



Políticas públicas e educação ambiental: concepções e contextos nas pesquisas acadêmicas brasileiras

Ana Clara Nery-Silva¹
Luiz Carlos Santana²

Resumo: Este artigo resulta de investigação das políticas públicas de educação ambiental em dissertações e teses da área, enfocando-se suas etapas de elaboração e implementação. As análises se deram sobre pesquisas contidas no catálogo do projeto "EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL: análise da produção acadêmica (dissertações e teses)". Pesquisas em políticas públicas têm crescido consideravelmente nos últimos anos, ganhando espaço enquanto área do conhecimento. Mas, além de contribuições acadêmicas, podem auxiliar no entendimento de questões relativas ao próprio fazer político. Em menores proporções, contribuições são observadas nas pesquisas sobre políticas públicas de educação ambiental. Destaca-se a necessidade de explicitar quem são os atores envolvidos na institucionalização de uma política, bem como relações entre eles em diferentes contextos sociopolíticos. Ressalta-se a indispensabilidade das gestões participativas, com setores sociais interagindo constantemente, permitindo construções verdadeiramente democráticas.

Palavras-chave: Educação ambiental. Políticas públicas. Estado da arte.

Public politics and environmental education: concepts and contexts in Brazilian academic research

Abstract: This article results of research of public policies on environmental education in dissertations and theses in the area, focusing on up steps of development and implementation. The analysis is given on research contained in the catalog of the project "ENVIRONMENTAL EDUCATION IN BRAZIL: analysis of academic production (theses and dissertations)". Research in public policy have grown considerably in recent years, gaining space as an area of knowledge; but in addition to academic contributions, may help to understand issues of their own political development. In smaller proportions, contributions are observed in research on public policies for

¹ Bacharel e licenciada em Ciências Biológicas pela Unesp campus de Rio Claro e Mestre em Educação pela mesma instituição, atualmente atuo como professora da educação básica de ensino. E-mail: anaclara_nery@hotmail.com

² Graduado em Filosofia, Mestre e Doutor em Educação pela Universidade de Campinas - UniCamp, atualmente atuo como professor assistente da Universidade estadual paulista "Júlio de Mesquita Filho" Unesp campus Rio Claro. E-mail: luizcs@rc.unesp.br

environmental education. It is necessary to clarify who are the actors involved in the institutionalization of a policy and relations between them in different socio-political contexts. It is necessary too to understand the indispensability of participatory efforts with social sectors interacting constantly, allowing truly democratic construction.

Keywords: Environmental education. Public policies. Stat of art.

Primeiras considerações

As pesquisas centradas em políticas públicas têm crescido consideravelmente nos últimos anos, o que indica que o tema ganha, gradativamente, espaço enquanto área do conhecimento. O desenvolvimento de pesquisas consistentes sobre um determinado tema é um indicador de consolidação da referida área de conhecimento. Mas, para além de contribuições acadêmicas, tais pesquisas podem auxiliar no entendimento de questões teóricas e práticas relativas ao próprio fazer político.

Uma pesquisa em diferentes periódicos e livros pode resultar numa série de definições para o termo “políticas públicas”, propostas pelos diferentes autores da área. Aqui, os referenciais utilizados ajudaram a conceituar políticas públicas enquanto ações e escolhas governamentais (DYE, 1984) que se dão em diferentes níveis federativos (SOUZA, 2003, 2007), voltadas para setores específicos da sociedade (HÖFLING, 2001), e que se articulam com o planejamento mais amplo e, na medida do possível, global que a sociedade constrói para si (AZEVEDO, 2004).

Essas ações governamentais – que se materializam como leis, programas, projetos – estão de acordo com as diferentes formas, funções e opções ideológicas assumidas pelos dirigentes governamentais, em diferentes tempos históricos (GIRON, 2008; SANTOS, 1999). Além disso, há que se considerar que numa democracia representativa as opções dos dirigentes governamentais devem refletir as opções daqueles que os elegeram enquanto representantes.

Pesquisadores como Biasoli (2015) e Sorrentino (2011) propõem o entendimento das políticas públicas como ações não restritas apenas a escolhas governamentais, mas que podem emergir, também, do terceiro setor. Concorda-se, aqui, com a necessidade de se considerar a participação de atores/setores que não apenas os governamentais nos processos decisórios e de institucionalização das políticas públicas.

Apesar de concordar com os autores supracitados, considera-se que os organismos governamentais são os maiores responsáveis por cuidar, no que lhes couber enquanto

instâncias organizativas, para a institucionalização das políticas públicas e todo o processo envolvido:

Além do viés referente aos diferentes atores envolvidos, acata-se a relevância das proposições de Ball (1992, p.12), que define os processos de formulação de políticas públicas enquanto “espaço autorizado de demarcação de valores”, indicando fronteiras e limites e favorecendo que apareça certo conjunto de valores e significações. Tal constatação poderia apontar a importância de analisar e refletir sobre os contextos de todas as etapas pelas quais as políticas são institucionalizadas: formulação, implementação e avaliação.

Assim, a análise das políticas públicas, inclusive aquelas ligadas à educação ambiental, não pode deixar de tangenciar os diferentes grupos sociais e políticos envolvidos em sua formulação e implementação, bem como os contextos de relações de poder e controle que se entrelaçam com a validação de valores e com a construção de significados de uma política específica (FARIAS, 2008).

Para Oliveira e Carvalho (2012) os contextos de produção das políticas públicas evidenciam espaços de disputa entre projetos de sociedade almejados. Dessa maneira, estudar as políticas públicas seria uma forma de buscar respostas que, talvez, permitissem entender para quais problemas foram formuladas; que conflitos tentam resolver; qual a trajetória seguida nas diferentes etapas de sua institucionalização (elaboração; implementação; avaliação); qual o papel dos atores/indivíduos, instituições e grupos de interesse envolvidos nas decisões ou que poderão ser afetados por elas; bem como os processos em que assuntos privados tornam-se públicos e vice-versa (CAPELLA, 2006, 2007; SOUZA, 2003, 2007).

A área de políticas públicas está em constante expansão, razão pela qual definições conceituais e metodológicas para sua investigação encontram-se igualmente em formação. Isso tem gerado, nos últimos anos, diferentes pesquisas cujo objetivo é a discussão de questões epistemológicas e metodológicas (CAPELLA, 2006, 2007; HÖFLING, 2001; SOUZA, 2003, 2007), contribuindo, assim, para a construção e consolidação da área.

Outras pesquisas têm buscado a compreensão de diferentes questões nas políticas públicas que instituem as ações educativas no país (AZEVEDO, 2004; GIRON, 2008), ou que instituem, mais especificamente, a educação ambiental (BIASOLI, 2015; KAPLAN, 2011; LAYRARGUES, 2003; SILVA, 2014; SORRENTINO et al., 2005).

Ao tratar sobre a educação ambiental, Carvalho (2010) reforça a necessidade de que as análises sobre as políticas de educação ambiental não devem ser realizadas

desconsiderando o contexto de formulação das políticas educacionais no país. Ou seja: as políticas públicas sobre educação ambiental devem ser consideradas nos contextos nos quais as políticas públicas educacionais também têm sido institucionalizadas. Isso permitiria estabelecer relações entre os contextos, processos e intenções da institucionalização das políticas públicas dessas duas áreas.

Uma possível contribuição das pesquisas que enfocam as políticas públicas seria colaborar com a gestão pública, em suas várias esferas de governança. Notadamente, esse seria um contributo valioso no que concerne à educação ambiental, uma vez que as pesquisas geradas podem auxiliar na compreensão crítica da realidade, condição primordial para o amadurecimento dos debates que possibilitam a crítica e a tomada de decisões (FERRARO- JUNIOR, 2012).

Considerando-se o processo de consolidação do campo investigativo sobre o tema de políticas públicas e de políticas públicas de educação ambiental, além das possíveis contribuições ao próprio fazer político, o presente artigo busca explicitar elementos tidos como fundamentais ao se analisar dissertações e teses da área de educação ambiental cujo eixo investigativo radica nas políticas públicas, dando-se enfoque especial a dois dos processos relacionados à sua institucionalização: a elaboração e a implementação.

Para que esta análise fosse empreendida, realizou-se uma pesquisa do tipo estado da arte, também chamada de pesquisa do estado do conhecimento (FERREIRA, 2002) ou metapesquisa (KATO, 2014). A escolha desse referencial analítico vincula-se ao fato de este tipo de investigação permitir compreender conceitos e enfoques que têm sido descritos na produção dos conhecimentos acerca de determinada área.

Tais pesquisas são importantes na área educacional e, também, na de educação ambiental por pelo menos três motivos (NERY-SILVA, 2016): em primeiro lugar, pela sistematização de dados que permitem traçar panoramas gerais sobre a produção de pesquisas na área (CARVALHO; TOMAZELLO; OLIVEIRA, 2009; FRACALANZA et al., 2005; MEGID NETO, 2009).

Em segundo lugar, por permitirem que sejam configuradas características acerca de temáticas específicas na área (BITAR, 2010; KATO, 2014; PALMIERI, 2011; REIS, 2013; SOUZA, 2012; ZUPELARI, 2014). E, por fim, porque propiciam a sistematização de dados referentes a eventos científicos nos quais a produção de pesquisa da área tem sido debatida. No caso da educação ambiental, por exemplo, no Encontro de Pesquisa em Educação Ambiental (EPEA) (CAVALARI et al., 2006; FERRARO-JÚNIOR, 2012; GUIMARÃES, OLABARRIAGA, TONSO, 2009; KAWASAKI et al., 2009; RINK;

MEGID NETO, 2009; SANTANA, 2014). Além do EPEA, esse debate ocorre, também, em outros fóruns científicos, como no GT 22 da ANPED e nos encontros nacionais da ANPPAS.

Para que esta investigação se realizasse³, um conjunto de dissertações e teses constituinte do *corpus documental* foi analisado segundo o referencial de análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Para definição do corpo analítico tomou-se por base o catálogo resultante do projeto “A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL: análise da produção acadêmica (dissertações e teses)” (CARVALHO et al, 2013), conhecido por Projeto EArte⁴.

Desenvolvido de maneira interinstitucional, o referido projeto busca mapear as investigações acadêmicas (dissertações e teses) em educação ambiental produzidas no Brasil. Como produto desse mapeamento, constituiu-se um catálogo on-line, visando facilitar o acesso de outros pesquisadores aos materiais.

Á época da definição do *corpus documental* da pesquisa (2015) que resultou no presente artigo estavam disponíveis no catálogo teses e dissertação defendidas no Brasil entre os anos de 1981 e 2009. Nesse período, estavam disponíveis 2111 fichas produzidas pelos pesquisadores do EArte com informações sobre diferentes dissertações e teses em educação ambiental. Dentre estas, 104 foram classificadas pelos pesquisadores do referido projeto no Tema de estudo “Políticas Públicas em EA”. Tendo por norte a busca de dissertações e teses de educação ambiental que focassem os processos de elaboração e implementação de políticas públicas, foram encontradas 24 fichas.

A partir das 24 fichas resultantes, buscaram-se aquelas que tivessem por foco políticas públicas de educação ambiental delimitadas na esfera federal brasileira (como a Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA, por exemplo), sendo selecionadas 5 pesquisas, as quais foram integralmente lidas e analisadas.

Durante a leitura e análise dessas dissertações e teses, buscou-se identificar elementos que permitissem explicitar quais os atores/agentes/setores sociais e contextos sociopolíticos eram referenciados nessas produções acadêmicas quando se analisam os processos de elaboração e implementação de políticas públicas de educação ambiental. O

³A investigação aqui apresentada é parte de uma dissertação desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP *campus* de Rio Claro/ SP, defendida em 2015.

⁴O projeto é desenvolvido por grupos de pesquisa compostos por pesquisadores da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP – Campus de Rio Claro), Universidade de Campinas (UNICAMP – Campus de Campinas) e Universidade de São Paulo (USP – Campus de Ribeirão Preto). O acesso ao site do Projeto e seu catálogo é possível no endereço www.earte.com.br.

processo de avaliação das políticas públicas não foi encontrado com frequência suficiente para ser incorporado enquanto elemento de pesquisa nos textos lidos e, assim, não foi incluído nesta investigação.

Após a seleção dos documentos, o quadro 1 foi elaborado para facilitar a visualização de informações sobre os trabalhos que compuseram o *corpus documental* da pesquisa:

Quadro 1: Dados dos trabalhos selecionados para compor o *corpus documental* da investigação.

Código	Autor (a)	Título da pesquisa	IES	Ano	Objetivo da pesquisa
Tr. 1D⁵ - cód. 4424	Albuquerque Filho	A Educação Ambiental para a sustentabilidade dos recursos hídricos	UFSC	2003	Analisar a efetivação dos comitês de bacias hidrográficas, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos em esferas estaduais e municipais, vinculando-os à PNEA e ProNEA. Observar a ação da educação ambiental na efetivação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, ligados à Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)
Tr. 2D - cód. 4847	Mello	A questão do formalismo no discurso oficial da Educação Ambiental.	UTFPR	2001	Verificar a presença de “formalismo idealizado” no discurso oficial da educação ambiental, analisando e interpretando os Parâmetros curriculares nacionais (PCN) e a Lei 9.795/ 99, que regulamenta a PNEA, incluindo suas elaborações e implementações enquanto política pública.
Tr. 3D - cód. 6256	Palhano	Representações sociais de meio ambiente dos atores que atuam na formulação e execução das políticas de Educação Ambiental.	UFAM	2006	Analisar as concepções de meio ambiente nas políticas públicas de Educação Ambiental e nas representações de atores sociais que formularam e executam essas políticas em diferentes níveis federativos.
Tr. 4T - cód. 496	Tamaio	A política pública de educação ambiental: sentidos e contradições na experiência dos gestores/educadores da Diretoria de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente - gestão do governo Lula (2003-2006).	UNB	2007	Interpretar e problematizar as concepções de educação ambiental e sustentabilidade materializadas nos documentos oficiais através da ação de gestores/ educadores que formularam/ executaram as políticas públicas de educação ambiental da Diretoria de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente no primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006).
Tr. 5D - cód. 8144	Vasconcelos	O financiamento público da Política Nacional de Educação Ambiental: do veto do artigo 18 às novas estratégias de financiamento.	UNB	2008	Analisar as trajetórias do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), incluindo as alterações na sua elaboração, como o veto do artigo 18 (que instituiu seu financiamento) e as consequências para o financiamento da educação ambiental na implementação da PNEA com esse artigo vetado.

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

⁵ Propôs-se o uso da abreviação **Tr.** para indicar a palavra “Trabalho”, e as letras D e T para designar, respectivamente, dissertações ou teses. O código (cód.) refere-se à classificação no banco Earte.

Políticas públicas e educação ambiental no Brasil

Desde o início do convívio em sociedade, os seres humanos necessitaram estabelecer, para com seus pares, acordos que favorecessem a coexistência dentro de grupos sociais constituídos. As sociedades humanas se tornaram cada vez mais complexas e organizadas e, dessa forma, emergiu, também, a necessidade de acordos que são igualmente mais complexos.

Contratos relativos às esferas sociais e políticas se fazem necessários para que a sociedade se organize e os membros que dela participam possam conviver, na medida do possível, de maneira harmônica. Ressalta-se que, na diversidade de sujeitos e grupos que compõem a sociedade, tais contratos devem ser complexos, de maneira a não abarcar apenas os desejos e necessidades de apenas alguns grupos sociais.

Dada a necessidade de se formularem regras e normas de convivência, temos como decorrência a organização política da sociedade, incluindo-se a forma de políticas públicas, as quais regulamentam, inclusive, questões educativas e ambientais. Assim, os acordos resultantes de políticas públicas vêm se constituindo enquanto estratégias de e para organização social.

Autores como Kingdon (2003), Baumgartner e Jones (1993, 1999) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993), apresentados por Capella (2006), buscaram formular modelos analíticos que permitam compreender a elaboração, implementação e a avaliação enquanto processos de instituição de uma política pública⁶.

Concepções de políticas públicas e modelos analíticos ligados a elas são analisados por Frey (2000), o qual sugere que os atores e contextos sociopolíticos de institucionalização das políticas públicas estão dinamicamente relacionados. O autor sugere que tais relações são permeadas por diversos interesses que, quando são divergentes, podem levar a disputas de poder entre os diferentes atores. Por conta disso, “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, 2000, p.219).

Corroborando com tal perspectiva a contribuição de Ball (1992), que considera que nas últimas décadas do século XX e início do atual há um aumento considerável da influência de um pensamento neoliberal sobre a educação, que se reflete, especialmente, nas políticas públicas educacionais.

⁶ Estes autores propuseram, respectivamente, os modelos de *multiplestream* (múltiplos fluxos), *punctuatedequilibrium* (equilíbrio pontuado) e *advocacycoalitions* (coalizões de defesa).

Assim, tais políticas têm sido subordinadas à racionalidade econômica, que, por sua vez, deixa suas marcas nas políticas institucionalizadas: “a educação é (...) cada vez mais um assunto de comércio internacional” (BALL, 1992, p. 1108).

Dessa forma, nos modelos sugeridos para a análise da institucionalização, a política é considerada dinâmica e muitos elementos (atores, instituições e grupos de interesse envolvidos nas decisões ou que poderão ser afetados por elas, contextos sociais, econômicos e políticos, problemas ou conflitos que precisam ser resolvidos, relações entre assuntos privados e públicos) devem ser considerados.

Segundo Dye (1984), para compreender o processo de formulação, deve-se focar a montagem de uma agenda governamental; ou seja, a atenção dos formuladores de políticas a fim de que soluções para o problema eminente comecem a ser procuradas e a política pública comece a ser desenhada. Já na implementação sugere-se considerar a criação das burocracias que a institucionalizam, o arrecadamento de fundos que a tornem viável e o cumprimento das leis criadas.

Para tornar viável a institucionalização de uma política pública são necessárias diferentes etapas, que seguem uma hierarquia organizacional, com o planejamento contínuo de ações. Em âmbito federal, a política pública pode ter, em primeiro lugar, um marco estruturante, por exemplo, uma lei que institua seus princípios, incluindo-a no aparato constitucional do país.

Posteriormente, as ações podem ser organizadas na forma de programas que, por sua vez, se desdobram em projetos, que podem ter objetivos específicos, visando atingir diferentes setores sociais.

Se pensarmos na educação ambiental, a mesma estrutura acima pode ser observada quando se considera a Política Nacional de Educação Ambiental - PNEA, lei 9.695 (BRASIL, 1999). Isso, pois essa lei – marco legal da política – juntamente com outros aparatos legais, institucionalizam a educação ambiental no país.

Em 2002, o decreto 4.281 de 25 de junho, determinou que a gestão da PNEA seria de responsabilidade do Órgão Gestor, incumbido de “formular e implementar políticas de educação ambiental em âmbito federal, nos marcos legais da PNEA”, conforme citado por Tamaio (2007, p. 14).

Além disso, decretou-se que o Órgão Gestor ficaria a cargo dos Ministérios do Meio Ambiente e da Educação. Para tanto, esses dois Ministérios teriam diferentes departamentos responsáveis pela temática: no caso do primeiro, há a diretoria de Educação

Ambiental (DEA/MMA), enquanto no segundo a responsabilidade ficaria a cargo da Coordenadoria- Geral da Educação Ambiental (CGEA/MEC).

Por fim, o Programa Nacional de Educadores Ambientais (ProNEA)⁷ e o Programa de Formação de Educadores/as Ambientais (ProFEA – 2003/2004) seriam geridos pela Diretoria de Educação Ambiental e Coordenadoria Geral da Educação Ambiental, junto ao Órgão Gestor. Os programas têm objetivos diferentes relacionados ao mesmo tema, abrangendo diferentes públicos na busca pela efetivação dos princípios instituídos pela PNEA.

Concepções de políticas públicas

Buscar indícios sobre as concepções de políticas públicas presentes nos trabalhos da área seria uma das formas de contribuir para a construção de maior solidez teórico-epistemológica (SANTANA, 2014), bem como para práticas mais consistentes no processo de constituição política da educação ambiental.

A partir da leitura dos trabalhos que compuseram o *corpus* desta investigação, pode-se observar o aparecimento de dois elementos principais que denotam concepções de políticas públicas, que são as políticas públicas como estando a cargo dos gestores de governo, e a necessidade de uma gestão participativa na institucionalização das políticas públicas.

Políticas públicas a cargo dos gestores governamentais

Essa categoria foi criada a partir de fragmentos de textos nos quais se concordava que a política pública surge com base em decisões governamentais, sendo que no Tr.5D o referencial de Dye (1984) foi utilizado (p. 96), afirmando-se que por políticas públicas pode-se entender as ações e escolhas governamentais.

No Tr.3D o governo apareceu como peça importante nas políticas ao se referenciar o texto de Augusto (1989 apud PALHANO, 2006) no qual “o termo **políticas (...)** refere-se ao **conjunto de decisões do governo relacionadas umas com as outras**, com o objetivo de **alcançar fins estabelecidos por meio de ações programadas de maneira global**” (p. 40, grifo nosso). Compreenderam-se as ‘políticas’ como ‘políticas públicas educacionais’, assim interpretadas no contexto geral da pesquisa.

7 O ProNEA, apesar de receber o nome de “programa” é um marco estruturante da educação ambiental no país, inclusive sendo anterior à própria Política Nacional de Educação Ambiental. O mesmo foi elaborado e publicado inicialmente em 1994 sendo reformulado e republicado em 2005 (OLIVEIRA; CARVALHO, 2012).

No Tr.4T, encontrou-se que as políticas públicas são resultantes das opções que os governos fazem acerca de determinado tema. No caso, o fragmento discorre sobre a opção feita no tocante à questão ambiental:

Em entrevista concedida à agência Carta Maior, em 14 de novembro de 2006, [Jean-Pierre Leroy] não vê condições, no contexto atual, de barrar o avanço da destruição ambiental, pois **o tratamento dado pelo governo à questão ambiental foi totalmente secundário**. No seu entendimento, à exceção da Amazônia, não houve nenhuma sinalização de que o meio ambiente seria respeitado **no centro decisório do governo, ainda insensível à pauta ambiental**, que prossegue sendo tratada como elemento retardador do desenvolvimento, sobretudo quando se trata de projetos infraestruturais de grande impacto socioambiental. Dessa forma, pode-se conceber **que a visão dominante na estrutura de governo representou a materialização de uma ação política estruturante marcada por uma concepção neoliberal, integrada a um bloco hegemônico globalizado, no qual o governo se encontra inserido e negociando** (LIMA, 2002 apud TAMAIO, 2007, p. 36-37, grifo nosso).

Assim, compreendendo que as políticas públicas são resultado de escolhas governamentais contextualizadas, faz-se necessário observar a quem serve um dado governo e quem será afetado pelas opções definidas por ele.

Vale ressaltar que o excerto a “visão dominante no governo” deixou margem ao entendimento de que existiria mais de uma visão proveniente do setor governamental. Tal entendimento foi trazido mais adiante no mesmo texto: “Isso ocorreu porque **o governo não é sistema unívoco**, mas uma organização política viva com interações, encontros, desencontros, turbulências em que a ordem/desordem atua de forma simultânea e complementar” (Tr.4T, p. 115), permitindo compreender que as decisões cabem ao governo, mas este não é um sistema homogêneo, sendo, portanto, alvo constante da disputa dos diferentes grupos de poder.

As disputas que permeiam as políticas públicas podem se dar em pelo menos duas esferas: num primeiro plano, na disputa de interesses entre governo e sociedade, com a visão daquele sendo predominante sobre a visão desta; e, num segundo plano (coexistente com o primeiro), na relação de disputa entre os agentes do próprio governo, que possuem opções ideológicas que podem ser divergentes entre si e que entram em embate para se materializarem nas políticas públicas a serem instituídas.

Uma perspectiva também encontrada nos trabalhos analisados foi aquela em que se relacionou governo e Estado, em sua concepção de entidade de formação maior da federação, no fazer das políticas públicas. Tanto no Tr.4T como no Tr.5D esses dois agentes apareceram, concomitantemente, no estabelecimento das políticas públicas:

Desse modo, entende-se que esse **programa de política pública** da DEA representa parte de um processo histórico de construção e **institucionalização da educação ambiental nas políticas do Estado e na sociedade brasileira** (Tr.4T, p. 15).

Uma **política pública de meio ambiente de governo no âmbito do Estado brasileiro** – aquela que nomeia propriamente o meio ambiente como seu objeto – começou em 1973, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). A SEMA surgiu em pleno regime ditatorial, como compromisso assumido na Conferência de Estocolmo (1972). Depois, foi fortalecida como órgão federal mediante a Lei nº 6.938/81, que definiu os marcos legais e os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (...) (Tr.4T, p. 33).

Para Bernardo (2001), **política pública representa fazer opções, tomar decisões e implementar ações**. Para a autora, as formas atuais dessa operação são influenciadas “pela mudança de várias ordens no **Estado** e pelo surgimento e crescimento de **novos atores e dinâmicas públicas na sociedade**, que interferem em **níveis de atuação** antes vistos como áreas autônomas de **governos**” (p. 49) (Tr.4T, p. 40-41).

Um **desafio** presente para o **estabelecimento de políticas públicas** é a relação entre **políticas de Estado e políticas de governo**. (...) O governo (governantes) é eleito democraticamente com o voto da maioria e desta forma ocupa o Estado em uma dada fração de tempo, **imputando a esse sua ideologia**, expressa no seu plano de governo. Sua temporalidade é medida em anos, mandatos, tendo um horizonte de curto e, no máximo, médio prazo de atuação.

Todavia equilibrar essa equação – tempo de Estado e governos (governantes) – é fundamental para a real efetivação das políticas públicas, ou seja, **políticas que tragam** (para o Estado) a **emergência e demandas** dos diversos grupos sociais (**por meio dos planos de governo**) e que consigam respondê-las, mesmo que para isso seja necessária uma atuação de longo prazo, para além dos mandatos (ação do Estado) (Tr.5D, p. 99, grifo nosso).

Nos excertos apresentados, destacam-se as possibilidades de políticas estabelecidas em um determinado governo – ou seja, em um determinado momento histórico e refletindo uma determinada opção ideológica –, serem incorporadas aos poucos na estrutura do Estado, transformando-se em políticas públicas inseridas no contexto mais geral da sociedade e perdurando por mais do que alguns anos de mandato.

O Tr.5D também trouxe fragmentos que permitiram compreender o Estado como responsável pelas políticas públicas, como no que segue “(...) embora as **políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado**, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas (...)” (p. 97, grifo nosso). Ou ainda no fragmento:

Considerando **as políticas públicas como uma das formas de materialização da ação estatal**, verificamos que **as características do Estado brasileiro são automaticamente transferidas para estas políticas**, contribuindo para a prestação de serviços de baixa qualidade, para a ineficiência em garantir igualdade de condições aos cidadãos,

sobretudo na fase de formação destes enquanto sujeitos.(...) Esse descrédito tende a gerar um fenômeno de distanciamento da sociedade para com as questões públicas, de todos (p. 180, grifo nosso).

Tal perspectiva pode ser interpretada no sentido de que o autor do trabalho compreenda as políticas públicas a partir da transição entre políticas governamentais, que são normalmente transitórias, para políticas estatais, que se inserem no cerne político e perduram por mais anos, sobrevivendo a diferentes mandatos governamentais. Os trabalhos reforçaram, ainda, a necessidade de uma gestão participativa na institucionalização das políticas públicas, que discorreremos a seguir.

Políticas públicas e a gestão participativa

Além da função do governo e do Estado enquanto provedores das políticas públicas, 80% (quatro dos trabalhos) reforçaram a necessidade de que outros atores sejam convocados a participar das etapas de elaboração e implementação das políticas públicas.

Além de ser um assunto cada vez mais recorrente entre pesquisadores nos espaços de debate (como no Grupo de Discussão de Pesquisa (GDP) de Políticas Públicas e Educação Ambiental do Encontro de Pesquisa em Educação Ambiental – EPEA (2015), diversos trabalhos de autores da área têm apontado a necessidade de gestões mais participativas na construção de políticas públicas, especialmente educacionais e, também nas políticas públicas de educação ambiental (BIASOLI, 2015; LIMA, 1999, 2011; SORRENTINO, 2011; SORRENTINO, FERRARO-JUNIOR, 2011).

No Tr.1D, por exemplo, foram elaboradas considerações sobre as necessidades desse tipo de gestão na institucionalização de políticas públicas:

As políticas públicas são criadas para a promoção do bem-estar social. E elas são públicas. Pertencem à sociedade, assim como as leis. O distanciamento histórico da cidadania, as **dificuldades de aproximação entre o poder público e sociedade**, criadas pelas próprias instituições governamentais e a debilidade da cidadania **participativa fizeram o estado brasileiro tomar conta das políticas públicas como coisa própria e das leis nacionais como instrumento de poder e controle sobre a sociedade.** O poder emana do povo e contra o povo é exercido?! Cidadania é conquista da sociedade. Dia-a-dia na construção da cidadania participativa (p. 14, grifo nosso).

Para o autor, as políticas públicas não devem refletir apenas as opções ideológicas dos gestores governamentais, mas devem ter por perspectiva o bem-estar social/coletivo. Do mesmo modo, as políticas públicas não deveriam ser, segundo o autor, apenas

instrumentos normatizadores da sociedade, que, de maneira incoerente, muitas vezes não tem seus interesses atendidos pelas políticas públicas criadas.

No Tr.5D sugeriu-se a incorporação dos desejos da sociedade, principalmente dos excluídos, nas políticas públicas criadas:

(...) as ações governamentais devem ser elaboradas para a sociedade e, acima de tudo, com a sociedade, ou seja, devem ser concebidas levando em conta os desejos da coletividade, principalmente dos grupos excluídos, no sentido de promover o bem-estar social. Para tal, faz-se necessário **o estabelecimento de canais e espaços que promovam o diálogo para a efetiva participação da sociedade** – organizada em grupos de interesse – **na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas** (p. 97, grifo nosso).

Para que os desejos e interesses da sociedade sejam incorporados faz-se necessário que canais de comunicação sejam estabelecidos entre esta e os gestores governamentais, canais que podem se configurar como comissões, conselhos e comitês, por exemplo.

No mesmo trabalho, foram encontrados outros fragmentos sobre a coletividade na dimensão pública, ao citar, por exemplo, Guareschiet al. (2004) (apud VASCONCELOS, 2008):

(...) políticas públicas são o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público (GUARESCHI et al. 2004, p. 180 apud VASCONCELOS, 2008, p. 97, grifo nosso).

Ainda neste trabalho, foram feitas considerações sobre a necessidade de se compreender o termo “público” que vem junto às políticas. Referenciando Pereira (1994) (apud VASCONCELOS, 2008):

(...) o termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, **sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses**. Portanto, embora as **políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado**, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e **devendo**) **ser controladas pelos cidadãos**. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos (PEREIRA, 1994, p.17) (p. 97, grifo nosso).

Dessa forma, as políticas públicas não deveriam atender apenas aos interesses dos gestores públicos, mas deveriam ser propostas pelos cidadãos. O que, em teoria, já deveria ser possível numa democracia representativa, mas acaba não sendo o que, de fato, acontece. Assim, é necessário, numa sociedade que se pretenda democrática, fortalecer os

mecanismos de maior participação social na definição e implementação das políticas públicas.

Considerações Finais

Ao fim do percurso analítico aqui empreendido, destaca-se que há um crescimento considerável nas pesquisas em políticas públicas nos últimos anos, permitindo que, gradativamente, as políticas públicas ganhem espaço enquanto área do conhecimento. E isso, de acordo com Santana (2014), seria bastante positivo, uma vez que contribuiria para conceder maior solidez teórico-epistemológica à área.

Observa-se que os gestores governamentais aparecem nas pesquisas analisadas como principais atores/agentes sociais responsáveis pela institucionalização das políticas públicas, tanto no que diz respeito à sua elaboração, como quanto à sua implementação. Porém, como vivemos numa democracia representativa, esses gestores governamentais não devem ser considerados como os únicos responsáveis por isso e nem devem ter apenas seus interesses e opiniões considerados quando a política for institucionalizada.

Para além de contribuições acadêmicas, as pesquisas aqui analisadas sustentaram a ideia de que investigações na área podem, ainda, auxiliar no entendimento de questões teóricas e práticas do próprio fazer político. Isso pode, inclusive, auxiliar gestores públicos na elaboração das políticas públicas, que, no caso desta pesquisa, vinculam-se à área de educação ambiental.

Os textos analisados ressaltaram a necessidade de uma gestão pública mais participativa, trazendo, então o grande desafio para os gestores públicos e aqueles que os elegeram: a concretização de espaços de diálogo que permitam que os interesses sociais sejam, de fato, refletidos nas políticas públicas institucionalizadas. É preciso que as camadas sociais potencialmente afetadas por essas políticas sejam consultadas: que se convoquem os cidadãos para construir a cidadania!

Ou, como já foi proposto por Oliveira e Carvalho (2012) sobre a formação de professores em educação ambiental, é preciso que se comece a construir as políticas públicas educacionais junto aos educadores ou àqueles que estão diretamente envolvidos em sua formação.

E, mais ainda: é preciso que esses grupos sociais diversos sejam convidadas a construir e implementar tais políticas. É preciso, igualmente, criar mecanismos de efetivo controle social sobre as políticas públicas institucionalizadas. Sem a avaliação do que foi institucionalizado não haverá como saber o que deu certo e o que falhou. E, sem isso,

muito pouco se contribuirá, de fato, para a construção de uma educação e de uma sociedade ambiental e humanamente mais sustentável.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. 3a ed., v. 56. Campinas: Autores Associados, 2004. (Polêmicas do Nosso Tempo)

BALL, Stephen. The policy process and the process of policy. In: BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. (orgs). **Reforming education and changing school: case studies in policy sociology**. London/ New York: Routledge, 1992, p. 6-23.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BIASOLI, Semíramis Albuquerque. **Institucionalização de políticas públicas de educação ambiental: subsídios para a defesa de uma política do cotidiano**. 2015. 226p. (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2015.

BITAR, Alison Lulu. **Pesquisa em educação ambiental: a atividade de campo em teses e dissertações**. 172f. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.

BRASIL. **Lei 9.795 de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm. Acesso em: 10 de março de 2016.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. O papel das ideias na formulação e políticas públicas. In: Encontro de administração pública e governança. – ENAPEG, 2006, São Paulo. **Anais... São Paulo: Associação Nacional de Pesquisa em Administração**, 2006.

_____. Perspectivas teóricas sobre os processos de formulação de políticas públicas. In: HOCKMAN, G.; ARTECHE, M.; MARQUES, E. (org). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007, p. 87-122.

CARVALHO, Luiz Marcelo. Políticas públicas em educação ambiental no contexto da Conferência Nacional de Educação: CONAE 2010. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. especial, set./ 2010, p. 3-37.

CARVALHO, Luiz Marcelo; TOMAZELLO, Maria Guiomar Carneiro; OLIVEIRA, Haydée. Pesquisa em educação ambiental: panorama da produção brasileira e alguns de seus dilemas. **Cad. Cedes**. Campinas, vol. 29, n. 77, p. 13-27, jan./abr. 2009.

CARVALHO, Luiz Marcelo; MEGID NETO, Jorge; CAVALARI, Rosa Maria Feiteiro; SANTANA, Luiz Carlos; SUMI, Clarice Kawasaki; et al. A educação ambiental no Brasil: análise da produção acadêmica – teses e dissertações. CNPq: **Relatório Científico**. Rio Claro, UNESP – Rio Claro, UNICAMP, USP – Ribeirão Preto, 2013.

CAVALARI, Rosa Maria Feiteiro; SANTANA, Luiz Carlos; CARVALHO, Luiz Marcelo. Concepções de Educação e Educação Ambiental nos Trabalhos do I EPEA. **Pesquisa em Educação Ambiental**, v. 1, n. 1, p. 141-173, 2006.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

FARIAS, Carmen Roselaine. **A produção da política curricular nacional para a educação superior diante do acontecimento ambiental: problematizações e desafios**. 2008. 215 p. Tese (Doutorado em Educação). São Carlos: UFSCar, 2008.

FERRARO-JUNIOR, Luiz Antonio. Dialogar e digladiar: entre a conflagração e a contribuição do campo da pesquisa sobre políticas públicas de educação ambiental. **Pesquisa em Educação Ambiental**, v. 07, n. 02, p.133- 145, 2012.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da arte”. **Educação e Sociedade**, ano XXIII, nº 79, p.257-272, ago./ 2002.

FRACALANZA, Hilario et al. Educação Ambiental no Brasil: panorama inicial da produção acadêmica. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências – ENPEC, 5, 2005, Bauru. **Anais...** Bauru: Associação Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências, 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n, 21, p. 211-259, jun./ 2000.

GIRON, Graziela Rosetto. Políticas públicas, educação e neoliberalismo: o que isso tem a ver com cidadania? **Revista de Educação PUC-Campinas**. Campinas, n. 24, p. 17-26, junho 2008.

GUIMARÃES, Mauro; OLABARRIAGA, Nery; TONSO, Sandro. A pesquisa em políticas públicas e educação ambiental. **Pesquisa em Educação Ambiental**, v. 4, n. 2, p. 215- 227, 2009.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado das políticas (públicas) sociais. **Cad. Cedes**. Campinas ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov./ 2001.

KAPLAN, Leonardo. **Análise crítica dos discursos presentes nos documentos que definem a política de educação ambiental no Brasil**. 2011. 369p. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

KATO, Danilo Seithi. **O conceito de "ecossistema" na produção acadêmica brasileira em educação ambiental: construção de significados e sentidos**. 2014. 233 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2014.

KAWASAKI, Clarisse Sumi; CARVALHO, Luiz Marcelo de; ROSA, Antonio Vitor et al. A pesquisa em educação ambiental nos EPEAs (2001- 2007): a natureza dos trabalhos, contextos educacionais e focos temáticos. **Pesquisa em Educação Ambiental**, v. 04, n. 02, p. 147- 163, 2009.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Políticas públicas para a educação ambiental no processo de gestão ambiental participativa: atores sociais para a construção da sociedade justa e sustentável. In: LOUREIRO, C. F. B. (Org.) **Cidadania e meio ambiente**. Salvador: CRA. p. 59-71. 2003.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. Questão ambiental e educação: contribuições para o debate. **Ambiente e Sociedade**, ano 2, n. 5, jul./dez, 1999.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. Crise ambiental, educação e cidadania: os desafios da sustentabilidade emancipatória. In: CASTRO, R. S.; LAYRARGUES, P. P.; LOUREIRO, C. F.B. (org). **Educação Ambiental** – repensando o espaço da cidadania, 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 115-148.

MEGID NETO, Jorge. Educação ambiental como campo de conhecimento: a contribuição das pesquisas acadêmicas para sua consolidação no Brasil. **Pesquisa em Educação Ambiental**, vol. 4, n. 2, p. 95-110, 2009.

NERY-SILVA, Ana Clara. Agentes/atores envolvidos na institucionalização de políticas públicas de educação ambiental no Brasil e a necessidade do diálogo entre eles. **Cadernos CIMEAC**, v. 6. n. 1, p. 65-90, 2016.

OLIVEIRA, Maira; CARVALHO, Luiz Marcelo. Políticas públicas de formação de professores e de educação ambiental: possíveis articulações. **Revista contemporânea de Educação**, v. 7, n. 14, p. 252- 275, ago/dez, 2012.

PALMIERI, Maria Luiza. **Os projetos de educação ambiental desenvolvidos nas escolas brasileiras: análise de dissertações e teses**. 2011. 189f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A economia e a política do Plano Real. **Revista de Economia Política**, v. 14, n.4, p.129-149, 1994.

REIS, Daniele Aparecida dos. **Compreensões elaboradas pelo campo da educação ambiental sobre o tema mudanças climáticas**: análise de dissertações e teses brasileiras. 2013. 217f. (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

RINK, J.; MEGID NETO, J. Tendências dos artigos apresentados nos encontros de pesquisa em educação ambiental (EPEA). **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.25, n.03, p.235-263, dez/. 2009.

SANTANA, Luiz Carlos. Pesquisa em Educação Ambiental e Políticas Públicas: Apontamentos e memórias de um processo. **Pesquisa em Educação Ambiental**, v. 09, n. 01, p. 156-168, 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré- contratualismo e o pós- contratualismo. In: HELLER, A. ET AL (orgs). **A crise dos paradigmas sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999, p. 33 – 75.

SILVA, Kleiton Bueno Bezerra da. **A institucionalização do Programa de Juventude e Meio Ambiente**: movimentações de uma política na agenda governamental, 2014. 130 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2014.

SORRENTINO, Marcos, TRAJBER, Rachel; FERRARO-JUNIOR; Luiz Antonio. Educação ambiental como política pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago, 2005.

SORRENTINO, Marcos. Desenvolvimento sustentável e participação: algumas reflexões em voz alta. In: CASTRO, R. S.; LAYRARGUES, P. P.; LOUREIRO, C. F.B. (orgs). **Educação Ambiental** – repensando o espaço da cidadania. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 19-25.

SORRENTINO, Marcos; FERRARO - JUNIOR, LuizAntonio. Imaginário político e colonialidade: desafios à avaliação qualitativa das políticas públicas de educação ambiental. **Ciência & Educação**, v. 17, n. 2, p. 339-352, 2011.

SOUZA, Celina de. “Estado do campo” da pesquisa em Políticas públicas no Brasil. **RCBS**, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev./2003.

_____. Estado da arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCKMAN, G.; ARTECHE, M.; MARQUES, E. (org). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007, p. 65-86.

SOUZA, Heluane Aparecida Lemos de. **A “ética ambiental” na produção teórica (dissertações e teses) em educação ambiental no Brasil**. 2012. 200p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2012.

TAMAIIO, Irineu. **A política pública de educação ambiental**: sentidos e contradições na experiência dos gestores/educadores da Diretoria de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente - gestão do governo Lula (2003-2006). 2007. 176p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – CDS, UNB, Brasília, 2007.

VASCONCELOS, João Paulo Sotero de. **O financiamento público da Política Nacional de Educação Ambiental**: do veto do artigo 18 às novas estratégias de financiamento. 2008. 236 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – CDS, UNB, Brasília, 2008.

ZUPELARI, Maria Fernanda Zanatta. **O debate modernidade/ pós-modernidade e a crise socioambiental**: um estudo sobre teses e dissertações brasileiras em Educação Ambiental. 2014. 165 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2014.

Submetido em: 30-03-2016.

Publicado em: 31-08-2016.