

Da pedagogia à política e da política à pedagogia: uma abordagem sobre a construção de políticas públicas em educação ambiental no Brasil

From pedagogy to policy and from policy to pedagogy:
an approach on the construction
of environmental education public policies in Brazil

Daniel Fonseca de Andrade^{1,2} · Andrea Quirino de Luca² ·
Maria Castellano² · Cintia Guntzel Rissato² · Marcos Sorrentino²

Resumo: A educação ambiental brasileira demonstra uma evolução que se reflete no nível de organização da mesma dentro do país, passando de um contexto de ações pontuais espacial e temporalmente, para o estabelecimento de parcerias não formais (redes) e organização de projetos e programas. Considera-se aqui, no entanto, que é necessário que se produza um novo momento, no qual as diversas iniciativas desenvolvidas consigam instigar, em seu território, a consolidação de políticas públicas de educação ambiental. O presente trabalho aproxima a educação ambiental das teorias de políticas públicas e propõe um modelo que visa colaborar com a construção de políticas públicas em educação ambiental a partir do viés da participação e do diálogo, conforme sugerem vários documentos da educação ambiental brasileira e internacional.

Palavras-chave: Educação ambiental. Diálogo. Comunidade interpretativa. Política pública. Modelo de análise.

Abstract: Brazilian environmental education demonstrates an evolution which is reflected in its level of organization within the country, from spatially and temporally limited actions to the development of informal partnerships (networks) and the organization of environmental education projects and programs. It is considered in this paper that there is the need for a new level of action, in which such several initiatives are able to prompt the consolidation of public environmental education policies. This paper approaches environmental education through public policy theories and proposes a model that aims to collaborate with the construction of environmental education public policies from the viewpoint of participation and dialogue, as suggested by several Brazilian and international environmental education documents.

Key-words: Environmental education. Dialogue. Interpretative community. Public policy. Model of analysis.

¹ Centro Universitário Barão de Mauá, Rua Ramos de Azevedo, 423, Jardim Paulista, CEP 14090-180, Ribeirão Preto, SP, Brasil. E-mail: <dfa@netsite.com.br>

² Laboratório de Educação e Política Ambiental (OCA), Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo (USP), Piracicaba, SP, Brasil.

Introdução

A idéia moderna da racionalidade global da vida social e pessoal acabou por se desintegrar numa miríade de mini-racionalidades ao serviço de uma irracionalidade global, inabarcável e incontrollável. É possível reinventar as mini-racionalidades da vida de modo a que elas deixem de ser partes de um todo e passem a ser totalidades presentes em múltiplas partes. É esta a lógica de uma possível pós-modernidade de resistência. (SANTOS, 1999, p. 102)

As grandes questões com as quais a humanidade precisa lidar no mundo contemporâneo passam, de alguma forma, pela ideia explicitada por Santos (1999) sobre essa miríade de minirracionalidades a serviço de uma irracionalidade global. O individualismo; o consumismo; a sensação de falta de tempo; o sentimento de não-identidade e não-pertencimento a um grupo, comunidade ou lugar; a impotência frente às dimensões dos problemas em um mundo globalizado; são questões que se inter-relacionam como decorrência das transformações socioculturais ocorridas nos séculos XX e XXI. Essas, por sua vez, impactam e são impactadas pela economia, o meio ambiente, a política e a ética. As transformações de modos de vida e de valores em velocidade e escalas sem precedentes causam crises que vão dos níveis mais pessoais ao planetário.

Se nossas sociedades estão em crise; e se – mesmo estando cientes de que estamos imersos em modos de vida que, em escala global, se configuram como um todo irracional – não conseguimos mudar os rumos de nossas vidas de modo a fazê-las convergir para uma racionalidade global; o que deve ser revisto? Como poderíamos nos reestruturar para viver, como indivíduos e como sociedade, de modo diferente?

Certamente, existem respostas individuais ou pontuais para as perguntas acima. Entretanto, elas, provavelmente, se encontram no plano de minirracionalidades que, isoladamente, têm pouco poder de promover a transição para uma “pós-modernidade de resistência” – que resista a essa irracionalidade global, que a enfrente e conduza as sociedades para uma racionalidade global. E, nesse sentido, muitas outras minirracionalidades, provavelmente, precisam, de fato, ser reinventadas. Considerando ambas as possibilidades, tomamos aqui, como hipótese, que parte das respostas às questões colocadas acima passa pelo processo de se buscar o redescobrimento e a reinvenção de minirracionalidades locais orientadas para sociedades que sejam sustentáveis nas diversas dimensões da vida; e de potencializar sua convergência para uma racionalidade global.

Esse redescobrimento e reinvenção de minirracionalidades podem emergir pela reflexão crítica das transformações sociais, culturais e ambientais, por meio de processos educadores que instiguem os movimentos de resistência a se articular e a construir políticas públicas (PP) que sinalizem respostas às inquietações sociais decorrentes dessas transformações abruptas de nossas sociedades. A construção de políticas públicas pode, portanto, ser uma forma de ampliar a escala de esforços e respostas individuais ou pontuais, fazendo convergir novas ideias, culturas e modos de vida para racionalidades (e não para irracionalidades) em escalas maiores que as de seu local de origem.

Para o universo da Educação Ambiental (EA), que é o foco do presente trabalho, a aproximação com processos de políticas públicas se justifica pela constatação de que uma somatória de iniciativas educativas, predominantemente desenvolvidas no âmbito privado, não

será capaz de reverter o quadro grave de insustentabilidade existente atualmente (ANDRADE; SORRENTINO, 2013). Faz-se necessária, portanto, a “incorporação da ação política para a formação de responsabilidade pelo planeta” (ANDRADE; SORRENTINO, 2013, p. 215).

No entanto, o envolvimento de educadores e educadoras ambientais com políticas públicas descortina uma série de novos desafios, uma vez que, em geral, esse tema não está incorporado em seus processos de formação (SORRENTINO; NASCIMENTO, 2009-2010).

Dentro desse contexto, os objetivos do presente artigo são: (a) propor que os processos de construção de PP de EA tenham um caráter cíclico e incorporem práticas pedagógicas pautadas na participação e no diálogo; e (b) sugerir um modelo que facilite a visualização das possíveis formas de apropriação teórica e prática dessa proposta.

Políticas públicas: alguns fundamentos teóricos

As políticas públicas surgiram na primeira metade do século XX quando, no período entre guerras e em decorrência da derrocada neoliberal, houve uma demanda crescente pela atuação do Estado para regular a vida social e a economia. Com o tempo, essa função foi se concretizando por duas formas: pela criação de leis para direcionar as iniciativas econômicas e pela participação direta do Estado sobre a economia, com a criação de empresas estatais. Começaram a surgir as políticas governamentais, posteriormente compreendidas como políticas públicas (HEIDEMANN, 2009).

Diante dessa nova realidade, o papel do governo extrapolou a gestão da própria estrutura administrativa e passou a lançar foco na solução ou melhora de problemas sociais globais ou setoriais. Consequentemente, as repartições públicas tornaram-se, também, prestadoras de serviços, o que trouxe maior cobrança quanto à eficácia social do governo (HEIDEMANN, 2009).

Portanto, a noção de políticas públicas nasceu associada à atuação exclusiva do Estado e de governos, por meio de processos restritos a sua burocracia (SALM, 2009). Essa conformação, conhecida, atualmente, por Administração Pública Antiga³ (DENHARDT; DENHARDT, 2000), passou por transformações ao longo da segunda metade do século XX, que trouxeram implicações práticas e também suscitaram disputas no campo teórico.

Na prática, críticas em relação à ineficiência da administração pública, seu tamanho e sua centralização quanto aos rumos do Estado levaram ao surgimento de uma nova concepção de administração pública, que, basicamente, demandou a incorporação de práticas de gerenciamento privadas pelo Estado. Em tal paradigma, o Estado deveria ser gerenciado como uma empresa, buscando eficiência e uma máquina mais enxuta, por meio de privatizações. Essa tendência é conhecida internacionalmente como a Nova Gestão Pública⁴ (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Começaram a surgir, então, instituições privadas (associações, empresas concessionárias, ONG etc.) com a finalidade de atuar de forma compartilhada na construção do bem comum (HEIDEMANN, 2009; RAMOS, 2009; SALM 2009). Para essas instituições, o Estado não é

³ Old Public Administration (tradução nossa).

⁴ New Public Management (tradução nossa).

mais capaz de prover seus serviços e produzir o bem público de forma satisfatória, em quantidade e qualidade. Elas atuam de formas variadas, que podem se dar em parceria com o poder público ou, ainda, individualmente (HEIDEMANN, 2009; KEHRIG, 2006).

No campo teórico, o conflito estabelecido por essas duas tendências de administração pública divide aqueles que reconhecem a capacidade e defendem a exclusividade do poder público na construção do bem comum; e, do outro lado, os que defendem a abertura desses processos a outros atores.

Para Ramos (2009), este conflito se origina nos pressupostos que embasam as opiniões de ambos os extremos. Segundo o autor, a leitura da exclusividade do Estado parte de uma compreensão da realidade, herdeira do cartesianismo, que a considera como assentada sobre um caminho único, inexorável, a ser seguido, típico da modernidade (a irracionalidade global abordada acima). Em um arranjo social caracterizado por essa compreensão, o indivíduo ou coletividade são abstrações, “reduzido[s] a um mero componente duma estrutura social abrangente e determinística” (REZENDE, 2009, p. 83), e a produção do bem comum fica restrita à burocracia (SALM, 2009).

Já aqueles que se afiliam aos princípios da participação compreendem a realidade de maneira complexa e permeada por possibilidades objetivas, ou seja, possibilidades reais de ocorrência dentre um rol de alternativas. Com isso, o futuro não está dado, mas inserido em um horizonte de possibilidades múltiplas (RAMOS, 2009). Aqui se reconhece o “valor intrínseco de cada forma concreta e objetiva da vida humana – individual e associada” (REZENDE, 2009, p. 80) e, portanto, valoriza-se a articulação de forças da sociedade para a produção do bem público (SALM, 2009).

Permeando as diferenças postas acima, está uma transformação na compreensão daquilo que é “público”. Como demonstra Keinert (2000), a noção de público se transmutou de uma percepção que o associava ao espaço institucional restrito e delimitado ao Estado, para uma mais ampla e fluida, relacionada a um valor de coisa pública que é compartilhado socialmente. Assim, o espaço público se transforma em uma zona de tensão e precisa ser construído no dia a dia. Neste contexto, a ampliação da democracia fica fortemente atrelada ao desenvolvimento da cidadania.

Entretanto, a Nova Gestão Pública também merece críticas e se mostra insuficiente como conformação do Estado para a gestão de um território. As contradições que se colocam entre seus princípios (redução do Estado e de seu poder coordenador de políticas públicas, privatizações etc.) e a promoção dos valores constitucionais e democráticos (DENHARDT; DENHARDT, 2000) levantam questionamentos que não podem ser ignorados. Como os autores apontam, a combinação entre o público e o privado pode levar a formatos que ameaçam pilares fundamentais de uma democracia, como justiça, representação e participação.

Nesse contexto, Denhardt e Denhardt (2000) sugerem uma nova mudança de paradigma para a administração pública, desta vez centrando seus esforços na cidadania, na cidadã, no cidadão e no interesse público. O Novo Serviço Público⁵, como estes autores nomeiam sua proposta, desloca o governo da função de controlar e direcionar os rumos do Estado para a de mediar processos de interação, entre vários atores, a respeito das questões e problemas públicos. Nesse processo, o papel predominante do Estado se torna o de garantir que tanto os

⁵ New Public Service (tradução nossa).

processos públicos quanto os seus resultados sejam consistentes com os princípios democráticos de equidade e justiça. Assim, mantém-se a perspectiva da participação, destacada acima, porém reconhecendo o Estado com um papel diferenciado.

O presente trabalho se insere nessa perspectiva, na busca de caminhos para a elaboração de políticas públicas por meio do diálogo, visando à participação social ao longo de todo o percurso e à formação de decisões e ações sinérgicas entre o Estado e outras forças da sociedade. Não se cogita aqui, portanto, a exclusão ou a substituição do Estado ou governos desses processos. Ao contrário, considera-se que a presença do Estado é fundamental “para preservar o espaço público em um contexto institucional bem mais complexo” (KEINERT, 2000, p. 92). O que se propõe é a sua reconfiguração e fortalecimento (HEIDEMANN, 2009) por meio da participação democrática de outros atores.

Essa busca pela parceria com o Estado é, de qualquer forma, fundamental, já que só ele pode conferir legitimidade, universalidade e capacidade coercitiva às políticas públicas (DYE, 2009): a legitimidade atribuída pelo Estado se dá pela noção de obrigatoriedade legal e necessidade de lealdade dos cidadãos; a universalidade, por se referir a todas as pessoas da sociedade; e a capacidade coercitiva pelo fato de se permitir a punição aos seus violadores. Isso justifica as disputas de vários grupos para transformar suas preferências em políticas públicas assumidas pelo Estado.

As variadas compreensões vistas acima acerca da relação entre o Estado e os processos de políticas públicas já indicam a diversidade e a complexidade desse tema. Em termos conceituais, essa diversidade se transforma, então, em uma polissemia. Dependendo do olhar aplicado a um processo de política pública, da amplitude de recorte do objeto a ser analisado (HEIDEMANN, 2009; RODRIGUES, 2010) ou, ainda, da compreensão dos autores acerca da exclusividade da participação do Estado na sua formulação, surgirão diferentes maneiras de se explicar o conceito de políticas públicas, como é demonstrado por Bernardoni, Souza e Peixe (2008), Heidemann (2009), e Souza (2006).

No presente trabalho, políticas públicas são entendidas a partir de um olhar amplo, que indica, de forma geral, uma intenção de construção do bem público que se desdobra em uma ação ou um conjunto de ações (HEIDEMANN, 2009). Como evidenciado acima, devem permitir e incentivar a participação dialógica entre vários atores e, portanto, serem, ao mesmo tempo, resultado e fomentadoras da dimensão política da democracia.

Ao se pensar a EA como política pública, dentro do contexto descrito acima, atribui-se a ela a necessidade de contribuir para a ocorrência de encontros entre o Estado e a sociedade civil que possibilitem a definição de políticas públicas a partir do diálogo (SORRENTINO et al., 2005). Ao se sugerir a participação da sociedade nesses processos de políticas públicas, o que se deseja é estimulá-la a estabelecer as suas próprias “agendas de prioridades e os seus pactos de gestão compartilhada, para e nos territórios onde constroem os seus projetos de futuro” (SORRENTINO; NASCIMENTO, 2009-2010, p. 18).

Isso, entretanto, aumenta a complexidade do processo da política pública (comparando-se com a forma como ele seria feito se fosse uma ação realizada apenas por técnicos das instituições públicas ou outros grupos fechados) e requer um olhar mais aguçado quanto aos seus meandros. Traz, também, a percepção de que uma política pública não pode ser reduzida aos seus conteúdos, causas ou consequências, mas envolve processos que ocorrem dentro do sistema político (DYE, 2008).

Com o objetivo de facilitar a visualização dos processos de políticas públicas, foram criados modelos de análise que colaboram com o enquadramento desses processos em recortes que possibilitam melhor coerência e compreensão, ou seja, que dão sentido “ao caráter errático da ação pública” (ARRETCHE, 1998, p. 2). Para Dye (2008, p. 11), modelos de análise são úteis, pois permitem:

Simplificar e esclarecer nossos pensamentos sobre política e políticas públicas; identificar aspectos importantes dos problemas das políticas; nos ajuda a nos comunicarmos e focarmos nas características essenciais da vida política; direcionam nossos esforços para entendermos melhor as políticas públicas pela sugestão do que é importante e o que não é importante; sugere explicações para políticas públicas e prediz consequências.

Assim, várias formas de enquadramento de processos de políticas públicas, ou modelos, são sugeridos (DYE, 2008, 2009; FREY, 2000; LABRA, 1999; SOUZA, 2006). Nenhum deles, entretanto, é um modelo acabado ou um resultado consensual, mas parte de diferentes correntes de pensamento ou abordagens que visam uma melhor compreensão do processo (LABRA, 1999). Para os propósitos do presente estudo, dois deles serão destacados: as dimensões das políticas públicas e o ciclo das políticas.

Segundo Frey (2000, p. 216), existem três dimensões fundamentais para a compreensão das políticas públicas: (a) a dimensão institucional (Polity), que “refere-se à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”; (b) a dimensão processual (Politics), que é relativa aos processos políticos, “frequentemente de caráter conflituosos, no que se refere à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição” (FREY, 2000, p. 216); e (c) a dimensão material ou dos conteúdos (Policy), que se “refere aos conteúdos concretos, à configuração dos programas políticos, problemas técnicos e conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 216).

Apesar de reconhecerem o valor heurístico dessa separação entre as três dimensões, Frey (2000) e Souza (2003) ressaltam a interdependência entre elas e a impossibilidade de se considerarem os processos políticos como lineares. Ao contrário, as dimensões são interativas, de modo que um determinado contexto pode condicionar a criação de interesses específicos, que, por sua vez, influenciam as instituições políticas que intermedeiam o processo político.

Além da tridimensionalidade das políticas públicas, trazida acima, outro aspecto que deve ser considerado em processos de políticas públicas é a questão do tempo. As interações entre as variáveis contidas dentro das três dimensões mudam ao longo do caminho da política, de forma que o contexto em questão está em constante estado de evolução. O ciclo da política é uma abordagem de análise de políticas públicas que tem como consideração esse processo evolutivo e as alterações que o contexto sofre ao longo desse processo.

O ciclo da política considera que o processo de políticas públicas passa por fases, ou “sequência [s] de elementos do processo político administrativo [qu]e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase” (FREY, 2000, p. 226). O número de fases consideradas dentro do ciclo das políticas depende do grau de detalhamento do processo dado por cada autor que trata do tema.

Por exemplo, Heidemann (2009) identifica quatro fases principais: a decisão política de se agir em função de uma determinada questão, a implementação da política, a satisfação das demandas dos interessados e a avaliação, objetivando sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou descontinuidade. Souza (2006) e Dye (2008), por sua vez, apontam para seis fases: a identificação do problema e definição de agenda, a formulação, a legitimação, a gestão, a implementação e a avaliação da política. Já Frey (2000) reconhece a existência de cinco fases: percepção e definição de problemas, definição da agenda, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, e avaliação da política e eventual correção da ação. O autor, no entanto, reconhece que, em geral, três fases são comuns a todos os autores: a formulação, a implementação e o controle dos impactos da política.

A fase de percepção e definição de problemas é o momento em que algum assunto específico começa a ser percebido, por grupos sociais, por políticos individuais, por grupos políticos ou pela administração pública, como passível de ser tratado como um problema político. Essa percepção é influenciada por diversos fatores e atores, sendo um dos principais a mídia (FREY, 2000). É aqui que se começa a perceber por que algumas questões passam a ser consideradas na agenda política enquanto outras ficam de fora (SOUZA, 2006). Portanto, o início de um processo de definição de política pública é a escolha do que seria um problema a ser abordado.

Assim, percebe-se que, já nessa primeira fase, é importante que exista um olhar crítico e qualificado destes atores para estabelecerem prioridades e definirem o que deve ser tratado, de fato, como problema político. Também, para reconhecer o peso das questões políticas sobre o processo e para localizar quais os interesses implícitos nas diferentes opiniões em jogo.

Este momento, em que se decide se um tema, efetivamente, será inserido na pauta política atual ou se será excluído, ou, ainda, se terá seu tratamento adiado, depende, também, para Frey (2000), de uma análise preliminar sobre custos e benefícios das opções disponíveis para ação, bem como das possibilidades para que o tema se imponha na arena política. É necessário, portanto, que existam espaços concretos de participação para que os atores que compartilham de um determinado interesse a ser inserido como pauta política possam se manifestar e ter peso nessa decisão. Se esses espaços não existirem, eles devem ser criados. Situação semelhante se dá para a questão da elaboração de programas e processos de decisão, sendo que, segundo o autor, em geral, essa etapa é marcada por conflitos e pela necessidade de negociações “de bastidores”, ou seja, a realização de acordos prévios antes da formalização da tomada de decisões.

A fase de implementação de políticas é, de certa forma, a consequência das fases anteriores, embora a maneira de analisá-la possa ter duas ênfases diferentes: uma na comparação entre os fins estipulados durante a elaboração dos programas com os resultados alcançados pelos mesmos, e, a outra, na análise do processo de implementação em si, na descrição do “como” e na explicação dos “porquês” (FREY, 2000). Nesse sentido, para a análise aqui proposta, embora interesse olhar as diferenças entre fins estipulados e resultados alcançados, considera-se que a riqueza da análise, inclusive para compreender eventuais diferenças entre esses pontos de partida e de chegada, está justamente na compreensão do como e do porquê esses processos, com seus eventuais desvios, ocorreram.

A fase de avaliação da política, em linhas gerais, visa à apreciação dos programas implantados e seus impactos efetivos. Aqui são levantados os déficits, os efeitos colaterais, o alcance ou não dos resultados esperados e feitas projeções acerca do futuro, com término do programa

em curso, sua modificação ou substituição (FREY, 2000). Entretanto, não há consenso sobre o que seja a avaliação de políticas públicas (TREVISAN; BELLEN, 2008), e várias metodologias são oferecidas (BERNARDONI; SOUZA; PEIXE, 2008; COSTA; CASTANHAR, 2003; TREVISAN; BELLEN, 2008; UNICEF, 1990).

Como visto acima, as políticas públicas devem ser consideradas como *processos*, que são complexos e dinâmicos. Elas portam uma tridimensionalidade e, dentro dessas diferentes dimensões, diversos fatores interagem entre si ao longo do tempo, constituindo o que os autores apresentados chamam de ciclo da política.

Os dois referenciais teóricos destacados acima, relativos aos aspectos epistemológicos e às ferramentas de análises de políticas públicas, constituem a base para uma abordagem – que será realizada abaixo – das políticas públicas de educação ambiental brasileira.

A pedagogia e a política de EA no Brasil

Historicamente, tem havido um ganho de qualidade na educação ambiental (EA) brasileira, que se reflete no nível de organização da mesma dentro do país. Esse ganho é percebido na trajetória da EA no Brasil, que evolui de um contexto inicial de realização de ações pontuais espacial e temporalmente, para o estabelecimento de parcerias não formais (redes) e organização de projetos e programas de EA. Surgem, assim, ações mais concertadas e estruturadas, envolvendo sinergia entre atores e com caráter temporal mais prolongado⁶.

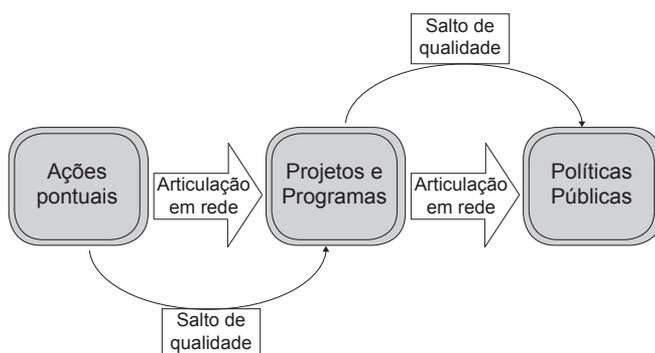
Apesar desse claro avanço, considera-se, aqui, no entanto, que é necessário que se produza um novo momento, no qual as diversas iniciativas desenvolvidas consigam instigar, em seu território, a consolidação de políticas públicas de EA. Tais políticas visam buscar a abrangência e a legitimidade pública abordadas acima para a EA realizada nas diversas localidades, trazendo, assim, maiores possibilidades para que ela seja capaz de alcançar todos os cidadãos e cidadãs dos recortes territoriais aos quais se destina.

A Figura 1 ilustra a trajetória que está sendo sugerida aqui e reconhece, como um importante “salto de qualidade” para a EA desenvolvida em uma região, primeiro, o estabelecimento das parcerias informais e organização de projetos e programas, e, depois, a consolidação na forma de política pública.

A Figura 1 remete à descrição dos ciclos de políticas públicas apresentados acima. Ela demonstra que estas se constituem como processos que se iniciam com a percepção de que algo é um problema e se configuram ao longo do tempo. No caso do presente artigo, o problema percebido é a inexistência de políticas públicas de EA que tenham relevância para os atores de seu território de abrangência.

⁶ Aspectos da história da EA e que embasam essa afirmação podem ser vistos, por exemplo, em: Dias (1998), Jacobi (2003), Medina (1997), Reigota (1998), e na edição número 0 da Revista Brasileira de Educação Ambiental (2004).

Figura 1. A evolução na organização da educação ambiental brasileira



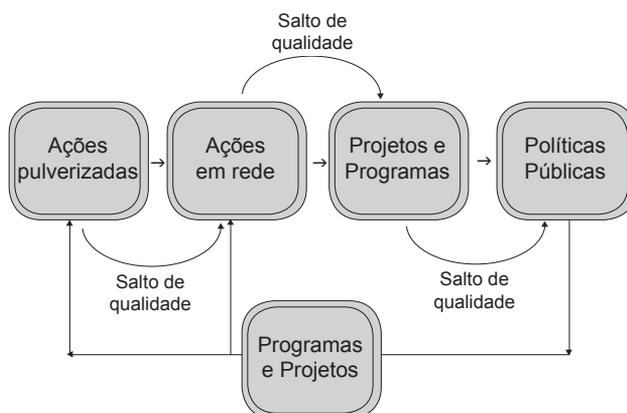
Fonte: Elaborada pelos autores.

Entretanto, o percurso demonstrado acima – que apresenta a institucionalização da EA no sentido da sua criação em uma localidade como política pública – não pode ser considerado como suficiente. Primeiramente, porque é comum a prática de distanciamento entre formuladores e executores das políticas públicas e seus beneficiários (RODRIGUES, 2010). Para a educação ambiental, as consequências disso são a criação de políticas que têm pouca legitimidade junto aos educadores ambientais do território, e com conteúdos que não são capazes de contemplar a sociobiodiversidade local, que não refletem o processo de sua construção e nem serão traduzidos nas ações que decorrem delas.

Em segundo lugar, esse percurso, em geral, é percebido como um processo linear, com começo, meio e fim, conforme considerado no modelo de análise do ciclo de políticas públicas destacado acima. O presente artigo propõe que este processo seja compreendido como um ciclo de fato, onde as diversas etapas interagem entre si, gerando uma retroalimentação contínua. Isto demanda o entendimento do sistema de maneira mais complexa, de forma que os agentes responsáveis pela implementação da política não percam de vista a importância do desdobramento dessa política nas ações decorrentes e estimuladas por ela.

Isso obriga a inserção de uma dimensão retroalimentadora no esquema acima, de forma que ele se torne um processo cíclico que vá da pedagogia (das ações pontuais e programas concertados) à política, e que, por sua vez, seja rebatido a partir da política para os programas e ações pontuais consequentes, da política à pedagogia. A Figura 2 ilustra essa maior complexidade desejada nos processos de políticas públicas em EA.

Aparentemente, a Figura 2 engloba a lógica por trás da necessidade de criação de políticas públicas em EA no país, e, também, do percurso que esse processo deve percorrer no sentido de criar coerência e organicidade entre as práticas de EA existentes em um determinado contexto e as políticas que são criadas. Entretanto, para os propósitos do presente artigo, um terceiro aspecto necessita ser considerado ao longo desse roteiro, que remete à tridimensionalidade das políticas públicas abordada acima.

Figura 2. Da pedagogia à política e da política à pedagogia

Fonte: Elaborada pelos autores.

Foi comentado, na introdução deste trabalho, sobre a necessidade de se promover a convergência de minirrationalidades locais para o alcance de escalas mais amplas do que nos seus locais individuais de atuação. Também, na parte 2, sobre a possibilidade da criação de políticas públicas de forma participativa e dialógica, como maneira, justamente, de se abranger a diversidade de vozes presentes em um determinado território. Considera-se aqui, então, que a EA tem esse papel, de facilitar processos participativos na definição de políticas públicas que se deem a partir do diálogo. Mais do que isso, que aquelas políticas construídas dialogicamente retroalimentem a construção de outros projetos e programas e, também, políticas públicas a partir da dialogicidade. Ou seja, propõe-se aqui que o diálogo permeie todo o ciclo de uma política pública de EA, e as suas três dimensões, aproximando processos políticos, conteúdos e instituições.

No Brasil, sobretudo nos últimos anos, alguns fatores têm, nacionalmente e também nos estados, incentivado uma maior movimentação no sentido de se produzirem políticas públicas de EA de forma participativa. Em âmbito federal, o Programa Nacional de EA (ProNEA) (BRASIL, 2005) é um desses fatores. Inspirado no Tratado da Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, documento construído em um processo dialógico, o Fórum das ONGs, junto à Eco-92, e elaborado a partir da Política Nacional de Educação Ambiental (BRASIL, 1999), o programa é um exemplo de coerência entre o seu processo de construção e seus conteúdos. Sua elaboração contou com a contribuição, em 2004, de mais de 800 educadores ambientais por meio de consulta pública, o que, para além do processo participativo, contribuiu com a apropriação da política pública pela sociedade (BRASIL, 2005).

A dimensão participativa e dialógica dos conteúdos do ProNEA pode ser ilustrada pelo Programa Nacional de Formação de Educadoras(es) Ambientais (ProFEA) (BRASIL, 2006), documento inserido em seu âmbito, que apresenta conceitos e metodologias que estimulam o fortalecimento de ações pedagógicas locais estruturadas em programas que devem ter características do contexto local. Com isso, visa ao fortalecimento das instituições e sujeitos sociais

para atuarem em processos formativos permanentes, em busca de transformações éticas em suas regiões de atuação.

No Estado de São Paulo, a construção da Política Estadual de EA (SÃO PAULO, 2007), teve, também, um percurso participativo, fomentado pelas redes de EA do Estado e pela participação em reuniões realizadas em encontros de EA, envolvendo inúmeros educadores e educadoras ambientais. Apesar dos vetos que a proposta original sofreu por parte do governo do Estado, considera-se aqui que esse processo, além de contribuir com a estruturação da política, colaborou, também, com o empoderamento e articulação dos educadores e de instituições, e se colocou, assim como o ProNEA, como uma importante referência metodológica para processos de criação de políticas públicas em EA em outras instâncias.

Entretanto, o incentivo à inserção de educadores e educadoras ambientais nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas exige deles e delas a lida com aspectos que, em geral, não fazem parte de sua formação (SORRENTINO; NASCIMENTO, 2009-2010). Dessa forma, há certo desconhecimento sobre a complexidade do processo de construção das políticas, o que se coloca como entrave à consecução integral da proposta e dos princípios contidos no ProNEA. Como resultado, pode ocorrer a construção de políticas de EA sem o envolvimento genuíno de seus praticantes e, portanto, desconexas de seus contextos, constituindo-se, em geral, em processos de cópias adaptadas de políticas de outras localidades ou da política nacional, gerando conteúdos que não refletem as realidades locais.

Com isso, mesmo que a política tenha sido construída à luz do ProFEA e do ProNEA, que valorizam a criação de coletivos e têm como cerne a participação social e o diálogo como necessários, o resultado produzido pode ser contraditório e não condizer com o que se esperava inicialmente. Não se garante que as políticas decorrentes tenham o diálogo e a participação permeados em seus conteúdos, mesmo quando produzidas de forma dialógica e participativa. Falando-se de outra forma, o processo pedagógico que gerou a política não é, necessariamente, refletido na/ e difundido pelos conteúdos da política pública produzida.

Da mesma maneira, não se garante que práticas de EA construídas à luz de uma política que tenha um conteúdo que estimule a participação e o diálogo incorporem tais características. Neste caso, o problema aparece na outra ponta, ou seja, a política que gerou as práticas não é refletida nelas.

Uma proposta de construção de PP de forma dialógica e participativa encontra-se no ProFEA, por meio das chamadas comunidades interpretativas e de aprendizagem (CIA) (BRASIL, 2006), que são espaços de diálogo e participação que pretendem fortalecer práticas solidárias e desvelamentos de questões socioambientais, requerendo interpretações e reinterpretções das leituras de mundo dos participantes e aprendizagem coletiva permanente. O conceito de diálogo que essa pedagogia traz está em consonância com as ideias de Bohm (2005), que o considera como um fluir de significados que propicia a construção de algo novo, não existente anteriormente, um significado compartilhado coerente, que forma coesão entre as pessoas⁷.

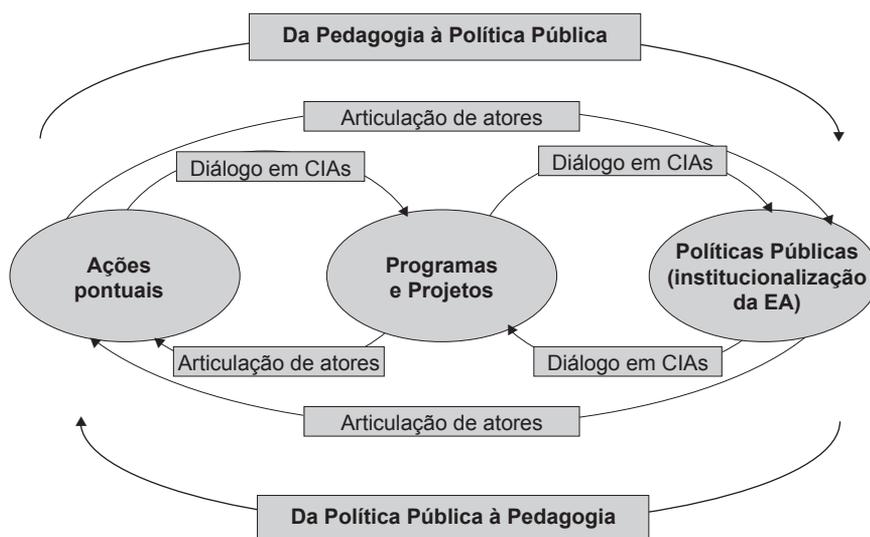
A partir das ações pontuais, portanto, programas e projetos devem ser construídos à luz do diálogo, e, por conseguinte, as políticas públicas em EA. Entretanto, é importante que

⁷ Uma explicitação do conceito de diálogo, conforme considerado aqui, e sua aproximação teórica e epistemológica com o ProNEA, podem ser vistas em Andrade, Luca e Sorrentino (2012).

se ressalte que a constituição das CIAs e o estabelecimento do diálogo não ocorrem de forma espontânea e nem imediata, mas ao longo do amadurecimento de um grupo que se inicia com a articulação de atores, que, por sua vez, se dá a partir de estímulos que, no caso específico deste artigo, foi o ProFEA.

Desta forma, a construção de políticas públicas de EA à luz do ProNEA deve considerar a complexidade dos aspectos políticos, filosóficos e científicos da educação (CAMBI, 1999) ao longo de todo o ciclo da política e nas três dimensões colocadas (política, institucional e de conteúdo), em espaços educadores permeados pelo diálogo, como as comunidades interpretativas e de aprendizagem. O que se espera, então, é um processo semelhante ao da Figura 3, que deve ser compreendida como um movimento espiral, que, a partir da evolução da articulação entre atores – um fenômeno primário –, leva à constituição de comunidades interpretativas permeadas pelo diálogo – um fenômeno secundário –, amadurecimento este que se dá ao longo do curso de vinculação constante entre a pedagogia e a política pública, e a política pública e a pedagogia.

Figura 3. A presença do diálogo ao longo dos processos de políticas públicas em educação ambiental



Fonte: Elaborada pelos autores.

Olhando a figura a partir da esquerda, em sua metade superior, observa-se que a articulação entre atores que realizam ações pontuais deve constituir comunidades interpretativas e de aprendizagem, que, por meio de processos dialógicos, podem idealizar, realizar e/ou influenciar programas, projetos e políticas públicas em EA.

O fluxo que segue da direita para a esquerda, na metade inferior da figura, ilustra a influência de PP constituídas por processos dialógicos na formulação de programas, projetos e ações pontuais de EA, que também incitem o diálogo e a articulação entre diferentes atores.

Este processo deve interagir com aqueles representados na metade superior, para que o caráter cíclico e interativo que propomos, da pedagogia à PP, e vice-versa, se dê por completo.

Este caminho, como visto, é não linear e dinâmico, de modo que, a qualquer momento, novas CIA poderão se formar, interagir com outras e iniciar novos processos dialógicos, que poderão influenciar a criação e reformulação de políticas públicas, projetos, programas e ações pontuais.

Portanto, a apropriação dos princípios da EA nesse processo deve fomentar tanto o envolvimento e a participação social nas suas diversas etapas quanto contribuir para a superação da lógica oligárquica que predomina na cultura política brasileira que, a despeito da participação social em algumas etapas, acaba impondo interesses de grupos específicos na implementação das políticas. Em outras palavras, a capacidade de se estabelecerem processos dialógicos e comunidades interpretativas e de aprendizagem que permeiem estes ciclos deve provocar mudanças no *modus operandi* em relação às políticas públicas, pois, de outra forma, a participação social e o diálogo provocarão apenas desgaste no processo, sem ter reflexos reais na transição de um agir baseado em formas clientelistas de interação para outro que priorize o bem-estar coletivo.

Conclusão

Com a finalidade de aumentar o alcance e conseguir maior legitimidade para suas iniciativas, ações e programas de EA precisam ser desdobrados em políticas públicas. Isso insere educadores e educadoras ambientais em uma seara que não faz parte de seus processos de formação. Diante desse contexto, faz-se necessária uma aproximação do universo da EA com o das políticas públicas. Neste sentido, o objetivo do presente trabalho foi propor o caráter cíclico necessário aos processos de construção de políticas públicas de EA, com a incorporação de práticas pedagógicas pautadas na participação e no diálogo, além de sugerir um modelo que facilite a visualização das possíveis formas de apropriação teórica e prática dessa proposta.

Construído a partir de dois modelos de análise de políticas públicas (dimensões e ciclo da política), o presente texto inseriu as etapas da evolução da EA brasileira dentro do processo da criação de políticas. Chamou, também, a atenção para a necessidade da presença e do permeio da dialogicidade ao longo de todo o percurso, o que evita que este fique restrito a um pequeno grupo de pessoas e não represente a coletividade. Este modelo colabora com a visualização de um processo que é caótico e contribui para a organização das ações e estratégias necessárias em processos de políticas públicas.

Obviamente, o melhor uso do modelo aqui proposto se dará com a consideração de suas limitações. Primeiro, que ele não encerra, em si, a complexidade da realidade, na qual os processos de políticas públicas não se dão de forma linear e nem em etapas bem definidas (DYE, 2008). Em segundo lugar, que ele se adequa àqueles processos de construção de políticas públicas em EA de forma dialógica, e não a toda forma de criação de política pública. Tais limites não invalidam, no entanto, seu valor heurístico e sua importância prática.

A apropriação, por parte de educadores e educadoras, de um melhor repertório relativo às políticas públicas é fundamental para a ampliação do alcance, consolidação e legitimação das iniciativas de educação ambiental individuais e coletivas em curso atualmente. Neste contexto, a melhor compreensão dos processos envolvidos, geralmente relegados à burocracia, pode po-

tencializar formas de agir locais, no sentido de se contrapor à irracionalidade global abordada no início deste texto.

Outros estudos são, no entanto, necessários para se complementar e aprofundar a proposta feita aqui. Primeiro, há a necessidade de uma melhor compreensão acerca dos aspectos inerentes a cada uma das fases do ciclo, como, também, cada uma das suas dimensões. Em segundo lugar, de como elevar a percepção de um grupo, em um determinado local, quanto à necessidade de criação de uma política pública de EA até a condição na qual a percepção se torna, de fato, política pública. Por fim, é preciso que se compreenda melhor quais são os meandros institucionais que devem ser conhecidos para que uma política pública seja implantada de fato.

A aplicação do modelo proposto aqui, juntamente com as respostas às questões colocadas acima, poderão colaborar para uma melhor reflexão de processo e, conseqüentemente, melhor atuação de educadores e educadoras ambientais dentro do universo das políticas públicas.

Referências

- ANDRADE, D. F.; SORRENTINO, M. Aproximando educadores ambientais de políticas públicas. In: SORRENTINO, M. et al. **Educação ambiental e políticas públicas: conceitos, fundamentos e vivências**. Curitiba: Appris, 2013. p. 215-223.
- ANDRADE, D. F. de; LUCA, A. Q. de; SORRENTINO, M. O diálogo em processos de políticas públicas de educação ambiental no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 613-630, 2012.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-49.
- BERNARDONI, D. L.; SOUZA, M. C. de; PEIXE, B. C. S. Fortalecimento da função avaliação de políticas públicas: estudo de caso do processo de avaliação da política de emprego e renda da Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná. In: PEIXE, B. C. S. et al. **Gestão de políticas públicas no Paraná: coletânea de estudos**. Curitiba: Progressiva, 2008. p. 381-393.
- BOHM, D. **Diálogo: comunicação e redes de convivência**. São Paulo: Palas Athena, 2005.
- BRASIL. Lei n. 9.795 de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a política nacional de educação ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 abr. 1999. Seção I, p. 1.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. **Programa nacional de educação ambiental**. 3. ed. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/_arquivos/pronea_3.pdf>. Acesso em: 11 ago 2014.
- _____. Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental. **Programa nacional de formação de educadoras(es) ambientais: por um Brasil educado e educando ambientalmente para a sustentabilidade**. Brasília, 2006. (Série Documentos técnicos, 8). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/_arquivos/dt_08.pdf>. Acesso em: 11 ago 2014.
- CAMBI, F. **História da pedagogia**. São Paulo: UNESP, 1999.
- COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

DIAS, G. F. **Educação ambiental: princípios e práticas**. 5. ed. São Paulo: Global, 1998.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 99-129.

_____. **Understanding public policy**. 12. ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2008.

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, jun. 2000.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 23-39.

JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 189-206, mar. 2003.

KEHRIG, R. T. **Políticas públicas**. 3. ed. Palhoça: UNISULVirtual, 2006.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Anablume: FAPESP, 2000.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro v. 9, n. 2, p. 131-166, 1999.

MEDINA, N. M. Breve histórico da educação ambiental. In: PÁDUA, S. M.; TABANEZ, M. F. (Org.). **Educação ambiental: caminhos trilhados no Brasil**. Brasília: IPÊ, 1997. p. 257-269.

RAMOS, A. G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 41-79.

REIGOTA, M. Educação ambiental: fragmentos de sua história no Brasil. In: NOAL, F. O.; REIGOTA, M.; BARCELOS, V. H. de L. **Tendências da educação ambiental brasileira**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1998. p. 11-25.

REVISTA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL. Brasília: REBEA, v.0, nov. 2004.

REZENDE, U. S. Antropologia fundamental e teoria das organizações. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 79-91.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SALM, J. F. Comentário: teorias P e as alternativas para co-produção do bem público. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 84-91.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 7. ed. Porto: Afrontamento, 1999.

SÃO PAULO (Estado). Lei 12.780 de 30 de novembro de 2007. Institui a política estadual de educação ambiental. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 01 dez. 2007. Seção I, p. 1-3.

SORRENTINO, M.; NASCIMENTO, E. P. do. Universidade e políticas públicas de educação ambiental. **Educação em Foco**, Barbacena, v. 14, n. 2, set. 2009/fev. 2010.

SORRENTINO, M. et al. Educação ambiental como política pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, 2005.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

_____. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun., 2008.

UNICEF. **A UNICEF guide to monitoring and evaluation: making a difference?** New York: UNICEF, 1990. Disponível em: <<http://preval.org/documentos/00473.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2011.