



POLÍTICAS PÚBLICAS DO MEIO AMBIENTE E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: os desafios da educação ambiental crítica

Ana Regia Santos Oliveira¹
Jailson Ramos Messias²
Nailsa Maria Souza Araújo³

Resumo: O texto situa a perspectiva crítica no licenciamento, ancorado pelas políticas públicas relacionadas ao meio ambiente, e sua relação com o Estado neoliberal e a lógica de mercado. Destacamos a abordagem crítica enquanto vertente preconizada no desenvolvimento das atividades do Programa de Educação Ambiental com Comunidades Costeiras – PEAC. Considerando as contradições da sociedade capitalista, o Estado age enquanto mediador entre os interesses coletivos e particulares dos diversos grupos sociais. Conclui-se apontando os principais desafios e possibilidades da vertente crítica no licenciamento, observando as alternativas encontradas diante das contradições postas.

Palavras chave: políticas públicas; educação ambiental; Estado; sociedade capitalista.

Abstract: The text situates critical perspective on licensing, anchored by public policies related to the environment, and their relationship with the state and the neoliberal market logic. We highlight the critical approach advocated as part of the development activities of the Environmental Education Program in Coastal Communities - PEAC. Considering the contradictions of capitalist society, the state acts as a mediator between individual and collective interests of various social groups. We conclude pointing out the key challenges and opportunities critical part of the licensing, noting the alternatives found on the contradictions posed.

Keywords: public policy, environmental education, state, capitalist society.

¹ Bacharel. Universidade Federal de Sergipe (UFS). anaregiasoliveira@hotmail.com

² Bacharel. Universidade Federal de Sergipe (UFS). ramos-ufs@hotmail.com

³ Doutora. Universidade Federal de Sergipe (UFS). nayaraujo5@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

Na década de 1980, momento histórico marcado pelo protagonismo dos movimentos sociais, é instituída a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA⁴, que tem como objetivo estabelecer critérios para o uso do meio, principalmente em relação às “atividades empresariais públicas ou privadas, [que] serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.” (BRASIL, 1981). Essa lei, que regula e controla o uso do meio ambiente, foi consequência da luta dos movimentos sociais (também os ambientalistas) desde o final da década de 1970.

Já na década de 1990, com a reforma do Estado e o advento do neoliberalismo, os movimentos sociais foram enfraquecidos e a luta pela Educação Ambiental universalizada tornou-se polarizada. Porém, as discussões acerca do tema foram intensificadas, sob influência dos gestores públicos e ambientalistas. Este cenário resultou na publicação da Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA⁵ e seu decreto de regulamentação⁶, que objetiva, em seu artigo 5º, *caputs* III e IV:

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;

Como é claramente especificado na legislação, a educação ambiental crítica é premissa para o efetivo funcionamento da gestão pública do meio ambiente. No licenciamento, esta premissa é executada através dos Programas de Educação Ambiental – PEA's. Tais programas, na atualidade, seguem as diretrizes estabelecidas no documento institucional denominado “Orientações Pedagógicas do IBAMA para a elaboração e implementação de programas de educação ambiental no licenciamento”⁷ e pelas normatizações da Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA 01/2010⁸.

⁴ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

⁵ Lei Federal n. 9795/1999.

⁶ Decreto n. 4281/2002.

⁷ Esse dispositivo destaca como necessidade maior a participação qualificada dos grupos sociais no controle social da gestão ambiental pública, onde a educação ambiental possui a incumbência de proporcionar as condições para o desenvolvimento das capacidades necessárias para uma participação efetiva (IBAMA, 2005).

⁸ Documento que propõe diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente por bacia de produção, vinculados ao processo de licenciamento conduzido pela CGPEG/IBAMA.



Nesse contexto, o presente trabalho pretende apontar as contradições da sociedade capitalista, situando o papel do Estado, que tem que favorecer a exploração da natureza pelo capital, mas ao mesmo tempo precisa dar respostas mais amplas, e por isso regula e controla a exploração, com base no jogo de forças, além de mostrar os desafios e possibilidades da vertente crítica no licenciamento – alternativas encontradas diante das contradições que são próprias da complexidade da sociedade capitalista.

2. DESENVOLVIMENTO

O PEAC⁹ se configura enquanto uma medida de regulação estatal no âmbito das licenças de atividades de exploração de recursos naturais. As primeiras regulações ambientais aparecem no Brasil a partir dos anos 1960. No entanto, Araújo, Santos e Silva (2012, p. 80) enfatizam que o conjunto desses aparatos criados nas décadas de 1960 e 1970

não coadunam com o fundamento da regulação na perspectiva de imposição de limites ao desenvolvimento capitalista, mas, ao contrário, servem de estratégia para atrair o capital internacional, preocupando-se, na verdade, com a “segurança nacional” e a soberania territorial. Esse quadro se explica dado o contexto brasileiro de ditadura militar e o “milagre econômico” operacionalizado em seu interior como expressão do modelo de desenvolvimento desigual e combinado na fase da industrialização pesada.

Somente a partir da década de 1980 aparece uma regulação mais efetiva do Estado na área ambiental, sob a influência de movimentos ambientalistas e sociais, bem como de eventos internacionais que dilataram a urgência do assunto. Um exemplo das medidas implantadas foi a PNMA, estabelecida pela Lei N.º 6.938, de 1981. Outro exemplo que destacamos, em virtude de nosso objetivo, é a PNEA, constituída a partir da Lei N.º 9795, de 1999. De acordo com seu art. 1º compreende-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

⁹ Este programa foi criado para atender as condicionantes específicas de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos da PETROBRAS – Unidade de Operações de Exploração e Produção de Sergipe e Alagoas (UO-SEAL). Atualmente na área de abrangência do PEAC estão inscritas 89 (oitenta e nove) comunidades distribuídas em 12 municípios e sua base (o público-alvo) são os pescadores artesanais, por ser este o grupo social mais diretamente afetado (pelas suas mais intensas condições de vulnerabilidade).



conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999, p. 01).

Entre os objetivos fundamentais para a implantação da educação ambiental firmados pela PNEA constam: o estímulo e o fortalecimento de uma **consciência crítica** sobre a problemática ambiental e social; e 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.

No campo das iniciativas de educação não-formal, a PNEA prevê programas de educação ambiental em vários empreendimentos que exploram diretamente os recursos naturais. É esta modalidade que está presente nos programas de educação ambiental no licenciamento. A criação do PEAC vem atender a esse processo de licenciamento ambiental, cuja função de controle cria condicionantes para as atividades econômicas poluentes ou potencialmente poluidoras, como é o caso da indústria do petróleo, exigindo a realização de ações mitigadoras e compensatórias materializadas em programas e projetos ambientais no intuito de amenizar e compensar a região e a população que sofre os impactos ambientais ocasionados pelos empreendimentos.

O Estado brasileiro é representado diretamente nesse processo pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IBAMA, enquanto órgão fiscalizador que estabelece as diretrizes e normas para a condução de PEAs.

Notamos que, se por um lado o Estado concede licença para uma atividade de exploração de recursos naturais, por outro impõe limites a essa exploração. Essa contradição aumenta quando se pensa: primeiro, na conjuntura socioeconômica, na qual esse Estado procura maximizar os interesses capitalistas devendo, portanto, também velar seu caráter perdulário dos recursos naturais; segundo, no papel do Estado enquanto arena de disputas entre classes sociais, mesmo sabendo-se que sua função precípua é garantir os interesses da classe burguesa; terceiro, quando este mesmo ente assume fundamentos críticos na condução da educação ambiental, dado seu escopo conservador do *status quo*, tendo em vista ser funcional à reprodução do sistema.

Em se tratando das contradições que perpassam a natureza e o papel do Estado na sociedade capitalista, assinala Yasbek (2013, p. 4) que

o Estado é concebido como uma relação de forças, como uma arena de conflitos. Relação assimétrica e desigual que interfere tanto na viabilização da acumulação, como na reprodução social das classes subalternas. Na sociedade capitalista o



Estado é perpassado pelas contradições do sistema e assim sendo, objetivado em instituições, com suas políticas, programas e projetos, apoia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações.

O Estado tem assumido, dentre suas funções, o privilegiamento cada vez maior do capital, desde a implementação do conjunto de estratégias contra a crise que se iniciou com a queda das taxas de lucro nos anos 1970. Como reflexo deste enfrentamento da crise, já nos anos 1980, se evidenciaram no país processos como: a reestruturação produtiva, a mundialização da economia e o ajuste neoliberal (BEHRING, 2006). Essas estratégias de combate à crise provocaram alterações no processo e mercado de trabalho, na organização política dos trabalhadores, além da maximização da economia, provocando o enfraquecimento dos Estados nacionais e sua minimização para a classe trabalhadora, a partir dos cortes de gasto em políticas públicas, sob a hegemonia neoliberal. O Estado burguês explicita a partir deste período suas amarras ao modo de produção capitalista e a propagação de sua cultura ideopolítica.

Enquanto isso, o incentivo à liberalização e desregulamentação ampliou o ritmo de produção em grande escala, elevando o grau de exploração tanto da força de trabalho quanto dos recursos naturais, extenuando a capacidade de reprodução da natureza. Ao mesmo tempo, estrategicamente, se dissemina o discurso da economia verde e do desenvolvimento sustentável, para mascarar os reais impactos das políticas desenvolvimentistas ao meio ambiente, em detrimento de políticas públicas efetivas de garantia dos direitos socioambientais e de controle da qualidade ambiental.

A resistência a esses processos tem sido minada num contexto de individualismo e neocorporativismo que enfraquece a organização dos trabalhadores no processo de luta de classe. Silva (2003) assinala que, distintamente das décadas de 1970 e 1980, quando as lutas contra a ditadura contaram com a articulação, ampliação e o fortalecimento das organizações de base, na década 1990 a participação popular perde o tom de sua combatividade e valores emancipatórios de classe.

Ainda de acordo com Silva (2003), as lutas sociais e o desenvolvimento da participação política dos movimentos populares podem imprimir um processo mais amplo de confronto, que aponte os limites estruturais das estratégias estatais e do capital no enfrentamento da “questão ambiental”. É nesta direção contra hegemônica que se inscreve a educação ambiental crítica desempenhada no âmbito do PEAC. O conhecimento das contradições objetivas próprias da ação do Estado na sociedade burguesa, bem como dos



interesses e obrigações dos empreendimentos da exploração de petróleo e gás natural, não exclui e ao contrário exige buscar mediações que fortaleçam e ampliam a interferência dos sujeitos políticos das classes trabalhadoras na luta pela ampliação dos direitos e padrões de acesso aos recursos naturais.

À luz da educação ambiental crítica, o Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento Social – PPDS, do PEAC, tem trabalhado no fortalecimento político junto a organizações de base de vários segmentos de trabalhadores (pescadores, marisqueiras, quilombolas, artesãos entre outros), construindo com estes um saber coletivo em torno da gestão pública do meio ambiente. Articula, neste processo, a discussão dos nexos socioeconômicos que envolvem a problemática ambiental, a fim de que esses atores sociais alcancem força política e sejam protagonistas, sobretudo, na participação efetiva no processo de licenciamento ambiental, bem como nos diversos espaços decisórios.

Essa atuação do programa tem como desafio romper com o marasmo dos movimentos sociais sobrevivendo dos ataques da ideologia neoliberal, além de outros determinantes, característicos dessa região, como são exemplares: as relações assistencialistas e clientelistas, além da cultura de não participação nos espaços decisórios. Para tanto, faz-se necessário “o entendimento crítico de categorias-chave em Educação Ambiental, principalmente do que significa *transformar, conscientizar, emancipar e exercer a cidadania* em educação e para o ambientalismo, enquanto movimento histórico de ruptura com a modernidade capitalista.” (LOUREIRO, 2009, p. 20 – grifos do autor).

Essas sínteses que nos chamam à reflexão estão presentes na realidade do PEAC. A entrada do Serviço Social, desde 2009¹⁰, fundamentado no Projeto ético-político da profissão, tem estampado um caráter distinto no programa, conferindo-lhe um papel estratégico de mediação política e ampliação de espaços democráticos. A experiência de um programa deste porte e com tal perspectiva crítica é que julgamos ser uma contradição, quando se considera o contexto de políticas neoliberais que caracterizam a contrarreforma do Estado nas últimas décadas em favor da acumulação do capital.

Ainda assim, esse mesmo Estado garante, através da legislação referente à Educação Ambiental, que essa seja executada de maneira crítica e esse tema é discutido nas Conferências Ambientais desde a década de 1970. Porém, até mesmo por ser tão

¹⁰ Desde o convenio firmado em 2009 com a Universidade Federal de Sergipe (UFS) por meio do Departamento de Serviço Social, o desenvolvimento das atividades do PEAC tem sido conferido ao Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento Social (PPDS)¹⁰. A equipe técnica deste projeto é majoritariamente constituída por Assistentes Sociais.



debatido, os problemas teórico-metodológicos para a operacionalização da EA tornaram-se frequentes na formulação de ações na área. Assim como nos esclarece Loureiro (2009, p. 20 – grifos do autor),

há, de fato, no campo do *debate ambiental* um senso comum generalizado e pouco reflexivo sobre conceitos que, ao serem apropriados indistintamente e sem rigor teórico, ocasionam a perda de competência para se estabelecerem com clareza o *que se quer* com e o *que é* o fazer educativo *ecológico*, cidadão e crítico.

Não é o caso do PPDS, na execução do PEAC. Neste, aporta-se na legislação existente e na leitura crítica da sociedade, lançando mão da teoria marxista que faz compreender como a EA se insere na reprodução da sociedade contemporânea e, por conseguinte, embasa ações e proposições no campo da Educação Ambiental.

3. CONCLUSÃO

Na perspectiva de provocar o debate acerca dos elementos discutidos neste artigo, destacamos a relação entre o Estado, as organizações da sociedade civil e as empresas, no sentido de promover a discussão sobre educação ambiental em seu aspecto histórico, teórico-metodológico e operacional.

Apesar de serem considerados bens de uso comum, por causa dos jogos de interesses na sociedade, os recursos naturais passam a ser objetos de apropriação privada. Dado que essas questões não são resolvidas pelo mercado, o Estado, agindo como mediador dos interesses individuais e coletivos, busca a sustentabilidade desses recursos, ao passo que busca também promover o desenvolvimento econômico. Para tanto, o Estado intermedia os conflitos através da legislação ambiental.

Resultado de conquistas, a educação ambiental crítica, no licenciamento, propõe uma direção focada na participação dos sujeitos sociais nas ações de exploração de recursos naturais que lhes atinge, propondo ações de caráter coletivo e estímulo na cooperação em prol do meio ambiente, além de assegurar valores e ações que objetivem a transformação social e a preservação ambiental, que devem ser discutidas transversalmente, em todos os espaços da realidade. É certo que o PPDS age “sob certas condições socioeconômicas, político-institucionais e culturais que determinam os sentidos e intencionalidades presentes no momento da realização da prática” (LOUREIRO, 2012, p.



44), mas por meio dele, dadas as possibilidades postas, contraditoriamente, na legislação ambiental brasileira, têm-se colocado os sujeitos mais atingidos pela exploração de petróleo e gás no mar na bacia de Sergipe e alagoas na arena de lutas e disputas pela gestão do meio ambiente.

Entendemos que este é o maior desafio da educação ambiental crítica, e tem se tornado uma de suas grandes potencialidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARAÚJO, N. M.; SANTOS, J.S.; SILVA, M. das G. e. (orgs.). **Educação Ambiental e Serviço Social: o PEAC e o licenciamento na gestão pública no meio ambiente.** São Cristóvão: Editora UFS, 2012.

BEHRING, E. e BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo, Cortez, 2006.

BRASIL. **Lei nº 6.968**, 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. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL. **Lei nº 9795**, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de educação ambiental e dá outras providências. República Federativa do Brasil, Brasília.

IBAMA. Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA no 001/10. **Programas de Educação Ambiental: Diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente, nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás.** 35p, 2010.

_____. **Orientações pedagógicas para elaboração e implementação de programas de Educação Ambiental no âmbito do licenciamento de atividades de produção e escoamento de petróleo e gás.** Brasília: IBAMA, 2005.

LOUREIRO, C. F. B. **Trajetória e Fundamentos da Educação Ambiental.** 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LOUREIRO, C. F. B. **Contribuições teóricas para pensar a prática da educação ambiental em uma perspectiva crítica-transformadora.** In. Educação Ambiental e Serviço Social: o PEAC e o licenciamento na gestão pública do meio ambiente. Org.: ARAÚJO, N. M.; SANTOS, J. S.; SILVA, M. G. e. Aracaju: Editora UFS, 2012.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na 'reforma' do Estado.** São Paulo, Cortez, 2003.



YAZBEK, M. C. **Estado e Políticas Sociais**, 2013. Disponível em: <
<http://www.slideshare.net/ThiagoPrisco/yazbek-maria-carmelita-estado-e-politicas-sociais-1>>.
Acessado em 12.04.2013.