

TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Juliana Rink*

Centro Universitário Padre Anchieta
Grupo FORMAR - Ciências/ FE/ Unicamp

RESUMO

O presente artigo pretende recuperar as origens da Educação Ambiental (EA) a partir do movimento ambientalista moderno, ocorrido na segunda metade do século XX, enfatizando a trajetória da sua consolidação no Brasil, desde as primeiras legislações até a criação da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Tal delineamento está imbricado nas políticas públicas de meio ambiente e de educação nacionais, setores que hoje são condutores da gestão da EA no Brasil. Ao traçar tais caminhos, o trabalho apresenta elementos essenciais para refletir a EA enquanto objeto de política pública e sobre a inserção de sua prática efetiva no sistema educacional formal e não-formal brasileiro.

Palavras-chave: Educação Ambiental. Movimento Ambientalista. Políticas Públicas. Legislação.

TRAJECTORY OF ENVIRONMENTAL EDUCATION AS AN OBJECT OF PUBLIC POLICY IN BRAZIL

ABSTRACT

This paper intends to recover the origins of Environmental Education (EE) from the modern environmental movement, occurred in the second half of the twentieth century; emphasizing the history of its consolidation in Brazil from the first laws until the creation of the National Environmental Education Policy. This design is intertwined in environmental and national

* Mestre em Educação- UNICAMP e docente no Centro Universitário Padre Anchieta. e-mail: julianarink@ig.com.br

education public policies, sectors that are today management conductors of EE in Brazil. Mapping these pathways, this work presents essential elements to reflect the EE as an object of public policy and the inclusion of its effective practice in the formal and non-formal Brazilian educational system.

Keywords: Environmental Education. Environmental Movement. Public Policies. Legislation.

INTRODUÇÃO

Os problemas ambientais aliados à reflexão acerca das relações econômicas e culturais entre o homem e a natureza estão cada vez mais presentes nas discussões internacionais e nacionais sobre o meio ambiente. A inclusão de valores para a sociedade passa a ser uma prioridade, fazendo-se necessário uma transformação nos princípios éticos que orientam as decisões políticas, principalmente no que se refere à educação para a cidadania, da qual respeito e solidariedade fazem parte. Nessa visão, o ser humano se percebe como um elemento inserido em um todo maior, o que pode levar a uma atitude de respeito ante os sistemas vivos existentes (CAPRA, 1989).

Diante de tal situação, a Educação Ambiental (EA) torna-se elemento chave da transformação social na busca pela sustentabilidade e, conforme Leff (2001), deve estar presente em todos os espaços educativos de forma interdisciplinar, transversal e holística. Portanto, a incorporação da EA às políticas públicas, projetos e movimentos sociais nos mostra sua crescente valorização perante a crise ambiental na qual nos encontramos. Assim, tal cenário nos aponta para a necessidade de voltarmos nossos olhares para a trajetória e institucionalização da EA como objeto de políticas públicas em nosso país, para que possamos investigar e analisar a efetiva inserção da mesma em nosso sistema educacional.

O MOVIMENTO AMBIENTALISTA E AS RAÍZES DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

As três últimas décadas nos mostram quão pode ser imprevisível o rumo dos futuros acontecimentos da vida moderna. Mudanças de caráter social, político e econômico transformaram períodos sem que tivessem sido previstas – a queda do regime soviético e a crise do petróleo são apenas alguns exemplos.

Ao voltarmos nosso olhar para as polêmicas questões ecológicas, a preocupação com o equilíbrio entre homem e meio ambiente assume proporções internacionais no contexto do pós-guerra, durante a década de 1950. Ao “migrar” do vocabulário científico, a ecologia associa-se a movimentos e práticas sociais, ganhando adeptos na crítica ao industrialismo e à sociedade de consumo. A ecologia já não é mais a mesma ecologia dos biólogos, passando a integrar um campo de preocupações e ações sociais (CARVALHO, 2004). Num mundo polarizado pela Guerra Fria, as reflexões acerca das relações entre o homem e demais elementos da natureza passam a ser veementemente discutidas, aliadas a um sentimento de incerteza quanto ao futuro. A Organização das Nações Unidas, preocupada com a necessidade dos recursos naturais, elegeu o fornecimento de alimentos como uma de suas prioridades. Os economistas e cientistas atribuíam à má gestão dos recursos e ao crescimento populacional as causas da crise alimentícia. Surgem, assim, os personagens denominados por McCormick (1995) de “neo-malthusianos”: Fairfield Osborn, em *The Limits of the Earth* (1951), e John Boyd Orr, em *The White Man's Dilemma: Food and the Future* (1953), ilustram a preocupação desses autores em relacionar o aumento da população com a dependência dos recursos (McCORMICK, 1992a, p. 47).

Contudo, será em algum momento no final da década de 1950 e no início dos anos 60 que o ambientalismo irá se configurar como um novo movimento de protesto, baseado nas preocupações com o estado do ambiente e com as atitudes humanas em relação ao planeta (McCormick, 1992b). Nesse momento, a crise ambiental não era mais silenciosa e havia ganhado um novo movimento de massas e um caminho rumo às agendas das políticas públicas. De certo modo, o ambientalismo sobrepujava o mundo natural, questionando até mesmo a essência capitalista. O interesse pela problemática aumentou, gerando um debate controverso sobre várias questões, que variavam desde o uso de pesticidas até o crescimento demográfico.

Obras como *The silent spring*, de Rachel Carson (1962), *Antes que a natureza morra*, de Jean Dorst (1965) e *The tragedy of commons*, de Garrett Hardin (1968), foram marcos literários importantes da época e que, grosso modo, alcançam grande repercussão na comunidade internacional, incentivando a população a tomar uma posição diante da crise ambiental. Aliada a isso, a ocorrência de eventos catastróficos – cobertos com detalhes pela mídia da época – contribuiu para o aumento do debate em torno da problemática, tais como o teste com a bomba de hidrogênio BRAVO, realizado no Atol de Bikini, e a intoxicação causada pelo despejo de mercúrio na Baía de

Minamata, Japão. Além desses, inúmeros acontecimentos da época mostraram a incapacidade dos governos em gerenciar os problemas ambientais (McCORMICK, 1992). O encalhe do Petroleiro Torrey Canyon entre a zona costeira britânica e francesa, por exemplo, não só desestabilizou os ecossistemas costeiros da região, como também as relações internacionais: cientistas suecos afirmavam que as chuvas ácidas, que resultaram na morte de milhares de organismos nos lagos de seu país, eram conseqüências diretas da poluição advinda dos desastres ecológicos da Europa Ocidental.

Desse modo, dotado de uma visão mais abrangente, o movimento ambientalista dos anos 50-60 recebeu apoio da sociedade e tornou-se capaz de exercer pressão sobre o segmento político. Nos países onde o movimento ambientalista se fortalecia com o apoio dos grupos organizados, a classe política sentia-se forçada a assumir as suas responsabilidades na formulação de leis e políticas públicas que garantissem a salvaguarda dos recursos naturais e da qualidade de vida e saúde populacional.

Assim, tendo sido cunhada a partir dos dilemas políticos e do contexto sociocultural, podemos afirmar que a Educação Ambiental (EA) surge como fruto do movimento ambientalista pós-Segunda Guerra Mundial, na segunda metade do século XX. O ambientalismo foi fortemente influenciado pelos modelos de desenvolvimento neoliberais e pelo fortalecimento da industrialização, que passou a apropriar-se cada vez mais dos recursos naturais existentes (MEDINA, 1997). Tal aceleração no processo de destruição da natureza mobilizou importante parcela da sociedade em prol da conservação ambiental, e é nesse cenário que surgiram os debates iniciais sobre a questão, tendo o primeiro ocorrido em 1972, em Estocolmo, durante a Conferência da ONU¹ sobre o Ambiente Humano, da qual resultou o reconhecimento da EA como elemento crítico contra a crise ambiental no mundo, emergindo como estratégia para mudança de comportamentos, atitudes e valores éticos, democráticos e humanistas, em função de um novo paradigma pautado no desenvolvimento sustentável e na qualidade de vida das gerações atuais e futuras.

A partir de tal contexto, Leff (2001) defende que a EA adquire uma abrangência maior no âmbito filosófico e político, já que a mesma passa a possuir sentido estratégico na condução do processo de transição para uma sociedade sustentável, uma vez que se trata de um processo histórico que reclama o compromisso do Estado e da cidadania para elaborar projetos nacionais, regionais e locais. Para o autor, a EA se faz valer dos mais diversos

¹ Organização das Nações Unidas.

documentos produzidos no âmbito internacional e tenta, a partir desses pressupostos, delinear uma trajetória prática que, dependendo do grupo social que a concebe e a realiza, não é neutra. Assim, EA é ideológica e, conseqüentemente, não é neutra, descontextualizada, ou acrítica; a abordagem deve ser a mais ampla e relacional possível, considerando as problemáticas globais, suas inter-relações, o diálogo e a cooperação social e outras relações que promovam a construção de novas formas de pensar e agir dos cidadãos entre si e com a natureza.

Cinco anos após da Conferência de Estocolmo, a UNESCO promoveu em Tbilisi, ex-URSS, a I Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental. Considerada um marco histórico, dela resultaram objetivos, estratégias e princípios para a EA, então definida como uma dimensão dada ao conteúdo e à prática de educação orientada para a resolução dos problemas ambientais, por meio de enfoques interdisciplinares e de uma participação ativa e responsável, de cada indivíduo e da coletividade, que deve estar presente em todos os setores da sociedade civil e do poder público (BRASIL, 1997), definição adotada pelo Brasil e pela maioria dos países até os dias de hoje.

A partir dela, várias conferências e encontros internacionais foram realizados, sempre enfocando a importância do processo educativo para a atuação crítica – individual ou coletiva – no meio no qual estamos inseridos. Tal mobilização mundial estimulou também a realização de outras conferências e seminários nacionais, além da adoção de políticas integradoras da EA às ações do governo. Contudo, apesar de aparecer na legislação brasileira a partir de 1973, como será discutido posteriormente no presente artigo, é principalmente nas décadas de 80 e 90 que a EA avança e se torna conhecida no país.

Assim, tanto a Educação Ambiental quanto o meio ambiente tornaram-se temas essenciais nas discussões da relação entre o homem e os demais elementos do ambiente e, com o surgimento de demandas organizadas, o Estado passa a incorporá-los em seu plano de governo. Além disso, embora não seja o alvo do presente trabalho, é importante lembrar que a introdução da EA no sistema educativo² “exige um novo modelo de professor, no qual a formação será a chave para a mudança que se propõe, como pela necessidade de que sejam agentes transformadores de sua própria prática” (MEDINA; SANTOS, 2003, p.13). Também é importante ressaltar que a EA, ao se valorizar como saber holístico que atravessa todos os saberes e dialoga com eles (LEFF, 2001), ganha um espaço crescente dentro das pesquisas

² Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. Lei nº. 9.795, de 27 de abril de 1999.

acadêmicas, nos cursos que formam profissionais que atuam direta ou indiretamente como educadores ambientais e também nas políticas públicas.

CONSTRUINDO A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Pretende-se aqui fazer um breve panorama histórico sobre a introdução da EA como política pública no Brasil, a partir da Conferência de Estocolmo. No conceito de políticas públicas estão incluídos: as leis e regulamentos, os atos de participação política, a implementação de programas governamentais ou ainda a participação em manifestações públicas.

Ao considerar as políticas públicas como frutos da ação humana, desenvolvidos por meio de um sistema de representações sociais, Ruas (1998) as demarca como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relação de poder, destinando-se tanto à resolução de conflitos quanto aos bens públicos, possuindo caráter imperativo, que resulta em decisões investidas de autoridade do poder público. O que origina as políticas públicas são as demandas/reivindicações da sociedade por acesso a um bem de serviço, proveniente de diversos sistemas políticos, econômicos e sociais.

Desse modo, as políticas públicas são implementadas, desativadas ou reformuladas com base nas demandas sociais. As demandas novas são resultantes do aparecimento de novos problemas ou de novos atores que passam a pressionar o sistema político. Nesta situação, enquadra-se a questão ambiental e, especificamente, a EA, que passou a se constituir em uma nova institucionalidade, reunindo atores sociais e políticos específicos, que solicitam do Estado apoio e suporte para processar essa nova demanda (RUAS, op. cit.).

No Brasil, antes mesmo da Conferência de Estocolmo já havia, por parte de autoridades do governo, uma preocupação com as questões ambientais. Essa informação pode ser comprovada pelo conteúdo da Exposição de Motivos - EM N100/71 - assinada pelo então Presidente do Conselho de Segurança Nacional (CSN), General João Baptista de Oliveira Figueiredo, na qual recomendava ao Presidente da República a criação de uma agência especializada em questões ambientais.

Todavia, como citado anteriormente, na Conferência de Estocolmo o Brasil integrou o conjunto de países em desenvolvimento que viam no aumento das limitações de exploração ambiental uma grave interferência nos projetos de desenvolvimento. Tais restrições eram conflitantes com as estratégias de desenvolvimento vinculadas à

implementação de fábricas petroquímicas e à instauração de projetos energéticos-minerais, coincidentes com o período de auge econômico do país (JACOBI, 2000).

Assim, a EA surge como objeto de políticas públicas no Brasil em 1973, após a Conferência de Estocolmo, devido às iniciativas das Nações Unidas para inserção da temática nas agendas dos governos. É nesse contexto que foi criada a SEMA (Secretaria Especial de Meio Ambiente) no poder Executivo, cuja parte das atribuições seria o “esclarecimento e a educação do povo brasileiro para o uso adequado dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente” (BRASIL, 1973), sendo responsável pela capacitação inicial de recursos humanos e sensibilização inicial da sociedade para a problemática ambiental. Tal iniciativa do Poder Executivo foi apoiada posteriormente pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81), que estabeleceu no âmbito legislativo a importância de incluir a EA em todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, a fim de capacitá-la para participação efetiva na defesa do meio ambiente (BRASIL, 2003). Assim, para que a EA se constituísse como política pública, foi necessário atribuir-lhe a esfera do ensino formal – pautada nos sistemas de ensino vinculados ao Ministério da Educação – e a do ensino não-formal – tratada pelas ações do Ministério do Meio Ambiente que se destinariam às parcelas sociais que não se encontram na escola.

Mas foi na década de 90 que a EA se tornou presente de forma efetiva em nosso país. Várias ações em EA desenvolvidas pela sociedade e por instituições públicas receberam aportes financeiros do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), criado pela Lei nº. 7.797/89 e que já apoiou mais de 300 projetos de EA que representam quase 30% do total de projetos financiados por esse fundo. Outro passo importante para a consolidação da EA como setor específico de política pública no Brasil foi sediar a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92). A Comissão Interministerial Brasileira para a preparação do evento considerou que o meio ambiente deveria ser um setor específico de política pública e a EA um dos instrumentos da política ambiental brasileira. Na ocasião foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, em julho do mesmo ano, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão executivo do MMA, que instituiu os Núcleos de Educação Ambiental (NEAs) em todas as Superintendências Estaduais, visando operacionalizar as ações educativas no processo de gestão ambiental na esfera estadual. Em função dos compromissos internacionais assumidos com a RIO-92, criou-se, em dezembro de 1994, o Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA), compartilhado pelo então Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos

Hídricos e da Amazônia Legal (atual MMA) e pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC), com parceria dos ministérios da Cultura e da Ciência e Tecnologia. O PRONEA teve suas ações voltadas ao sistema de ensino e à gestão ambiental e, embora tenha envolvido outras entidades públicas e privadas do país, o programa previu como metas a capacitação de gestores e educadores, o desenvolvimento de ações educativas e o desenvolvimento de instrumentos e metodologias para efetivação da EA no país. (BRASIL, 2003).

Em 1995, houve a criação da Câmara Técnica Temporária de Educação Ambiental no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Em 1996, foram incluídas no Plano Plurianual para 1996-1999 ações relativas à “promoção da educação ambiental, através da divulgação e uso de conhecimentos sobre tecnologias de gestão sustentável de recursos naturais”, embora não se tenha determinado seu correspondente vínculo institucional. (BRASIL, 2003).

Em 1997, após dois anos de debates, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) foram aprovados pelo Conselho Nacional de Educação, sendo um deles a participação da escola na elaboração do seu projeto educativo. Também em 1997, foi realizada a 1ª Conferência de Educação Ambiental, em Brasília, que produziu a “Carta de Brasília para a Educação Ambiental”, inserindo a EA em cinco áreas temáticas: ensino formal, gestão ambiental, políticas públicas, ética/cidadania e informação/comunicação.

A Diretoria de Educação Ambiental do MMA foi criada em 1999 e, em abril do mesmo ano, foi aprovada a Lei nº. 9.795/99, que dispõe sobre a Política Nacional de Educação Ambiental. Um ano depois, a EA foi integrada ao Plano Plurianual do Governo para 2000-2003, agora institucionalmente vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

Em junho de 2002, a Lei nº. 9.795/99 foi regulamentada pelo Decreto nº. 4.281, que define, entre outras coisas, a composição e as competências do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental, e assim as equipes do MMA e do MEC passam a trabalhar em ações conjuntas na articulação e no enraizamento da EA nos três níveis de governo. O processo de discussão contou com consultas diretas aos Estados e instituições representados na Câmara Técnica, além de consultas via e-mail a todas as Secretarias Estaduais de Educação. Em 2003, na elaboração do Plano Plurianual para 2004-2007, o MEC também passa a receber recursos financeiros da União para desenvolver ações de apoio à EA nas escolas públicas.

Assim, esse breve histórico nos leva a perceber que a trajetória em direção da criação da PNEA durou mais de 20 anos e, por isso, faz-se necessário reconhecer a concepção de educação ambiental que foi apropriada pela mesma. Em seu artigo primeiro, a EA é definida como processo por meio do qual o indivíduo e a coletividade possam construir valores sociais, atitudes, conhecimentos, habilidades e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, essencial à manutenção da qualidade de vida e sustentabilidade. Enfatiza, em seu artigo segundo, a questão da interdisciplinaridade da educação ambiental como componente essencial e permanente da educação nacional, que deverá estar presente de forma articulada em todos os níveis de ensino, formal ou não-formal, além de reforçar o aspecto de sua implementação de modo coletivo, objetivos básicos e estratégias. Em junho de 2002, a Lei nº. 9.795/99 foi regulamentada pelo Decreto nº. 4.281, que define a composição e as competências do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental a partir das equipes dos Ministérios do Meio Ambiente e da Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A EA se apresentou como uma política pública no Brasil tendo o objetivo de regulamentar e gerir a educação e a sociedade com relação ao meio ambiente. Recuperar uma breve trajetória da consolidação da EA no Brasil nos leva a encontrá-la nos dias atuais como uma política pública, objetivando regulamentar a gestão da educação e da sociedade com relação ao meio ambiente. O MEC e o MMA, em consonância com a PNEA, passam a promover propostas metodologicamente articuladas, com o objetivo (ao menos no plano das intenções) de inserir a EA no cotidiano da educação pública em todos os níveis de ensino.

Todavia, em vista da amplitude que dimensiona a problemática, questionamentos devem ser feitos: não seria a inserção da EA uma tentativa de preencher lacunas presentes na educação? Ou ainda, qual será a educação ambiental regulada e promovida pelas entrelinhas existentes nos programas e políticas atuais e futuros?

Os educadores ambientais argumentam que a introdução da EA no âmbito das questões educativas não pretendeu criar nova dimensão para a educação, mas sim aplicar seus princípios na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), quando a mesma afirma que a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho e

nas Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental, documento que propõe como norteadores das ações pedagógicas da escola, entre outros, os princípios éticos da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum (CARVALHO, 2002). Mas, mesmo assim, apesar dos esforços dos governos, a EA não se efetivou como prática efetiva em nosso sistema educacional. As lacunas pedagógicas, a formação deficiente dos educadores ambientais e a dificuldade de trabalhar com a transversalidade da questão ambiental dentro de um currículo segmentado vão além da simples existência de um conjunto de leis e diretrizes que, embora importantes, regulamentem a EA nos segmentos da educação formal e não-formal brasileiras.

Ao tecermos tais reflexões sobre a EA como política pública, educação e movimento social, torna-se essencial refletir sobre o papel do Estado e seu diálogo com os diferentes sujeitos recrutados para integrar essa política, além da participação das instituições e órgãos regulamentadores como executores de políticas afirmativas de mudanças sociais, a fim de promovermos um debate fecundo acerca das efetivas inserções da EA como objeto de políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Lei nº 9795 de 27 de abril de 1999.*

BRASIL. *Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973.* Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1998.

BRASIL/MMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Educação Ambiental: as grandes orientações da conferência de Tbilisi.* Brasília: IBAMA, 1997.

BRASIL/MMA. Relatório do Levantamento Nacional de Projetos de Educação Ambiental, *I Conferência Nacional de Educação Ambiental*, Brasília, 1997.

BRASIL/MEC. *Panorama da Educação Ambiental no Ensino Fundamental.* Brasília: MEC/SEF, 2001.

BRASIL/MEC. *A implantação da educação ambiental no Brasil.* Brasília: MEC/CEA, 1998

BRASIL/MEC. *Parâmetros Curriculares Nacionais: Meio Ambiente, Saúde*. Brasília: MEC/SEF, 1997.

BRASIL/MMA/MEC. *Programa Nacional de Educação Ambiental*. Brasília: MMA,