



Avaliação de
Políticas Públicas
de Educação
Ambiental:
**interfaces entre
o Sistema
MonitoraEA
e a experiência
do Ibama**

ORGANIZADORES

Mariana Gutierrez Arteiro da Paz
Maria Henriqueta Andrade Raymundo
Evandro Albiach Branco
Kelly Monaco Coletti
Simone Portugal
Celly Kelly Neivas dos Santos
Jakeline Borges de Souza
Isabela Kojin Peres



Sobre a publicação

Essa publicação é fruto do "Processo de Formação, Monitoramento, Avaliação e Comunicação sobre o Ciclo de Políticas Públicas no Contexto do Ibama", realizado junto às servidoras e aos servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). O processo realizado no período de novembro/2020 a janeiro/2022 foi promovido pela Secretaria Executiva da ANPPEA em parceria com o Comitê Intersetorial Permanente de Educação Ambiental (CIPEA) do Ibama.

A Secretaria Executiva da ANPPEA é formada pelas instituições

- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)
- Fundo Brasileiro de Educação Ambiental (FunBEA)
- Oca - Laboratório de Educação e Política Ambiental da ESALQ/USP

Organizadores do livro

Mariana Gutierrez Arteiro da Paz
Maria Henriqueta Andrade Raymundo
Evandro Albiach Branco
Kelly Monaco Coletti
Simone Portugal
Celly Kelly Neivas dos Santos
Jakeline Borges de Souza
Isabela Kojin Peres

Projeto gráfico e diagramação

Izabel Cristina Portugal / Pedro Luis Vieira

Revisão

Greta Benitez

Editores

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)
Articulação Nacional de Políticas Públicas e Educação Ambiental (ANPPEA)
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

-
- A13 Avaliação de políticas públicas de educação ambiental: interfaces entre o Sistema MonitoraEA e a experiência do Ibama / organizadores, Mariana Gutierrez Arteiro da Paz, Maria Henriqueta Andrade Raymundo, Evandro Albiach Branco, Kelly Monaco Coletti, Simone Portugal, Celly Kelly Neivas dos Santos, Jakeline Borges de Souza, Isabela Kojin Peres. – São José dos Campos: INPE; ANPPEA; Brasília: IBAMA, 2022.
156p.
ISBN: 978-65-89159-02-5.
DOI: 10.29327/588886
IBI: <http://urlib.net/ibi/8JMKD3MGP3W34T/47TCCU2>
Número do IBI: 8JMKD3MGP3W34T/47TCCU2
1. Políticas públicas. 2. Educação ambiental. 3. Ibama. 4. MonitoraEA. I. Paz, Mariana Gutierrez Arteiro da. II. Raymundo, Maria Henriqueta Andrade. III. Branco, Evandro Albiach. IV. Coletti, Kelly Monaco. V. Portugal, Simone. VI. Santos, Celly Kelly Neivas dos. VII. Souza, Jakeline Borges de. VIII. Peres, Isabela Kojin.

CDU: 35:502

A MULTIDIMENSIONALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

DOI 10.29327/588886.1-2

*Maria Henriqueta Andrade Raymundo
& Evandro Albiach Branco*

Introdução

Termos como Políticas Públicas (PP) e Educação Ambiental (EA) se tornaram corriqueiros para quem se relaciona com a gestão ambiental e a com gestão pública. Há, entretanto, aspectos teóricos e conceituais que permeiam ambos os termos e que os revestem de uma robustez e complexidade que nem sempre estão presentes nas percepções mais próximas ao senso comum. Tal complexidade é amplificada na junção entre os termos com a intenção de análise de políticas públicas dedicadas especificamente à educação ambiental.

Analisar, monitorar e avaliar Políticas Públicas de Educação Ambiental (PPEA) depende de um engajamento em uma complexidade de temas e conceitos, transpassando o já vasto campo de teorias e práticas da EA, rumo às interconexões com outros ramos científicos como a ciência política e a ciência dos sistemas complexos. A partir deste movimento de hibridização da EA, acreditamos que ela pode ganhar força e robustez para se posicionar no centro das políticas públicas estratégicas e necessárias ao enfrentamento dos grandes desafios de um novo e profundamente perigoso tempo – o malfadado Antropoceno/Capitaloceno/Plantationoceno/Chthuluceno (HARAWAY, 2016, LATOUR, 2020).

Qualquer processo de avaliação e monitoramento depende estruturalmente de uma boa compreensão de seu objeto. Desta forma, ter ciência das diversas dimensões a partir das quais as políticas públicas podem se manifestar, suas diversas etapas e momentos, e mais especificamente seu fato gerador, é condição *sine qua non* para materializar esta etapa tão importante, mas tão pouco aplicada, que é a avaliação e revisão.

Este capítulo tem por objetivo o encadeamento das seguintes ideias:

- i) Apresentar alguns conceitos e referenciais de análise de políticas públicas;
- i) Compreender o surgimento da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) a partir da perspectiva de análise do ciclo de políticas públicas; e
- ii) Considerações do conceito de policentricidade como desdobramento do problema público da PNEA.

Por fim, mas não menos importante, o capítulo avança para a discussão sobre o Sistema Brasileiro de Monitoramento e Avaliação de Projetos e Políticas Públicas de Educação Ambiental - MonitoraEA. O debate sobre monitoramento e avaliação não se encerra na exposição de seus indicadores e respectivos marcos referenciais. Segue para a busca da tão almejada transição para sustentabilidade (JOCHEN, RAVEN and TRUFFER, 2012; LOORBACH, FRANTZESKAKI and AVELINO, 2017) e/ou

para sociedades sustentáveis (SPETH, 1992; PEREIRA, 2012), a partir da articulação e da sinergia entre a diversidade de PPEA e os Projetos de EA nos territórios, em direção à materialização das redes formadas por meio de conexões estabelecidas, em benefício de suas regiões de influência.

1. Políticas Públicas: conceitos e abordagens de análise

As políticas públicas estão presentes em nosso dia a dia das formas mais variadas possíveis. Nos relacionamos com elas, seja enquanto cidadãos e cidadãs acessando os nossos direitos, como sociedade organizada lutando por direitos coletivos, seja como gestores e administradores públicos, profissionais diversos ou acadêmicos, de algum modo estamos envolvidos com políticas públicas.

Quanto mais informações e compreensão tivermos sobre como funcionam as políticas públicas, melhor será para garantirmos uma sociedade democrática, justa e livre, requisitos básicos na transição para sociedades sustentáveis.

Por volta de 1950 surge nos Estados Unidos (EUA) a denominada *policy analysis*, que chamaremos aqui de análise de políticas públicas, sendo Harold Lasswell reconhecido como o fundador deste campo científico, que no Brasil chegou mais recentemente (FARAH, 2016; FREY, 2000, SECCHI, COELHO E PIRES, 2019).

Existem conceitos básicos na análise de políticas públicas que são fundamentais, a começar com as suas três diferentes dimensões que na literatura são utilizadas com os termos em inglês *polity*, *politics* e *policy*.

Frey (2000) explica que as três dimensões da análise de políticas públicas são articuladas, sendo que a *polity* se refere à dimensão institucional, a *politics* é o processo político que envolve as negociações ou o jogo político e a *policy* diz respeito aos programas e seus problemas técnicos, é o conteúdo material das decisões políticas.

Essas três dimensões juntas permitem análises para além das normativas instituídas nas políticas públicas ou da operacionalidade das mesmas, são capazes de revelar o complexo processo político que foge às racionalidades.

A análise de políticas públicas dispõe de uma série de perspectivas que podem mostrar a riqueza das políticas públicas com seus atores (*stakeholders*), tomadores de decisão (*Policy Makers*), influenciadores, espaços de negociação, trajetórias, burocracias, conexões, processos, produtos e muitos outros elementos que denotam a complexidade de cada política.

Diante desta complexidade até hoje não há uma definição sobre o que seja política pública, mas sim, várias definições que em alguns momentos podem se complementar, aproximarem-se ou mesmo distanciarem-se em seus múltiplos aspectos.

Saravia (2006), aponta que na ciência política existem definições que revelam os seguintes componentes comuns de políticas públicas:

- a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante;
- b) decisório: a política é um conjunto sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; e



- c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (SARAVIA, 2006, p. 31).

Podemos visualizar um pouco destes elementos comuns em Secchi, Coelho e Pires (2019) ao discorrerem sobre “três nós conceituais das políticas públicas”, sendo que o primeiro nó se refere ao ator protagonista ou quem estabelece a política que, segundo algumas abordagens é sempre estatal (visão tipicamente chamada de estadocêntrica), enquanto outros estudos consideram a perspectiva multi ou policêntrica, na qual a política pública poderia partir também de atores não governamentais e/ou privados. O segundo nó conceitual diz respeito a ação ou inação dos governos, portanto podendo ser considerado como política pública o não fazer. Ou seja, optar por não fazer (não priorizar) pode atuar no sentido da manutenção do *status quo* ou mesmo agravar uma determinada situação, caracterizando uma omissão ou negligência. Por fim, o terceiro nó conceitual está relacionado a abrangência da política pública, que pode ser dada apenas como as macrodiretrizes estratégicas, que seriam os conjuntos de programas, caracterizando políticas estruturantes. Por outro lado, é importante mencionar a existência também das abordagens que enquadram políticas públicas, também, a partir dos níveis intermediários e/ou operacionais.

Não é a nossa intenção explorar cada um dos elementos comuns e nós conceituais, mas, sim registrar que não há consenso nas definições de políticas públicas e ao mesmo tempo, demarcar que existe uma pluralidade de concepções, assim como formas distintas de analisá-las.

Vamos destacar neste capítulo a abordagem do ciclo de políticas públicas (SECCHI, COELHO E PIRES, 2019; DYE, 2014; FREY, 2000; SOUZA, 2006; KINGDON, 1995; LASSWELL, 1971) que nos mostra o quanto uma política pública é dinâmica, complexa e com distintas fases.

Segundo Frey (2000, p. 226), o ciclo de políticas públicas é muito relevante e explícita que suas fases são a “percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e a avaliação de políticas”.

Já para Secchi, Coelho e Pires (2019) o ciclo se desenvolve em sete etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Para os autores “o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade, pois ajuda a organizar as ideias, simplificar a complexidade de uma política e criar referencial comparativo para casos heterogêneos” (SECCHI, COELHO E PIRES, 2019, p. 56).

Em Dye (2014) o ciclo pode ser entendido como um processo político-administrativo organizado em várias atividades políticas, enquanto Souza (2006, p. 29) destaca que “o ciclo da política enxerga a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”.

A perspectiva de análise do ciclo de políticas públicas mostra que apesar das distintas fases, as mesmas são articuladas e influenciadas umas pelas outras, salientando-se que a implementação dá concretude à política, com impactos diretos na sociedade. Ressalta-se que na prática nem sempre essas fases serão tão bem definidas e sequenciais como nos mostra o ciclo.

Na sequência, apresentamos algumas reflexões sobre a Política Nacional de Educação Ambiental na perspectiva do ciclo de políticas públicas, focando nas suas primeiras fases como a definição do problema, agenda e formulação.

2. Do problema público à formulação da PNEA

A definição e enquadramentos assertivos do problema público de uma política pública contribuem para diferentes análises, bem como para a sua respectiva formulação, implementação, monitoramento e avaliação. É compreensível que as políticas públicas sejam criadas para resolver problemas e atender demandas que são da coletividade, que de alguma forma estão afetando a sociedade, portanto exigem ações estruturantes de enfrentamento.

Pensando no teor do problema público da PNEA, podemos dizer que ele se constitui na complexidade que é inerente à questão ambiental, mas, também à educação, visto que se espera que ele seja capaz de articular os conhecimentos, os saberes, os fazeres e informações para a construção de uma nova consciência local e global, individual e coletiva, objetiva e subjetiva, teórica e prática superando as dicotomias e fragmentações típicas do ideário moderno (LATOURET, 1994).

Leff (2000) evidencia que a crise ambiental é também a crise do saber, com a fragmentação dos conhecimentos e hegemonia científica e tecnológica sobre a diversidade de saberes, gerando uma grande força produtiva e destrutiva da humanidade, gerando uma sociedade que é incapaz de sonhar e criar, que se perde no desconhecimento, alienação e desencantamento do mundo.

Nunca antes na História houve tantos seres humanos que desconhecêssem tanto e estivessem tão excluídos dos processos e das decisões que determinam suas condições de existência; nunca antes houve tanta pobreza, tanta gente alienada de suas vidas, tantos saberes subjugados, tantos seres que perderam o controle, a condução e o sentido de sua existência; tantos homens e mulheres desempregados, desenraizados de seus territórios, desapropriados de suas culturas e de suas identidades (LEFF, 2000, p. 312).

Segundo Sorrentino *et al.* (2005, p. 287), “a urgente transformação social de que trata a educação ambiental visa à superação das injustiças ambientais, da desigualdade social, da apropriação capitalista e funcionalista da natureza e da própria humanidade”.

Ao pensarmos no problema público de uma política, nos dirigimos ainda às reflexões sobre as alternativas possíveis para solução desses problemas, pois, é no processo de luta, conflitos e negociações com essa busca que nasce a política pública.

Portanto, nos propusemos a olhar para dois aspectos neste texto. No primeiro, selecionamos dois atributos de análise de problema público, buscando evidenciar algumas características do problema da PNEA. No segundo aspecto utilizamos o modelo de análise de “múltiplos fluxos” de Kingdon (1995; 2006a; 2006b) com o propósito de compreendermos os caminhos que levaram à definição do problema, e dela até a formulação dessa política de educação ambiental.

Estudos de análises de políticas públicas se dedicam a compreender os problemas públicos a partir de modelos teóricos (RUIZ & BUCCI, 2019; HOORNBECK & PETERS, 2017; VESELY, 2007; PETERS, 2005). Assim, um primeiro atributo que escolhemos para pensar a PNEA é a “Solubilidade” que diz respeito aos problemas públicos crônicos, ou seja, aqueles que não possuem uma solução imediata (HOORNBECK & PETERS, 2017; PETERS, 2005).

Partindo deste atributo, nota-se que a PNEA trata de um problema crônico. Se o enfrentamento do problema público passa pela proposição de processos educativos reflexivos e críticos, e que estes precisam envolver toda a sociedade, isto significa que, na prática, haverá a necessidade de criar estratégias para este envolvimento incluindo toda a diversidade de atores e indivíduos, em todas as faixas etárias, em ambientes escolares e não escolares. Ainda, tais processos não são pontuais, ou seja, devem ocorrer em diversos momentos da vida dos indivíduos e das comunidades.



Afirma-se, desta forma, o caráter permanente do problema e também da educação ambiental enquanto alternativa para o problema público. Uma permanência que dialoga com o “inacabamento do ser humano” na concepção de Paulo Freire (1996, p. 33) que diz que “a consciência do mundo e a consciência de si inacabado necessariamente inscrevem o ser consciente de sua inconclusão num permanente movimento de busca”.

O problema público da PNEA se mostra permanente não pela impossibilidade de transformação da situação encontrada, mas, pelo fato de que somos eternos aprendizes, vivemos numa sociedade em construção, cercada de incertezas, em um constante movimento histórico, cultural, social, político, econômico, ecológico, tecnológico e educacional. Sendo assim, o problema deve ser tratado com ação-reflexão-ação-reflexão numa perspectiva crítica e transformadora.

De acordo com o atributo de solubilidade, um problema público crônico exigirá muito mais esforços de convencimento dos tomadores de decisão para entrar e se manter na agenda pública, visto que não existe uma solução de curto prazo, de fácil entendimento e muito menos de soluções únicas vindas de atores governamentais. O problema crônico da PNEA requer a diversidade de atores do poder público e da sociedade, tomando consciência de seus fundamentos, de suas origens e inter-relações, pensando e propondo alternativas.

O segundo atributo de análise de problemas públicos que selecionamos é denominado de “interdependência”, que nos remete às características emblemáticas da educação ambiental, com suas raízes e essência na visão abrangente da questão ambiental, nas interações entre todas as formas de vida, nas interconexões entre os aspectos sociais, históricos, culturais, espirituais, políticos, econômicos, ecológicos, entre outros. Logo, existe, também, a interdependência entre organizações, setores, atores, ações, projetos e políticas.

Peters (2005) explica que um problema de propriedade interdependente influenciará diretamente a capacidade governamental para resolvê-lo, podendo gerar escolhas de instrumentos desordenados, frutos de complexas negociações políticas e burocráticas.

Se por um lado essa interdependência pode gerar riquezas no processo, pois pressupõe diálogo, cooperação, solidariedade, construções coletivas, por outro pode ser considerada uma fragilidade enquanto característica do problema público.

O que torna o problema público mais frágil no contexto deste atributo é o possível conflito na governabilidade para atuar sobre o problema, ou seja, mais de um setor será envolvido para tomar decisões, construir propostas e executá-las¹. Isto está posto na PNEA a começar com dois ministérios (Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Educação) que devem assumir a gestão compartilhada e que no atual governo abandonaram essa prerrogativa, deixaram de dialogar, de se reunir, e até mesmo de construir ou implementar os instrumentos já existentes na política.

¹ Como veremos na sequência, é a partir deste atributo que se abre a perspectiva do modelo multinível, policêntrico e multiescalar.

Para além dos atributos que permitem olharmos para a natureza do problema público da PNEA, recorreremos agora ao clássico modelo Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995; 2006a; 2006b), que busca responder perguntas sobre os motivos que levam determinados assuntos e problemas a entrarem na agenda pública.

Kingdon (2006a, p. 222) compreende a agenda basicamente como um conjunto de temas ou problemas que é “alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades.”

Com perguntas centrais endereçadas a investigar qual é a gênese de uma agenda no ciclo de políticas públicas, o que faz uma agenda surgir, se manter ou desaparecer, Kingdon (1995) responde com o fluxo dos problemas, fluxo das soluções e o fluxo da política.

O fluxo dos problemas se refere à percepção da sociedade sobre uma situação considerada inadequada que necessita de transformação, portanto dependendo de indicadores, acompanhamento e grandes acontecimentos que contribuam para o reconhecimento e definição do problema. Já o fluxo das soluções implica no conjunto de alternativas para resolver os problemas, o que requer estudos, técnicas e capacidade de convencimento dos atores que têm o poder de inserir o problema na agenda pública. Enquanto o fluxo da política está relacionado aos eventos políticos como eleições, configurações partidárias, mudança de governos. O fluxo da política é independente dos outros dois fluxos, ele ocorre seguindo suas regras específicas, entretanto ele é poderoso para inserir ou excluir um problema na agenda pública (KINGDON, 2006).

No exercício de compreendermos o processo político que deu origem a PNEA trazemos aqui observações que refletem os três fluxos. É possível constatar que o reconhecimento do problema público da PNEA teve sua origem em âmbito global e muitos anos antes da lei federal 9795/99 que instituiu a referida política no Brasil.

Na década de 1960 pequenos grupos de atores diversos, como a comunidade científica, ambientalistas e meios de comunicação, em vários países estavam debatendo, pesquisando e denunciando os problemas ambientais decorrentes do desenvolvimento econômico e industrialização. Isso levou a Organização das Nações Unidas (ONU) a realizar a I Conferência sobre Meio Ambiente, em 1972, contando com a participação de mais de 100 países. Nessa conferência a educação ambiental foi reconhecida como estratégia fundamental para contribuir na superação da crise ambiental mundial, fato que ocorreu a partir da evidência dos problemas públicos e alternativas que deveriam ser viabilizadas para transformar a situação identificada.

Nos anos seguintes aconteceram algumas conferências internacionais específicas sobre educação ambiental, gerando fundamentos, diretrizes, objetivos e até a elaboração de um Programa Internacional de Educação Ambiental. As conferências contribuíram para o aprofundamento conceitual dos problemas públicos que deveriam ser tratados pela EA e propiciaram, também, a pressão junto aos inúmeros países que passaram a discutir o assunto e criar estratégias orientadas internacionalmente.

A influência internacional chegou ao Brasil resultando na criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em 1973 e normativas estimulando a inclusão da educação ambiental nos currículos escolares. Aliado às forças internacionais, os movimentos ambientalistas e as universidades públicas no Brasil, também, buscavam incidir sobre as questões ambientais e com ações de educação ambiental ainda que pontuais, porém ampliando o debate e as práticas educativas.



Neste contexto chegamos à instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e à Constituição Federal de 1988 com a inserção da educação ambiental em seus princípios e o estabelecimento do dever do poder público em garanti-la, não apenas para as escolas, mas também para toda sociedade. O que podemos observar até aqui é justamente o processo de percepção e definição do problema da PNEA, bem como a construção de sua agenda pública tomando corpo e se fortalecendo no Estado brasileiro.

Kingdon (1995, 2006a, 2006b) diz que os problemas ganham força para entrar na agenda pública quando tem algum choque, um acontecimento de forte impacto na sociedade, como um desastre, por exemplo. Tal movimento reforça a essência do processo como complexo, uma vez que tais choques alteram a estrutura de estabilidade de um sistema, possibilitando-o migrar para um outro estado de equilíbrio alternativo.

As grandes conferências globais estimularam o processo de inserir o problema público da PNEA no cenário do governo brasileiro, no entanto a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um dos fatores de forte impacto, afinal houve neste momento uma ruptura do sistema ditatorial instalado por mais de 20 anos no Brasil.

A mudança de conjuntura política com a democracia, perspectivas de conquista da dignidade humana, liberdade de expressão, autonomia harmônica dos poderes, garantias para o exercício da cidadania e empoderamento dos municípios como entes federados, a partir da Constituição Federal, tornaram o clima político favorável para o problema público se instalar na agenda e avançarmos na formulação da PNEA.

Seguindo o modelo teórico de Kingdon é possível perceber a partir dos fluxos de problemas e alternativas, que estudos científicos evidenciando a gravidade da situação socioambiental, em conjunto com os meios de comunicação e movimentos ambientalistas foram essenciais para dar visibilidade ao assunto e pressionar as autoridades governamentais globais e locais a se posicionarem. No entanto, o fluxo político no Brasil foi decisivo para consolidar o problema na agenda pública.

Foi após a Constituição Federal, considerada aqui como um fator impactante do fluxo político, que vieram as alternativas (fluxo de soluções) mais robustas para a formulação da PNEA, destacando-se estratégias diversas como a criação de grupo de trabalho de Educação Ambiental dentro do Ministério da Educação e da extinta Secretaria Especial de Meio Ambiente, além dos Núcleos de Educação Ambiental do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) capilarizados no país.

Deste modo, o Brasil chegou a II Conferência da ONU sobre Meio Ambiente em 1992 no Rio de Janeiro (Rio-92) com uma postura muito diferente de 1972 em Estocolmo, tanto no que se refere a política ambiental como à EA, que se encontrava em um momento de ascensão, tendo seu problema público melhor compreendido e uma agenda pública encorpada.

A Rio-92 propiciou um encontro dos chefes de Estado, além de uma ampla mobilização da sociedade civil mundial que lançou o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis de Responsabilidade Global durante o Fórum Global, evento paralelo à Conferência da ONU. O Tratado é até hoje um grande marco para a educação ambiental, neste documento encontramos reflexões e embaixamentos sobre o problema público da PNEA.

Consideramos que a preparação para as mudanças necessárias depende da compreensão coletiva da natureza sistêmica das crises que ameaçam o futuro do planeta. As causas primárias de problemas como o aumento da pobreza, da degradação humana e ambiental e da violência

podem ser identificadas no modelo de civilização dominante, que se baseia em superprodução e superconsumo para uns e em subconsumo e falta de condições para produzir por parte da grande maioria. Consideramos que são inerentes à crise a erosão dos valores básicos e a alienação e a não participação da quase totalidade dos indivíduos na construção de seu futuro (TRATADO DE EA, 1992).

Em sintonia com o Tratado de EA foi criada a Rede Brasileira de Educação Ambiental (REBEA), logo depois da Rio-92, fruto de articulações em especial de universidades, organizações não governamentais e movimentos socioambientais que já estavam atuando em sinergia para formular e implementar as políticas públicas de educação ambiental.

Ao mesmo tempo ocorreram avanços nas ações governamentais chamando-se atenção para as normativas, instâncias de coordenação e tomadas de decisão, bem como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) aprovados pelo Conselho Nacional de Educação, os quais deram o tom da transversalidade da educação ambiental no currículo escolar.

Estes fatos pós Rio-92 demonstram que novamente os eventos internacionais em conjunto com a academia e mobilização da sociedade, influenciaram diretamente a formulação da PNEA que foi instituída em 1999 com a lei federal 9795 e regulamentada pelo decreto 4281/2002.

Nota-se que a entrada do problema público da PNEA na agenda se deu por meio de um conjunto de fatores que coadunam com os fluxos de Kingdon (2006b, p. 235) que expõe “três dinâmicas distintas para tornar o tema relevante e prioritário na agenda sendo elas a conscientização dos problemas; o desenvolvimento de propostas e as mudanças no clima político”. E quando estas dinâmicas ou fluxos se encontram, cria-se uma janela de oportunidade e logo amplia-se a possibilidade da agenda se consolidar.

Tal histórico, entretanto, evidencia a amplitude das mobilizações e o engajamento de diversos atores para a efetiva materialização de uma política pública como a PNEA. O processo de construção da PNEA desembocou em uma política que reconhece as múltiplas responsabilidades envolvidas, nos diversos segmentos da sociedade, no enfrentamento de seu problema, permitindo a emergência de um modelo plural e policêntrico.

3. Implicações decorrentes: policentrismo e multiescalaridade

Com a instituição da PNEA por meio da lei, ficam claramente definidos seus princípios básicos e seus objetivos que, dada sua amplitude, implicam a necessidade de envolvimento de uma multiplicidade de atores e à consequente territorialização das estratégias. Em seu artigo 3º, a PNEA distribui responsabilidades: obviamente, ao Poder Público; às instituições educativas; aos órgãos integrantes do Sisnama – Sistema Nacional de Meio Ambiente; aos meios de comunicação; às empresas; e à sociedade como um todo. Tal configuração abriga o potencial de desenvolvimento de um sistema de PNEA policêntrica, capilarizado e de forte base territorial.

Ou seja, o problema público da PNEA possui uma dimensão transversal ampla o suficiente para ser compartilhada por um significativo conjunto de atores, sem prejuízo de especificidades de cada território e, conseqüentemente, da proposição de estratégias próprias.

O que significa, entretanto, falar de um sistema multicêntrico de políticas públicas? Um primeiro conceito de base, necessário (mas não suficiente) para responder a esta pergunta, é a “descentralização”



que, tradicionalmente, pode ser compreendida como “a transferência de poder de governos autônomos ou governos subnacionais eleitos” (OCDE, 2019).

No decorrer das transformações históricas do Estado brasileiro, em especial a partir da Constituição Federal de 1988 e a Reforma do Aparelho do Estado 1998, a descentralização foi adquirindo maior espaço na implementação das políticas públicas e isso ocorre de forma heterogênea.

A partir das suas várias dimensões, a descentralização afeta as relações intergovernamentais e ocorre em graus distintos implicando em maior ou menor poder a determinado ente federado, o que varia dependendo do desenho institucional da política descentralizada (FALETTI, 2006; ARRETCHE, 1999).

É neste contexto que emerge o importante conceito de “governança multinível” que, conforme Cairney (2020) e Cairney; Heikkila; Wood (2019), descreve o compartilhamento de poder entre o governo central e outros níveis de governo e outros atores não-governamentais. Para os autores, sistemas baseados em governança multinível não são estruturados apenas no exercício formal do poder. Ao contrário, o governo central atua mais como influenciador do que controlador de políticas em outros níveis (ibdem). Ou seja, enquanto o conceito de descentralização representa a dimensão formal da divisão de poderes, o conceito de governança multinível busca compreender como se estruturam as relações entre os entes que compartilham responsabilidades e influências. Esta configuração é central na compreensão do sistema que decorre da PNEA.

No contexto das PPEA, um ponto a destacar é que, embora absolutamente fundamental e complexa por si só, a dimensão estatal (relação entre os entes federados) não esgota as possibilidades e potencialidades de materialização de políticas públicas. A atuação do terceiro setor, de redes e articulações, e de instituições de ensino, ocupam um lugar bastante importante na emergência de estratégias a partir dos territórios. Nesta conjunção emerge o conceito de “policentrismo”, que descreve uma diversidade de centros de decisão, com estruturas próprias e formalmente independentes, operando sob um abrangente conjunto de regramentos, sem um centro de controle de regras ou resultados, mas que pode apresentar algum senso de organização espontânea (ALIGICA E TARKO, 2013).

Gasparido (2016), neste sentido, compreende o policentrismo a partir do contexto político onde o Estado nacional segue ocupando um lugar central e fundamental, mas não mais opera como o único centro do poder político-decisório. Há, neste contexto, uma configuração de desconcentração, descentralização e fragmentação, a partir das quais os processos escapam ao controle estatal (ALVES, 2020), embora sigam influenciados por ele.

A presença de núcleos de decisão autônomos operando em níveis distintos, com abrangência espacial específicas - e principalmente se considerado o papel de atores não governamentais - se desdobra, na prática, em jurisdições sobrepostas (CONTIPELLI, 2019), entretanto não necessariamente justapostas. Conforme Stephan; Marshall; McGinnis (2019, p. 31), “a combinação de autonomia e sobreposição é um aspecto crítico da governança policêntrica”. Esta configuração policêntrica, se traduz, em um sistema essencialmente multiescalar.

Talvez a forma mais simples de compreender este conceito seja a partir de exemplos: vamos considerar um determinado território e o desdobramento de estratégias para enfrentamento do problema público comum à EA. Em um cenário ideal, seria possível encontrar atuação de PPEA operada a partir das estruturas do Governo Federal, Estadual e Municipal, cada qual operando a partir dos limites ad-

ministrativos a elas relacionados, com regiões de sobreposição. Para além da esfera governamental, seria possível também identificar outras políticas públicas, por exemplo, operadas pelas arenas híbridas, como Comitê de Bacia Hidrográfica, operando dentro dos limites de uma ou mais bacias; Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, atuando a partir dos limites das unidades e talvez de suas zonas de amortecimento. Ainda, não poderíamos deixar de considerar a implementação de políticas de iniciativas da sociedade civil organizada, como ONGs, Coletivos Educadores e Redes, cada qual adotando uma lógica própria de abrangência espacial para sua atuação. O mesmo exercício poderia ser realizado a partir de unidades de ensino e pesquisa, e até mesmo em relação a algumas estratégias operadas por atores engajados da iniciativa privada.

Ainda que cada uma destas políticas opere de maneira autônoma, com base em especificações próprias, e que nem sempre haja uma sobreposição integral, seria possível identificar espaços e territórios com atuação de mais de uma única política pública ao mesmo tempo. O olhar a partir do território (*bottom-up*), neste caso, permite-se vislumbrar camadas de iniciativas operando em escalas distintas, implementadas por atores distintos que, por sua essência autônoma, muito frequentemente encontram-se desconectadas.

Um sistema policêntrico é, desta forma, necessariamente um sistema complexo, visto que seria possível a emergência de comportamento e padrões, mesmo que os diversos centros de decisão mantenham sua independência (STEPHAN; MARSHALL; MCGINNIS, 2019). Importante destacar aqui que falar em sistema, por sua vez, significa que há algum nível de reconhecimento e de interconexões (ibidem). Entretanto, nem sempre há a compreensão da existência de um sistema. Ou ela nem mesmo poderia ser caracterizada. Nestes casos, estruturas robustas de governanças seriam ainda mais importantes. Abre-se aqui mais uma perspectiva de leitura e intervenção na realidade que pode ser explorada pelas PPEA, em busca de sinergias e impactos positivos mais significativos nos territórios.

4. Monitoramento e Avaliação de PPEA: O Sistema MonitoraEA²

A partir das perspectivas do ciclo de políticas públicas, destacando-se o problema público o qual deve ser enfrentado pela coletividade, somos levados à multicentralidade ou ao policentrismo, demarcando o quanto as PPEA são provenientes da articulação da diversidade de atores estatais e não estatais.

O grande desafio da construção de um sistema de monitoramento e avaliação das PPEA no Brasil é justamente contemplar esta pluralidade de políticas, desde as tradicionais estadocêntricas até aquelas que se inserem no primeiro nó conceitual trazido por Secchi, Coelho e Pires (2019) o qual aponta que as políticas públicas podem ser elaboradas e implementadas por atores independente de sua personalidade jurídica, podendo ser privado, governamental ou não governamental.

Foi com base nestes referenciais que o Sistema Brasileiro MonitoraEA se constituiu e busca se fortalecer, considerando tanto os princípios e valores básicos da EA, como também, a existência das ações, projetos e políticas que vêm sendo implementadas no campo da EA pelos governos estaduais, municipais, coletivos educadores, movimentos sociais, unidades de conservação, Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental (CIEA), Câmaras Técnicas de Educação Ambiental, Redes de EA, organizações não governamentais entre outros.

2 www.monitoraea.org.br



O Sistema MonitoraEA, ao focar nas PPEA, dispõe de um conjunto de indicadores compostos, que estão organizados nas dimensões "Diagnóstica; Participação e Construção Coletiva; Formação Dialógica; Intervenção Socioambiental; Subjetividade e Indivíduo; Complexidade; Institucional; e Comunicação" (RAYMUNDO *et al.*, 2019; RAYMUNDO, BRANCO, BIASOLI, 2018), que foram construídas de forma participativa, amplamente dialogados com atores provenientes de diversos segmentos da sociedade e de todas as regiões do país, à luz do Tratado de Educação Ambiental.

O conjunto das 8 dimensões e seus respectivos indicadores carregam as principais características da educação ambiental, além de contemplar alguns aspectos da *policy*, *polity* e *politics*. Podemos constatar no sistema MonitoraEA os aspectos da *policy* no momento em que a própria política pública é monitorada e avaliada com seus programas, projetos e/ou ações. A *polity* tem seus aspectos evidenciados por meio dos indicadores que revelam a institucionalidade da PPEA com seu sistema político que define as regras jurídicas e administrativas. Já a *politics* se transparece nos indicadores que buscam captar em que condições se dão as negociações, os interesses conflituosos, as arenas de construção e tomada de decisão coletiva.

A complexidade inerente às PPEA estende-se, desta forma, ao monitoramento e avaliação, que é muito recente nas políticas públicas de modo geral, em especial na EA.

Para o MonitoraEA, a identificação da natureza e propriedade do problema público contribui para a caracterização, de forma mais acurada, do que será de fato monitorado e avaliado. Reconhecendo-se que o mesmo problema público é enfrentado por inúmeras políticas públicas e atores concomitantemente, assumimos a ampliação dos níveis de complexidade do monitoramento e avaliação, uma vez que estamos lidando com a diversidade de objetivos, instrumentos de implementação, arcabouço institucional, beneficiários/as e abrangência territorial.

O fato de o Sistema MonitoraEA ser formado por três pilares centrais articulados: seus indicadores, as ferramentas e estratégias tecnológicas, e os processos educadores, faz com que o monitoramento e avaliação das PPEA tenham um caráter processual e dialógico implicando em colaboração, cooperação, formação, autoformação, reflexão-ação-reflexão dos atores proponentes sobre as políticas que se propõem a monitorar e avaliar. Ainda, é objetivo do Sistema MonitoraEA a busca por uma visão a partir dos territórios, em uma perspectiva sempre coletiva e plural, visando constantemente a identificação de oportunidades de articulação e construção de sinergias, cuja utopia é endereçar impactos positivos cada vez mais potentes, transformadores e sustentáveis.

Com isso, estamos nos referindo ao monitoramento e avaliação que não se prende a equação de custo-benefício gerencialista, de eficiências, efetividades ou eficácias, mas sim a uma fase do ciclo da política que se prontifica a gerar aprendizados, aprimoramento e revisão do *status quo* em busca do enfrentamento ao problema público. Ou seja, o processo de monitoramento e avaliação se converte em uma etapa entremeada pela dimensão pedagógica e pelo engajamento nas reais transformações, em integral consonância com as premissas e práticas do campo da Educação Ambiental.

Considerações

Abordamos neste capítulo a perspectiva de análise do ciclo de políticas públicas, dando ênfase ao problema público como etapa fundamental que influencia o desenho geral da política e, em específico, a delimitação de seus atores e instrumentos que darão materialidade à política em sua fase de implementação.

Buscamos identificar a natureza do problema da PNEA com base em dois atributos que demonstram a necessidade e urgência em manter essa política na agenda pública consolidando a sua implementação, monitoramento e avaliação. A natureza do problema público diz muito sobre as possibilidades de impactos que a política pode gerar na sociedade e os caminhos a serem percorridos para consolidá-la.

O modelo de múltiplos fluxos do Kingdon nos mostrou que o problema público da PNEA se constituiu a partir de uma crise estabelecida historicamente pelos sistemas políticos, econômicos e sociais impondo que a sua superação depende de mudanças substanciais para além de novas atitudes e valores. O que requer um aprofundamento filosófico, estratégias políticas e uma nova ética planetária que propiciem a transição para sociedades sustentáveis. Portanto, trata-se de um caminho que para alcançar a transformação desejada deve ser atrelado a construção de conhecimentos e participação crítica nos processos políticos e pedagógicos.

É possível ainda verificar, a partir dos múltiplos fluxos, o quanto foi lento o processo para o problema se consolidar na agenda pública brasileira, destacando-se a importância dos eventos internacionais, dos movimentos sociais, universidades e a Constituição Federal - 1988, que trouxe uma mudança profunda no clima político do país.

Na análise do problema e formulação da PNEA, evidencia-se a configuração de uma política que é capilarizada e descentralizada, assumindo-se enquanto uma responsabilidade que deve ser compartilhada não apenas entre atores estatais, mas também dos não estatais sendo possível, assim, analisarmos as PPEA na perspectiva multicêntrica ou policêntrica.

Por fim, ao caracterizar a PNEA a partir de seus potenciais elos, que se dedicam a contribuir no desafio do enfrentamento de seu problema público, evidencia-se o complexo quadro assumido pelo Sistema MonitoraEA, necessário para possibilitar, de um lado, a proposição de instrumentos e ferramentas que permitam monitorar e avaliar toda uma diversidade de PPEA e, de outro, buscar articulações e sinergias a partir dos territórios, visando gerar impactos significativos para a construção de sociedades sustentáveis.

Referências Bibliográficas:

- ALIGICA, P., & TARKO, V. (2013). Co-Production, Polycentricity, and Value Heterogeneity: The Ostroms' Public Choice Institutionalism Revisited. *American Political Science Review*, 107(4), 726-741. doi:10.1017/S0003055413000427
- ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Resenha da obra "Democracia e policentrismo do poder", de Murilo Gasparido. **Revista de Direito Internacional**. Vol. 17, N.1, ISSN 2237-1039. 2020
- ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. RBCS, Vol. 14, N.40, Jun 1999.
- BRASIL. **Lei n. 9795 de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1999.
- CAIRNEY, Paul.; Heikkila, Tanya; Wood, Matthew. **Making Policy in a Complex World. Elements in Public Policy**. Cambridge University Press. 2019. www.cambridge.org/9781108729109 DOI: 10.1017/9781108679053



- CAIRNEY, Paul. Multi-level Governance and Multi-centric Policymaking. In: Cairnelly, P. Understanding Public Policy: Theories and Issues. 2nd ed. **Red Globe Press**. 2020
- CONTEPELLI, Ernani. Policentrismo, governança climática e constitucionalismo global. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.14, n.1, 1º quadrimestre de 2019. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791
- DYE, Thomas, R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Universidade de Brasília. 3ª edição, 2014.
- FALLETI, T. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada**. *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.
- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". In: **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro 50(6):959-979, nov.-dez. 2016
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.**: Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1996.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>. Acesso em: 5.jan.2022.
- GASPARDO, Murilo. Democracia e policentrismo do poder. São Paulo: **Alameda**, 2016.
- HARAWAY, Donna. Antropoceno, Capitaloceno, Plantationoceno, Chthuluceno: fazendo parentes. **ClimaCom Cultura Científica** - pesquisa, jornalismo e arte | Ano 3 - N. 5 / Abril de 2016 / ISSN 2359-4705.
- HOORNBECK, John A. & PETERS, Guy B. Understanding policy problems: a refinement of past work, *Policy and Society*, (2017) 36:3, 365384, DOI: 10.1080/14494035.2017.1361631
- KINGDON, John W. Agenda setting. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public policy: the essential readings**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.
- KINGDON, J. W. **Como chega a hora de uma ideia?** In: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006a. V. 1. p. 219-225.
- KINGDON, J. W. **Juntando as coisas**. In: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006b. V. 1. p.225-247.
- LASWELL, Harold D. **The policy orientation**. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (Ed.). *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 102-120.
- LEFF, Enrique. **Complexidade, Interdisciplinaridade e Saber Ambiental**. In: Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais, PHILIPPI JUNIOR, Arlindo, TUCCI, C.E.M.,
- HOGAN, D.J., NAVEGANTES, Raul (editores), São Paulo: Signus, 2000.
- LATOUR, Bruno. Diante de Gaia: **Oito Conferências sobre a Natureza no Antropoceno**. São Paulo/Rio de Janeiro. Editora Ubu / Ateliê de Humanidades Editorial. 2020. 480pp. Coleção Exit.
- LATOUR, B. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. São Paulo: Editora 34, 1994.
- LOORBACH, Derk; FRANTZESKAKI, Niki; AVELINO, Flor. Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. **Annual Review of Environment and Resources** 2017 42:1, 599-626.
- MARKARD, Jochen; RAVEN, Bob; TRUFFER, Bernhard. Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects, **Research Policy**, Volume 41, Issue 6, 2012, Pages 955-967, ISSN 0048-7333, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.02.013>.

- OECD (2019), "**Making decentralisation work: A handbook for policy-makers**", in Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dd49116c-en>.
- ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Tradução livre. Estocolmo, jun. 1972.
- PEREIRA, Tony. **The transition to a sustainable society: a new social contract**. Environ Dev Sustain (2012) 14:273–281 DOI 10.1007/s10668-011-9321-9.
- PETERS, B. G. The problem of policy problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. (2005). 7, 349–370
- RAYMUNDO, Maria Henriqueta Andrade; BRANCO, Evandro Albiach; BIASOLI, Semíramis; SORRENTINO, Marcos; MARANHÃO, Renata Rozendo. **Caderno de indicadores de avaliação de políticas públicas de educação ambiental: processo de construção participativa e fichas metodológicas**. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. São José dos Campos – SP: INPE, 2019. 48p. Disponível em: <<http://mtc-m21c.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/mtc--m21c/2019/05.14.16.57/doc/publicacao.pdf>>
- RAYMUNDO, M. H. A.; BRANCO, E. A.; BIASOLI, S. Indicadores de Políticas Públicas de Educação Ambiental: Construção à luz do Tratado de Educação Ambiental para sociedades sustentáveis e responsabilidade global e da Política Nacional de Educação Ambiental. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, n. Número Especial, p. 337–358, 2018.
- RUIZ, Isabela & BUCCI, Maria Paula. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**. REI - Revista Estudos Institucionais. 5. 2019. 1142-1167. 10.21783/rei.v5i3.443.
- SPEETH, James Gustave. **The transition to a sustainable society**. Proc. Natl. Acad. Sci. USA. Vol. 89, pp. 870-872, February 1992. Colloquium paper.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas públicas. Brasília: **Enap**, 2006.
- SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3. Ed: São Paulo: Cengage Learning, 2019.
- SORRENTINO, Marcos; TRAJBER, Rachel; MENDONÇA, Patrícia; FERRARO JUNIOR, Luiz Antonio. Educação ambiental como política pública. **Educação e Pesquisa**, [S.L.], v. 31, n. 2, p. 285-299, ago. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-97022005000200010>.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.
- STEPHAN, M., MARSHALL, G., & MCGINNIS, M. (2019). **An Introduction to Polycentricity and Governance**. In A. Thiel, W. Blomquist, & D. Garrick (Eds.), *Governing Complexity: Analyzing and Applying Polycentricity* (Cambridge Studies in Economics, Choice, and Society, pp. 21-44). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108325721.002
- VESELÝ, Arnost. **Problem delimitation in public policy analysis**. *Central European Journal of Public Policy*, (2007). V 1, n1, 80–100.

