais mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico.

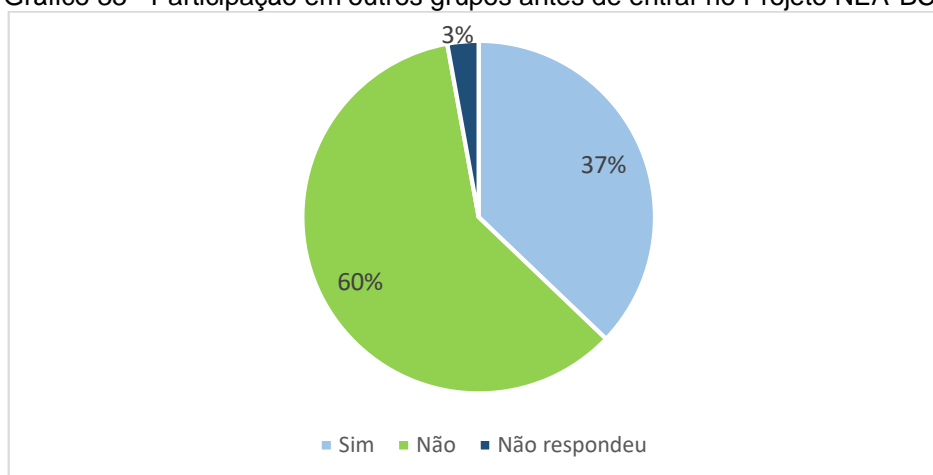
#### **4.4. Quais são os resultados da participação das juventudes na gestão ambiental pública?**

Os jovens organizados em Grupos Gestores Locais (um por município), a partir de demandas levantadas nas comunidades das quais são integrantes, elegem um conjunto de atividades educativas (elencadas em metas no Plano de Trabalho), a fim de se preparar para participarem de espaços de controle social, como audiências públicas, conselhos municipais, sessões legislativas, a maioria em âmbito municipal, com algumas exceções, como será apresentado. Mas, antes de apresentar os resultados das atividades para compreender se o projeto contribui de fato na participação dos jovens, é preciso analisar as formas de organização das quais fazem parte.

Os grupos sociais organizam e explicam suas formas de estar no mundo e constroem identidades por meios das quais partilham “sentidos e significados que tornam possíveis e compreensíveis as condutas sociais” (GEERTZ, 1978, p. 56). Por isso, é importante compreender os possíveis sentidos sobre participação construídos com outros grupos sociais (Gráfico 33). Ao serem questionados sobre a participação em outros grupos antes do NEA-BC, 60% afirmaram que não participavam, 37% já participaram e 3% não responderam.



Gráfico 33 - Participação em outros grupos antes de entrar no Projeto NEA-BC



Fonte: Pesquisa de campo, 2021

As práticas dos grupos juvenis constituem espaços de construção de cultura. Esses espaços se configuram em redes de relações, nas quais regras e práticas são confrontadas, negociadas e reinterpretadas. Se os grupos têm vivências diferentes, em condições também diferenciadas, a cultura também precisa ser pensada no plural, a exemplo do conceito de juventude (NOVAES, 1998). Os grupos frequentados (Quadro 16) pelos 13 jovens que responderam ter participado de outros grupos antes de entrar no NEA-BC foram: outros Projetos de Educação Ambiental provenientes do licenciamento ambiental federal (23%), Escoteiro (3%), Grupo de pesquisa universitário (3%), Grupo na colônia de pesca (3%) e Grupo que debatia melhoria para o município/ partidário (3%).

Quadro 16 - Participação em outros grupos antes de entrar no Projeto NEA-BC

| GRUPO  | %   |
|--|-----|
| <b>Outros PEAs</b>   | 23% |
| <b>Escoteiro</b>   | 3%  |
| <b>Grupo de pesquisa universitário</b>                     | 3%  |
| <b>Grupo de teatro</b>                                     | 3%  |
| <b>Grupo na colônia de pesca</b>                           | 3%  |
| <b>Grupo debatia melhoria para o município/ partidário</b> | 3%  |

Fonte: Pesquisa de campo, 2021.

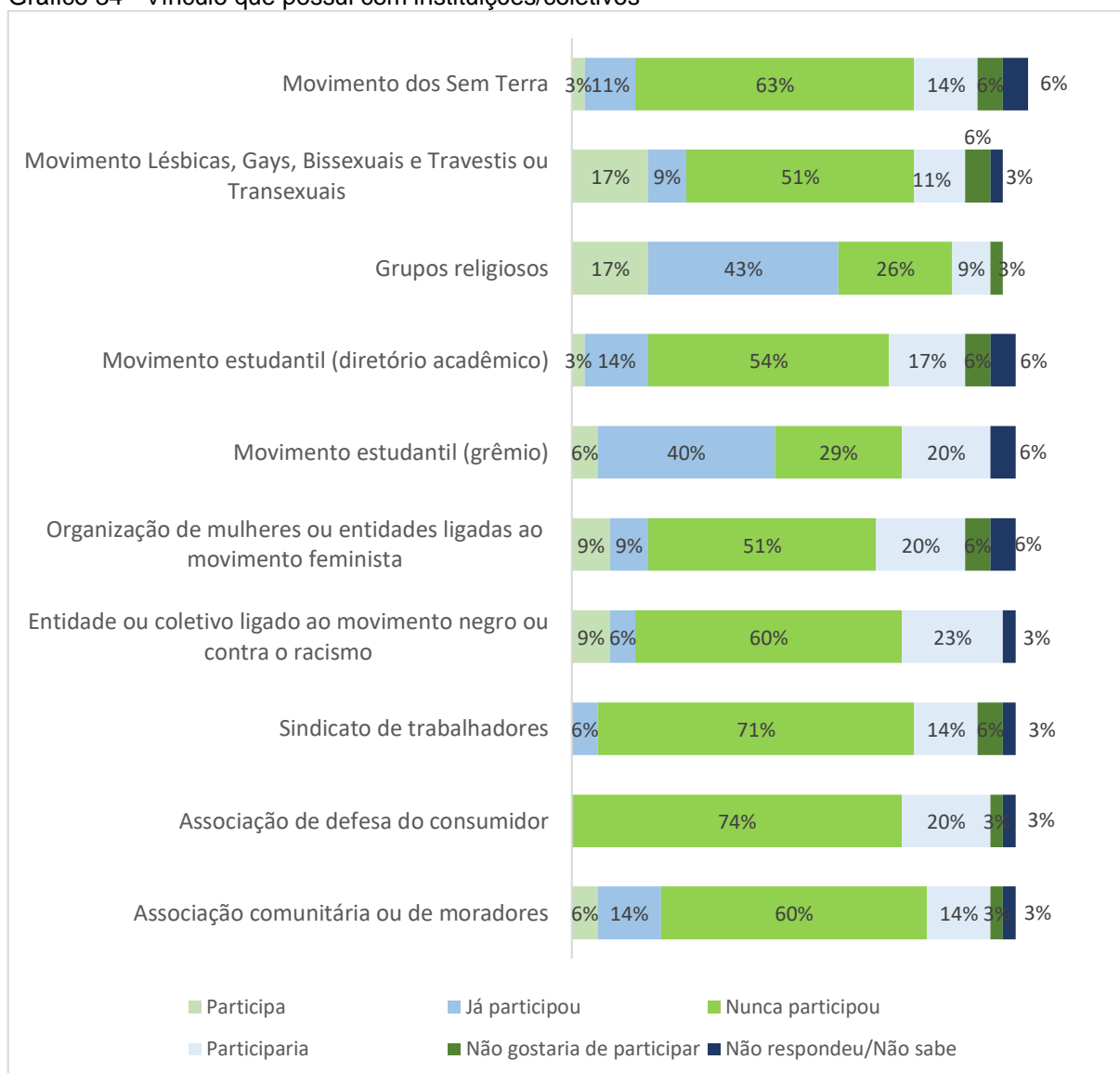
Os grupos participantes do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos apontaram a baixa organização social e a dificuldade

de participação na gestão das políticas públicas nos municípios (RELATÓRIO DO DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DA BACIA DE CAMPOS, 2012).

A quantidade de PEAs e a interação entre eles acaba contribuindo para que os participantes se identifiquem e atuem em mais de um projeto, conforme os jovens indicaram ter frequentado. O fato de os PEAs terem focos diferentes, porém complementares, também pode ser um fator atrativo para os jovens.

A abordagem sobre a participação e o interesse por outros grupos sociais consistiu numa forma de identificar suas afinidades e adesão às organizações e coletivos (Gráfico 34). Na aplicação do questionário, foi possível identificar que participavam de Movimento Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis ou Transexuais 17%; grupos religiosos 17%; Entidade ou coletivo ligado ao movimento negro ou contra o racismo 9%; Organização de mulheres ou entidades ligadas ao movimento feminista 9%; Associação comunitária ou de moradores 6%; Movimento estudantil (grêmio) 6%; Movimento estudantil (diretório acadêmico) 3%; e Movimento Sem Terra 3%. Todavia, uma parte expressiva já tinha frequentado grupos religiosos 43%; Movimento estudantil (grêmio) 40%; Associação comunitária ou de moradores 14%; e Movimento estudantil (diretório acadêmico) 14%. Em relação a nunca desejaram participar, não foi maior do que 6%.

Gráfico 34 - Vínculo que possui com instituições/coletivos



Fonte: Questionário

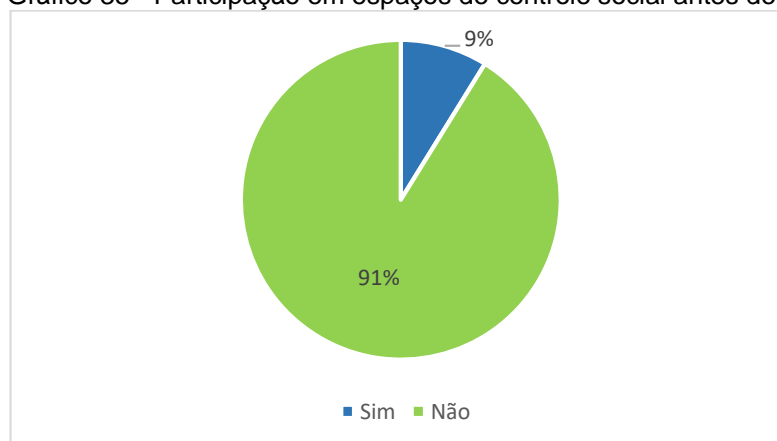
Destaca-se a heterogeneidade no perfil dos jovens à medida que eles, apesar de 40% se declararem evangélicos e 26% católicos, não apresentam rejeição e convivem com bandeiras de lutas advindas de vários grupos sociais. Segundo Pais (1993, p. 94), os amigos do grupo "constituem o espelho de sua própria identidade, um meio através do qual fixam similitudes e diferenças em relação aos outros".

A identidade não consiste em algo fixo e natural, mas em uma construção que cada um realiza, por meio das relações que estabelece com o mundo e com os outros, a partir do grupo social a que pertence, do contexto familiar, das experiências individuais e, de acordo com os valores, ideias e normas que organizam sua visão de mundo. Ainda, segundo Hall (2000), a identidade tornou-se posicional, não sendo

mais ancorada somente na família, pois o sujeito pode inclusive assumir uma identidade com elementos antes considerados antagônicos.

Em relação à participação social, no âmbito do governo federal<sup>88</sup>, as últimas décadas trouxeram novos arranjos participativos, como conselhos, conferências, mesas de diálogo, ouvidorias, audiências públicas e oficinas de participação na elaboração do Plano Plurianual (PPA) e na criação de novas secretarias, em atendimento às demandas de movimentos sociais, como as de igualdade racial, de promoção de direitos das mulheres e da juventude (IPEA, 2016). Ao perguntar aos jovens sobre a atuação nesses espaços antes de integrarem o NEA-BC (Gráfico 35), 91% afirmaram que não participaram.

Gráfico 35 - Participação em espaços de controle social antes de entrar no NEA-BC



Fonte: Questionário

A democracia participativa só se efetiva a partir do exercício da cidadania ativa. Para isso, faz-se necessário que os cidadãos participem de espaços decisórios acerca das políticas públicas. Do total de jovens, 9% responderam ter participado de espaços de controle social ou grupos com essa finalidade antes de entrar no NEA-BC, dentre estes, algumas sessões da Câmara de Vereadores, reuniões de associações no bairro, fóruns, conselhos, grêmios, e audiências públicas.

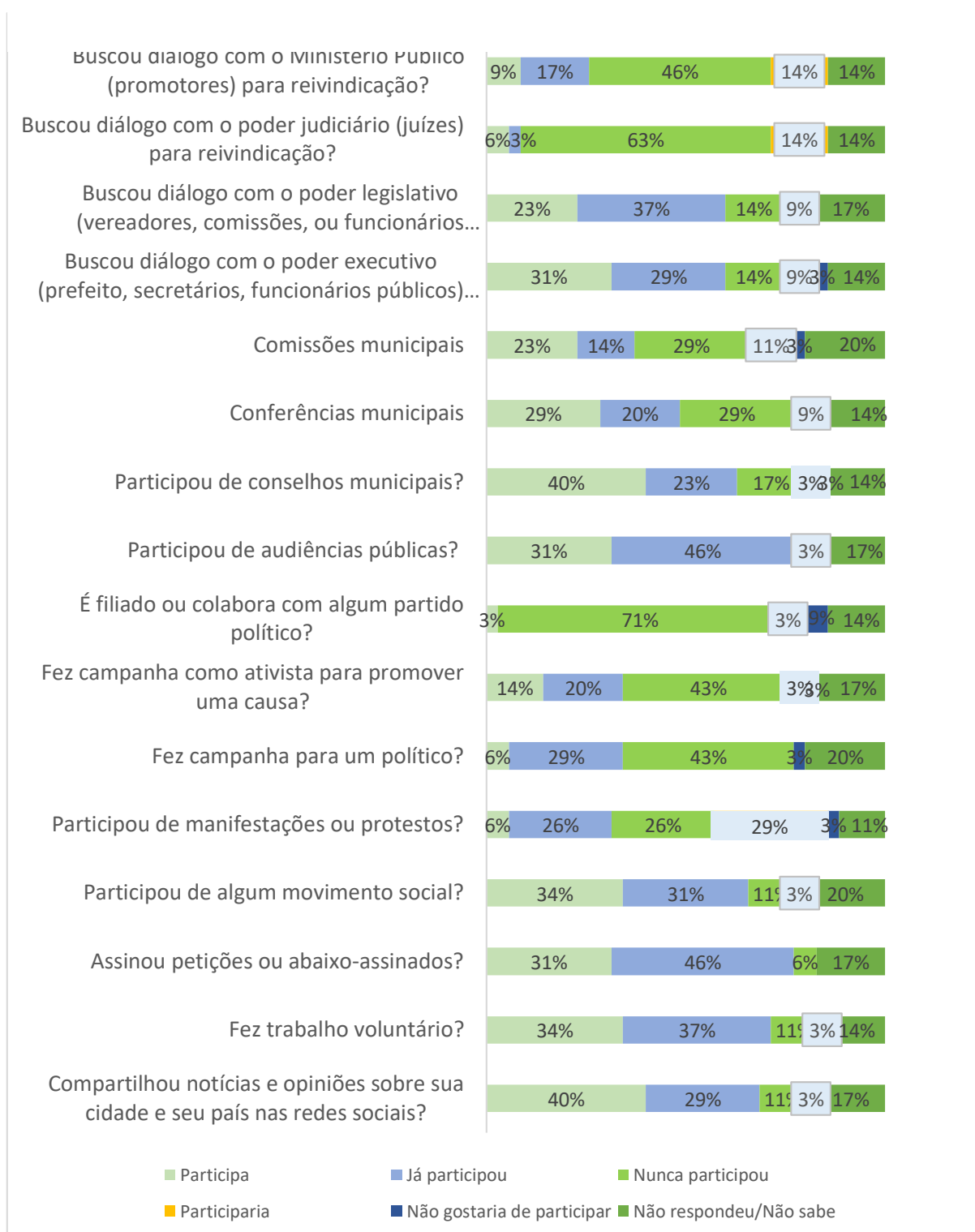
A participação dos jovens nos espaços de controle social aumentou, em comparação aos 9% que relataram essa experiência antes de entrar no NEA-BC. Ao

<sup>88</sup> A partir de 2019, registram-se retrocessos no campo da participação social. O governo federal decretou a extinção de grupos de trabalho, comitês e conselhos criados até o final de 2018 (dentre eles Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT), oriundos do Plano Nacional de Participação Social (BRASIL, 2019). Por meio de decreto o governo federal reduziu de 96 para 23 membros titulares do Conselho Nacional de Meio Ambiente e diminuiu o número de assentos da sociedade civil de vinte e dois para quatro (BRASIL, 2019).

analisar as respostas sobre as atividades de controle social (Gráfico 36) após integrarem o projeto, informaram: 40% participam de conselhos municipais, 40% compartilham notícias e opiniões sobre sua cidade e seu país nas redes sociais, 34% participam de algum movimento social, 31% assinam petições ou abaixo-assinados, 31% participam de audiências públicas, 31% buscam diálogo com o poder executivo (prefeito, secretários, funcionários públicos) para reivindicação e 23% buscam diálogo com o poder legislativo (vereadores, comissões, ou funcionários públicos) para reivindicação.

Os jovens relataram os seguintes espaços de controle social dos quais já participaram após integrarem parte do NEA-BC: 46% assinaram petições ou abaixo-assinados, 46% participaram de audiências públicas, 37% compartilharam notícias e opiniões sobre sua cidade e seu país nas redes sociais, 31% participaram de algum movimento social, 29% buscaram diálogo com o poder executivo (prefeito, secretários, funcionários públicos), 26% participaram de manifestações ou protestos para reivindicação, 23% participaram de conselhos municipais.

Gráfico 36 - Posição em relação às atividades de participação e/ou representação



Fonte: Pesquisa de campo, 2021

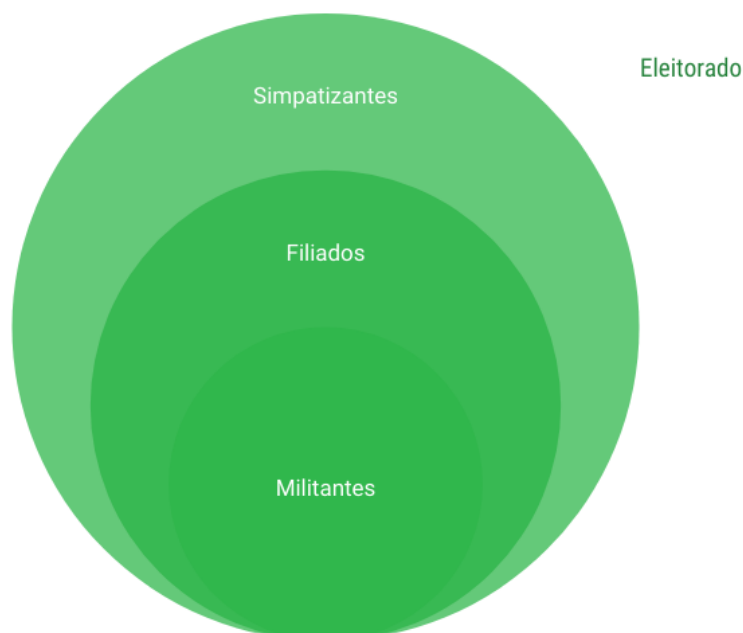
Ao realizar a soma entre as atividades de que participam e de que já participaram, a maioria já participou de espaços de controle social: 77% audiências públicas; 63% conselhos municipais; 60% diálogo com o poder executivo; 60% diálogo com o poder executivo. Ainda que não sejam maioria, outras formas de

participação são representativas, se comparadas à participação de jovens com pesquisas nacionais, como: 49% participação em conferências municipais e 37% em comissões municipais.

Em relação a outras formas de organização social após a entrada no NEA-BC, participam ou participaram de trabalho voluntário 77%; de movimento social 66%; fizeram campanha como ativista para promover uma causa 34%; fizeram manifestações ou protestos 31%.

A participação em partidos políticos é a menos priorizada pelos jovens, ainda que 34% tenham informado que fazem ou tenham feito campanha para algum político, apenas 3% são filiados ou contribuem com algum partido. Uma forma de compreender a relação entre os filiados e os que atuam nas campanhas está nas diferenças entre filiados e militantes no modelo dos círculos concêntricos (Figura 29) de Maurice Duverger (1970).

Figura 31 - Modelo de círculos concêntricos de Duverger



Fonte: Adaptado de Ribeiro (2008, p. 135)

Do plano externo para o interno, ao analisar a relação dos grupos com os partidos, encontram-se: o eleitorado, os simpatizantes, os filiados e os militantes. Os eleitores de um partido podem ser fiéis ou voláteis. Os simpatizantes são fiéis e estabelecem relação de identificação partidária. Os filiados mantêm vínculos formais com a legenda por meio de deveres e obrigações com o partido. Os militantes

exercem grau maior de ativismo partidário Ribeiro (2008, p. 135 apud Duverger, 1970).

Outra possibilidade, além das citadas pela teoria de Duverger (1970), consiste na prática adotada por políticos no Brasil, de contratar pessoas de baixo poder econômico e sem contrato de trabalho, para realizar campanhas nas ruas por meio da distribuição de folhetos ou extensão de faixas. Todavia, o estudo não explorou nenhuma das hipóteses acima. Por isso não será possível identificar o tipo de atividade exercida pelos jovens que contribuíram nas campanhas.

Ao serem questionados sobre o fato de o NEA-BC contribuir para a participação na gestão ambiental pública, 94% dos jovens afirmaram que sim; 3%, que não e 3% não responderam (Gráfico 37).

Gráfico 37 - O NEA-BC contribui para sua participação na gestão ambiental pública?

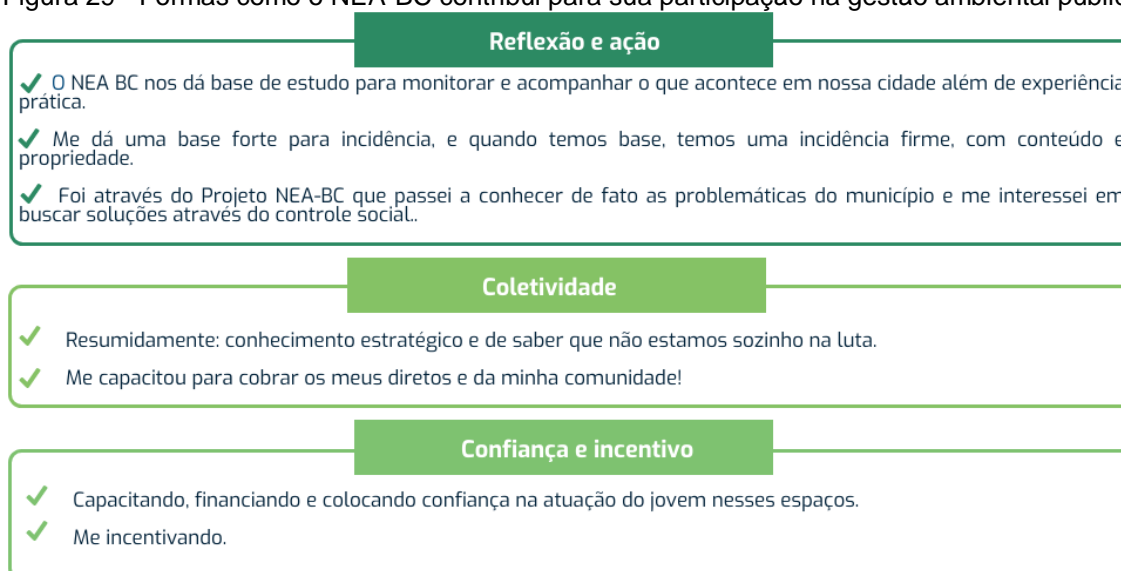


Fonte: Pesquisa de campo, 2021

Para a análise das respostas do questionário acerca de que forma o NEA-BC contribuiu para participação dos jovens na gestão ambiental pública, realizaram-se o agrupamento e a categorização em três dimensões diferentes: apontada pela maioria dos jovens, denomina-se reflexão e ação - os processos educativos (sua estrutura) e a conexão com a intervenção a ser realizada (a participação); coletividade - o sentimento de estar em grupo -; e Confiança - os jovens se sentem apoiados pelo projeto (Figura 30).



Figura 29 - Formas como o NEA-BC contribui para sua participação na gestão ambiental pública



Fonte: Pesquisa de campo, 2021.

A dimensão da coletividade ganha destaque para os jovens, à medida que os aspectos tratados pelo projeto em relação ao enfrentamento da questão socioambiental não se detêm às mudanças individuais, mas à organização e à intervenção de grupos sociais, seja na perspectiva de se sentirem fortalecidos por agir em grupo ou por articular as intervenções a nível comunitário.

A descrença, ou o descrédito, vivenciado pela categoria juvenil, por consequência dos estigmas ou estereótipos referentes à ausência de experiência ou à pouca idade em relação aos adultos, além das especificidades da categoria em relação às classes sociais, gênero, sexualidade, foi citada pelos jovens. Para os participantes do NEA-BC, há uma valorização, numa relação horizontal dentro do projeto que nem por isso deixa de apresentar dificuldades: “no início tinha dificuldades de entender os assuntos abordados pelos adultos nas reuniões, com o tempo consegui compreender e agora me sinto pronta para atuar em espaços de controle social (Bia, Grupo focal).”

O processo de ensino-aprendizado conectado à realidade, por meio das questões socioambientais das comunidades nas quais os jovens vivem, associado à busca por soluções, constitui-se em um elemento fundamental para a participação na gestão ambiental pública. Os jovens destacaram, tanto nos grupos focais quanto no questionário, a importância da abordagem dialógica e da utilização de metodologias participativas nos processos educativos na análise e ação, contrária ao modelo baseado na memorização de conteúdos. Para os jovens, a contribuição em relação à

participação na gestão ambiental pública não se limita ao processo de ensino-aprendizado, mas na articulação com a intencionalidade voltada para a ação política.

Em relação aos temas das propostas apresentadas ao poder público (Quadro 17), as principais foram: saneamento básico 25%; mobilidade urbana 17%; participação 13%; saúde 13%; educação 7%; infraestrutura urbana 5%; transparência pública 3%; cultura 2%; juventude 2%; recursos hídricos 2%; turismo 2%; e outras áreas 9%. Como o projeto preconiza a participação na gestão pública a fim de mitigar os impactos socioeconômicos da indústria do petróleo, as áreas das políticas públicas identificadas pelos grupos estão em conexão com os impactos indiretos referentes à alteração na dinâmica demográfica, ocupação e uso do solo, pressão sobre a infraestrutura urbana, social e de serviços (Relatório do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos Versão Resumida - PEA-BC, 2012).

Quadro 17 - % de Propostas realizadas ao poder público por área

| <b>Política Pública</b> | <b>%</b> |
|-------------------------|----------|
| Saneamento Básico       | 25%      |
| Mobilidade Urbana       | 17%      |
| Participação            | 13%      |
| Saúde                   | 13%      |
| Educação                | 7%       |
| Infraestrutura urbana   | 5%       |
| Transparência pública   | 3%       |
| Cultura                 | 2%       |
| Juventude               | 2%       |
| Recursos Hídricos       | 2%       |
| Turismo                 | 2%       |
| Outros (18 áreas)       | 9%       |

Fonte: Associação Raízes, 2020

Os espaços públicos onde as participações são realizadas (Quadro 18) se diversificam em: legislativo municipal 46%; executivo municipal 34%; Conselhos Gestores de PPs 11%; Conferências 5%; Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro 2%; e Ministério público 1%. Os espaços públicos, segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), seriam aquelas instâncias deliberativas com reconhecimento e voz a novos atores e temas e não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos ao refletirem a pluralidade social e política.

Quadro 18 - % de Propostas apresentadas ao poder público por instituição

| Instituição                              | % de propostas apresentadas |
|--|-----------------------------|
| Legislativo Municipal                    | 46%                         |
| Executivo Municipal                      | 34%                         |
| Conselho Gestores de PPs                 | 11%                         |
| Conferências                             | 5%                          |
| Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro | 2%                          |
| Ministério Público                       | 1%                          |

Fonte: Associação Raízes, 2020

Segundo Tatagiba (2002), o desenho institucional influi diretamente nos resultados da participação. Ao analisar os conselhos municipais de assistência social, saúde e defesa de direitos da criança, concluiu que há baixo poder da sociedade civil em inferir nas políticas públicas, tendo em vista que o controle governamental coloca muitas dúvidas acerca das reais condições de a sociedade civil vir a exercer sua vocação deliberativa, que costuma depender da importância que o projeto político do governo, em cada caso específico, confere ao princípio de participação social (TATAGIBA, 2002, p. 98). A análise da autora pode se estender a outros espaços de participação governamental.

Ao comparar os elementos apontados pelos autores supracitados com os desafios da participação apontados pelos jovens no grupo focal, identifica-se uma certa semelhança. Assim, estes elencaram os principais fatores que dificultam o processo de participação, específicos por pertencerem à categoria juvenil, a saber: por muitas vezes não se sentirem à vontade em se posicionar, por serem questionados previamente sobre a validade dos conteúdos que apresentarão; por terem a credibilidade questionada por conta da idade e da inexperiência; por sugerirem várias ideias; e por serem considerados ansiosos ou rápidos demais. As diferentes identidades atreladas ao fato de ser mulher, preto e/ou periférico também dificulta a participação.

Dentro do conselho de cultura enfrentei muito esse rolê de ser inviabilizada. Primeiro por ser mulher, segundo por ser preta e terceiro por ser jovem. Acho que havia um ranço também por ser favelada. Fiquei revoltada a ponto de internalizar, mas expus minha indignação numa reunião de maneira muito formal usando os jargões utilizados por eles e outras informações (Flávia, Grupo Focal).

Eu passei por situações difíceis no Comitê por conta dos posicionamentos e precisei abrir um processo administrativo. Muitos me disseram para deixar para lá, mas eu acho interessante ter esse olhar para o respeito (José, Grupo Focal).

O ato de abrir a boca e se posicionar, resistir para defender uma ideia de vencer a ansiedade e o medo e estar preparada para rebater. A realidade que a gente vive, para as meninas, não importa o que você fale, um adulto sempre sabe mais. A gente aprende a ficar quieta! (...) por isso o conhecimento é importante e a gente não deveria pedir (Bia, Grupo Focal).

Não tenho muita experiência com conselho, mas com as audiências públicas na Câmara de Vereadores. A primeira experiência foi avassaladora eu não tinha ideia de como seria (...) Só tinha eu de jovem e mulher apresentando propostas em meio a muitos homens, eu levei um choque e estudei bastante e dei continuidade à participação nas propostas do orçamento (Liz, Grupo Focal).

No conselho estávamos cheios de ideias e eles travavam a gente na hora de contribuir dizendo que era maneiro, mas dá trabalho, não dá para fazer (...) e outra parte da sociedade civil que estava mantinham apenas a aprovação das contas e faziam os relatórios. Eu desanimei e saí, mas outras pessoas continuaram (Carlos, Grupo Focal).

Segundo Dagnino, Olivera e Panfichi (2006), nos espaços públicos, é imprescindível que haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder. O que os jovens apontam é que, ainda que tenham informação e conhecimento, a participação lhes é dificultada ou negada por conta do preconceito na associação entre a idade e a baixa capacidade de inferir ou deliberar sobre uma política pública.

Maior questão enquanto jovem é de como falar, entender o que está sendo colocado e pensar no conhecimento e na nossa vivência. A gente não é ensinado a participar. Como a gente aprende sobre aqueles documentos? O vocabulário utilizado? Só o projeto conseguiu me proporcionar esse conhecimento e a experiência que a gente vai construindo. A gente vai ficando mais confiante. (Amaro, Grupo Focal)

Lembro do Programa de Formação que a gente estava discutindo juventude, etnia/cor e gênero. Eu falei para o educador que eu tinha muito medo de me colocar. Ele disse que eu não podia ter medo, mas precisava ter segurança e conhecimento para participar e não ser calada. Eu me agarrei nisso com uma força que vocês não imaginam. (Flávia, Grupo Focal)

No NEA-BC ganhei mais engajamento e conhecimento para atuar nos espaços e na LOA, LDO, consegui entender na teoria e na prática. Aqui na comunidade tem muita gente que podia estar envolvida em coisas erradas, e muitos jovens depois que entraram no projeto voltaram a estudar, fazer curso técnico, gestão ambiental, eu mesma passei numa faculdade por conta dos projetos de educação ambiental. Somos apaixonados pela metodologia e pelas conquistas e tenho certeza que os projetos resgatarão muita gente na sociedade. (Ale, Grupo Focal)

Outro desafio em relação à participação no Brasil se correlaciona à valorização da democracia representativa em detrimento da participativa, o que ocasiona, por parte dos governos locais, a deslegitimação das experiências de atuação da sociedade civil na colocação das demandas, por encará-las como se fossem tentativas da oposição política no apontamento das falhas governamentais.

Quanto maior o autoritarismo do governo menor será a experiência democrática e a participação da sociedade civil. A construção da cidadania no Brasil se fez a partir de vários contextos autoritários que produziram fenômenos latentes na atualidade, como o assistencialismo, o filhotismo, o clientelismo e o coronelismo. Quando os governos locais identificam a falta de proximidade com os grupos sociais que demandam participação, duas posturas podem ocorrer: a tentativa de cooptação por meio da barganha, como ludibriar a participação ou o isolamento e até a exposição vexatória em espaços públicos.

Você pode estar certa, mas alguém diz fica quieta e cala a boca! (Bia, Grupo Focal)

Não temos incentivos para participar desses espaços públicos até porque é intencional que nós oprimidos continuamos no mesmo patamar. É importante a gente fazer de uma maneira dialógica... aqui temos muitos jovens e somos muitos participativos. (Ana, Grupo Focal)

Enquanto grupo por meio das cadeiras, os espaços públicos têm que ter participação popular e muita gente acha que é só para quem já está no poder e o NEA-BC vem desconstruído isso. (Ale, Grupo Focal)

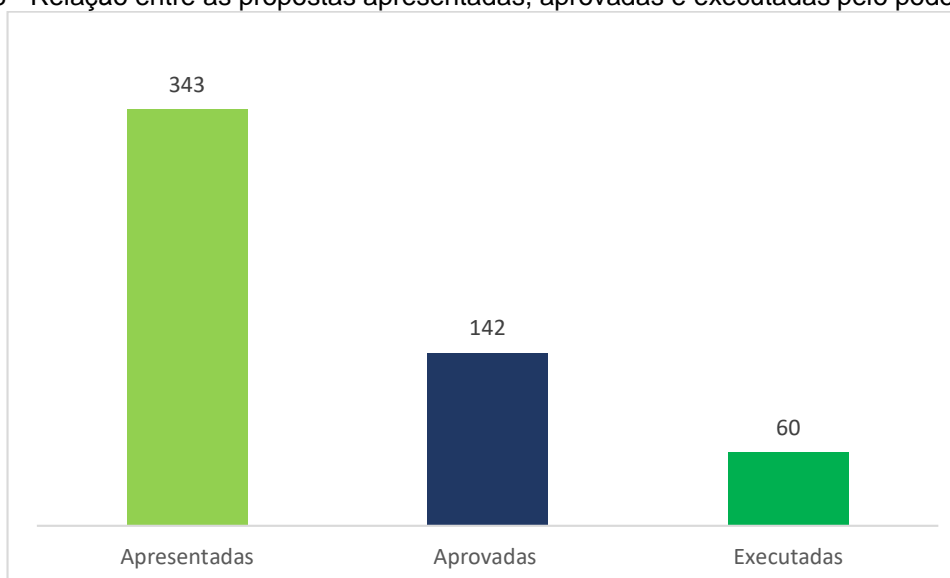
Poder e ego querendo mostrar que sabe mais que o outro engessam o espaço de controle social, pois eles têm um poder que consideram individual e não coletivo. (Jorge, Grupo Focal)

Como forma de verificar a contribuição do projeto na participação dos jovens na gestão ambiental pública, realizou-se a análise das propostas efetivadas pelos grupos sociais. Ao investigar a participação dos Grupos Gestores Locais<sup>89</sup> no período de 2015 a 2020, em relação à apresentação de propostas para criação ou melhoria de políticas públicas (Gráfico 38), identificou-se: 343 foram apresentadas; 142, aprovadas; e 60, executadas.

---

<sup>89</sup> Do ponto de vista metodológico, os dados agrupam as propostas realizadas pelos 13 Grupos Gestores Locais atuantes no projeto NEA-BC.

Gráfico 38 - Relação entre as propostas apresentadas, aprovadas e executadas pelo poder público



Fonte: Associação Raízes, 2020

As propostas versam sobre as demandas socioambientais, trazidas pelos grupos, dentro da perspectiva político-pedagógica - diagnóstica, formativa e interventiva -, que conecta os processos de ensino-aprendizagem na ação-reflexão-ação. Ou seja, parte-se da realidade com mapeamentos de questões. Em seguida, novos conhecimentos são construídos a partir delas. Das questões já aprofundadas nos mapeamentos, é feito o estudo das políticas públicas existentes e a comparação com a sua aplicação na realidade. Então, são constituídas propostas de criação ou de melhoria de políticas públicas, a fim de garantir o acesso a direitos.

A partir do processo referente às práticas educativas supracitadas, identifica-se uma análise mais qualificada da totalidade, que deveria ser o mote da gestão das políticas públicas. Ao invés de se solicitar ao poder público apenas o atendimento da coleta de lixo para um bairro, o plano municipal de resíduos sólidos é proposto a fim de que as desigualdades sejam tratadas a nível macro no município e com participação popular.

Em relação à participação, ao analisar a relação entre as propostas apresentadas com as demais (Tabela 18), verifica-se que o percentual de aprovadas é de 41% e o de executadas, 17%. Os Grupos Gestores Locais avançaram na aprovação de propostas, contudo a execução ainda consiste num desafio, se comparada com o número de propostas apresentadas.

Tabela 18 - Relação entre as propostas apresentadas, aprovadas e executadas

| Indicador  | %   |
|--|-----|
| % de propostas aprovadas em detrimento das apresentadas  | 41% |
| % de propostas executadas em detrimento das apresentadas | 17% |
| % de propostas executadas em detrimento das aprovadas    | 42% |

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Associação Raízes, 2020

A teoria de Arnstein (2002) questiona a real distribuição de poder para influenciar os resultados, tendo em vista que a participação sem a redistribuição permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, apesar de beneficiar apenas alguns. Ao analisar os limites da escada, a autora aponta a ausência de heterogeneidade, tanto dos que concentram o poder quanto dos que não o tem. Arnstein (2002) não aprofundou os obstáculos à participação, apesar de listar alguns. Do lado dos poderosos, os obstáculos incluem racismo, paternalismo e resistência à distribuição do poder; enquanto do lado dos sem nada, eles dizem respeito à infraestrutura política e socioeconômica inadequada das comunidades pobres, acesso à educação e informação limitados, além das dificuldades em organizar um grupo comunitário representativo e legitimado.

Ao comparar os níveis de poder de participação da tipologia de Arnstein (2002) e a distribuição das propostas realizadas pelos GGLs (Figura 31), dispôs-se, no nível mais baixo, aquelas que foram apresentadas (59%) e se mantiveram nesse patamar até o final da gestão municipal de quatro anos (a maioria), no nível mínimo de concessão as propostas aprovadas (41%) e no nível de poder do cidadão as que foram executadas pelo poder público (17%).

Figura 303 - Escada da Participação Cidadão X Participação NEA-BC



Fonte: Elaborada pela autora a partir de Arnstein (2002) e Associação Raízes (2020)

Dentro da lógica apontada por Arnstein (2002), é possível compreender por que alguns bairros recém-criados em espaços centrais contam com infraestrutura, como saneamento básico, iluminação e outros serviços básicos, enquanto bairros periféricos habitados por trabalhadores e existentes há várias décadas não possuem o mesmo acesso às políticas públicas. Da mesma forma que há grupos sociais que gozam de benefícios oriundos da exploração de recursos naturais, há outros para os quais se centralizam os malefícios, configurando inclusive o racismo ambiental (ACSELRAD, 2004).

Os desafios referentes à participação foram descritos em diversos momentos desta pesquisa, e a análise da participação dos jovens na gestão ambiental pública é permeada por todos eles, agregada às especificidades que acompanham a categoria juvenil, conforme apontamento dos próprios jovens. Ainda que haja limites na participação, é possível constatar que ela é processual, construída e fortalecida, à medida que estejam na gestão pública governos mais ou menos democráticos. Todavia, quando os grupos sociais possuem conhecimento e se organizam, conseguem fortalecer o processo de participação. Apesar de estarem distantes de uma divisão igualitária de poder, conseguem lutar por mudanças nas políticas públicas pela garantia de direitos. Nas palavras de Ale:

Um jovem estimula o outro. Todos temos nossas ideias, mas elas se interligam. Às vezes vamos para uma reunião e quando colocamos as ideias no papel elas se complementam, somos diferentes, mas pensamos parecido. Quando tem um jovem nos espaços de controle social eles sabem que tem um grupo de jovens acompanhando, fazendo relatórios, questionando com base na lei. Já paramos uma audiência porque estava fora da lei e esse embasamento temos do projeto (Ale, Grupo Focal).



## CONCLUSÃO

Temos batido na mesma tecla dentro do Conselho de Meio Ambiente, quando penso em meio ambiente todos temos direitos e deveres ao meio ambiente equilibrado. Quando a gente pensa no ambiente, o econômico e o social vem junto.  
(CLARA, Grupo Focal)

As políticas públicas ambientais brasileiras levaram mais de 40 anos para serem construídas. Frutos de acordos internacionais dos quais o país é signatário e também da forte atuação do movimento ambientalista nacional<sup>90</sup>, estruturaram-se por um conjunto de legislações, programas, projetos e procedimentos, a fim de se regular a relação entre a sociedade e a natureza.

Com o avanço do capitalismo e a constatação do esgotamento dos recursos naturais, a presença de crimes, desastres ambientais, fome, miséria, desigualdade social, que configura a questão socioambiental e denuncia a crise ambiental ou mesmo civilizatória (QUINTAS, 2004), os benefícios se concentram em grupos seletos capazes de acumular riquezas, enquanto os riscos são socializados entre os grupos sociais vulneráveis.

Decerto, o país se destaca no cenário mundial, do ponto de vista econômico, assim como outros países da América Latina, como fonte de commodities<sup>91</sup>; além disso, aproximadamente 75% da biodiversidade do planeta concentra-se em apenas 17 países e, entre eles, o Brasil. Por isso, o país é reconhecido por suas áreas de biodiversidade, que apresentam em seus territórios uma amostra representativa da fauna e flora a nível global (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, 2015 apud Rangel *et al*, 2016).

Ainda que o país se destaque no cenário econômico, em se considerando a 12ª posição na economia mundial e o campo da biodiversidade, isso não se reflete quando comparado pelos indicadores sociais, à medida que ocupa o 8ª lugar no ranking de

---

<sup>90</sup> Destaca-se a participação do movimento ambientalista, cuja incidência pode ser identificada na garantia do artigo 225 da Constituição de 1988.

<sup>91</sup> Segundo o índice de Complexidade Econômico (ICE), o Brasil é a 22ª maior economia de exportação do mundo e a 37ª economia mais complexa. Em 2017, exportou US\$ 219 bilhões e importou US \$ 140 bilhões, resultando em um saldo comercial de US\$ 78,3 bilhões. As principais importações foram soja (US \$ 25,9 bilhões), minério de ferro (US \$ 20,1 bilhões), petróleo bruto (US \$ 17,4 bilhões), açúcar bruto (US \$ 11,4) e automóveis (US \$ 6,78 bilhões) (OEC, 2017).

desigualdade social 53,9 e a 84ª colocação em relação ao IDH<sup>92</sup>, no valor de 0,765 (PNUD, 2019). Se há biodiversidade e terras férteis, por que os brasileiros são acometidos pela insegurança alimentar<sup>93</sup> e não há um cenário de redução ou eliminação da pobreza, assim como das desigualdades sociais?

Em 2019, antes da pandemia de Covid-19, 6,8% (13,6 milhões) de pessoas viviam abaixo da linha de extrema pobreza<sup>94</sup>, 100 mil a mais do que o ano anterior, enquanto o número de pessoas pobres era de 24,7%, o equivalente a 51,7 milhões (PNAD, 2019). Em 2020, se, por um lado, a pobreza e a extrema pobreza apresentaram aumento, por outro lado, também foi registrada a entrada ou o retorno de 22 bilionários (em dólar) brasileiros na lista da Forbes, totalizado 65, numa lista de 2.755 (DIEESE, 2021).

Por esses motivos, o desmonte das políticas públicas ambientais, e de tantas outras, interessa aos grupos que visam avançar, por meio da exploração dos recursos naturais de forma predatória, para maximização dos lucros. O licenciamento ambiental brasileiro, por exemplo, tem sofrido tentativas de “flexibilização”<sup>95</sup>, o que se agravou com ascensão do presidente Jair Messias Bolsonaro (sem partido), no ano de 2019 e, adicionalmente, com a designação, para coordenar e fomentar as políticas públicas ambientais brasileiras no Ministério do Meio Ambiente, o então ex-ministro, Ricardo Sales<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Ao comparar o indicador com outros países da América do Sul, o Brasil caiu duas posições e ficou com o 6º melhor IDH entre os 12 países da região. O Brasil está atrás de Chile (0,851), Argentina (0,845), Uruguai (0,817), Peru (0,777) e Colômbia (0,767).

<sup>93</sup> Segundo pesquisa da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (REDE PENSSAN, 2021 apud DIEESE 2021), cerca de 116,8 milhões de pessoas apresentavam algum grau de Insegurança Alimentar, e 43,4 milhões não tinham alimentos suficientes e 19 milhões de brasileiros(as) enfrentavam a fome, em 2020.

<sup>94</sup> No ano de 2019, o IBGE considerou em situação de extrema pobreza quem dispõe de menos de US\$ 1,90 por dia (R\$ 151 por mês), já os considerados pobres foram aqueles que viviam com menos de US\$ 5,50 (R\$ 436) no ano de análise.

<sup>95</sup> Nos últimos anos, a legislação ambiental brasileira sofreu várias tentativas de desmonte. Em curso, encontram-se o PL 490 que “Flexibiliza a demarcação de terras indígenas”; o PL 2.633, que “Legaliza a grilagem de terras no Brasil”; o PL 984 que “Constrói estrada que cortam o Parque Nacional do Iguaçu” e o PL 2159/21 chamado de “Nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental”.

<sup>96</sup> Em 22 de abril de 2020, momento de extrema preocupação em função do avanço da pandemia de Covid-19 no país, o então Ministro Ricardo Salles, em vídeo divulgado pelo ministro do STF Celso de Mello após acusações feitas por Sergio Moro após sua exoneração (ex-Ministro da Justiça), declarou em reunião entre os Ministros e o presidente do País sobre a oportunidade de “passar a boiada”, enquanto a sociedade e a mídia mantinham o foco na Covid-19. A expressão se refere às mudanças nas regras ligadas à proteção ambiental e à área de agricultura e ao momento, uma forma de evitar críticas e processos na Justiça.

As medidas adotadas pelo governo Bolsonaro, desde o início de sua gestão, prometidas e disseminadas ainda no período eleitoral, delineavam indícios para implementar o desmonte das políticas ambientais. No caso da educação ambiental, as extinções dos órgãos responsáveis pela execução da política no país, tanto no Ministério do Meio Ambiente<sup>97</sup> (Departamento de Educação Ambiental), quanto no Ministério da Educação (Coordenadoria Geral de Educação Ambiental atuante desde 2003), foram realizadas no primeiro mês de governo. O governo abandonou a tentativa de extinção do próprio MMA e o deslocamento de suas atribuições para o Ministério da Agricultura, em função da pressão do movimento ambientalista e da cobertura realizada pela mídia.

A política de Educação Ambiental brasileira, no tocante ao Ministério do Meio Ambiente, teve suas diretrizes reduzidas à conscientização ambiental, e suas ações foram pulverizadas em departamentos dentro da Secretaria de Ecoturismo. No Ministério da Educação, a EA foi vinculada à Secretaria de Educação Básica, por meio da Diretoria de Políticas e Regulação da Educação Básica, excluindo-a do ensino superior e da educação não formal, contrariando a Política Nacional de Educação Ambiental e o Programa Nacional de Educação Ambiental.

A fim de garantir as mudanças nas políticas públicas ambientais, várias outras políticas sofreram alterações, no que tange à participação. Destaca-se que o Conselho Nacional de Meio Ambiente, por orientação do governo federal, reduziu de 96 para 23 membros titulares e diminuiu o número de assentos da sociedade civil de 22 para 4 (BRASIL, 2019). Além da articulação de maneira centralizada e com participação reduzida ou mesmo sem participação social, o governo revogou, por meio do Decreto nº 9.759, de 2019, a Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014), extinguiu grupos de trabalho, comitês e conselhos criados até o final de 2018 (dentre eles: Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT), oriundos do Plano Nacional de Participação Social (BRASIL, 2019).

Do ponto de vista da execução orçamentária da gestão ambiental brasileira, não há um programa específico para a educação ambiental, mas esta está distribuída em 15 ações orçamentárias. O percentual da despesa, em relação ao previsto inicialmente nos quadros de execução do último PPA - a saber: 2016 - 85%, 2017 -

---

69%, 2018 - 75% e 2019 - 64% -, aponta para a redução dos recursos destinados para a EA tanto dos valores previstos quanto das despesas executadas. Destacam-se as ações orçamentárias (no total de 15) que apresentaram 100% de execução (três), todavia, tiveram os valores previstos reduzidos; não apresentaram nenhuma execução (três); tiveram execução zerada em algum ano da execução (três); e apresentaram redução no último ano (uma).

A ação zerada no último ano se refere ao Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos, área menosprezada pelo presidente desde o período em que atuava como deputado. Além disso, apenas 1% foi executado nas duas ações: Inclusão e execução de Desenvolvimento Florestal Sustentável e Manejo Florestal Comunitário Familiar e no Apoio à Implementação da Política Nacional de Educação Ambiental.

Diante do cenário de redução, mudanças e desmonte das políticas públicas de educação ambiental, e nas ambientais, qual seria o papel da educação ambiental? O direito a ter direitos! Por isso, a participação consta nos acordos internacionais e nas políticas nacionais em seus respectivos princípios, diretrizes, objetivos e ações. A participação é imprescindível para que haja justiça socioambiental, à medida que os grupos se capacitam e se organizam para lutar contra as questões socioambientais. A participação promove o entendimento da arquitetura institucional das políticas públicas ambientais, amplia as discussões e aprimoram as relações, entre sociedade e Estado, legitimadas anteriormente em anos de conquistas e lutas. A questão ambiental é também a questão social, que confronta o direito social vinculado com a formação da cidadania brasileira.

Nesse caso, o ambiente não pode ser reduzido à ecologia nem a educação ambiental, às mudanças de comportamento. Pelo contrário, a EA deve ser crítica, por considerar a realidade, em sua totalidade, constituída por suas negações e contradições. A participação na gestão ambiental pública é fundamental como forma de barrar a “passada da boiada”, o retrocesso e a supressão de direitos fundamentais ao ambiente equilibrado e a uma vida digna, que rejeite o massacre de comunidades tradicionais e de outros grupos sociais vulneráveis, que faça o Estado atuar em prol da equidade.

Apesar de a participação estar preconizada na Constituição Federal de 1988 e nas legislações brasileiras, a forma como a cidadania se constituiu no Brasil, com os direitos sendo adquiridos em momentos autoritários, gerou fraturas que se evidenciam

na atualidade. Há uma supervalorização do poder executivo frente aos demais poderes e à sociedade. Por essa perspectiva, muitos acreditam que vale a pena se aproximar dos poderes a fim de obter “favores e vantagens”, assim como o próprio executivo se utiliza da sociedade para avançar com suas pautas e se manter no poder, direcionando suas ações à manutenção de privilégios, lucros e devastação ambiental.

Trata-se, então, de um cenário problemático, que gera relações de dependência pelo estabelecimento de benefícios no lugar de direitos, uma democracia elitizada, focada no caráter representativo, que tende a desconsiderar a democracia participativa, como direito de os grupos sociais se organizarem e tomarem decisões em prol do coletivo, porque não há divisão do poder na tomada de decisões.

A democracia se reduz ao período eleitoral, com o direito de votar, numa realidade em que a maior parte da população demonstra ojeriza ou declara não gostar de política, enquanto os políticos se beneficiam dessa relação para se manter no poder e representar grupos sociais com os quais se comprometem durante as eleições e depois delas, por ofertarem algum tipo de vantagem.

Nesse contexto, partindo da dimensão que o Estado, no sentido gramsciano, consiste em uma arena de lutas e de acordos afirmados pelas classes e grupos sociais, a participação na gestão ambiental pública se coloca como a própria reivindicação do direito de participar das decisões acerca das questões socioambientais. Desse modo, se as questões ambientais se referem às relações sociais que se estabelecem entre os grupos sociais e destes com o ambiente e, ainda, se a garantia dos direitos se estabelece por meio do Estado, será em seu cerne que as questões serão tratadas, por meio de disputas de poder, dissensos, consensos e construções de novas possibilidades, o que será inviável em governos autoritários com democracias figurativas que geram cidadanias sequestradas.

No caso dos projetos de educação ambiental oriundos do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás conduzido pelo Ibama, a construção dos processos de ensino-aprendizagem visa fomentar a organização comunitária para a participação e a construção de habilidades e conhecimentos dos grupos sociais, a fim de que estes participem da gestão ambiental pública. A contradição se encontra numa política pública do Estado que condiciona a empresa de P&G a executar um projeto de EA como forma de mitigação para obtenção da licença que visa a participação dos grupos afetados pelos impactos da indústria na gestão ambiental pública.

Em específico, no projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos, os processos educativos categorizados conforme o Projeto Político Pedagógico da instituição executora, a Associação Raízes, diversificam-se em diagnósticos - levantamentos e mapeamentos dos impactos e problemas socioambientais; formativos - em reuniões do Grupo Gestor Local para planejamento e execução, seminários, grupos de estudo, grupos de trabalho, intercâmbio de aprendizagem; e interventivos - participação em audiências públicas, representação em conselhos, comissões e comitês, apresentação de propostas de emendas no orçamento público, em conferências e fóruns.

O fato de a participação ser interpretada pelo projeto como processo educativo permite aos jovens se articular aos demais, com teoria e prática, de forma cíclica, sempre que necessário. Isso lhes permite experienciar, por meio da problematização, a práxis, por meio da ação-reflexão-ação. Tanto nos questionários quanto no grupo focal, eles apontaram a importância dos processos educativos para realizarem as ações políticas junto ao poder público e à mobilização da comunidade. Para isso, diversificaram, por meio da educomunicação, as formas de decodificar e disseminar os conhecimentos por meio de cartilha, folder, fanzine, vídeos, rodas de diálogo, saraus, dentre outros.

Ao evidenciar aspectos prioritários para participação no projeto NEA- BC, os jovens entrevistados elencaram: a construção participativa do próprio projeto; a troca e a construção de conhecimentos acerca dos problemas locais; o apoio (tanto técnico quanto estrutural) recebido pela equipe do projeto para realização das atividades e outros; a troca intergeracional; a possibilidade de lutar em grupo por melhorias para suas comunidades e município como os aspectos mais relevantes.

Ao verificar a relação que os jovens do projeto NEA-BC estabeleceram com a participação política, diferentemente do posicionamento apresentado em resultados de pesquisas de cunho nacional, eles têm ressalvas, mas compreendem a necessidade de considerá-las: os jovens não apresentaram aversão à política e acreditam tanto que influenciam como são influenciados por ela. Todavia, a maioria não apresenta engajamento em partidos políticos, mas em instituições da sociedade civil e coletivos juvenis.

Dentre os principais obstáculos para a participação social, semelhantes aos enfrentados pelos adultos (RAÍZES, 2020) nos espaços de controle social, destaca-se a dificuldade em acessar as informações acerca das datas de audiências e

reuniões públicas (foi relatado o cancelamento de uma audiência pública em função da não publicação no Diário Oficial) e, ainda, a não realização de discussões públicas de pautas que deveriam ser tratadas com a coletividade, além de lhes atribuírem a identificação de oposição política partidária por apontar melhorias nas políticas públicas, o que demonstra a fragilidade da democracia nos governos locais, tendo em vista que a maioria das intervenções são realizadas no âmbito municipal.

As suas identidades sociais foram colocadas como um fator dificultador para a participação nos espaços colegiados. A questão se intensifica quando é apresentada mais de uma dificuldade, como ser jovem, negro (a), mulher e periférico (a) ou favelado (a). Apesar de compreenderem a importância de estarem inseridos nesses espaços em função da representação das demandas coletivas de suas comunidades, os demais membros dos espaços colegiados, principalmente o poder público, não têm o mesmo olhar, desqualificando-os ou silenciando-os.

Em relação à juventude, os jovens relataram que são considerados inexperientes para a tomada de decisão de políticas públicas complexas, ainda que se preparem com grupos de estudos e grupos de trabalho e dominem o tema. Outra questão são os desafios de ser mulher em espaços cujos representantes do poder público sejam predominantemente masculinos ou ocupem cargos de presidência. E, ainda, há uma elitização dos espaços a ponto de favelados ou periféricos não terem neles sua presença tolerada, o que gerou situações delicadas, como as detalhadas pelos jovens. O racismo estrutural enfrentado pelos jovens negros se coloca como se aquele espaço de divisão de poder não fizesse parte de suas realidades ou mesmo não se constituísse como direito. Para essas situações, ao invés de se encolherem e evitarem o retorno aos espaços de controle social, os jovens relataram a necessidade de apreensão dos conteúdos técnicos com propriedade, assim como a da linguagem formal utilizada nesses espaços, a fim de que conquistem credibilidade e respeito.

Outro obstáculo apontado para a participação, correlacionado à juventude, e que traz desânimo ao grupo, refere-se ao fato de, quando estão nos conselhos de políticas públicas, comitês de bacias, comissões e apresentam novas proposições e formas de atuação, serem considerados “propositivos” demais, e suas pautas, desconsideradas sem que haja debate. Além disso, afirmam que os espaços colegiados se constituem em espaços de poder e disputas nos quais a partilha nem sempre é possível, pois aqueles que o detêm não abrem mão de exercê-lo.

Além dos aspectos apontados, revelaram que, ao frequentarem os espaços de controle social e participação, no início, a timidez os impediu de falar, pois os demais membros não consideravam aquele espaço como um lugar de aprendizado e se portavam como se os(as) jovens devessem estar prontos(as). Destacaram que os aprendizados acerca da participação são construídos no projeto de forma coletiva (assim como as demandas que representam).

De fato, os jovens possuem vários problemas socioambientais com que se preocupar, à medida que a indústria de petróleo e gás avançou na Bacia de Campos, a partir da descoberta do petróleo na década de 70, ocasionando impactos socioeconômicos de várias ordens. Além disso, a descoberta do pré-sal na Bacia de Santos e o esgotamento dos campos maduros apontam para a retração da indústria, o que ocasiona outros tipos de impactos. Todavia, os royalties e as participações especiais recebidos pelos municípios ainda os coloca em situação de destaque em relação aos demais municípios do Rio de Janeiro, o que nem sempre se reflete em políticas públicas e melhoria das condições de vida da população, principalmente dos grupos sociais impactados.

Os temas abordados nas propostas apresentadas pelos jovens ao poder público, como saneamento básico, mobilidade urbana e participação, estão entre os três com maiores percentuais, seguidos de saúde e educação. Isso comprova que o direito à participação não está assegurado, à medida que necessitam ser criados, retomados ou ter uma configuração mais democrática. Os jovens relataram a dificuldade de acesso à informação de reuniões e audiências públicas, pois monitoram os diários oficiais municipais, que nem sempre trazem as datas dos eventos ou os apresentam num prazo que inviabiliza o cumprimento dos requisitos da participação (para a audiência pública do orçamento, por exemplo, necessitam levar documentações da instituição e realizar a inscrição na Câmara de Vereadores).

Apesar de os conselhos municipais serem espaços propícios à participação da sociedade civil organizada e de os jovens participantes do grupo focal serem representantes com assentos em espaços colegiados, como comitê de bacias, Conselhos de Meio Ambiente, Saúde, Juventude, dentre outros, a maioria das propostas de incidência foram apresentadas ao Legislativo (46%), seguida do Executivo (36%); os Conselhos (11%) ficaram em terceiro, à frente das Conferências (5%), Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (2%) e do Ministério Público (1%). A relação com o Legislativo se dá por conta da apresentação de propostas de emenda



para as leis orçamentárias e outros projetos de lei, enquanto o Executivo ocupa o segundo lugar, por meio de reuniões que buscam o diálogo que visa a apresentação de propostas para criação de políticas públicas, a proposta da execução de políticas já aprovadas, ou mesmo o impedimento do retrocesso de algumas.

Ao correlacionar os níveis de poder da escada de participação de Arnshtein (2002) e os indicadores de participação do projeto (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2020), a fim de aferir os resultados das intervenções dos jovens na gestão ambiental pública (do total de 343 propostas apresentadas ao poder público), é possível identificar que a maioria das propostas se detém à apresentação (59%), classificadas no nível de não participação, enquanto 41% foram aprovadas, sendo classificadas no nível de concessão mínima de poder, e apenas 17% representam o nível de controle do cidadão, pois são as propostas que, de fato, foram executadas pelo poder público.

Por fim, quanto mais autoritários forem os governos e a incidência de fenômenos como o patrimonialismo, o clientelismo, a cooptação, o desrespeito às identidades dos grupos sociais, menor será a democracia e as possibilidades reais de participação, ainda que os grupos tenham condições e conhecimentos para participarem da gestão ambiental pública. Além disso, a correlação de força e poder nas disputas pelos bens socioambientais é permeada por conflitos que exigem resiliência, articulação e formação de redes para seu enfrentamento e superação, para a construção de uma nova lógica para uma sociedade justa e sustentável.

Garantir espaços de trocas, sociabilidades, vivências e experiências entre os jovens pode fortalecer os processos democráticos, no que tange à práxis da participação social nos municípios do escopo do Projeto NEA-BC. Devem iniciar desde cedo as oportunidades de atuação nas políticas públicas e a leitura de conjuntura dos espaços de participação pelas quais os jovens entrevistados, representantes e interlocutores de interesses coletivos dos grupos participantes do projeto demonstram a necessidade do exercício da democracia.

O processo de participação requer não apenas formação teórica, mas experiência e análises das relações sociais, culturais e políticas nas esferas municipais, regionais, nacionais e até interacionais. A educação ambiental garantida pela legislação brasileira, em especial, pelo licenciamento ambiental conduzido pelo Ibama, está para além de uma ferramenta de empoderamento comunitário. Com a atual conjuntura, em escala nacional, a EA é a possibilidade da garantia da cidadania

para jovens inseridos em contexto de negação de direitos e exploração de recursos naturais.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena W.; BRANCO, Pedro Paulo M. **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ACSERALD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. In: **Desenvolvimento e meio ambiente**, n. 5, Editora UFPR, jan/jun. 2002, p. 49-60.

Agência Nacional do Petróleo, 10 ANOS - **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural**. Nº 121, Set/2020, ANP, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/bmp/2020-09-boletim.pdf>. Acesso em: 21 set. 2019.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. **Boletim Mensal da Produção de Petróleo e Gás Natural**. Nº 125. Jan/2020, ANP. 2020. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/images/planos\\_desenvolvimento/Garoupa.pdf](http://www.anp.gov.br/images/planos_desenvolvimento/Garoupa.pdf). Acesso em: 21 set. 2019.

AGUIAR, Moniza Heinzelmann Portella; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa; CARDOSO, Nayara Tavares. O discurso ambiental brasileiro e a transformação do conceito de soberania: uma análise de Estocolmo a Rio+20. **Estudos internacionais**, Minas Gerais, 1 jan. 2015. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/index>. Acesso em: 8 jun. 2019.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Participe**: Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. **Plano de monitoramento e avaliação**. Campos dos Goytacazes, RJ, 2016.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. **Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos** - NEA-BC - III Fase. Campos dos Goytacazes: Petrobras, Associação Raízes, 2015.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. **Projeto Político Pedagógico**. Campos dos Goytacazes: Petrobras, Associação Raízes, 2017.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. **Relatório Final da III Fase**. Campos dos Goytacazes: Petrobras, Associação Raízes, 2020.

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.10, n. 28, p.109-122, jun.1995.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo; BAQUERO, Marcello. Formação cidadã de jovens no contexto de um regime democrático híbrido. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 59-82, mai/ago. 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos**. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BOURDIEU, P. A juventude é apenas uma palavra. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRAGA, Clara S.; HENRIQUES, Márcio S.; MAFRA, Rennan L. M. O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade. *In*: HENRIQUES, Márcio S. (org.). **Comunicação e estratégias de mobilização social**. Belo Horizonte: Autêntica: 2004.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Índice de Gini da renda domiciliar per capita segundo Município** - DATASUS. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>. Acesso em 3 mar. 2020.

BRASIL. Portarias de 6 de agosto de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 2, Brasília, DF, Edição 151, Seção 2, p. 1, 6 ago. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-6-de-agosto-de-2019-209288438>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 9.672, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9672.htm). Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350). Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm). Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 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: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 dez. 2017.

BRASIL. **Programa Nacional de Educação Ambiental-ProNEA**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1994.

BRASIL. **Programa Nacional de Educação Ambiental-ProNEA**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

BRASIL. **Programa Nacional de Educação Ambiental-ProNEA**. Ministério do Meio Ambiente, Diretoria de Educação Ambiental; Ministério da Educação, Coordenação Geral de Educação Ambiental e Temas Transversais da Educação Básica. 5º ed. Brasília: MMA, DF, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 dez. 2017.

BRASIL. **Guia de Políticas Públicas de Juventude**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013**. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm). Acesso em: 10 mai. 2019.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. **Desafios do controle social na atualidade**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008). Acesso em: 25 set. 2020.

BREDARIOL, Tomás de Oliveira; D'AVIGNON, Alexandre Louis de Almeida. Instituições e Governança Ambiental: O Caso do Licenciamento de Empreendimentos de Petróleo e Gás Offshore. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, Vol. 21, 2018.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARREIRA, Denise. Indicadores de incidência em políticas públicas: afinando olhares e perspectivas. **La Piragua**, v. 26, p. 79-84, 2007.

CARVALHO, A. M. de. Políticas Sociais, afinal do que se trata?. **Agenda Social**, revista do PPGPS/UENF, Campos dos Goytacazes, v.1, n. 3, p. 73-86, set./dez. 2007. ISSN 1981-9862.

CARVALHO, I.C. de M. Movimentos sociais e políticas de meio ambiente. A educação ambiental aonde fica? In: SORRENTINO, M.; TRAJBER, R.; BRAGA, T. (orgs.). **Cadernos do III Fórum de educação ambiental**. São Paulo: Gaia, p. 58-62, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil** - O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CENTRO DE PESQUISAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Distribuição das Rendas Petrolíferas entre os Municípios Fluminenses: impactos nos orçamentos municipais com a eventual mudança nas regras de distribuição. **Relatório Técnico**. CENPE/MPRJ. Dez-2019.

CEPAL. **Juventude e coesão social na Ibero-América**: Um modelo a ser construído. Santiago: CEPAL, 2008.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COUTINHO, Carlos Melson. **Cultura e Sociedade no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

CRUZ, C. F.; MACEDO, M. A. S.; SAUERBRONN, F. F. Um estudo sobre a divulgação de informações de gestão ambiental nas homepages de grandes municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, UFSC, Florianópolis, v. 10, n. 20, p. 161-182, mai./ago. 2013.

CRUZ, José Luis Vianna. **Projetos nacionais, elites locais e regionalismo**: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense. 331 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

CRUZ, José Luis Vianna; TERRA, D. C. T. Impactos territoriais da indústria petrolífera na bacia de Campos RJ. In: PIQUET & PINTO JR. (org.).

**Transformações em curso na Indústria Petrolífera Brasileira.** 1.ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2018.

CUNHA, Sheila S. Controle social e seus instrumentos. *In: Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia.* [Site do projeto de pesquisa]. Fev. 2003, Salvador. Disponível em: [www.adm.ufba.br/capitalsocial](http://www.adm.ufba.br/capitalsocial). Acesso em: 28 de dez. de 2019.

DAGNINO, Evelina.; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2006.

DAHL, R. A. **Um prefácio à democracia econômica.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

DÁVILA LEÓN, Oscar. Adolescência e juventude: das noções às abordagens. *In: FREITAS, M. V. de. (org.). Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais.* São Paulo: Ação Educativa, 2005.

DESCARTES, R. **Discurso do método.** Trad. Enrico Corvisieri. São Paulo: Convívio, 2005.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação Ambiental: Princípios e Práticas.** São Paulo: Editora Gaia, 1991.

DIAS, Julio Cesar Silva. **O manejo interinstitucional da “degradação legítima”:** A burocratização subordinada da avaliação de impactos ambientais no planejamento territorial coordenado pela política energética brasileira. 2018. Tese. (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

DIEESE. **Boletim de Conjuntura.** São Paulo: DIEESE, São Paulo N. 29, jun./Jul. de 2021.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade e do Estado.** Tradução de José Silveira Paes. São Paulo: Global, 1984.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Globo, 2008.

FARIAS, Patrícia. Nacionalismo e participação popular na campanha “O petróleo é nosso”. *In: PIQUET, Rosélia (org.). Petróleo, royalties e região.* Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

FELICISSIMO, José Roberto. **Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil**. Disponível em: <http://dx.doi.org>. Acesso em 17 fev. 2020.

FLORES, Joaquín Herrera. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos**: os direitos humanos como produtos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 43. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança**: um reencontro com a pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FREITAS et al. Da Samarco em Mariana à Vale em Brumadinho: desastres em barragens de mineração e Saúde Coletiva. **Cad. Saúde Pública**, vol.35, nº 5, maio de 2019.

FREITAS, M. V. de. (org.). **Juventude e Adolescência no Brasil**: Referências Conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

FURTADO, C. **Brasil, a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis: Vozes, 2019.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

GOLDENBERG, M. **A Arte de Pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GONÇALVES, Darly Prado. Principais desastres ambientais no Brasil e no mundo. **Jornal da Unicamp**. Campinas. 01 dez. 2017. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2017/12/01/principais-desastres-ambientais-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 13 jul. 2019.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Trad. Carlos N. Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. 3 v.

GUIMARÃES, Roberto; FONTOURA, Yuna. Desenvolvimento sustentável na Rio +20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, set. 2012.



HALL, S. Quem precisa de identidade? *In*: SILVA, Tomaz Tadeu (org.). **Identidade e Diferença: A perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis: Vozes, 2000.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. O Direito à cidade. **Lutas Sociais**. n. 29, jul./dez., São Paulo, 2012.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HERCULANO, S. **Riscos e desigualdade social: a temática da justiça ambiental e sua construção no Brasil**. Indaiatuba: Encontro da ANPPAS, 2002.

HOGAN, D. J. População e Meio Ambiente: a emergência de um novo campo de estudos. *In*: HOGAN D. J. (org.) **Dinâmica populacional e mudança ambiental: cenários para o desenvolvimento brasileiro**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo, 2007.

IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

IBGE. **Cadastro Central de Empresas 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. **IBGE CIDADES@**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidade@](http://www.ibge.gov.br/cidade@). Acesso em: 10 mar. 2021.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios Contínua PNAD Contínua Indicadores mensais produzidos com informações do 4º trimestre de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/03/desemprego-pnad-trimestral-2020-1-mar2021.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

INEP. Divulgados os resultados finais do exame. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep**, 2021. Disponível em: [br/assuntos/noticias/enem/divulgados-os-resultados-finais-do-exame](http://br/assuntos/noticias/enem/divulgados-os-resultados-finais-do-exame). Acesso em: 30 mar. 2021.

INPE. **Monitoramento dos Focos Ativos por Estado**. Disponível em: [https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas\\_estados/](https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/) Acesso em: 15 de set. 2019.

INSTITUTO CIDADANIA. **Perfil da Juventude Brasileira: Relatório**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. Instrução Normativa 002/12. **Diário Oficial da União** N.62, seção I, pag. 130 de 29.03.12. Brasília: IBAMA, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA Nº 01/10**. Brasília, 2010.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. **Educ. Pesqui.**, vol.31, n.2, p.233-250, 2005.

KERCHE, Fábio. Ministério público, lava jato e mãos limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 255-286, 2018.

KRISCHKE, Paulo J. Questões sobre Juventude, cultura política e participação democrática. *In*: ABRAMO, Helena W. (org.). **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

LAYRARGUES, P. P. Educação ambiental com compromisso social: o desafio da superação das desigualdades. *In*: LOUREIRO, C. F. B.; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. S. (org.). **Repensar a educação ambiental: um olhar crítico**. São Paulo: Cortez, 2009.

LAYRARGUES, P. P. LIMA, G. F. C. Mapeando as macro-tendências político-pedagógicas da Educação Ambiental contemporânea no Brasil. *In*: **Anais do VI Encontro Pesquisa e Educação Ambiental – EPEA**, 2011.

LAYRARGUES, P. P. Muito prazer, sou a educação ambiental, seu novo objeto de estudo sociológico. **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS**, São Paulo, 2002. Disponível em: [www.anppas.org.br](http://www.anppas.org.br). Acesso em: 15 de maio mai. de 2019.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro, Forense, 1948.

LEFF, Enrique. **Aventuras da Epistemologia Ambiental: da articulação das ciências ao diálogo de saberes**. Rio de Janeiro: Gramond, 2012.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. São Paulo: Cortez, 2009.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. Educação, emancipação e sustentabilidade: em defesa de uma pedagogia libertadora para a educação ambiental. *In*: LAYRARGUES, P. P. (Coord.). **Identidades da educação ambiental brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

LOUREIRO, C. F. B. Educação ambiental e participação popular. *In*: BOZELLI, R. L.; SANTOS, L. M. F. Dos; LOPES, A. F.; LOUREIRO, C. F. B. (org.). **Curso de formação de educadores ambientais**: a experiência do projeto Pólen. Macaé: NUPEM/UFRJ, 2010.

LOUREIRO, C. F. B., CUNHA, Cláudia da Conceição. **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBAMA / IBASE, 2005.

LOUREIRO, C. F. B. Gustavo Ferreira da Costa. Educação Ambiental Transformadora. *In*: LAYRARGUES, P. P. (Coord.). **Identidades da educação ambiental brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

LOUREIRO, C. F. B. Teoria social e questão ambiental: pressupostos para uma práxis crítica em educação ambiental. *In*: LOUREIRO, C.F.B.; LAYRARGUES, P.P.; CASTRO, R.S. (orgs.). **Sociedade e meio ambiente**: a educação ambiental em debate. São Paulo: Cortez, 2000.

LOUREIRO, C. F. B. Complexidade e dialética: contribuições à práxis política e emancipatória em educação ambiental. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 26, n. 93, p. 1.473-1.494, set./dez. 2005.

MACHADO, R. Proposições Conservadora e Crítica em Educação Ambiental: discussão das duas possibilidades em um mesmo espaço. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.3, n.1, p. 23-46. 2010.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANNHEIM, Karl. **Diagnostico do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Educação Ambiental na Gestão Pública: uma entrevista com José Quintas. **Coleciona**, nº 13, Educação Ambiental e Agricultura Familiar, Ministério do Meio Ambiente, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Educação Ambiental**. Disponível em: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br). Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 mar. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Nota Técnica DSIS/DCRS/SAIC/MMA Nº 10/16**. Brasília, 2016.

MORIN, E. **Introdução ao Pensamento Complexo**. 2. ed. Lisboa/Portugal: Instituto Piaget, 1990.

MORIN, E. **A cabeça bem-feita**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

MORIN, E. **A educação e a complexidade do ser e do saber**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

NOVAES, Regina Reyes; RIBEIRO, Eliane A (org). **Livro das juventudes sulamericanas**. IBASE: Rio de Janeiro; PÓLIS: São Paulo, 2010.

NOVAES, Regina. Apresentação. *In: Juventude: conflito e solidariedade*. Rio de Janeiro: Iser, 1998.

NOVAES, Regina. Juventude e participação social: apontamentos sobre a reinvenção da política. *In: ABRAMO, H. W. et. al (org.) Juventude em debate*. São Paulo: Cortez, 2000.

NOVAES, Regina. Juventude, percepções e comportamentos: a religião faz a diferença? *In: ABRAMO, Helena W. (org.) Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

OLIVEIRA, A. F. Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. *In: OLIVEIRA, A. F., PIZZIO, A. e FRANÇA, G. (org.) Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologias e políticas*. Editora da PUC Goiás, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. *In: RIZEK, Cibele Saliba; OLIVEIRA, Francisco de (org.) A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. *In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano*. Estocolmo, 1972.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Carta de Belgrado: Uma estrutura global para a educação ambiental**. 1975. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/deds/pdfs/crt\\_belgrado.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/deds/pdfs/crt_belgrado.pdf). Acesso em: 20 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **O Futuro que queremos**. ONU: Rio de Janeiro, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Declaração de Tbilisi**. 1977. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/deds/pdfs/decltibilisi.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

PEA-BC. NEA-BC: **Área de influência do empreendimento**. Campos dos Goytacazes: Associação Raízes. Disponível em: <http://pea-bc.ibp.org.br/index.php?view=projeto-area-influencia&id=2>. Acesso em: 21 set. 2019.

PEDERIVA, João Henrique. A falácia do orçamento autorizativo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 8 maio de 2008. Espaço aberto, p. A2. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95637/Fal%C3%A1cia%20or%C3%A7amento.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 mai. 2019.

PESSANHA, Roberto Moraes. A ampliação da fronteira de exploração petrolífera no Brasil é parte da geopolítica da energia: oportunidades e riscos de inserção global em meio às novas territorialidades regionais e ao desafio da abundância na economia dos royalties no Estado do Rio de Janeiro. **Espaço e economia**. Espaço e Economia, n. 6, Ano III, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/1511>. Acesso em: 21 set. 2019.

PIQUET, R. **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Garamond, 2003.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019** - Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. New York: PNUD, 2019.

POSTALI, F.A.S. **Renda mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

QUINTAS, J S. Formação do Analista Ambiental: Concepção Pedagógica. **Série Meio Ambiente em Debate**, 43. Brasília: Ibama, 2002.

QUINTAS, J. S. Educação no Processo de Gestão Ambiental Pública: a construção do ato pedagógico. *In*: LOUREIRO, C. F. B; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. S. (Orgs.). **Repensar a Educação Ambiental**: um olhar crítico. São Paulo Cortez, 2009.

QUINTAS, J. S. Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória. *In*: LAYRARGUES, P. P. (Coord.). **Identidades da educação ambiental brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

QUINTAS, J. S. **Introdução à Gestão Ambiental Pública**. Brasília: Edições IBAMA, 2005.

RANGEL Ana Celecina L. da C. et al. Abordagem comparativa da estrutura dos sistemas nacionais ambientais na Colômbia e no Brasil. **Revista Gaia Scientia**, Paraíba, v. 10, n. 4, p. 66-85, set. 2016.

REIS, Fabiana de Arruda Resende; SANTOS, Fabio Oliveira. A comunicação popular no projeto NEA-BC: contando e transformando histórias na bacia de campos. In: REIS, Fabiana de Arruda Resende; ARAÚJO, Isroberta Rosa, MISCALI; Sandra Rangel de Souza (org). **Educação Ambiental na Gestão Pública: 10 anos de ação-reflexão-ação na região da Bacia de Campos**. Campos dos Goytacazes, RJ: Petrobras, Associação Raízes, 2019.

RELATÓRIO FINAL DO DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DO PEA-BC. **Plano de Trabalho para continuidade do Diagnóstico Participativo da Bacia de Campos - PEA-BC**. set. 2014. Disponível em: [http://pea-bc.ibp.org.br/arquivos/secoes/60\\_relatorio\\_\\_pea\\_bc\\_rev.04\\_final.pdf](http://pea-bc.ibp.org.br/arquivos/secoes/60_relatorio__pea_bc_rev.04_final.pdf). Acesso em: 20 out. 2018.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_-\\_unidade\\_04.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf). Acesso em: 19 jun. 2019.

SARAMAGO, José. O Nome e a Coisa. **Le Monde Diplomatique**. Julho, p., 1,8-9, 2003.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Trad. Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SECRETARIA NACIONAL DA JUVENTUDE. Pesquisa Agenda Juventude Brasil, Participatório - **Observatório participativo da juventude**. Brasília: SNJ, 2013.

SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível. **Análise Conjuntural**. Análise Conjuntural, v.24, n.11-12, p.13, nov./dez. 2002.

SERRA RV. **O novo marco regulatório do setor petrolífero brasileiro: dádiva ou maldição?** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

SERRÃO, M.A. **Remando contra a maré: o desafio da educação ambiental crítica no licenciamento ambiental das atividades marítimas de óleo e gás no Brasil frente à nova sociabilidade da terceira via**. 2012. Tese. (Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social). Programa EICOS/Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SICONF - **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 21 set. 2019.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; BOTELHO, Rosana Ulhôa. **Dimensões da Experiência Juvenil Brasileira e Novos Desafios às Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2016.

SIMEP. **Mapa do Ensino Superior**. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa-do-ensino-superior/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SIMIONATTO, Ivete. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização?. **Katálisis**, Florianópolis, v. 7, n.1, p. 19-30. Jan/jun. 2004.

SOBOTTKA, E. A. Por que se faz políticas sociais no Brasil? **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre (RS), vol. 6, n. 1, p.79-93, jan.-jun. 2006.

SORRENTINO, Marcos. Vinte anos de Tbilisi, cinco da Rio 92. A educação ambiental no Brasil. **Debates Socio Ambientais**, São Paulo, v. 2, n. 7, p. 3-5, 1997.

SOTERO, João Paulo. **O financiamento público da política nacional de educação ambiental**: do veto do artigo 18 às novas estratégias de financiamento. Brasília, 2008. 236p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

SOTERO, João Paulo; SORRENTINO, Marcos. A Educação Ambiental como Política Pública: Reflexões sobre seu Financiamento. **Anais do V Encontro da ANPPAS**. UFSC, Florianópolis: ANPPAS, 2010.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Joseane de; TERRA, Denise; CAMPOS, Mauro. Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da Ompetro, Rio de Janeiro (2000-2010). **Estudios Urbano Regionales** (eure), v. 41, n. 123, p.53-80, maio 2015.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: **Direitos Sociais e competências profissionais**. Brasília: ABEPSS, CFESS, 2009.

TORO A., Jose Bernardo & WERNECK, Nísia Maria Duarte. **Mobilização Social**: Um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos socioeconômicos**: Municípios do Estado do Rio de Janeiro/ 2019– Macaé. TCE-RJ, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos socioeconômicos**: Municípios do Estado do Rio de Janeiro/ 2019– Macaé. TCE-RJ, 2019.

VAN DER VEEN, Romke. Reflexive modernization and social solidarity: notes on the future of the modern welfare state. *The Netherlands Journal of Social Sciences*. **Van Gorcum**, v. 36, n. 1, 2000, p. 89-105.

WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. **Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, v. 264, set./dez. 2013. Disponível em: <http://dspace/xmlui/bitstream/item/9489/PDlexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 fev. 2019.



## **Apêndice 1 - Roteiro do Grupo do Focal**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

### **Roteiro para o Grupo Focal**

Como vocês se organizam para participar da gestão ambiental pública?

Quais são as principais dificuldades de participação?

O projeto tem conseguido atender às questões dos jovens?

Qual é a maior contribuição para o coletivo na gestão ambiental pública?

## **Apêndice 2 – Questionário**

# Juventudes em cena: diálogos sobre Educação Ambiental e participação juvenil na Bacia de Campos

---

\*Obrigatório

1. E-mail \*

---

2. TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada Juventudes em cena: diálogos sobre Educação Ambiental e participação juvenil na Bacia de Campos desenvolvida por Sandra Rangel de Souza Miscali referente ao Programa de Política Sociais, na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, sob orientação da Professora Simonne Teixeira. Esse documento possui as informações necessárias sobre a pesquisa. Sua colaboração neste estudo é importante, mas a decisão em participar deve ser sua. Para tanto, leia as informações. Se você não concordar em participar ou quiser desistir em qualquer momento, isso não causará nenhum prejuízo a você. Se você concordar em participar basta assinar essa declaração concordando com a pesquisa. Se você tiver alguma dúvida pode esclarecê-la com as responsáveis pela pesquisa. O objetivo estritamente acadêmico do estudo, que, em linhas gerais é “Compreender as formas de participação dos jovens pertencentes a um projeto de educação ambiental oriundo do licenciamento ambiental na gestão ambiental pública”. Todos os procedimentos para a garantia da confidencialidade serão respeitados e as informações por você oferecidas por meio de questionário e/ou grupo focal [a ser gravada a partir da assinatura desta autorização] se manterão anônimas na tabulação e análise dos resultados. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e sua orientadora. Se você concordar em participar da pesquisa, pode assinalar abaixo e iniciar o preenchimento do questionário. Caso tenha dúvidas, pode entrar em contato pelo e-mail [sandramiscali@gmail.com](mailto:sandramiscali@gmail.com). Diante das explicações você acha que está suficientemente informado (a) a respeito da pesquisa que será realizada e concorda de livre e espontânea vontade em participar, como colaborador?

*Marque todas que se aplicam.*

Sim

Não

## IDENTIFICAÇÃO

## 3. Núcleo Operacional do qual participa \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Araruama
- Armação dos Búzios
- Arraial do Cabo
- Cabo Frio
- Carapebus
- Campos dos Goytacazes
- Casimiro de Abreu
- Quissamã
- Macaé
- Rio das Ostras
- Saquarema
- São Francisco de Itabapoana
- São João da Barra

## 4. Sexo:

*Marcar apenas uma oval.*

- Feminino
- Masculino
- Outro: \_\_\_\_\_

## 5. Qual?

\_\_\_\_\_

## 6. Qual é a sua idade?

\_\_\_\_\_

## 7. Religião

*Marcar apenas uma oval.*

- Evangélico
- Católico
- Espírita
- Umbanda/Candomblé
- Testemunha de Jeová
- Judaíca
- Budismo
- Hinduísmo
- Islâmica
- Outras religiões
- Sem religião

## 8. Estado Civil

*Marcar apenas uma oval.*

- Solteiros
- Casados
- Divorciados, desquitados e separados judicialmente
- Viúvo
- União estável

## 9. Tem filhos?

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não

10. Quantos?

---

11. Você se considera:

*Marcar apenas uma oval.*

- Branco (a)
- Preto (a)
- Pardo (a)
- Amarelo (a)
- Indígena

12. Nível de instrução

*Marcar apenas uma oval.*

- Ensino Fundamental incompleto
- Ensino Fundamental completo
- Ensino Médio incompleto
- Ensino Médio completo
- Ensino Superior incompleto
- Ensino Superior completo
- Pós-graduação *latu sensu*
- Pós-Graduação *stricto sensu*

### Aspectos socioeconômicos

13. Você trabalha?

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não



14. Há quanto tempo você trabalha?

---

15. Com que idade você começou trabalhar?

---

16. Quantas pessoas moram em sua casa, CONTANDO COM VOCÊ?

---

17. Qual é a renda total de sua família? R\$

---

18. Pertence a comunidade Tradicional?

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

19. Qual (ais)?

---

20. Onde você reside?

*Marcar apenas uma oval.*

Zona rural

Zona urbana

21. O que é ser jovem para você?

---

---

---

---

---

## CULTURA POLÍTICA

22. Você se interessa por política?

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

23. Marque seu nível de interesse em relação a política:

*Marcar apenas uma oval.*

Muito interessado

Pouco interessado

Nenhum interesse

24. Você acha que a política influencia a sua vida?

*Marcar apenas uma oval.*

Influi muito

Influi pouco

Não influi

Não sabe

25. E você influi na política?

*Marcar apenas uma oval.*

- Influi muito
- Influi pouco
- Não influi
- Não sabe

26. Com qual posição política você se identifica?

*Marcar apenas uma oval.*

- Esquerda
- Direita
- Nenhuma
- Não sabe

27. Outra. Qual (ais)?

---

28. O que pensa sobre os partidos políticos?

*Marcar apenas uma oval.*

- Não são necessários
- São necessários
- Tanto faz
- Não sabe

29. Qual é a sua relação com os partidos político?

*Marcar apenas uma oval.*

- Sem proximidade
- Me identifico com o (s) partido(s)
- Confio no(s) partido (s)
- Sou filiado
- Frequento reuniões, mas não sou filiado

30. Qual regime político você considera mais adequado para o Brasil?

*Marcar apenas uma oval.*

- Democrático
- Autocrático
- Totalitário
- Tanto faz
- Não sabe

31. O que seria mais adequado para resolver os problemas do Brasil?

*Marcar apenas uma oval.*

- A atuação de um líder forte
- A participação da população
- As duas respostas anteriores
- Não sabe
- Outro: \_\_\_\_\_

32. Qual (ais)?

\_\_\_\_\_

## 33. Aponte o nível de confiança em cada uma das intuições/grupos abaixo:

Marcar apenas uma oval por linha.

|   | Confio totalmente     | Confio parcialmente   | Não confio            | Não sei               |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Família   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Professores                                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Igreja  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Companheiros de trabalho                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Militares das Forças Armadas                    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Movimentos sociais                              | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Colegas de escola                               | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Polícia Militar                                 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Polícia Civil                                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Juízes do Tribunal de Justiça                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Promotores e Procuradores do Ministério Público | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Movimento sindical                              | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vizinhos  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Apresentadores de rádio e TV                    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Governo federal                                 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Governo municipal                               | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Governo estadual                                | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Empresários                                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vereadores da sua cidade                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Deputados e senadores                           | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Presidente do Brasil                            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Influenciadores digitais                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Organizações do Terceiro Setor  
(associações, fundações e  
institutos)

Aspectos pedagógicos

34. Aponte o nível de importância dos elementos abaixo para a sua participação no Projeto NEA-BC:

*Marcar apenas uma oval por linha.*

|   | Muito importante      | Mais ou menos importante | Nada importante       | Não sei               |
|---|-----------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Mediação dos educadores/as  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mediação dos Assistentes de Mobilização e Logística   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mobilização   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Núcleos Operacionais  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Material didático   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Materiais de comunicação (cartilhas, fanzines, vídeos, animações, boletins)                                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Grupos Gestores Locais  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representação nos espaços de controle social  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Atividades educativas internas realizadas nos Núcleos para os GGLs (oficinas, grupos de estudos, intercâmbios)  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Atividades educativas externas para os munícipes (encontros educativos, saraus, seminários, encontros e fóruns) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Participação na gestão do projeto   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

35. Classifique o nível de importância das atividades pedagógicas para a participação e o controle social no seu município?

*Marcar apenas uma oval por linha.*

|  | Muito importante      | Mais ou menos importante | Nada importante       | Não sei               |
|--|-----------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Reuniões do Grupo Gestor Local                       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Grupos de estudo                                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Seminários   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Encontros  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Intercâmbio  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Encontros educativos na Escola                       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Oficinas   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Monitoramento do orçamento público                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |



## 36. Quais temas você acha relevante para a participação e o controle social?

Marcar apenas uma oval por linha.

|   | Muito importante      | Mais ou menos importante | Nada importante       | Não sei               |
|---|-----------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Políticas Públicas                      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Orçamento Público                       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Impactos da indústria do petróleo       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Funcionamento das instituições públicas | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Cidadania                               | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Direitos Humanos                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Tipos de governo                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Orçamento Público                       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Questões ambientais                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Desigualdades sociais                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mobilidade Urbana                       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Saúde                                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Recursos Hídricos                       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Área de proteção ambiental              | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Licenciamento ambiental                 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Saneamento básico                       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Outros                                  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

## 37. Qual (ais)?

Marcar apenas uma oval.

Opção 1

## 38. Quais são as fontes de pesquisa você utiliza para construir conhecimento e se informar

Marcar apenas uma oval por linha.

|                                      | Confio totalmente     | Confio parcialmente   | Não confio            | Não sei               |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Artigos científicos                  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Redes sociais                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mensagens de WhatsApp                | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Livro                                | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sites de busca                       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jornais impressos                    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jornais on line                      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Blogs                                | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Rodas de conversas com outros jovens | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Rodas de conversas com professores   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Equipe do Projeto NEA-BC             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Revistas impressas                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Revistas on line                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Conversas com Familiares             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Influenciadores/as digitais          | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

39. Quais elementos você acredita que sejam fundamentais para sua participação no Projeto NEA-BC?

---

---

---

---

---

40. Como você classificaria a tendência pedagógica do projeto NEA-BC

*Marcar apenas uma oval.*

- Pragmática
- Conservacionista
- Crítica

### Participação e controle social na gestão ambiental pública

41. Antes de entrar no Projeto NEA-BC você participava de algum grupo?

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não

42. Qual (ais)?

---

## 43. Marque o vínculo que possui com as seguintes instituições/coletivos.

*Marcar apenas uma oval por linha.*

|   | Participa             | Já participou         | Nunca participou      | Participaria          | Não gostaria de participar |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| Associação comunitária ou de moradores                              | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |
| Associação de defesa do consumidor                                  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |
| Grupo de defesa do meio ambiente                                    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |
| Sindicato de trabalhadores  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |
| Entidade ou coletivo ligado ao movimento negro ou contra o racismo  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |
| Organização de mulheres ou entidades ligadas ao movimento feminista | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |
| Movimento estudantil (grêmio)                                       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |
| Movimento estudantil (diretório acadêmico)                          | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |
| Projetos de educação ambiental (PEAs) referente ao licenciamento    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |
| Grupos religiosos   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |
| Movimento Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis ou Transexuais     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |
| Movimento dos Sem Terra   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>      |

Pena

44. Antes de entrar no Projeto NEA-BC você participava de algum espaço de controle social?

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

45. Qual (ais)?

---

## 46. Aponte sua posição em relação às atividades de participação e/ou representação

Marcar apenas uma oval por linha.

|   | Coluna<br>1           | Participa             | Já<br>participou      | Nunca<br>participou   | Participaria          | Não<br>gostaria<br>de<br>participar |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Compartilhou notícias e opiniões sobre sua cidade e seu país nas redes sociais? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>               |
| Fez trabalho voluntário?  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>               |
| Assinou petições ou abaixo-assinados?   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>               |
| Participou de algum movimento social?   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>               |
| Participou de manifestações ou protestos?                                       | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>               |
| Fez campanha para um político?  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>               |
| Fez campanha como ativista para promover uma causa?                             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>               |
| É filiado ou colabora com algum partido político?                               | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>               |
| Participou de audiências públicas?  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>               |
| Participou de   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>               |

|  |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| conselhos municipais?  |                       |                       |                       |                       |                       |                       |
| Conferências municipais  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Comissões municipais   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Buscou diálogo com o poder executivo (prefeito, secretários, funcionários públicos) para reivindicação?      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Buscou diálogo com o poder legislativo (vereadores, comissões, ou funcionários públicos) para reivindicação? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Buscou diálogo com o poder judiciário (juízes) para reivindicação?   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Buscou diálogo com o Ministério Público (promotores) para reivindicação?                                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

47. *Marcar apenas uma oval.*

Opção 1

48. Após iniciar sua participação no Projeto NEA-BC você participou/iniciou outro grupo/coletivo?

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

49. Qual (ais)?

---

50. Você acredita que o Projeto NEA-BC contribui para a sua participação na gestão ambiental pública?

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

51. De que forma?

---

---

---

---

---



52. A pandemia do Covid-19 afetou sua participação no Projeto?

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

53. De que forma?

---

---

---

---

---

54. A pandemia do Covid-19 afetou sua participação no controle social e incidência em políticas públicas?

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

55. De que forma?

---

---

---

---

---

56. Você identifica algum (uns) ponto (s) de melhoria para o Projeto?

*Marcar apenas uma oval.*

sim

Não

57. Qual (ais)?

---

---

---

---

---

58. Você deseja fazer alguma observação ou pontuação de algo que não tenha sido mencionado, mas que julgue necessário?

---

---

---

---

---

---

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários