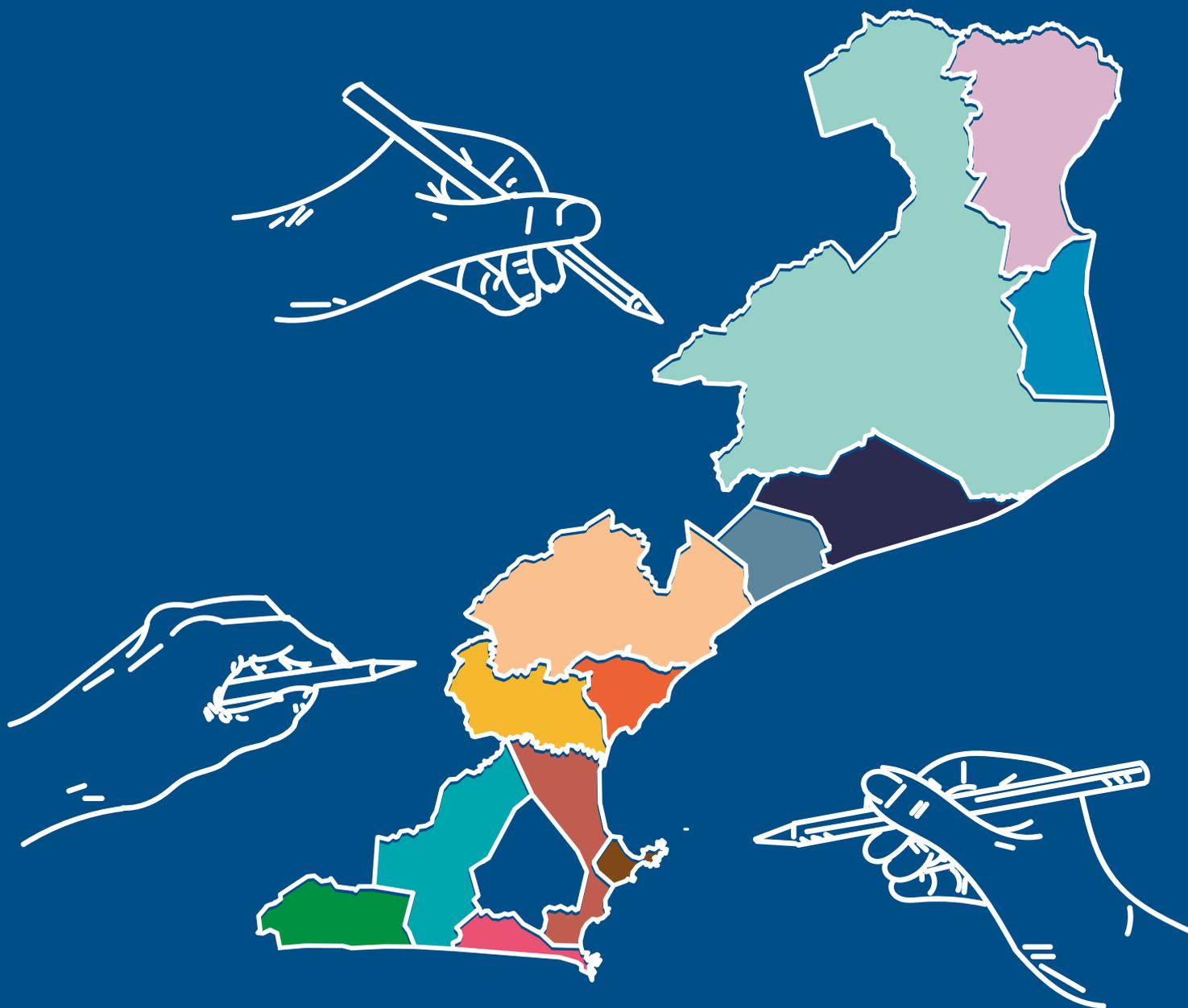


# TERRITÓRIO EM PERSPECTIVA:

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Coleção Pró-Lideranças IV - Volume I



Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos – NEA-BC



A realização do projeto NEA-BC é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.



Associação Raízes

# TERRITÓRIO EM PERSPECTIVA: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Coleção Pró-Lideranças IV - Volume I



Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças

VOLUME I - EDUCAÇÃO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadoras

**Sandra Rangel de Souza Miscali**

**Priscila Amaro Lopes**

**Isroberta Rosa Araújo**

**Izabela Appolinário de Souza**

**Fabiana de Arruda Resende Reis**

1ª edição

Campos dos Goytacazes

2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Lopes, Priscila Amaro

Educação ambiental e políticas públicas :  
volume 1 / Priscila Amaro Lopes, Sandra Rangel de  
Souza Miscali ; organização Sandra Rangel de Souza  
Miscali...[et al.]. -- Campos dos Goytacazes, RJ :  
Associação Raízes, 2022. -- (Territórios em  
perspectiva : participação social e incidência em  
políticas públicas)

Outros organizadores : Priscila Amaro Lopes,  
Isroberta Rosa Araújo, Izabela Appolinário de Souza,  
Fabiana de Arruda Resende Reis.

Bibliografia.  
ISBN 978-65-89136-07-1

1. Educação ambiental 2. Participação social  
3. Políticas públicas I. Miscali, Sandra Rangel  
de Souza. II. Miscali, Sandra Rangel de Souza.  
III. Lopes, Priscila Amaro. IV. Araújo, Isroberta  
Rosa. V. Appolinário, Izabela de Souza. VI. Reis,  
Fabiana de Arruda Resende. VII. Série.

22-116140

CDD-304.2

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Educação ambiental 304.2

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

**Realização:**

Petrobras e Associação Raízes

**Diretoria da Associação Raízes:**

Neide Maria Toledo Mendonça Pessanha

Kíssila Neves Soares Vitorino

**Coordenadora do projeto NEA-BC:**

Sandra Rangel de Souza Miscali

**Organizadoras da obra:**

Sandra Rangel de Souza Miscali

Priscila Amaro Lopes

Isroberta Rosa Araújo

Izabela Appolinário de Souza

Fabiana de Arruda Resende Reis

**Texto:**

Priscila Amaro Lopes

Sandra Rangel de Souza Miscali

**Revisão textual:**

Fabiana de Arruda Resende Reis

Fernanda dos Santos de Oliveira Souza

Izabela Appolinário de Souza

José Carlos Alves de Azeredo Junior

**Revisão Petrobras:**

Graziela da Silva Rocha Oliveira

Marjorie Robles Carmona

Sônia Maria A. Vasconcelos

**Capa e projeto gráfico:**

João Giry de Castro Netto



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
--------------------	---

## EIXO 1 - EDUCAÇÃO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

<b>Educação Ambiental e Lideranças Comunitárias</b> .....	13
---	----

*Priscila Amaro*

Projeto NEA-BC e a educação ambiental no licenciamento .....	13
Educação no processo de gestão ambiental pública .....	17
E a relação com os impactos? .....	20
Onde nos situamos dentro da educação ambiental? .....	22
Como pensar e planejar nossas práticas? .....	25
O que são lideranças comunitárias? .....	27
O NEA-BC: como atuamos? .....	30
Vamos praticar? .....	33

<b>Políticas Públicas e Cidadania</b> .....	37
---	----

*Sandra Miscali e Priscila Amaro*

Vamos conversar sobre política pública? .....	37
Quem executa as políticas públicas? .....	40
O município como espaço de participação .....	44
Tipos e características das políticas públicas .....	48
A análise e o monitoramento das políticas públicas .....	51
O ciclo das políticas públicas .....	52
Vamos praticar? .....	57



# APRESENTAÇÃO

Olá!

Sejam todas e todos muito bem-vindas e bem-vindos ao nosso caminho de troca, de conhecimento e de ação na trilha da educação ambiental para a incidência política, rumo à construção de uma sociedade justa e sustentável. Vamos passar por várias etapas, venha conhecê-las!

O Pró-Lideranças IV está estruturado em três eixos, cada um com uma variedade de capítulos. Os eixos foram organizados de modo que, no seu processo de ensino-aprendizagem, os conteúdos trabalhados em um tema sejam continuamente utilizados e ampliados nos encontros posteriores, abordando, em cada um deles e em conjunto, a totalidade de dimensões que a realidade apresenta. A relação será de complementariedade e de convergência entre os conteúdos dos encontros, considerando a metodologia do Projeto Político-Pedagógico da Associação Raízes, que engloba processos diagnósticos, formativos e interventivos.

Em conexão com os três eixos, serão oferecidos temas optativos. Cada grupo dos municípios deve escolher um desses para complementar sua formação. São eles: Organização Comunitária; Gênero, Etnia/ Raça e Juventude; e Projetos de Lei e Emendas Parlamentares.

Seguindo o caminho trilhado pelos temas, seus respectivos Encontros de Aprendizagem e a construção de conhecimentos e de ferramentas em cada um, esperamos que você desenvolva saberes, habilidades e práticas que fomentarão a participação comunitária na gestão ambiental pública.

## Pró-Lideranças IV - Eixos e Temas



**Eixo 1** – o primeiro eixo apresenta a base teórica e prática de onde partimos na educação ambiental e aonde queremos chegar com todo esse caminho educativo que vamos percorrer. Ele traz conceitos e reflexões sobre direitos e políticas públicas que nos acompanharão nos outros eixos.

**Eixo 2** – em continuidade ao primeiro, esse eixo abordará assuntos relacionados ao território, como a população interage e vive nos diferentes espaços da nossa região e como isso se relaciona com as políticas públicas do nosso município. Nesse eixo, será elaborado um mapa pelos participantes, que será alimentado ao longo dos encontros.

**Eixo 3** – o terceiro e último eixo será voltado para o controle social e para as formas de intervenção na realidade, em diferentes segmentos que se interrelacionam – planejamento, execução e financiamento das políticas públicas. Serão apresentados os diferentes espaços de participação da comunidade, debatendo seus limites, desafios e possibilidades, além das possíveis ferramentas e estratégias para comunicar e mobilizar vontades e ações para a incidência política.

O Pró-Lideranças IV é parte do projeto Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos (NEA-BC), dentro do seu objetivo de construir e de disseminar conhecimento sobre os impactos da cadeia produtiva de petróleo e gás natural a fim de fortalecer ações de participação comunitária na gestão socioespacial. O projeto NEA-BC, seu contexto e sua forma de atuação serão explicados no primeiro capítulo deste material.

O Pró-Lideranças não começou agora! Ele existe como parte do NEA-BC, desde sua primeira edição, buscando ampliar o alcance do processo formativo desenvolvido pelo projeto. Os Pró-Lideranças I, II e III foram realizados, respectivamente, nas primeiras três fases do projeto NEA-BC, e o IV será ofertado na sua quarta fase.



O **Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças I** foi voltado para a emancipação de sujeitos, objetivando potencializar os perfis de seus participantes. Foram desenvolvidas ações para o fortalecimento da gestão da Associação NEA-BC<sup>2</sup> por meio da constituição e do desenvolvimento de Grupos Gestores Locais (GGLs).

O **Pró-Lideranças II**, sem perder a dimensão de continuidade das ações desenvolvidas na fase anterior, foi executado em prol do fortalecimento das organizações comunitárias para o exercício da cidadania na região.

O **Pró-Lideranças III**, que também considerou os processos formativos das fases anteriores, foi elaborado a partir de contribuições conjuntas dos comunitários, da equipe do projeto NEA-BC e dos membros da Associação Raízes. Trabalhou temas voltados a quatro eixos: Formação e atuação do Estado; Políticas Públicas; Controle Social e Incidência Política; e Comunicação, com o objetivo de fomentar a participação comunitária na gestão ambiental pública.

O escopo do **Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças IV** também foi formado a partir das contribuições dos Grupos Gestores Locais do NEA-BC, da equipe técnica e de associados, além de considerar as avaliações feitas do programa anterior.

Neste programa, o nosso objetivo é trilhar com você um caminho de conhecimento, de troca e de aprendizagem, observando o espaço em que vivemos e construindo pontes entre as pessoas ao nosso redor e os nossos potenciais, para transformar a realidade em que vivemos rumo a um futuro melhor para todas e todos.

Esperamos que a experiência toda seja construtiva e prazerosa!

Vamos então para a nossa primeira parada!

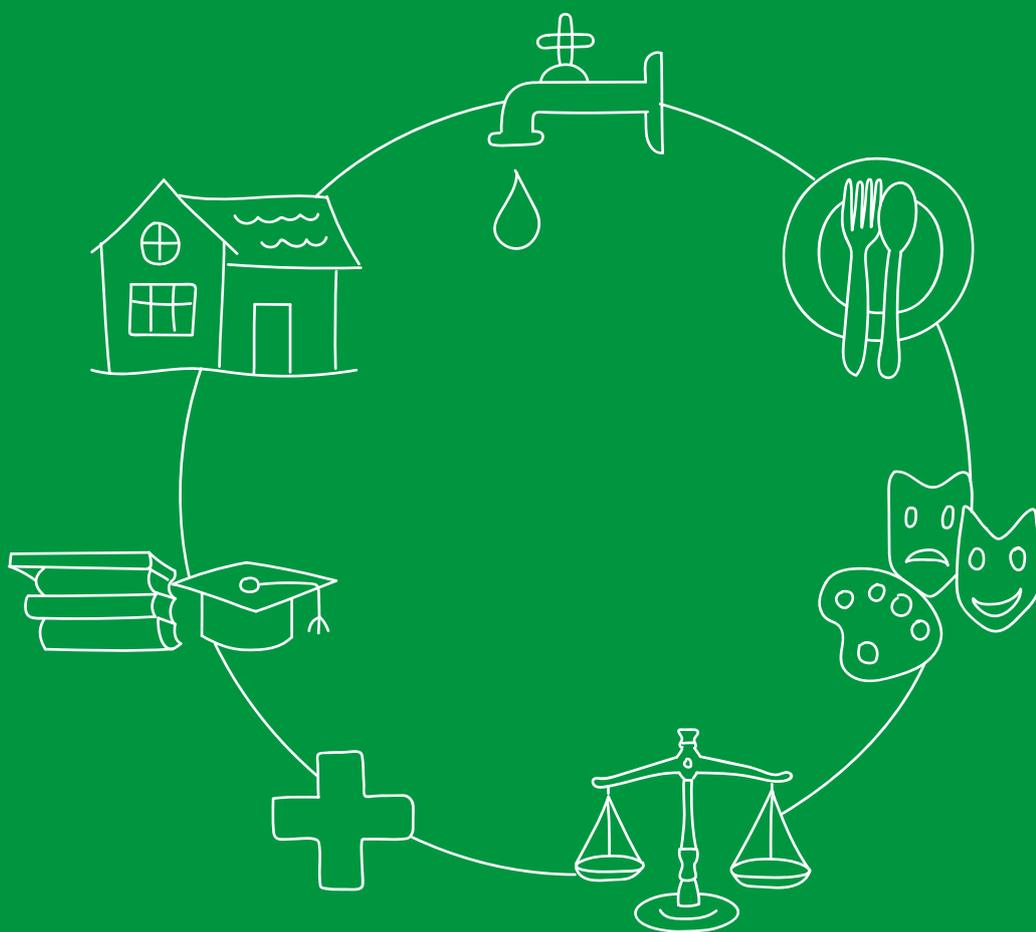


<sup>2</sup>A Associação Raízes chamava-se Associação NEA-BC até janeiro de 2018, quando houve mudança no nome da instituição.



EIXO 1:

# EDUCAÇÃO AMBIENTAL POLÍTICAS PÚBLICAS





# EDUCAÇÃO AMBIENTAL E LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS



*Autora: aPriscila Amaro Lopes*

## APRESENTAÇÃO

Neste primeiro capítulo, nosso objetivo será explicar onde os projetos de educação ambiental como o NEA-BC estão situados dentro das políticas públicas ambientais, esclarecendo assim o nosso objetivo e o porquê estamos fazendo esse Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças. Debatendo sobre a Educação Ambiental (EA) e suas diversas formas de desenvolver ações educativas, abordaremos também como exercemos a EA dentro do nosso projeto.

Além disso, vamos saber mais sobre a educação ambiental na política do licenciamento ambiental e sua relação com os impactos da cadeia do petróleo e gás, assim como iremos refletir sobre as diversas formas de atuar dentro da educação ambiental, mostrando a importância das lideranças comunitárias nesse processo.

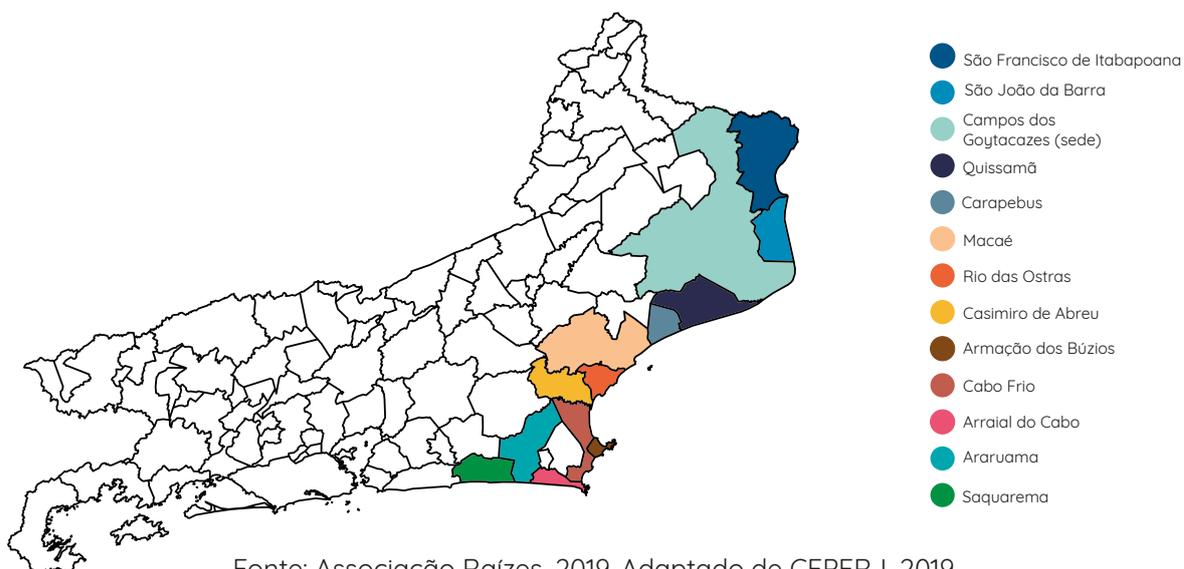
Vem com a gente começar a trilhar esse caminho, que terá muitas paradas ainda!

## PROJETO NEA-BC E A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO LICENCIAMENTO

Vamos iniciar nossa jornada situando o projeto NEA-BC, do qual este Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças faz parte. Isso será importante para entendermos de onde saímos e pra onde vamos no nosso caminho.

O projeto NEA-BC, Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos, existe desde 2009 e atua em 13 municípios litorâneos do estado do Rio de Janeiro, de Saquarema a São Francisco de Itabapoana.

Figura 11: Cidades de atuação do NEA-BC.



Fonte: Associação Raízes, 2019. Adaptado de CEPERJ, 2019.

Seu objetivo principal é:

Mitigar os impactos socioambientais sobre o uso e a ocupação do solo consequentes da cadeia produtiva da indústria do petróleo e gás, a partir de uma organização e participação das comunidades na gestão socioespacial nos municípios da Bacia de Campos. (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2018, p. 6).



Dicionário - **Mitigar** significa minimizar, tornar menor.

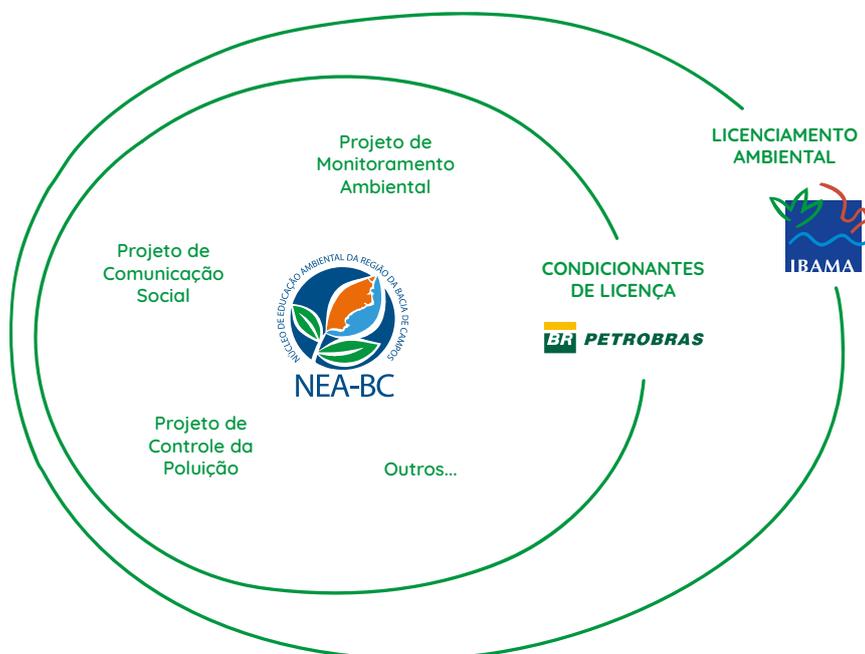


Dicionário - **Socioespacial** retrata os processos que envolvem a dinâmica entre as relações sociais e o espaço. Trata-se, portanto, sobre a maneira de se refletir como a organização do espaço (urbano, rural) é um reflexo das relações sociais (se são desiguais, quais grupos podem morar em determinados espaços privilegiados, por exemplo) e, ao mesmo tempo, condiciona suas formas de reprodução (da sociedade) (VIEIRA; MELAZZO, 2003).

Ao longo deste capítulo, vamos explicar melhor o que isso significa!

O NEA-BC é um projeto de educação ambiental fruto de uma **política pública**. Ele é uma das **condicionantes de licença** do **licenciamento ambiental federal** apresentadas pelo **Ibama** pela atividade de produção e escoamento de petróleo e gás de diversos empreendimentos da **Petrobras**.

Figura 1.2: Esquema com os principais agentes do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás.



Fonte: Associação Raízes (2021).

Vamos desvendar isso?

De fora pra dentro, vamos primeiro explicar o que é o licenciamento ambiental. Ele é o procedimento administrativo pelo qual o **órgão ambiental competente licencia** (dá licença) à localização, à instalação, à ampliação e à operação de empreendimentos e de atividades **utilizadoras de recursos ambientais**, consideradas **efetiva ou potencialmente poluidoras** ou daquelas que, sob qualquer forma, possam **causar degradação ambiental** (Resolução CONAMA nº 237/97, Lei nº 6.938/81).

Isso significa que ele é um **processo pelo qual o poder público (representado pelo órgão ambiental) analisa e autoriza (ou não) empreendimentos ou atividades, considerando o quanto esses afetarão a saúde ambiental daquele local ou daquela população.**

## Saiba mais!



O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, com a finalidade de assessorar, de estudar e de propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e para os recursos naturais, bem como deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. O Conselho é um colegiado de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e entidades ambientalistas. Fonte: <http://conama.mma.gov.br/>

O licenciamento tem várias etapas e nelas se busca entender quais serão os impactos daquele empreendimento ou atividade e se é viável autorizá-lo. Se o órgão considerar que sim, ele autoriza o início do empreendimento ou a operação da atividade. Se considerar que não, ele nega a licença. Por ser uma decisão que é regulamentada pelo poder público, baseada no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido na Constituição Federal de 1988, o **licenciamento ambiental é uma política pública.**

## Você sabia



O licenciamento ambiental só se institucionaliza, no Brasil, a partir de 1981, com a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), sendo um dos instrumentos de gestão ambiental do país. Suas regras e procedimentos foram sendo definidos em resoluções do CONAMA e em outras leis complementares.

Quando o órgão ambiental autoriza o empreendimento ou a atividade, pode exigir, em troca, certas ações para evitar, compensar ou para minimizar os impactos que ocorrerão. A essas ações chamamos de **condicionantes de licença.**



## Fique atento!

### CONDICIONANTE DE LICENÇA X RESPONSABILIDADE SOCIAL

A **condicionante de licença** é uma obrigação legal, ou seja, a empresa deve realizá-la ou perderá a licença a que está vinculada. Exemplo: projeto NEA-BC (Petrobras).

**Responsabilidade social** ou **ambiental** são as áreas das empresas que escolhem, livremente, quais ações e projetos querem apoiar financeiramente (ou de outra forma) segundo suas diretrizes e interesses relacionados às áreas sociais e ambientais. Ou seja, é voluntário, sua existência ou continuidade só depende da vontade da empresa. Exemplo: projeto Tamar (Petrobras).

Existem diversas condicionantes, que variam conforme o tipo e o porte de empreendimento ou de atividade. Uma delas é um **projeto de educação ambiental**.

O direito à promoção da educação ambiental, em todos os níveis de ensino e na comunidade, já aparece na Política Nacional de Meio Ambiente e na Constituição Federal, como obrigação compartilhada entre Estado e sociedade civil, porém a educação ambiental, dentro do licenciamento ambiental, apenas se torna uma exigência em 2002, pelo Decreto nº 4.281/02, que regulamenta a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99). Em seu Artigo 6º, ele determina a existência de programas de educação ambiental para toda a comunidade envolvida com o licenciamento ambiental:

Para o cumprimento do estabelecido neste Decreto, deverão ser criados, mantidos e implementados, sem prejuízo de outras ações, programas de educação ambiental integrados:

(...)

II - às atividades de conservação da biodiversidade, de zoneamento ambiental, de **licenciamento e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras**, (...); (BRASIL, 1999)

A partir de então, torna-se obrigatória a Educação Ambiental (EA) nos processos de licenciamento, cabendo aos órgãos ambientais e a cada setor interno estabelecer os parâmetros e as diretrizes para as atividades que estão sob sua responsabilidade. No caso do licenciamento das atividades de produção e de escoamento de petróleo e gás natural em ambiente marítimo, o órgão responsável pela estruturação dessas diretrizes é o Ibama. Esse órgão publicou diversos documentos formulando e explicando a sua proposta para a educação ambiental:

- **2002** - Como o Ibama exerce a educação ambiental
- **2005** - Orientações Pedagógicas do Ibama para Elaboração e Implementação de Programas de Educação Ambiental no Licenciamento de Atividades de Produção e de Escoamento de Petróleo e Gás Natural.
- **2010** - Nota técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 01/2010 - traz as diretrizes para os programas de educação ambiental do licenciamento de empreendimentos marítimos de exploração e de produção de petróleo e gás.
- **2012** - Instrução Normativa IBAMA nº 02/2012 - estabelece as bases técnicas para os programas de educação ambiental condicionantes do licenciamento ambiental do IBAMA.

Todas essas publicações estão nas referências deste capítulo e podem ser encontradas na internet!

## EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA

A partir dessas publicações, o Ibama definiu sua proposta político-pedagógica para os projetos de educação ambiental ligados ao licenciamento de empreendimentos de petróleo e gás. Assim, todos os projetos desenvolvidos nesse âmbito devem seguir as orientações e as diretrizes que foram e são estabelecidas pelo órgão.

[...] estamos desejando o **controle social na elaboração e execução de políticas públicas, por meio da participação permanente dos cidadãos, principalmente de forma coletiva, na gestão do uso dos recursos ambientais e nas decisões que afetam a qualidade do meio ambiente.** (IBAMA, 2002, grifo nosso).

Essa proposta de educação ambiental parte do entendimento de que existem grupos que são menos favorecidos nas relações sociais de poder atualmente existentes na sociedade, e, para assegurar o direito à justiça na distribuição dos recursos ambientais (água, terra, qualidade do ar, viver de forma digna – com um ambiente saudável), essa educação tem, como objetivo, qualificar a participação na gestão das políticas públicas desses grupos sociais em condições desfavorecidas, de modo a fornecer meios para o exercício do controle social sobre a apropriação e a gestão desses recursos ambientais.

Vamos mostrar um exemplo de como podemos contribuir para esse objetivo: quando realizamos ações para que uma associação de moradores de um bairro sem acesso à água potável entenda que isso é um direito e, a partir daí, esclarecemos quais os caminhos possíveis para reivindicá-lo, como estabelecer um diálogo com a secretaria responsável no seu município, buscar a aprovação de um Plano Municipal de Saneamento Básico ou a aprovação de um projeto de instalação de rede de água por meio do comitê de bacias, entre outras possibilidades.

Existem várias maneiras e metodologias para desenvolver essa proposta educativa, nós aqui vamos mostrar como o NEA-BC faz, um pouco mais à frente, no texto. Porém, cabe dizer que tudo pode ser adaptado segundo a realidade em que o processo educativo se dará, o importante é não perder o rumo!

### Vamos refletir?

O que, para sua comunidade, seria um problema ou um conflito que estaria relacionado com a saúde ambiental? Você saberia dizer quais os caminhos e os movimentos possíveis para tentar resolvê-lo?

Quando a educação no processo de gestão ambiental pública promove e estimula, por meio dos seus processos educativos, a busca pela igualdade de direitos na luta pelos bens ambientais, contribui para a **justiça ambiental**, um conceito e

um movimento que decorrem da constatação de que a crescente escassez de recursos naturais e a desestabilização dos ecossistemas afetam, de modo desigual, e muitas vezes injusto, diferentes grupos sociais ou áreas geográficas (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009). Não é difícil perceber que as múltiplas formas de degradação ambiental afetam, predominantemente, áreas que são habitadas por populações de menor renda e povos e comunidades tradicionais, e o movimento por justiça ambiental luta para combater essas desigualdades.

## Saiba mais!



Esse mapa foi produzido pela Fiocruz e traz diversos conflitos ambientais existentes no Brasil. Dê uma olhada! - <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>



## Fica a dica!

Seguem dois exemplos de documentários sobre lutas e movimentos em defesa do patrimônio ambiental e cultural:

### **Beachrocks em Chamas** - 55 min

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ehX9NLvn6Mk&t=2s>

Resumo: O documentário, elaborado especialmente para a semana do Meio Ambiente do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) e produzido pelo servidor Raphael Kindlovits, trata da atuação do MPRJ no caso referente ao licenciamento ambiental para implementação e operação do terminal portuário privado na Praia de Jacaré/Maricá. Em ação civil pública ajuizada em 2015, o GAEMA/MPRJ busca preservar o raro patrimônio histórico/cultural.



### **A Lagoa Escura - em defesa do Abaeté** - 55 min

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QSV8WU5yO5k>

Resumo: Em maio de 2020, apesar da paralisação de grande parte das atividades por conta da pandemia do coronavírus, o governo do estado da Bahia iniciou a construção de uma estação elevatória de esgoto (EEE) na Área de Proteção Ambiental das Lagoas e Dunas do Abaeté.



Baseados na proposta da educação no processo de gestão ambiental pública, assim foram se estruturando os projetos de educação ambiental como o NEA-BC! Mas ele não está sozinho! Ele faz parte de um **programa** (que reúne diversos

projetos) chamado **Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC)**. Segundo o Ibama (2005), que é o gestor do PEA-BC, um programa de educação ambiental deve:

- ✓ Garantir a participação dos diferentes atores sociais, afetados direta ou indiretamente pela atividade objeto do licenciamento, em todas as etapas do processo;
- ✓ Proporcionar meios para a produção e a aquisição de conhecimentos e de habilidades;
- ✓ Contribuir para o desenvolvimento de atitudes, visando à participação individual e coletiva na gestão do uso sustentável e na conservação dos recursos ambientais, bem como na concepção e na aplicação de decisões que afetam a qualidade ambiental (meios físico, natural e sociocultural).

Com o objetivo de criar diretrizes para os projetos de educação ambiental (PEAs) que fazem parte desse programa, a Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG) do Ibama, hoje a Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros (CGMac), elaborou a Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 01/10. Ela tem, como objetivo, “[...] propor diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente por bacia de produção”.

Nela existem seis linhas de ação possíveis para os projetos de educação ambiental ligados ao licenciamento de petróleo e gás no Brasil:

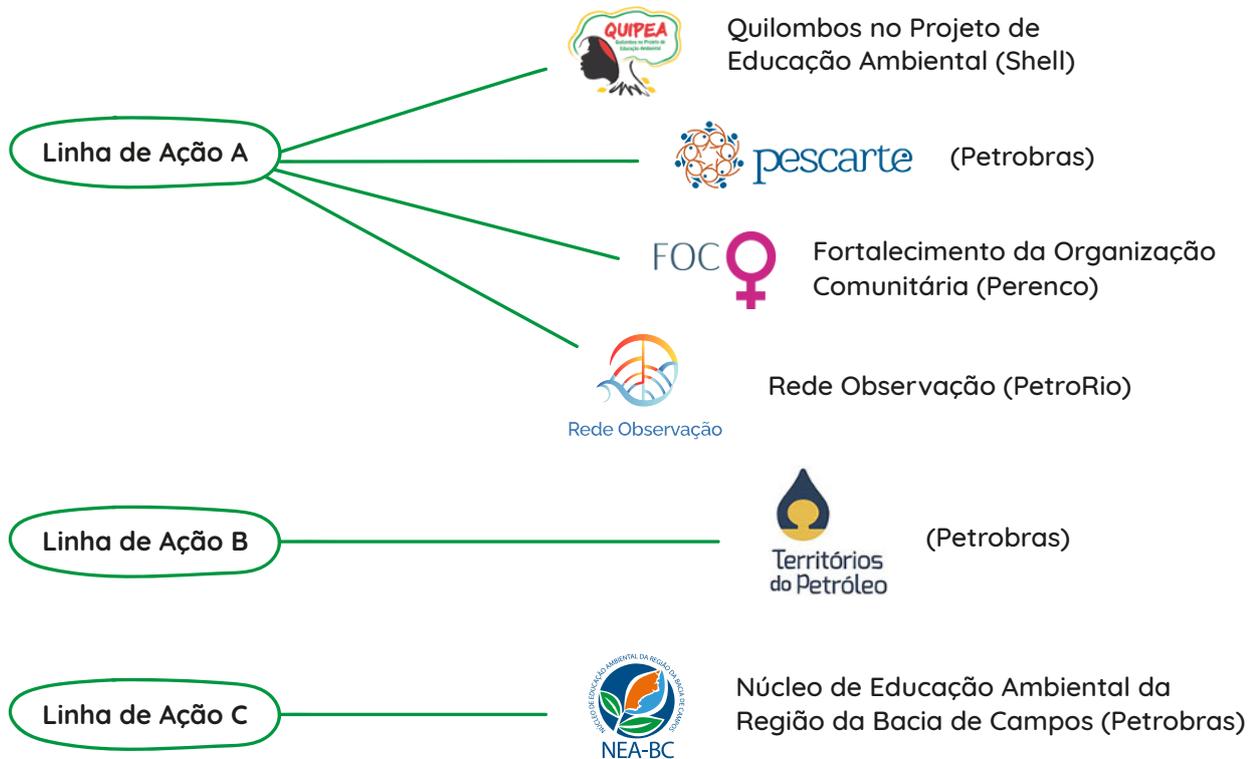
Quadro 11: Linhas de Ação propostas na Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 01/10.

<b>Linha de Ação A</b>	Organização comunitária para a participação na gestão ambiental, no âmbito do licenciamento ambiental.
<b>Linha de Ação B</b>	Controle social da aplicação de royalties e de participações especiais da produção de petróleo e de gás natural.
<b>Linha de Ação C</b>	Apoio à democratização, à discussão pública e à fiscalização do cumprimento das diretrizes de Planos Diretores Municipais.
<b>Linha de Ação D</b>	a ser proposta pela empresa.
<b>Linha de Ação E</b>	Projetos compensatórios para populações impactadas por empreendimentos de curto prazo.
<b>Linha de Ação F</b>	Apoio à discussão e ao estabelecimento de acordos para a gestão compartilhada das atividades na zona marítima.

Fonte: Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 01/2010.

Todos os PEAs formam uma rede! Atualmente, os projetos existentes estão distribuídos nas linhas, da seguinte forma:

Figura 1.3: Projetos de educação ambiental atuantes na região da Bacia de Campos.



Fonte: Adaptado do site PEA-BC (<https://www.pea-bc.ibp.org.br/>), 2022.

Não existem, hoje, projetos nas linhas de ação E e F.

Como vimos, o NEA-BC está na **Linha de Ação C**, que busca:

Desenvolver, com um público diversificado, o acompanhamento, a divulgação e a discussão pública da legislação ambiental, da legislação urbanística e das ações de transformação do ambiente natural e do ambiente construído nos municípios da região (IBAMA, 2010, p. 6).

Por isso, neste Programa de Formação e em todas as outras ações desenvolvidas pelo NEA-BC, vamos sempre ter um olhar sobre o espaço, o nosso território, as pessoas que vivem nele e seus diversos modos de vida.

## E A RELAÇÃO COM OS IMPACTOS?

Como é importante lembrar, esses projetos têm, como objetivo, minimizar os impactos da cadeia da indústria do petróleo e gás. E quais são eles?

Existem muitas publicações que falam sobre isso, de diversos pesquisadores e estudiosos no assunto. Dentro do âmbito do PEA-BC, foi feito um diagnóstico participativo, publicado em 2014, que identificou cinco macroimpactos:

 **Ocupação do espaço marinho:** advém da natureza **offshore** das operações de petróleo (atividades nas plataformas, nos navios rebocadores, nas embarcações, etc.). Tendem a gerar conflitos por uso e acesso aos espaços marinhos, especialmente com o segmento da pesca, pela criação de áreas de exclusão, pelo aumento no trânsito de embarcações e pela eventual perda ou dano causados por abalroamento ou por acidentes com petrechos de pesca, além de potenciais impactos para a produção pesqueira e para a reprodução social da pesca artesanal.



Dicionário - o termo **offshore** significa “fora da costa” (tradução livre); é utilizado para identificar as atividades realizadas no mar; já **onshore** é “na costa” (tradução livre), ou seja, toda a produção e serviços prestados em terra.

 **Dinâmica demográfica:** refere-se às mudanças nos fluxos e nos padrões de crescimento e de ocupação da população. Relaciona-se com a migração e como o crescimento populacional motivados por oportunidades de trabalho e de estudo proporcionadas pela indústria de petróleo e gás.

 **Ocupação e uso do solo:** apresenta dois aspectos – pode estar vinculado aos processos demográficos, ou seja, quando o crescimento populacional gerado pela indústria de petróleo acaba gerando demanda por áreas habitacionais; ou ao espaço ocupado pela infraestrutura da indústria: galpões, terminais, linhas de oleoduto e gasoduto.

 **Pressão sobre a infraestrutura urbana, social e de serviços:** pressão sobre a infraestrutura de saúde, educação, segurança pública, saneamento e infraestrutura urbana (luz, água, transporte, estradas) apresenta relação com os processos migratórios e com a maior ocupação de áreas habitacionais induzidos pelas oportunidades na indústria de petróleo e gás e pela expectativa gerada por tais oportunidades.

 **Royalties:** são uma compensação financeira, prevista em lei, que as empresas licenciadas para explorar e para produzir minérios pagam ao Estado Brasileiro, sendo repassados até as prefeituras. São, portanto, tidos como um impacto positivo, por fornecer aos orçamentos públicos recursos que podem ser destinados a um conjunto de ações voltadas ao enfrentamento de problemas gerados pela indústria e ao desenvolvimento dos municípios, entretanto geram um impacto negativo às comunidades quando sua destinação é feita de forma incorreta.

## Fique atento!

A manutenção da qualidade desses serviços é atribuição do poder público. A pressão na infraestrutura, aliada à falta de planejamento adequado, acaba gerando exclusão, o que impede uma organização urbana que garanta o acesso da população a serviços básicos e à proteção de áreas de preservação.

Esse diagnóstico participativo foi um processo que envolveu pessoas, grupos e instituições em 14 municípios da Bacia de Campos, com o objetivo de levantar informações sobre os impactos socioeconômicos das atividades marítimas de petróleo e gás sobre a vida dos grupos sociais que vivem nesses municípios.

Esse debate, porém, está vivo, e os PEAs atuais estão contribuindo para atualizar o diagnóstico!

Agora que já sabemos quem somos e porque estamos aqui, vamos conhecer um pouco mais sobre o mundo da educação ambiental? Quais os diferentes entendimentos e ações que existem?

## Saiba mais!



Acesso o relatório resumido e o completo em:  
<http://www.pea-bc.ibp.org.br/index.php?view=pea-diagnostico>

## ONDE NOS SITUAMOS DENTRO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL?

Talvez muitos não saibam, mas a educação ambiental faz parte do sistema educacional brasileiro e está presente nos documentos oficiais como componente permanente da educação no nosso país.

### Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global

A EA já aparecia como necessária para “uma sustentabilidade equitativa”, que afirma valores e ações para a transformação humana e social e para a preservação ecológica.

1992

1999

2012

### Lei nº 9.795 - Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA

Art. 2º - A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal.

### Resolução CNE/CP nº 2 - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental

Destaca o lugar da EA na formação dos cidadãos. Como dimensão da educação, uma atividade intencional na prática social, devendo imprimir ao desenvolvimento de cada um caráter social em sua relação com a natureza e com os outros seres humanos.

Por isso, faz-se necessário entender que tipo de educação ambiental estamos desenvolvendo. “Ué, mas não é tudo igual?”.

**Não!** Assim como a educação no geral, a educação ambiental também pode ser realizada de muitas formas e com diferentes objetivos. Tudo vai depender de **como se entende a questão ambiental**, ou seja, de como se compreende a relação sociedade-natureza, como as causas dos problemas e conflitos que envolvem o ambiente são entendidas e, conseqüentemente, quais serão os caminhos e as soluções apresentadas e debatidas para superá-los. Vamos conversar um pouco mais sobre isso?!



Dicionário - Chama-se de **relação sociedade-natureza** a forma como os seres humanos se relacionam entre si e com os recursos (materiais e simbólicos) da natureza, da qual também faz parte, na sua forma de existir em uma determinada sociedade – como a dinâmica social interfere nos aspectos naturais e vice-versa.

Primeiramente, é importante dizer que **existem diferentes formas de classificar esses diferentes processos educativos na educação ambiental**. Há, inclusive, aqueles que defendem não ter nenhum tipo de classificação. Vamos mostrar aqui a que atualmente é muito utilizada como referência em trabalhos e pesquisas na área da educação ambiental, que é a proposta por Laryargues e Lima, de 2014.

Os autores classificaram as diferentes propostas de educação ambiental em duas macrotendências político-pedagógicas: a **EA Conservadora** e a **EA Crítica**. A primeira engloba duas tendências: a conservacionista e a pragmática (LAYRARGUES; LIMA, 2014).

**EA Conservacionista** → fundamenta-se nos princípios filosóficos da ecologia, no pensamento ecossistêmico, na valorização da dimensão afetiva em relação à natureza, no desenvolvimento humano e na mudança do comportamento individual em relação ao ambiente, colocando a natureza como centro e, por vezes, excluindo o ser humano. Vincula a educação ambiental principalmente à pauta verde, como ecoturismo, trilhas interpretativas, biodiversidade, etc.

**EA Pragmática** → apoia-se na crença de que a tecnologia e as mudanças de comportamento individuais serão suficientes para superar a crise ambiental. Portanto enfatiza tecnologias limpas, ecoeficiência, impacto zero, etc. Aposta nas mudanças de comportamento e de hábitos de consumo individuais para combater a crise. Aceita a mercantilização da natureza (natureza vista como mercadoria, que pode ser comprada e vendida) e desconsidera a desigual distribuição dos custos e dos benefícios de sua apropriação. Geralmente, está associada à pauta urbano-industrial, focada em questões relacionadas ao lixo, ao consumo sustentável, à coleta seletiva, à mudança climática e à economia verde.

Essas duas constituem a **EA Conservadora**, onde há o predomínio de práticas educativas que investem em ações individuais e comportamentais, que desconsideram qualquer recorte social, ou seja, que o indivíduo não o é sozinho, mas suas atitudes também são influenciadas e determinadas pelo tipo de sociedade em que estão inseridos e se relacionam. Sendo assim, acabam tratando o ser humano como um ente genérico e abstrato, reduzindo-os à condição de causadores da crise ambiental, sem considerar que os diferentes grupos sociais impactam a natureza de forma bem diferente.

**EA Crítica** → entende que a crise ambiental não expressa problemas da natureza, mas problemas que se manifestam na natureza, frutos das relações sociais, dos modelos de sociedade e do desenvolvimento que prevalecem hoje. A EA crítica propõe o debate mais amplo sobre esses problemas, levando em consideração o contexto socioambiental e as influências que os diferentes grupos sociais exercem sobre o meio ambiente, revelando, por vezes, conflitos de interesses. Instrumentalizar os grupos sociais, sobretudo, os mais frágeis, a debaterem essas questões se torna importante, pois essa é uma estratégia para intervir e transformar a realidade.



## Fique atento!

Como qualquer área do saber e do fazer, o conhecimento está sempre em permanente construção e aperfeiçoamento. Portanto, mais do que tentar “enquadrar” sua atividade em uma ou outra classificação, ainda que essas sejam importantes, pois demarcam onde nos situamos, é necessário buscar como elas nos ajudam a pensar nossa prática e entender as disputas existentes dentro da educação ambiental.

O NEA-BC situa-se dentro da EA Crítica, entendendo que todo projeto que se alinha com a educação, no processo de gestão ambiental pública, encontra-se nessa linha, já que considera, como explicado acima, que os conflitos ambientais precisam ser explicados em suas causas, dentro da sociedade em que vivemos, na sua forma atual de relação sociedade-natureza, e que, conseqüentemente, a superação desses conflitos e problemas só se dará com a organização dos que sofrem esses impactos para transformar as injustiças ambientais que vivenciam em seus locais e comunidades.

## Vamos refletir?

Dentro da classificação EA Crítica, já existem pensadores e educadores que questionam que nos devemos aprofundar mais nos diferentes tipos de crítica existentes. Afinal, ela é crítica a quê? Será que, mesmo dentro dessa macrotendência, todos pensam de forma igual? Todos estão em busca do mesmo tipo de sociedade? Será que todos sabem que sociedade estão realmente buscando?

## COMO PENSAR E PLANEJAR NOSSAS PRÁTICAS?

Como começamos a falar antes, é muito importante avaliarmos que, mais importante do que tentarmos encaixar nossas práticas em uma classificação ou outra – o quê eu faço? – é pensar com que objetivo e com/para quem eu faço (que incluirá o como).

Não vamos confundir **atividade-meio** com **atividade-fim**. Como assim?

O que faz uma atividade ser crítica é sua capacidade de revelar as questões que estão por trás dos problemas e dos conflitos ambientais vivenciados, ir além do óbvio e apontar as reais causas e determinantes que levam àquela situação analisada. Entendendo isso de forma clara, podemos apontar as nossas ações na direção correta para solucioná-los. O método ou a atividade em si (atividade-meio) não define a perspectiva de educação ambiental com a qual se trabalha, mas a sua finalidade, com que objetivo é feita (a atividade-fim).

Como Loureiro (2019) nos aponta, o que define o caráter crítico, o foco de análise, são os conteúdos trabalhados e o lugar das atividades no processo educativo. Uma trilha ecológica, normalmente associada à EA Conservacionista, pode ser crítica, se, na atividade, conseguir desvelar, além do bem estar do contato com a natureza, as razões daquele ecossistema estar ameaçado, quais grupos sociais dependem dele pra viver, que grupos são responsáveis pela sua degradação (e os motivos para isso), e quais são as possibilidades de organização coletiva existem para combater sua degradação.

Um tema bastante comum na educação ambiental é a água. O/A educador/a pode só explicar sobre a importância da água para a vida humana e lançar a campanha “economize sua água em casa”, mas pode, também, falar sobre as diferentes formas de apropriação e de uso da água na nossa sociedade e de como cada uma delas impacta na qualidade e na quantidade de água disponível para todos. Com crianças, trabalhar de onde vem e para onde vai a nossa água pode ser uma excelente reflexão para entender que ela não vem da torneira, e que preservá-la (inclusive as matas do entorno dos rios, hoje tão ameaçadas por construções) não é assunto somente de ambientalistas, mas uma condição para a preservação da vida de muitas pessoas.

### Você sabia



Segundo a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), 70% da água utilizada no mundo são para a agropecuária, seguida das atividades industriais, que consomem 22%, e somente 8% é para uso doméstico, ou seja, aquele que você utiliza na sua casa. No Brasil, segundo relatório da Agência Nacional de Águas, em 2015, utilizamos 72% da água para a agricultura; 9%, para a dessedentação animal (em setores como a pecuária); 6%, na indústria; e 10%, para fins domésticos.

## Fica a dica!

Uma animação de apenas 24 minutos que ilustra bem essa questão da água e pode ser usada em atividades com esse tema se chama **Abuela Grillo**.

Segue o link: [https://www.youtube.com/watch?v=bLKcp\\_FkOD0](https://www.youtube.com/watch?v=bLKcp_FkOD0)

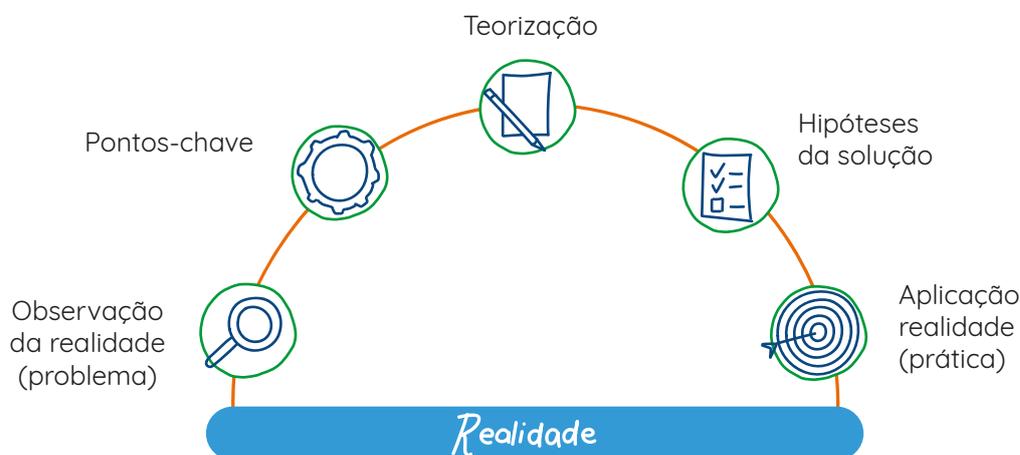


**Assunto importante!** Claro, para ser coerente, se estamos em busca de uma sociedade mais justa e solidária, não tem como nossas práticas não serem respeitadas e estimuladoras do olhar coletivo, do cuidado com o outro, do respeito à diversidade humana. Isso é andar junto com seu objetivo. É condição imprescindível para alcançar o fim desejado. Por isso, dentro das nossas práticas educativas, primamos pelo respeito, pela escuta ativa, pela valorização de todos os saberes e experiências e pelo cuidado mútuo. Entende-se, assim, os educandos como sujeitos e não apenas recebedores de conteúdo (educação bancária<sup>1</sup>), e que contribuem para o processo educativo de forma ativa.

Uma metodologia que pode servir como base para nos orientar, e é usada no NEA-BC, é a **metodologia da problematização** (Figura 1.4).

Essa metodologia tem a realidade social como ponto de partida e de chegada, alimenta o processo criativo de ação-reflexão e constitui-se num rico e instigante caminho para estimular o desenvolvimento dos saberes diversos pelos seus participantes (BERBEL, 1995). Ela inicia-se por um processo de constatação da realidade, de análises e de reflexões sobre a questão-problema levantada até a elaboração de estratégias que propiciem uma reflexão conjunta conscientizadora e, conseqüentemente, que promovam ações de transformação da realidade.

Figura 1.4: Esquema da metodologia da problematização baseada no Arco de Margueriez (BERBEL, 1995, p. 15).



Fonte: Miscali (2021).

<sup>1</sup>Paulo Freire (2005) critica a concepção “bancária”, entendendo-a como aquela que se dá pelo ato de depositar, de transferir, de transmitir valores e conhecimentos. O educador é o que sabe, o que pensa, o que atua, o que tem o poder de decisão; finalmente, é o sujeito do processo; os educandos, meros objetos que recebem e se adaptam ao que o educador decide.

## 1 e 2 Observação da realidade e pontos-chave:

Educandos e educadores, a partir da observação da realidade vivida, concreta, selecionam situações problemas e promovem uma reflexão acerca dos possíveis fatores e determinantes relacionados a elas.

## 3 e 4 Teorização e hipóteses de solução:

Etapa de estudo e de investigação, na qual se buscam mais informações sobre o problema, ou seja, aprofunda-se o olhar sobre esse por meio de outras fontes e comparando/dialogando com a realidade/prática. A partir daí, são elaboradas estratégias e alternativas para enfrentá-lo.

## 5 Aplicação na realidade:

Trata-se de uma etapa prática, de ação concreta sobre o problema investigado. Volta-se para a mesma realidade com ações que a possam transformar em algum grau.

Um ponto importante a se observar é que as atividades que você, educador(a) ou professor(a), irá usar também vão depender das condições concretas que terá a sua disposição, por exemplo:

- Espaço de atuação (limites e potenciais de cada espaço - escola, projeto, universidade, empresa);
- Quem estará no processo educativo (são crianças, jovens, adultos?);
- Condições físicas (recursos disponíveis);
- Condições pedagógicas (currículo que tem que seguir - no caso de escola, universidade -, objetivo do projeto, se é uma ação pontual ou contínua, etc.).

Pode-se observar que todas as ações indicadas buscam a organização e o interesse coletivo. Diante disso, vamos falar agora sobre o valor fundamental das lideranças comunitárias.

## O QUE SÃO LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS?

Como o nome já diz, são lideranças das/nas comunidades. Mas uma primeira pergunta pode ser - o que é comunidade?

**Comunidade** é um conceito de muitos significados, em diferentes graus de complexidade e profundidade, não havendo um consenso. Como nos alerta Schmidt (2013), a elasticidade do termo comunidade é tanta que abrange controversos pontos de vista e discursos e tem sido utilizado tanto em projetos conservadores como em revolucionários, democráticos e totalitários.

Vattimo (2007) ressalta que a comunidade requer partilha de sentidos, sentir-se bem com o outro, sentir-se parte, sentir-se com o outro, sentir-se pertencente por participar de um mundo. Estamos considerando aqui como

**comunidade** o grupo de pessoas que compartilham valores, normas e um sentimento de pertencimento forte e de compromisso entre seus integrantes. São grupos que compartilham uma cultura e um modo de vida comum, que se expressam em crenças, costumes e significados.

Historicamente, por mais de 7 mil anos, os assentamentos humanos eram formados por pequenas coletividades (bandos, tribos, aldeias, vilas, cidadelas), que desenvolveram estruturas e relações sociais de base territorial, condicionados por modelos institucionais, sociais, culturais e tecnológicos de suas épocas. As relações sociais não decorriam de uma opção ou de uma intenção específica, diferentemente de algumas comunidades atuais que se dão por escolha, em que o compartilhamento se dá como uma opção fundamentada em princípios comuns, uma “causa” ou “missão”, pelos quais as pessoas compartilham um forte senso de serviço e de comprometimento e não necessariamente se restringe a um território delimitado. O que parece ter permanecido como um fio, um algo comum às diferentes comunidades é o senso de solidariedade e de compartilhamento, reconhecendo que esse sentido é determinado pelas mais diversas necessidades e interesses humanos (LAZZARI; MAZZARINO; TURATTI, 2017).

Usamos esse conceito para identificar agregados territoriais (vilas, bairros, municípios, etc.); etnias (comunidade indígena, comunidade quilombola); grupos profissionais (comunidade médica); organizações (comunidade escolar); grupos ligados por traços da diversidade humana (comunidade LGBTQIA+, pessoas com deficiência); ou até coletivos com características em comum (religião, fã clubes, cinéfilos, funkeiros, sambistas, gamers).

Portanto, por sermos seres que vivem em sociedade, pertencer e reconhecer-se como parte de uma ou mais comunidades tem um papel fundamental na nossa vida individual e coletiva. É nesse pertencimento e nessa organização coletiva que podemos desenvolver valores e atitudes de cooperação, de solidariedade e de bem comum. Apesar desse potencial, podem acontecer alguns conflitos dentro desses grupos também, pois pode existir desigualdade na distribuição de poder.

## E LIDERANÇA?

Intuitivamente, chamamos de liderança ou líder aquele ou aqueles que tomam à frente nas ações, que conseguem inspirar e mobilizar outras pessoas para uma causa comum. Segundo Schlithler e Kisil (2008), liderança é o atributo de um grupo de pessoas capazes de influenciar e de inspirar outras a agirem em torno de uma causa, contribuindo para sua organização social e para a formação de outras lideranças. Pressupõe conhecimento da realidade e diálogo/debate, não uma imposição de ideias. Algumas características são importantes, como honestidade/ser confiável, clareza, compromisso, tratar as pessoas com cuidado e respeito, paciência, ter escuta atenta, empatia, encorajar as pessoas, ter atitude positiva e entusiástica (HUNTER, 2004).



## Fique atento!

Geralmente, associamos liderança à inspiração para objetivos voltados para o bem, para a harmonia e para a igualdade, mas nem sempre foi assim, na história. Você consegue pensar em uma liderança que não foi muito legal?

Juntando os dois conceitos sobre os quais conversamos agora, lideranças comunitárias seriam pessoas que conseguem inspirar e mobilizar a comunidade em torno de um objetivo comum, organizando-a para agir em uma (ou mais) questão de seu interesse. Quando falamos de liderança ou de líderes, não estamos falando de uma pessoa ou grupo que se quer sobressair sobre os outros ou tomar decisões sozinho. É pensar no coletivo e agir conjuntamente com as pessoas que fazem parte da comunidade.

É importante observarmos que a liderança é algo contínuo que deve ser compartilhado, pois a vida muda para muitas pessoas e, em diversas ocasiões, alguém terá que se retirar e dar lugar a outros, para que o caminho da comunidade não se perca. Por isso é tão fundamental trabalhar a organização coletiva, os diferentes papéis que cada um pode exercer, a articulação entre os diferentes talentos e disponibilidades existentes dentro de uma comunidade.



## Fique atento!

Nem sempre a liderança é alguém que está em posição de comando ou alguém “mais estudado”. Embora o conhecimento seja essencial para uma organização e uma ação coletiva bem sucedida, ele pode vir de várias maneiras, e a experiência e o conhecimento da realidade local, nesse caso, são fundamentais. Para ser uma liderança, o fator importante é que atue conforme as demandas de um coletivo.

Tudo isso que falamos agora não lembra um pouco o que conversamos antes, neste capítulo? Organização coletiva, por uma causa comum...

Isso mesmo! Está relacionado com o objetivo dos projetos de educação ambiental sobre os quais estávamos falando antes! Tinha inclusive uma linha de ação só sobre organização comunitária, não tinha?

A educação, no processo de gestão ambiental pública, tem, como objetivo e método, a ampliação do conhecimento e a organização coletiva para atuação nas políticas públicas da gestão ambiental. É uma busca por uma causa comum e principalmente realizada de modo coletivo, entendendo que há uma relação entre o problema vivido por cada indivíduo e o que se passa na sociedade. O que é um

problema pra você também pode (e provavelmente é) um problema para os que vivem sob as mesmas condições que as suas e que podem ser parte de uma mesma comunidade. Além disso, compreendemos também que a força de reivindicação de um grupo de pessoas sempre terá mais potência que a de um indivíduo isolado. Por isso, estimulamos a organização coletiva e o fortalecimento das lideranças comunitárias.

## **O NEA-BC: COMO ATUAMOS**

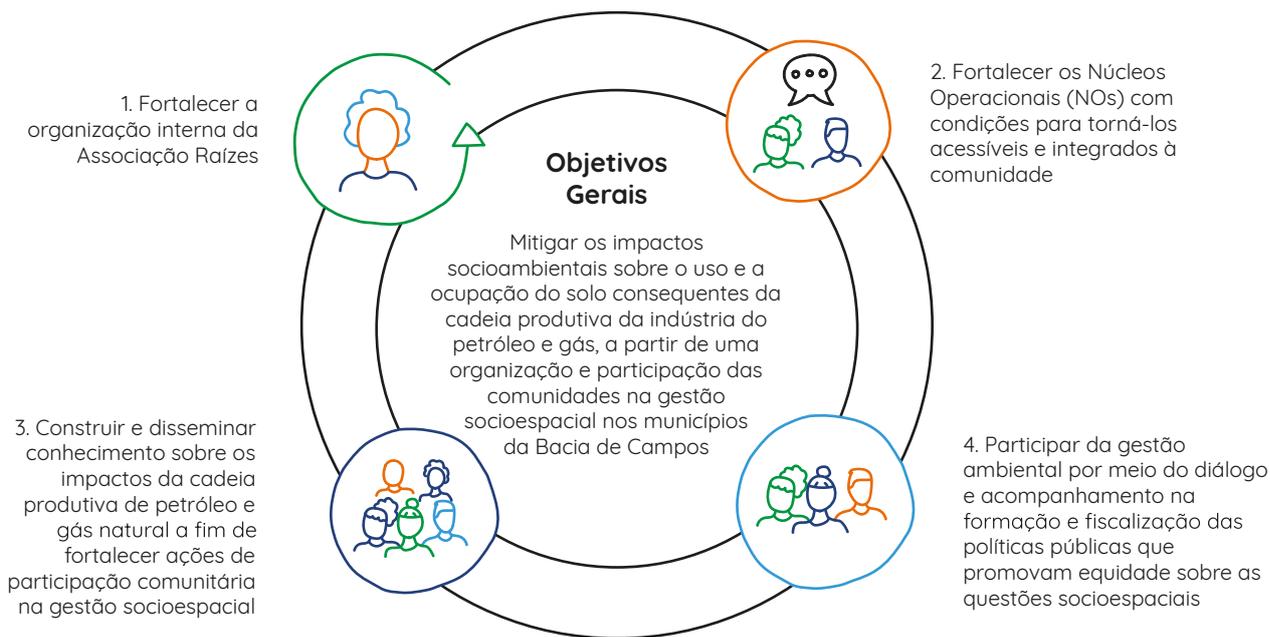
Vamos mostrar agora um pouco mais sobre o projeto NEA-BC e sobre como ele atua dentro dessa proposta educativa de educação ambiental! Assim, podemos apresentar o nosso **caminho metodológico**, que pode inspirar vocês em suas práticas.

Primeiramente, vamos falar de seus objetivos, lembrando que esses contribuem para os objetivos traçados na Linha de Ação C e na educação no processo de gestão ambiental pública, estipulados pelo Ibama.

O primeiro está relacionado com a organização interna da associação que executa o projeto, a Associação Raízes; o segundo é para fortalecimento da estrutura que dá base às ações do NEA-BC, incluindo aí a sede física (Núcleos Operacionais) e o próprio grupo de voluntários que planejam, organizam e realizam as ações e as atividades do projeto, com apoio da equipe, os Grupos Gestores Locais (GGLs). O terceiro diz respeito às ações formativas para ampliação do conhecimento, interno (do GGL) e externo (com/para a comunidade); e o quarto, às atividades de controle social, de interação com o poder público e de participação social (Figura 1.5).

Os quatro objetivos não são lineares, ou seja, as atividades acontecem ao mesmo tempo, conectando-se umas com as outras e adaptadas ao contexto e ao momento vividos em cada município, o que dialoga com um princípio que norteia as atividades do NEA-BC, a **práxis**. A práxis é a atividade teórico-prática na qual esses dois aspectos (teoria e prática) são considerados em conjunto, como parte de uma mesma unidade. É reflexão e ação do homem no mundo para transformá-lo (FREIRE, 2011). Aprende-se por meio da participação social, e, na prática do controle social, descobrem-se conhecimentos que são necessários em uma permanente relação.

Figura 1.5: Objetivos do NEA-BC (geral e específicos).

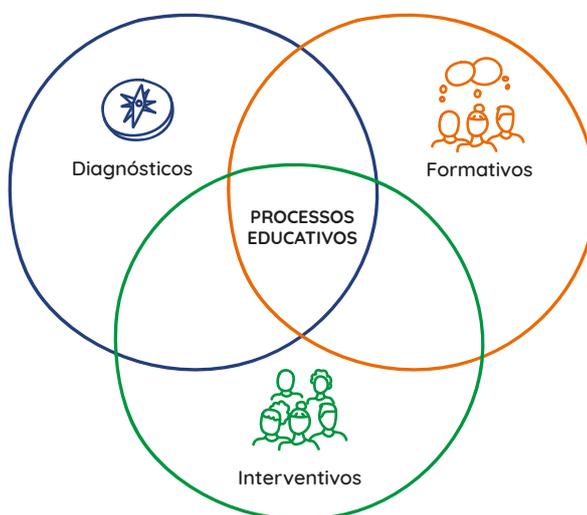


Fonte: Associação Raízes (2021).

Entrando um pouco mais nos métodos utilizados no NEA-BC, compartilhamos abaixo os aspectos do fazer educativo orientado pelo Projeto Político-Pedagógico da Associação Raízes, que engloba processos diagnósticos, formativos e interventivos (Figuras 1.6 e 1.7).

Os processos **diagnósticos** têm, como objetivo, compreender, de forma coletiva, as características de uma realidade – seu contexto e totalidade; os **formativos** buscam construir e disseminar o conhecimento sobre determinados temas, por meio de uma educação dialógica; e os processos **interventivos** são planejados e executados considerando as políticas públicas e as formas de participação social existentes, pois fomentam o enfrentamento dos problemas vivenciados pelas comunidades na busca por soluções (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2017).

Figura 1.6: Processos educativos presentes no NEA-BC.



Fonte: Associação Raízes (2021).

Figura 1.7: Atividades do NEA-BC no âmbito diagnóstico, formativo e interventivo.



### Diagnósticos

- Cartografia Social
- Mapas falados
- Árvore dos sonhos
- Diagrama de Venn
- Enquetes
- Levantamento de dados secundários



### Formativos

- Grupos de estudo/Grupos de trabalho
- Oficinas
- Seminários
- Cineclubes
- Rodas de diálogo
- Círculos de cultura
- Intercâmbio



### Interventivos

- Fóruns
- Participação em espaços de controle social
- Apresentação de propostas de melhorias das políticas públicas ao poder público
- Monitoramento de políticas públicas

Fonte: Associação Raízes (2021).

Os Grupos Gestores Locais (em cada município do projeto existe um grupo) reúnem-se periodicamente, orientados por um planejamento (Plano de Trabalho), para debater e organizar as ações a serem realizadas pelo NEA-BC no município e trocar informações sobre os assuntos e as atividades de que os membros do grupo participaram. Cada GGL tem uma política pública em que atua de forma prioritária, definida pelos impactos da cadeia do petróleo identificados naquele município, no âmbito da gestão ambiental, e das principais demandas da comunidade. Atualmente os grupos estão com as seguintes prioridades: saneamento básico, mobilidade urbana e saúde.

Esses são alguns pontos principais do método que usamos no NEA-BC. Não conseguiremos, nesse capítulo, dar conta de tudo que fazemos, mas já deixamos, aqui embaixo, links e textos que podem complementar. E, mais ainda, o convite para

#### Site do NEA-BC:



<https://associacaoraizes.org.br/nea-bc/>

#### Redes Sociais:



@neabc\_oficial



[facebook.com/projetoneabc](https://facebook.com/projetoneabc)



Projeto NEA-BC



**Livro Educação Ambiental na Gestão Pública: 10 anos de ação-reflexão-ação na região da Bacia de Campos**

<https://associacaoraizes.org.br/educacao-ambiental-na-gestao-publica/>



Vimos, neste capítulo, um pouco da nossa base para continuar a trilha do Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças IV! Baseados na EA Crítica, entendendo que o objetivo do NEA-BC, assim como de outros projetos também ligados ao licenciamento ambiental federal, é contribuir para a participação qualificada da população nas decisões que afetam o ambiente em que vivem, e nisso se inserem os impactos da cadeia da indústria de petróleo e gás.

Vamos caminhar nos diversos encontros seguintes, contando que, nesse processo, fortaleçam-se as lideranças comunitárias que já atuam em seus territórios, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.



## VAMOS PRATICAR?

Imagine que você vá desenvolver uma atividade de educação ambiental na sua comunidade.

- 1 - Lembrando que, quanto mais próximo este for da realidade da sua comunidade, melhor ele será recebido e assimilado. Sobre qual tema você falaria?
- 2 - Com quem você faria sua atividade?
- 3 - Qual seria o objetivo da sua atividade (o que você quer alcançar com ela)?
- 4 - Com quem você entraria em contato para ter ajuda para mobilizar ou até para realizar sua atividade?
- 5 - Se você tivesse que classificar, estaria mais próxima de que macrotendência que vimos neste capítulo? Por quê?

### PRÓXIMOS PASSOS...

Neste primeiro tema, situamos-nos e entendemos onde estamos dentro do licenciamento ambiental e da educação ambiental. Além disso, pudemos conhecer um pouco mais sobre a atuação do projeto NEA-BC.

Se entendemos bem o objetivo da proposta de educação ambiental na gestão ambiental pública, vamos entender facilmente o motivo pelo qual caminharemos para o nosso próximo tema – **Políticas Públicas e Cidadania**.

Na nossa próxima parada, falaremos sobre o que são políticas públicas e sobre como elas afetam nossa vida!

*Vamos lá?*

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. DAS N. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 160 p.

ARREBOLA, D. L.; REIS, M.; LOPES, P. A.; REIS, F. de A. R.; MISCALI, S. R. de S. **Introdução ao programa de formação e desenvolvimento de lideranças III**. Saquarema, RJ: Grupo Smart Printer, 2017. 35p. (Coleção Pró-Lideranças III. Projeto NEA-BC; 1).

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. **Projeto Político Pedagógico**. Campos dos Goytacazes, RJ: Associação NEA-BC, 2017.

ASSOCIAÇÃO RAÍZES. **Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos** - NEA-BC - IV Fase. Campos dos Goytacazes, RJ: Petrobras, Associação Raízes, 2018.

BERBEL, N. A. N. Metodologia da problematização: uma alternativa metodológica apropriada para o ensino superior. *In*: BERBEL, N. A. N (org.). **Semina**: Ciências Sociais e Humanas, v. 16, n. 2, Ed. Especial, p. 9-19. out./1995.

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm). Acesso em: 20 set. 2021.

FERNANDES, F. (org.). **Comunidade e Sociedade**: leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação. São Paulo: Nacional: Editora da USP, 1973.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREIRE, P. **Educação e Mudança**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

HUNTER, J. C. **Como se tornar um líder servidor**: os principais princípios de liderança de um monge e um executivo. 6ª ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Como o IBAMA exerce a educação ambiental**. Brasília: Ibama, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Orientações Pedagógicas do IBAMA para Elaboração e Implementação de Programas de Educação Ambiental no Licenciamento de Atividades de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: Ibama, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Nota técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 01/2010**. Diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente, nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás. Brasília, DF: Ibama, [2010]. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/petroleo-e-gas/notas-tecnicas/5-2010-01-nota-tecnica-programas-de-educacao-ambiental.pdf>. Acesso em: 18 maio 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Instrução Normativa nº 02, de 27 de março de 2012**. Estabelece as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Brasília, DF: Ibama, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/download/sala-de-imprensa/marcas-e-manuais/in-no-2-27-de-marco-de-2012-ibama.pdf>. Acesso em: 18 maio 2022.

LAZZARI, A.; MAZZARINO, J. M.; TURATTI, L. Comunidade: a busca de um conceito. **Revista Espacios**, [s. l.], v. 38, n. 3, p. 4-9, jan./dez. 2017.

LAYRARGUES, P.P.; LIMA, G. F. C. As macrotendências político-pedagógicas da Educação Ambiental brasileira. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 23-40, jan./mar. 2014.

LOPES, P. A. **Os sentidos da crítica na educação ambiental crítica**. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2019.

LOUREIRO, C. F. B. **Educação ambiental: questões de vida**. São Paulo: Cortez, 2019.

MISCALI, S. de S. R. Juventudes em cena: diálogos sobre Educação Ambiental e participação juvenil na Bacia de Campos. **Tese** (Doutorado em Políticas Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, UENF, Campos dos Goytacazes, 2021.

REIS, F. de A. R.; ARAUJO, I. R.; MISCALI, S. R. de S. (org.). **Educação Ambiental na Gestão Pública**: 10 anos de ação-reflexão-ação na região da Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: Petrobras, Associação Raízes, 2019. 120 p.

SCHLITHLER, C.; KISIL, M. **Desenvolvimento de Lideranças Comunitárias**: reflexões e sugestões. São Paulo: IDIS,, 2008.

SCHMIDT, J. P. Raízes do comunitarismo: concepções sobre a comunidade no pensamento ocidental. In: SCHMIDT, J. P. **Comunidade e comunitarismo**: temas em debate. Curitiba: Multideia, 2013.

SIQUEIRA, T. V. Educação ambiental nas atividades de escoamento e petróleo e gás natural: influências político-ideológicas na educação no processo de gestão ambiental pública. 272 p. **Dissertação** (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), UFRJ, Rio de Janeiro, 2013.

VATTIMO, G. O belo como experiência comunitária. In: PAIVA, R. **O retorno da comunidade**: os novos caminhos do social. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

# POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA



*Autoras: Sandra Rangel de Souza Miscali  
Priscila Amaro Lopes*

## APRESENTAÇÃO

As políticas públicas fazem parte do nosso cotidiano! Por meio delas, alcançamos, direitos e, em sua ausência, podemos ter violações que mudam o curso de nossas vidas. Seja no combate à desigualdade social e à injustiça socioambiental, ou no acesso à cidade, à saúde, à educação, ao transporte, à habitação, ao emprego, à alimentação, à aposentadoria, ao esporte, ao saneamento, à cultura e ao meio ambiente equilibrado, as políticas precisam ser compreendidas, debatidas e participativas.

Neste capítulo, vamos explicar o que são políticas públicas, sua relação com o Estado e com a população, além de mostrar quem são os responsáveis por sua elaboração e implementação no nosso país, com destaque para o município.

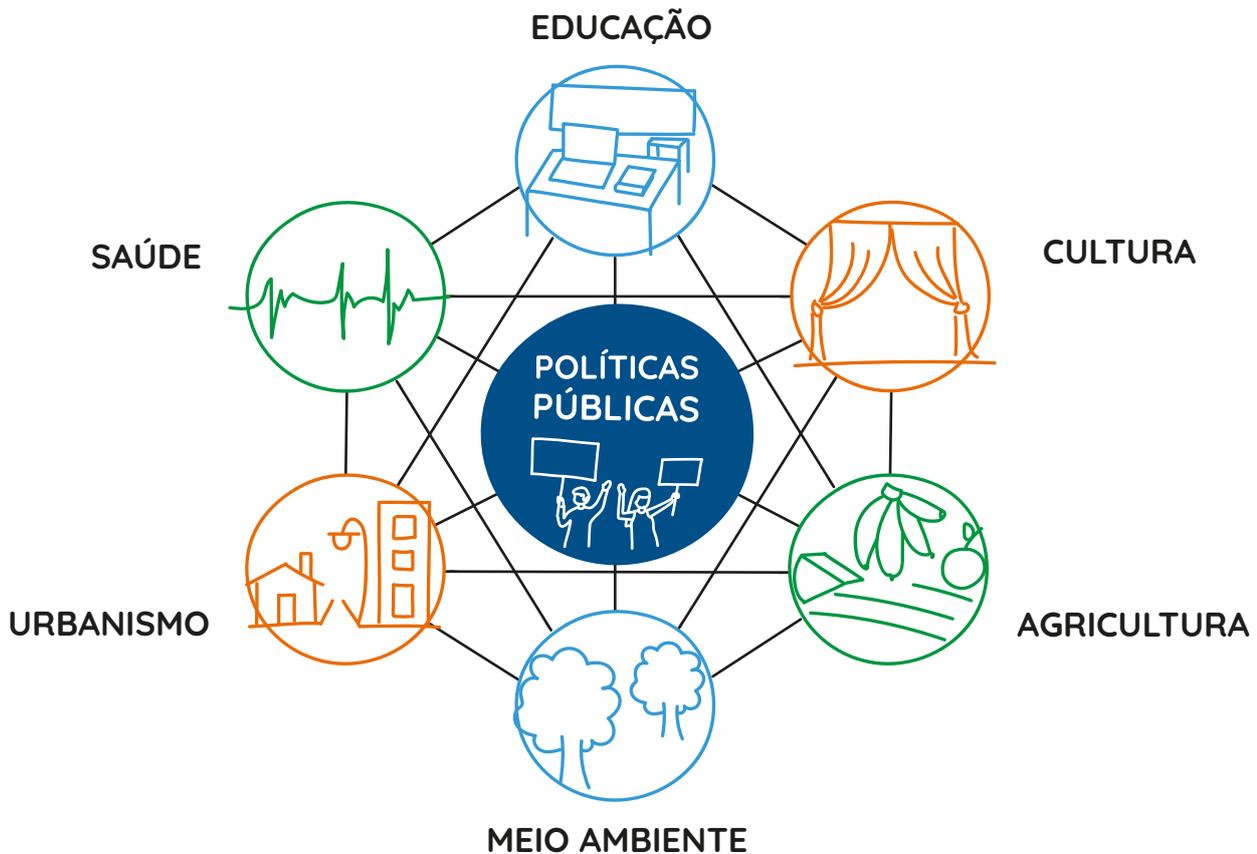
Ao longo do nosso caderno didático e dos encontros de aprendizagem do Pró-Lideranças, você identificará várias formas de participar das políticas públicas, contudo, compreender os tipos e características, o ciclo e as competências de quem as executam e fiscalizam são imprescindíveis, a fim de identificar formas de se organizar para participar e exercer a cidadania nos municípios.

Vem com a gente! Rumo ao desejo de construir uma sociedade justa e sustentável.

## VAMOS CONVERSAR SOBRE POLÍTICA PÚBLICA?

Você frequentou ou frequenta a escola ou universidade pública? O seu bairro tem estrutura urbana (saneamento básico, calçamento nas ruas, espaços de lazer, etc.)? Você tem acesso aos ambulatórios e aos exames médicos? Você desloca-se para escola, para o trabalho ou para o serviço médico de transporte público? Se respondeu sim a alguma ou a todas as perguntas, é porque acessa as várias políticas públicas.

Figura 2.1: Exemplos de políticas públicas.



Fonte: Associação Raízes (2021).

O termo política pública é utilizado nas mídias e no cotidiano, por isso é importante conversarmos sobre o seu significado, à medida que, por meio dela, acessamos nossos direitos.

Ao analisar a composição das palavras **política pública**, você pode questionar o significado de cada uma. Vamos dar uma olhada? Começando pela palavra **política**, o filósofo francês Rancière afirma ser “a reclamação da parte daqueles que não tem parte e, por isso, se constitui em dissenso.” (OLIVEIRA, 2007, p. 33).



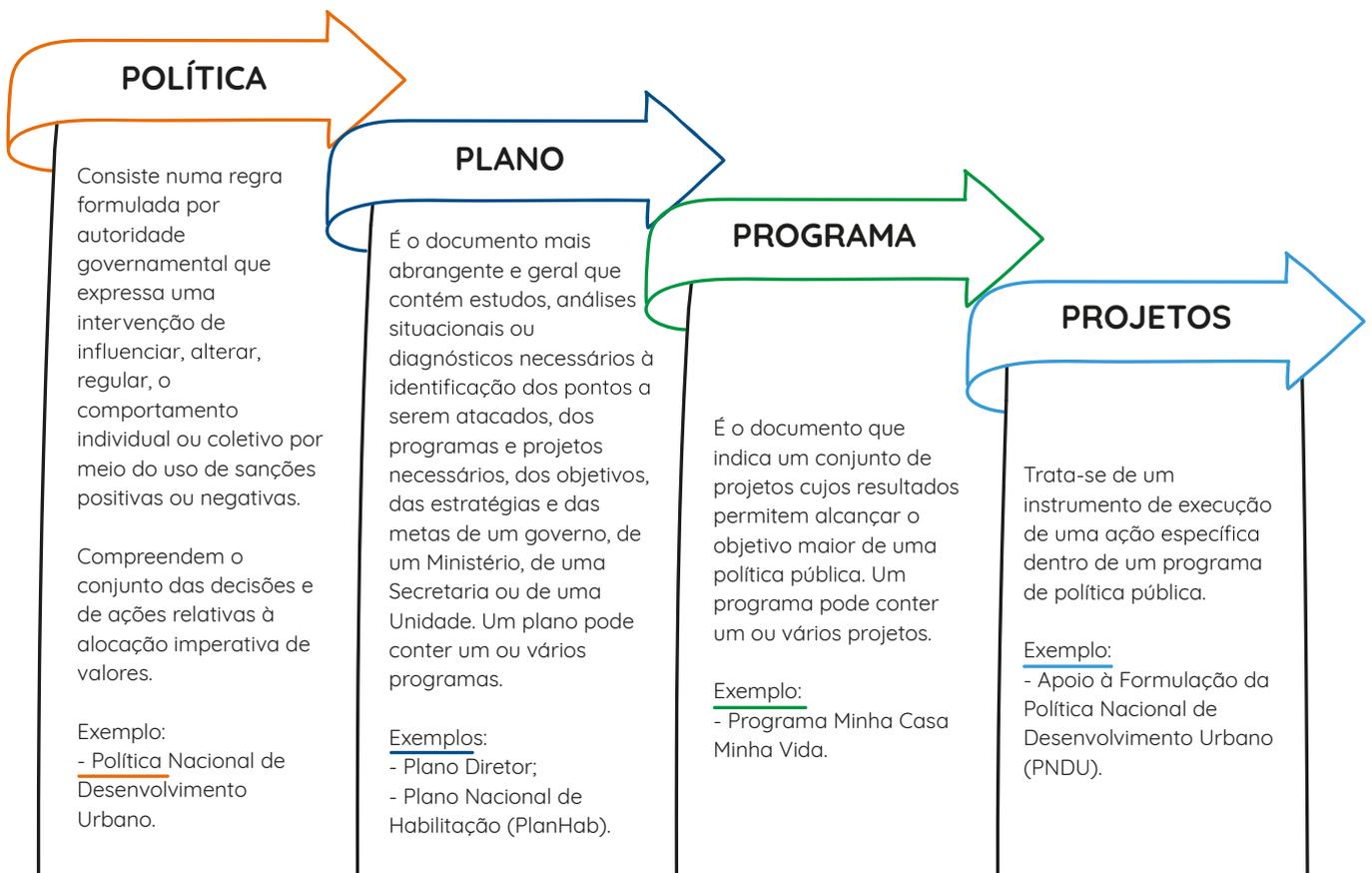
Dicionário - **Dissenso**: segundo o Dicionário Online de Português (www.dicio.com.br), dissenso é a falta de entendimento, de concordância; discórdia.

Isso quer dizer que, na política, o conflito é produzido a partir da criação de pautas que são capazes de sensibilizar e de mover o outro, ainda que não concorde com elas. Por exemplo, quando um grupo de deputados de determinada religião é contra um projeto que atenderá a grupos sociais no campo cultural por identificarem princípios diferentes de sua religião, o conflito vem à tona, porém, pelo Estado ser laico, ou seja, não ser regido por nenhuma religião, por mais que determinada prática cultural não esteja de acordo com a religião dos deputados, precisam reconhecer a diversidade e os direitos coletivos de grupos que têm concepção diferente da sua.

À medida que a agenda política vai sendo construída, que é o conjunto de pautas (assuntos) a serem debatidos e decididos pela gestão pública, ela envolve diferentes interesses dos diversos grupos sociais e, portanto, disputas e tensionamentos. As políticas (origem grega, *politikó*) públicas (origem latina, povo), em seu sentido etimológico, referem-se à participação do povo nas decisões da cidade (OLIVEIRA, 2010, p. 93), ou seja, todos os grupos sociais interagindo para influenciar nessas decisões.

Assim, a política pública diz respeito às ações do governo, que se desdobram em planos, programas, projetos e atividades voltados para a solução de questões públicas para o acesso aos direitos e à mudança social.

Figura 2.2: Implementação das políticas públicas.



Fonte: Adaptado de Lowi (1972) e Rua e Romanini (2013).

Você já leu o programa de governo de um candidato a cargo público no período das eleições? No Estado Democrático de Direito, o governo é “colocado em ação” por meio das políticas públicas, que são expressas desde o período em que os políticos se candidatam. O que já introduz nosso próximo diálogo, sobre quem é responsável pela execução das políticas públicas.



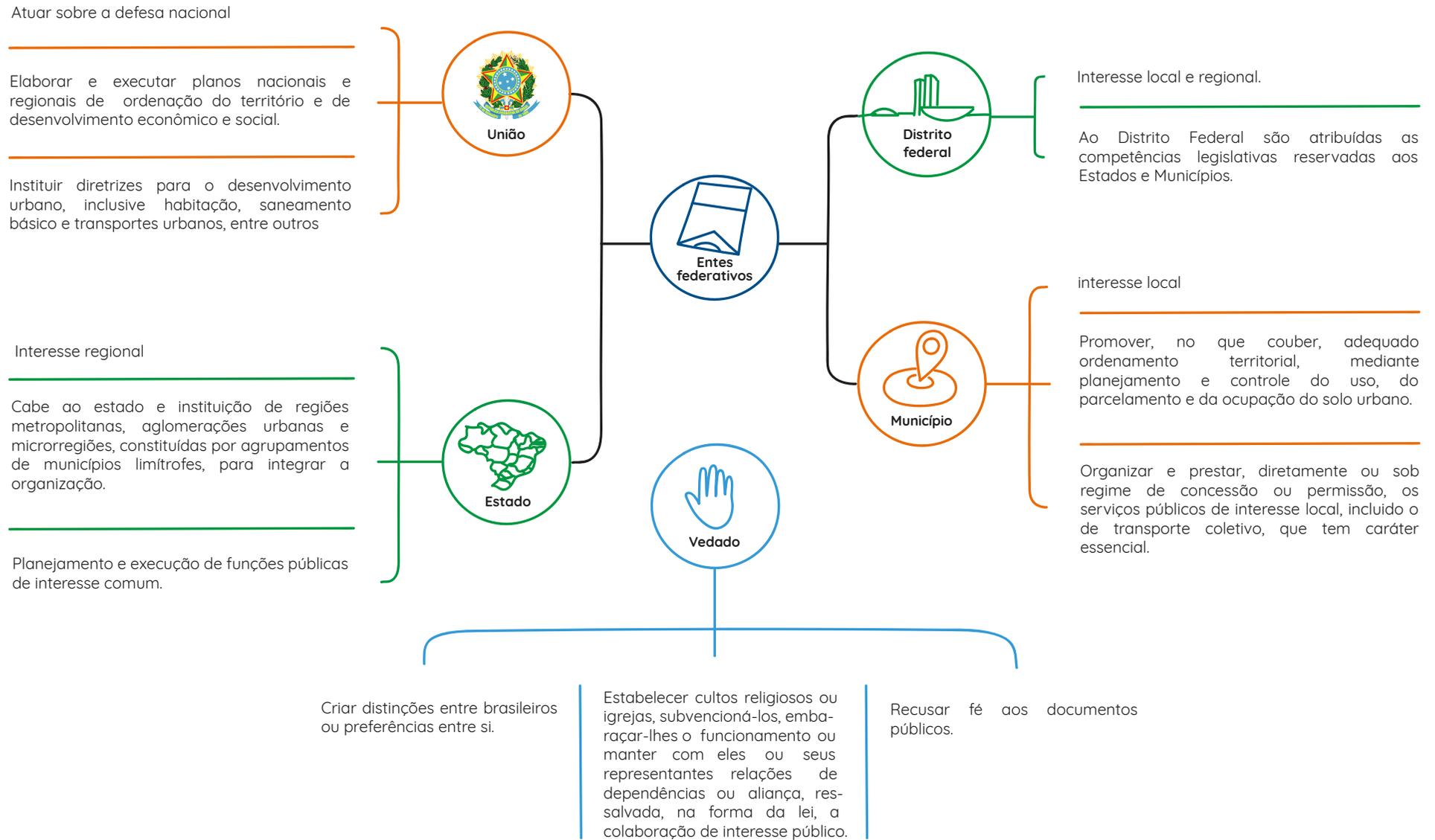
Dicionário - Segundo Edgar Leite, de forma resumida, no **Estado Democrático de Direitos**, as leis são criadas pelo povo e para o povo, respeitando-se a dignidade da pessoa humana. Podemos afirmar que há uma soberania da vontade de geral, que nem sempre significa a maioria. Por exemplo, por mais que a maioria ache correto que só se possa praticar uma religião no país, não representa a vontade de geral de exercer o direito à religiosidade.

## QUEM EXECUTA AS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Para respondermos essa pergunta, precisamos entender como se organiza o Estado Brasileiro. O regime político brasileiro é constituído por uma República Federativa.

A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal são chamados de entes da Federação. Essa expressão soa complexa para você? Pois bem, ela retrata como é a organização político-administrativa do país, que compreende três esferas de governo distribuídas da seguinte forma: quase 5,6 mil **municípios**, 27 unidades da Federação (26 **estados** e o **Distrito Federal**) e a **União**. No esquema da página seguinte, conheça um pouco mais sobre cada um deles.

Figura 2.3: Organização dos entes federativos e suas principais características.



Fonte: Associação Raízes (2021). Adaptado da Constituição Federal de 1988.

E poder público, você já ouviu falar? No Brasil, a Constituição Federal de 1988 distribuiu o poder público (das instituições do governo) em três poderes, independentes e harmônicos entre si: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Legislativo é responsável por elaborar as leis; o Executivo, por executar e administrar o país; e o Judiciário, por julgar e aplicar as leis.

Figura 2.4: Os três poderes no Brasil.

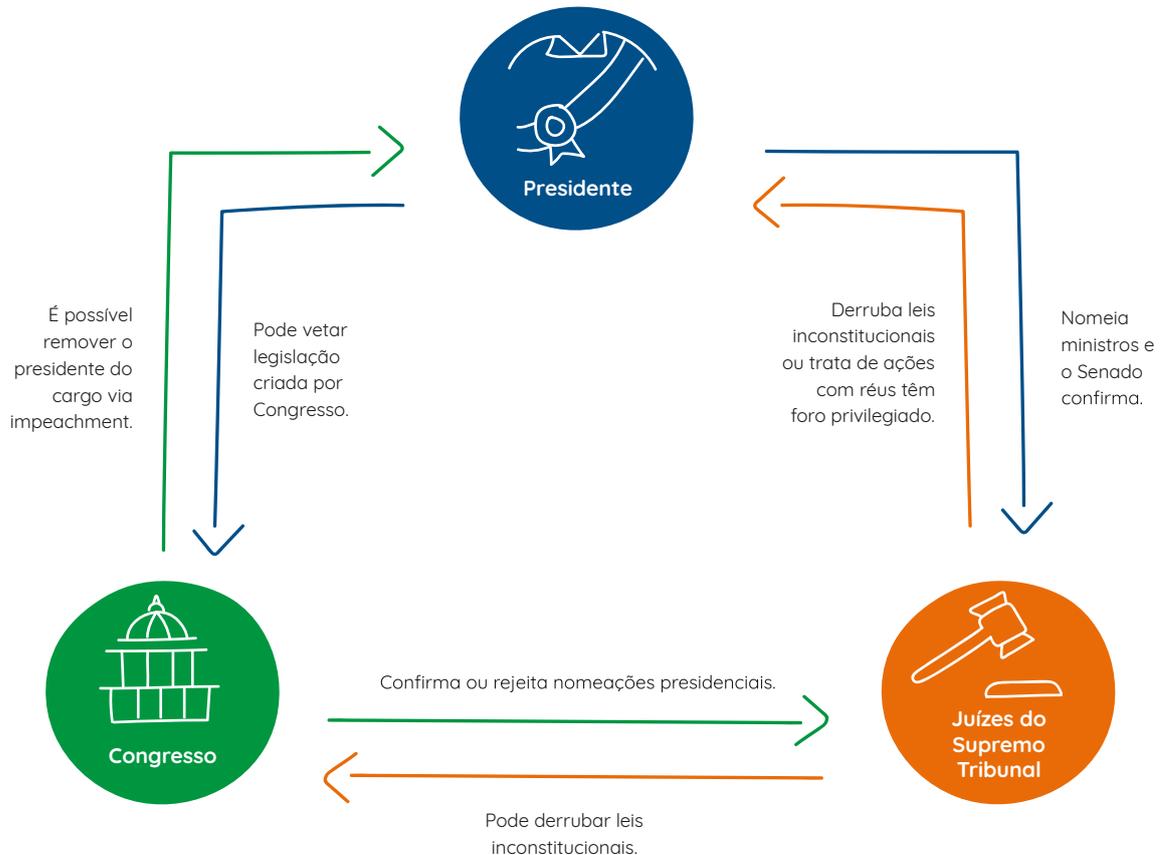
	 <b>Poder Legislativo</b>	 <b>Poder Executivo</b>	 <b>Poder Judiciário</b>
<b>NÍVEL</b>	Elabora e altera as leis	Executa as leis e administra o país	Julga e aplica leis
<b>União</b>	Congresso Nacional composto por Deputados e Senadores	Presidente da República, Vice-Presidente e Ministros	Juízes, promotores de justiça, desembargadores, ministros representados por Tribunais
<b>Estado</b>	Assembléia Legislativa formada por Deputados	Governador, Vice-Governador e Secretários Estaduais	Juízes Estaduais, Promotores representados por tribunais
<b>Município</b>	Câmara Municipal formada por Vereadores	Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais	Não se aplica

Fonte: Associação Raízes (2021), adaptado da Constituição Federal de 1988.

Além das competências já apresentadas referentes ao Poder Legislativo, ele é responsável por fiscalizar o Poder Executivo, por isso é importante compreender o princípio da separação dos poderes. Como os deputados fiscalizarão o presidente e os ministros se estiverem comprometidos com o Executivo? Podemos questionar o mesmo na relação entre vereadores e prefeito.

Os três poderes interagem, mas devem ser independentes. Mostramos algumas relações entre eles na figura a seguir.

Figura 2.5: Características e interações entre os três poderes.



Fonte: Associação Raízes (2021). Adaptado da Constituição Federal de 1988.

E o que isso tem a ver com as políticas públicas? As políticas públicas são elaboradas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo e transformadas em leis e decretos, que são aprovadas pelo Legislativo. O Executivo é responsável por transformá-las em realidade, ou seja, executá-las. O Poder Legislativo tem o dever de fiscalizar as ações que o Executivo está fazendo. Quando ocorrem violações de direitos, o Judiciário é acionado para fazer cumprir o direito dos cidadãos.

## Você sabia



Aqui estamos abordando as políticas públicas e sua relação com os entes federados no Brasil, mas também há casos de influência internacional em sua instituição. Por exemplo, as políticas públicas ambientais brasileiras foram fortemente influenciadas por eventos e por acordos internacionais com os quais o país se comprometeu a partir da década de 70.

## O MUNICÍPIO COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO

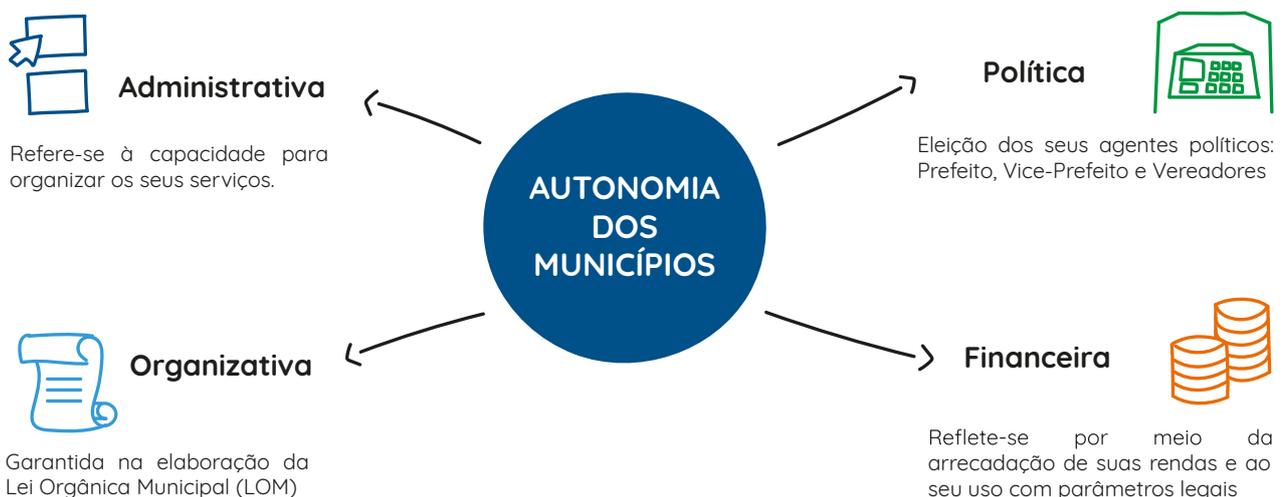
Dos entes federados, o município é o que está mais próximo da realidade cotidiana, na qual cidadãos/ãs podem manifestar suas necessidades, lutar pelos seus direitos e dialogar para que sejam efetivados.

As experiências democráticas ocorrem no município. Nele nos mobilizamos e nos organizamos de acordo com as demandas da nossa rua, bairro, escola, universidade, em espaços como associações, conselhos, comissões, comitês, audiências e reuniões com o poder público, a fim de obter melhorias em diversas políticas públicas como saúde, educação, transporte, urbanismo, saneamento básico, cultura, assistência social, segurança, dentre outras.

O município é gerido pelo prefeito, pelo vice-prefeito e pelos secretários, que formam o Poder Executivo Municipal. Além disso, todos os servidores públicos que trabalham nos diferentes setores da Prefeitura prestam serviços diariamente à população. Os conselhos, comissões e audiências públicas são formas de participação e de controle social da população sobre as políticas públicas.

Segundo a Constituição Federal de 1988, o município possui autonomia e independência, ainda que com alguns limites. Veja abaixo.

Figura 2.6: Formas de autonomia dos municípios.



Fonte: Associação Raízes (2021), adaptado da ENAP (2018).

De acordo com o Art. 37 da CF/88, a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, de impessoalidade, de moralidade, de publicidade e de eficiência.

Neste caso, a administração municipal não pode fazer nada que esteja fora da lei; não pode desprivilegiar ou privilegiar agente público ou cidadão, devendo agir de forma impessoal; deve respeitar as regras básicas aceitas pela sociedade; deve publicizar as ações; e deve valorizar a relação entre os recursos, as metas e os resultados a serem alcançados.

No que se refere à competência dos municípios, o Art. 30 da Constituição Federal apresenta, de forma clara, suas funções em relação ao interesse local, ao ordenamento do território e aos demais serviços públicos, como transporte, saneamento e patrimônio histórico e cultural e todos os outros que devem atender aos direitos dos/as cidadãos/ãs.

Figura 2.7: Competências dos municípios, segundo o Artigo 30 da Constituição Federal.

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Você sabia que há um conjunto de legislações que o município não pode deixar de elaborar e implementar para cumprir suas competências? Elas seguem na figura abaixo. Essas devem ser do conhecimento da população (para controle social e participação), dos membros do Executivo (para cumprimento) e do Legislativo (para fiscalização).

Figura 2.8: Legislações dos municípios.

-  Lei de estrutura administrativa da Prefeitura.
-  Lei do plano de cargos e carreiras da Prefeitura.
-  Leis de fixação dos subsídios dos agentes políticos, aqui incluídos as/os secretárias/os municipais.
-  Código Tributário e sua legislação complementar.
-  Estatuto da Cidade (Plano Diretor e legislação complementar).
-  Leis Orçamentárias (Plano Plurianual - PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; e Lei Orçamentária Anual - LOA).
-  Lei do regime jurídico dos servidores.
-  Lei do regime previdenciário dos servidores.
-  Resoluções de organização administrativa e do quadro de pessoal da Câmara.
-  Regulamentos diversos que estabeleçam padrões de desempenho dos serviços municipais.
-  Plano Diretor é uma referência que merece uma leitura cuidadosa e atenta devido à sua importância o planejamento do município.

Fonte: Adaptado da ENAP (2018).

O Poder Legislativo Municipal é formado pelos vereadores e por eles passam todas as legislações criadas no município, ainda que sejam de iniciativa do Executivo, de iniciativa popular ou dos próprios vereadores. As políticas públicas que são leis passarão pela Câmara de Vereadores, por isso precisamos aprender um pouco mais sobre o seu funcionamento.

A Câmara de Vereadores é o espaço onde os representantes da população de cada município debatem e aprovam (ou não) as legislações de sua competência, em sessões públicas que ocorrem com frequência semanal. Os vereadores devem trabalhar em prol dos interesses coletivos.

Você sabe como é o seu funcionamento? A Câmara está organizada em: Mesa Diretora, Plenário e Presidência. O presidente conduz os trabalhos com suporte da mesa diretora, e o plenário fica responsável por debater e votar as pautas.

Um outro ponto importante está na organização dos vereadores em comissões que debatem e deliberam sobre o acompanhamento e a fiscalização das ações do Executivo acerca das políticas públicas. Você encontra informações sobre as comissões e sobre outros aspectos acerca da atuação da Câmara de Vereadores no seu Regimento Interno.

## Você sabia



A Câmara de Vereadores pode criar comissões de acordo com a necessidade, que devem ser compostas por, no mínimo, três vereadores, todavia uma das mais comum é a de Finanças, Orçamento e Fiscalização, pois deve acompanhar as questões orçamentárias.

Figura 2.9: Principais questões abordadas no Regimento Interno da Câmara de Vereadores.

- ▶ Câmara (instalação);
- ▶ Órgãos da Câmara (mesa da câmara, comissões);
- ▶ Plenário;
- ▶ Vereadores (posse, direitos e deveres, remuneração, etc.);
- ▶ Sessões (espécies, ordinárias e extraordinárias e subtipos);
- ▶ Proposições (indicações, requerimentos, substitutivos, emendas, etc.);
- ▶ Debates e deliberações (discussão, votação, encaminhamentos, uso da palavra, etc.);
  - ▶ Tramitação;
  - ▶ Elaboração legislativa (orçamento e projetos de leis orçamentários);
  - ▶ Secretaria da Câmara;
  - ▶ Polícia interna;
  - ▶ Prefeitos/as e secretários/as municipais (comparecimento à Câmara, convocação, contas, etc.);
  - ▶ Reforma do Regimento Interno.

Fonte: Adaptado da ENAP (2018).

## Saiba mais!



### Você sabe como é calculado o número de vereadores da sua cidade?

A Lei Orgânica Municipal delimita o número de vereadores<sup>1</sup> de acordo com a Emenda Constitucional n. 58/2009, que alterou a redação da Constituição, e hoje você pode consultar essa informação em seu Artigo 29, inciso IV.

- a) 9 (nove) vereadores, nos municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;
- b) 11 (onze) vereadores, nos municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;
- c) 13 (treze) vereadores, nos municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- d) 15 (quinze) vereadores, nos municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes;
- e) 17 (dezesete) vereadores, nos municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes;
- f) 19 (dezenove) vereadores, nos municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes;
- g) 21 (vinte e um) vereadores, nos municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes;
- h) 23 (vinte e três) vereadores, nos municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes;
- i) 25 (vinte e cinco) vereadores, nos municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes (...).

Agora que entendemos como o município se organiza e por quais políticas públicas ele é diretamente responsável, vamos debater sobre os diferentes tipos de políticas públicas.

## TIPOS E CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas fazem política, afirma Theodor Lowi (1964; 1972). Como já falamos no início deste capítulo, na política ocorrem disputas e tensionamentos entre diferentes interesses presentes na sociedade, e isso se reflete nas políticas públicas. Cada tipo de política pública implica disputas que são permeadas por adesão ou por rejeição de certos grupos da população.

Políticas públicas que envolvem construção e manutenção de hospitais, estradas, escolas ou distribuição de vacinas são consideradas **distributivas**.

<sup>1</sup>O número de vereadores pode chegar a 55 (cinquenta e cinco) nos municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes, todavia recortamos para a figura de acordo com o quantitativo de habitantes dos municípios de atuação do projeto NEA-BC.

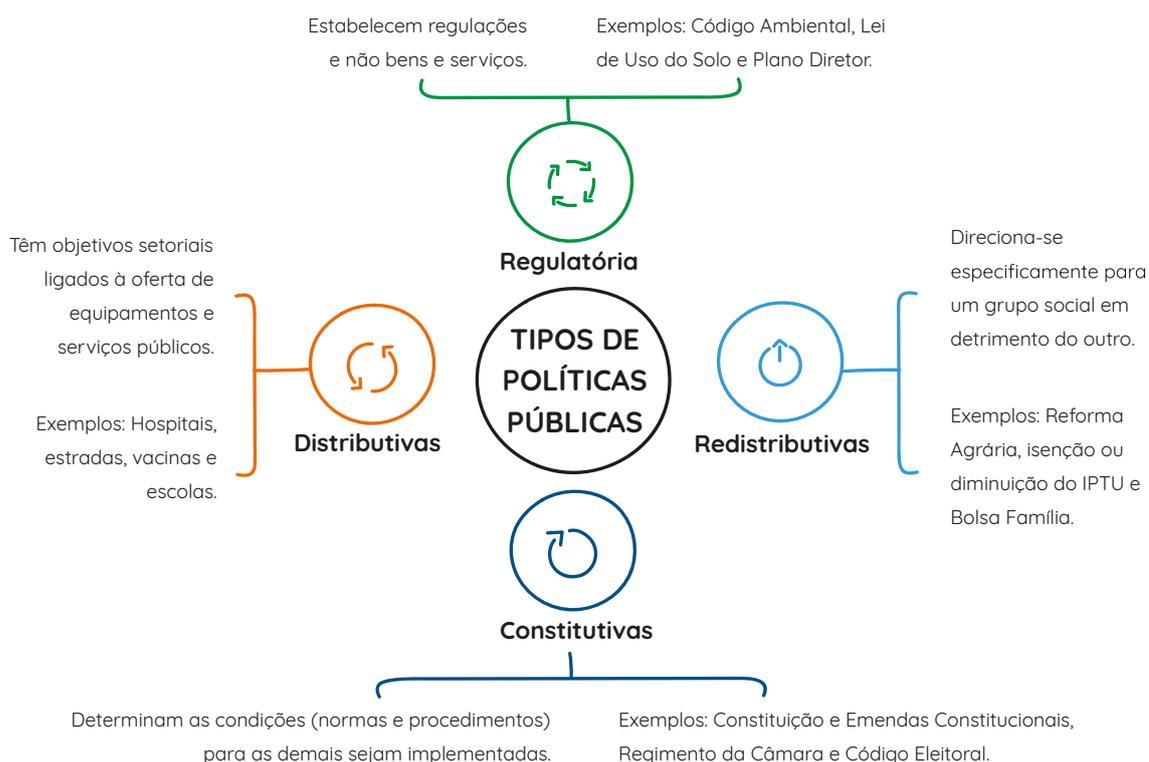
Não despertam rejeição à medida que são setoriais e ligadas à oferta de equipamentos e serviços, além de não ser possível identificar o custo para quais grupos sociais estão destinadas. Dessa forma, o único conflito dá-se pela necessidade de ampliação dos benefícios dessas políticas.

Já as políticas públicas **redistributivas** são aquelas que buscam reduzir a desigualdade alocando bens ou serviços a segmentos específicos de cidadãos retirados de outros grupos. Elas despertam conflitos à medida que se direcionam especificamente para um grupo social em detrimento de outro. Por exemplo, no campo, por meio da reforma agrária, o governo desapropria grandes extensões de terras e divide para as distribuir para vários agricultores familiares. Na cidade, a isenção do IPTU para grupos sociais mais pobres acontece por meio do aumento para os demais.

No caso das políticas públicas **regulatórias**, essas estabelecem regulações e não bens e serviços. Apresentam grande possibilidade de conflitos, pois definem regras para a realização de empreendimentos para acesso a determinados recursos, impõem critérios e estabelecem interdições, podendo ocorrer perdas e ganhos para diferentes grupos. Por exemplo, o Código Ambiental, a Lei de Uso do Solo e o Plano Diretor.

As políticas públicas **constitutivas** determinam as condições (normas e procedimentos) para que as demais sejam implementadas, por isso é estruturadora. Por exemplo, Constituição e Emendas Constitucionais, Regimento da Câmara de Vereadores e Código Eleitoral.

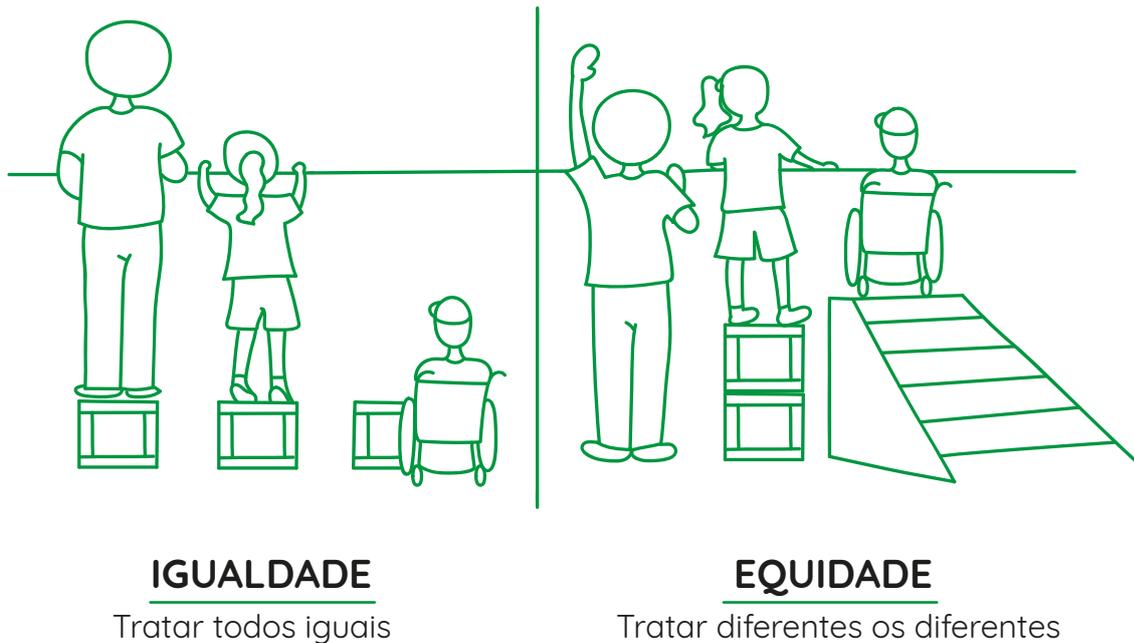
Figura 2.10: Tipos de políticas públicas.



Fonte: Associação Raízes (2021), adaptado de Rua (2012).

Num país com grandes desigualdades sociais como o Brasil, a combinação dos diferentes tipos de políticas públicas é necessária para o alcance dos direitos e da justiça socioambiental. É preciso equidade, pois não é possível tratar com igualdade grupos sociais com realidades diferentes, por isso a necessidade de políticas públicas específicas.

Figura 2.11: Diferença entre igualdade e equidade.



Fonte: Associação Raízes (2021), adaptado de SERPRO (2021).



Dicionário - **Igualdade** significa a distribuição homogênea, a cada pessoa, uma mesma quantidade de bens ou serviços. **Equidade** leva em consideração que as pessoas são diferentes, têm necessidades diversas (FIOCRUZ, 2021).

## Saiba mais!



No cenário econômico, o Brasil destaca-se na 12ª posição na economia mundial, todavia não se reflete de forma positiva quando se verificam os indicadores sociais, à medida que ocupa o 8º lugar no ranking de desigualdade social, e a 84ª colocação em relação ao IDH no valor de 0,765 (PNUD, 2019).

## A ANÁLISE E O MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Além dos tipos e das características que você viu no decorrer do capítulo, compreender os instrumentos que compõem a política pública são fundamentais para o exercício da cidadania.

Você já percebeu que há políticas públicas que levam muito tempo para serem debatidas e implementadas? Há três instrumentos fundamentais para isso: arcabouço legal, base filosófica e financiamento. O primeiro diz respeito ao conjunto de legislações e normas que é constituído a partir do segundo, composto por princípios, diretrizes e métodos, que só se realizam a partir do terceiro, por meio da alocação de recursos que devem ser previstos no orçamento público.

Figura 2.12: Instrumentos das políticas públicas.



Fonte: Adaptado de Sotero (2008, p. 100) *apud* Miscali (2021).

O primeiro passo para o monitoramento das políticas consiste na sua identificação:

1 - Qual é a política? Quais são os planos, os programas e os projetos? É importante identificá-los em nível federal, estadual e municipal. O que a política prevê? Quais são os direitos que ela preconiza?

2 - Paralelamente, é importante compreender quais são suas diretrizes, objetivos e métodos. O que está previsto? Onde a política pretende chegar? A quais públicos se destina? Quantas pessoas serão atendidas? De que forma ela pretende alcançar os resultados?

3 - Posteriormente à identificação da política, vêm as legislações orçamentárias (planejamento) e a execução (portal de transparência). Quais programas e ações estão previstos? Quanto está previsto para cada ação? Para quais públicos? Para quantas pessoas? Foi executada conforme o planejado?

Por que a identificação dos instrumentos é importante? Porque precisamos saber como a política pública está organizada para que possamos cobrar que se torne uma legislação ou para que se traduza em planos, programas e projetos. Caso esteja prevista, que seja condizente com a realidade e “saia do papel”.

A seguir, você verá quais são e como participar de cada fase das políticas públicas.

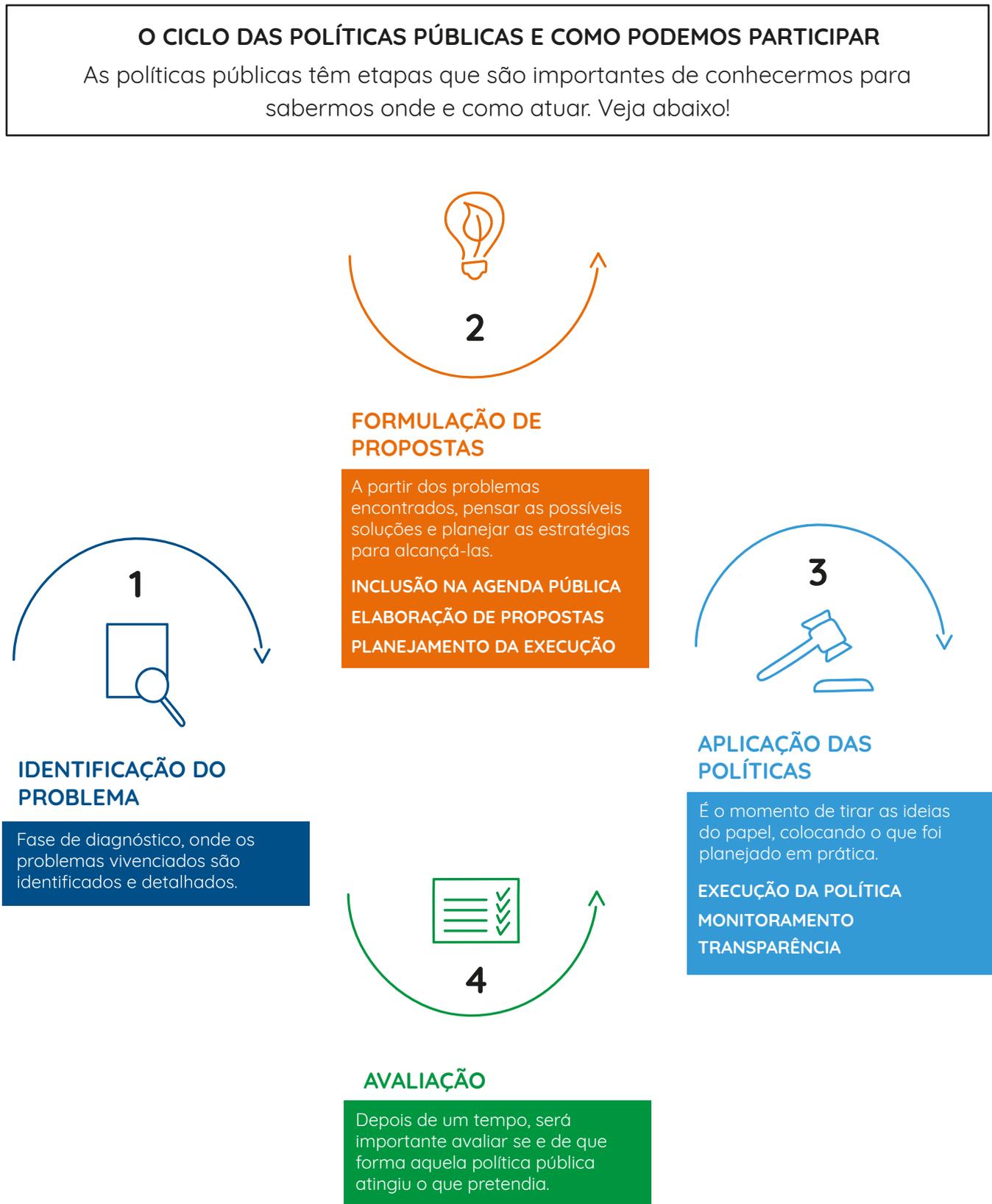
## **O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas são elaboradas e desenvolvidas em etapas, formando um ciclo: identificação do problema, formulação de propostas, aplicação da política e avaliação (RUA; ROMANINI, 2013).

Em cada uma delas, que podem ter duração variada e se apresentar de formas diferentes em cada município, há diversas formas de participação da população, institucionalizadas (como audiências públicas) e por demanda (envio de ofícios, agendamento de reuniões com o poder público, por exemplo).

Vamos conhecer cada uma dessas etapas?

Figura 2.13: Ciclo das políticas públicas e formas de participação popular.



Fonte: Associação Raízes (2021), adaptado de Rua e Romanini (2013).



## IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Essa é a fase do DIAGNÓSTICO. Momento para entender, a partir de dados, a realidade daquela população e espaço para qual as políticas públicas serão dirigidas. São elencados os principais problemas e potencialidades para, a partir daí, eleger as prioridades e as diretrizes que vão dar a base para a próxima fase, o planejamento!

### COMO PARTICIPAR?

Sendo parte do mapeamento e do diagnóstico:

- Consultas públicas;
- Audiências públicas;
- Levar suas questões para o poder público, por meio de reuniões com as secretarias ou com comissões dos vereadores.

### EXEMPLOS:

- ✓ Consulta pública para a revisão do Plano Diretor de Saquarema;
- ✓ Reunião da Associação de Moradores com a Secretaria de Meio Ambiente para falar sobre a falta de lixeiras no bairro.



## FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS

Essa é a fase do PLANEJAMENTO. A partir do que foi identificado no diagnóstico, são formuladas as soluções e as alternativas para os problemas e questões elencados. Como na fase anterior, a participação social é fundamental, pois a elaboração das ações necessárias terá mais chance de sucesso se contar com diversos representantes da sociedade pensando juntos!

### COMO PARTICIPAR?

- Proposição de projeto de lei (direto ou indireto);
- Apresentação de propostas ao orçamento público;
- Em espaços de participação social como conselhos gestores, comitês de bacia, comitês de elaboração de políticas públicas, audiências públicas;
- Reuniões com o poder público;
- Levantamento de propostas em conferências, seminários, fóruns.

### EXEMPLOS:

- ✓ Apresentação de proposta de modificação do Plano Diretor de Quissamã nas audiências públicas;
- ✓ Reunião com a Secretaria de Planejamento para apresentação de propostas ao Plano Plurianual;
- ✓ Apresentação de propostas no Comitê de Elaboração do Plano de Gerenciamento Costeiro de Rio das Ostras.



## APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS

Essa é a fase de EXECUÇÃO. É uma fase longa, na qual as políticas elaboradas e aprovadas serão postas em prática, mas não pense que seu trabalho acabou e agora é tudo com o poder público! Aqui a participação social se faz bem importante para o monitoramento e para a co-gestão das ações. O Poder Legislativo tem papel importante como parceiro da população, pois uma de suas funções é fiscalizar os atos do Poder Executivo. A transparência é fundamental nessa fase.

### COMO PARTICIPAR?

Monitorando se as ações planejadas estão sendo executadas:

- Orçamento público - monitoramento do Diário Oficial e Portal de Transparência do município;
- Reuniões com comissões setoriais dos vereadores;
- Pedidos de informações via e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) da Prefeitura ou por ofício.

### EXEMPLOS:

- ✓ Visita em construção de uma ETE para verificação do andamento da obra;
- ✓ Reunião com a comissão de Transporte da Câmara para debater a qualidade dos serviços prestados pela concessionária;
- ✓ Verificação da prestação de contas do Plano de Saneamento Básico no site do Comitê de Bacias.



## Fique atento!

### E se tiver algo diferente do esperado, o que fazer?

Você pode pedir audiências públicas para debater o caso publicamente, divulgar as informações inconsistentes ao público e/ou levar para conselhos municipais das áreas em questão, por exemplo.



## AVALIAÇÃO

Essa é a fase da AVALIAÇÃO, como o nome já diz. É quando verificamos se os resultados que esperávamos para aquela política pública estão acontecendo. Nesse momento, por meio da avaliação conjunta, podemos verificar se serão necessários ajustes ou mudança de rumo em alguma área. Essa fase levantará informações importantes para o reinício do ciclo, o diagnóstico.

### COMO PARTICIPAR?

- Audiências e consultas públicas de avaliação de uma política pública;
- Ofícios e cartas abertas;
- Eventos para debate de uma política pública com a população;
- Reuniões com o poder público;
- Divulgar informações sobre a política pública.

### EXEMPLOS:

- ✓ Audiência pública para avaliar a implementação da educação ambiental nas escolas municipais, no ano.
- ✓ Divulgação de dossiê com um comparativo do planejado e executado no orçamento do Fundo Municipal de Meio Ambiente do último PPA.

## Saiba mais!



Existem diferentes formas de avaliar políticas públicas. Uma delas é usando três indicadores:

**Eficiência:** reflete a relação entre o produzido e os meios utilizados. Aumenta quando mais serviços são produzidos com a mesma quantidade de insumos ou quando os mesmo serviços forem produzidos com menor quantidade de recursos.

**Eficácia:** demonstra o grau de alcance das metas estabelecidas.

**Efetividade:** mede os efeitos da intervenção; afere se houve mudanças decorrentes dos resultados da política.

### Qual é a importância de estarmos de olho no orçamento público?

Nós teremos um Encontro e material só sobre esse tema! Porém já queremos destacar aqui que, ainda que esse assunto pareça difícil a princípio, ele tem papel fundamental em como nossa vida acontece. E por quê?

Vamos pensar: se queremos que alguma coisa seja feita em nossa casa, o que é o ponto essencial sem o qual não podemos tomar a decisão de realizar ou não aquela ação? Se você pensou “o dinheiro”, acertou!

O quanto de recurso é destinado e o quanto é utilizado nessa ou naquela política é o que nos diz, realmente, quais são as prioridades de um governo. Uma política pública só pode ser desenvolvida se tiver um orçamento adequado, afinal, para realizar quase todas as ações, são necessários recursos que possam viabilizar serviços públicos de qualidade. Segundo Carreira (2007) nos conta, nos anos 1990, depois de vivenciarem várias experiências frustrantes, os movimentos e as organizações da sociedade civil passaram a dedicar cada vez mais atenção em suas agendas à questão orçamentária, aos recursos financeiros destinados à implementação de uma política.



## Você sabia



Nos últimos anos, quase 40% do orçamento do país foi destinado APENAS para pagamento da dívida pública (juros e amortizações). Para entender mais, acesse AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA (<https://auditoriacidada.org.br/>)



## Vamos refletir?

Queremos deixar a reflexão sobre o quanto é importantes a participação de cada pessoa e/ou coletivo na gestão do seu município, que é o espaço mais próximo em que vivemos. Preocupar-se e saber como se envolver com o rumo do local onde se vive faz toda a diferença!

Quando as comunidades participam do planejamento, da execução e do monitoramento das políticas públicas, diminuem a incidência de corrupção e aumentam a possibilidade das suas demandas serem atendidas e da construção de uma cidade mais democrática. Participe!

## VAMOS PRATICAR?



Diante de tudo que você aprendeu neste capítulo, pense em uma política pública que você faz uso no seu município e vá respondendo as questões abaixo:

- 1 - Qual ente federativo é responsável por ela?
- 2 - Como o Poder Executivo e o Poder Legislativo dessa esfera podem atuar nessa política?
- 3 - Qual tipo de política pública ela é?
- 4 - Se você tivesse que intervir em alguma etapa do ciclo dessa política pública, em qual você faria? De que forma? Por quê?

### PRÓXIMOS PASSOS...

Neste capítulo, procuramos apresentar a importância das políticas públicas na vida de todos nós e apresentar algumas possibilidades de participação ativa nas decisões que afetam a nossa qualidade de vida e do ambiente que nos cerca. Vamos falar mais sobre isso no Eixo 3 do nosso programa!

Assim encerramos o Eixo 1, que trouxe conceitos introdutórios para trilharmos nosso caminho neste Programa de Formação. Passaremos agora para o Eixo 2, que trará quatro temas relacionados ao olhar sobre o território sobre nosso espaço e sobre como isso se relaciona com as políticas públicas do nosso município.

*Vamos lá?*

## REFERÊNCIAS

- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Políticas Públicas e Governo Local**. Brasília, DF: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3839>. Acesso em: 14 out. 2021.
- SCOREL, Sarah. Equidade em saúde. **Diário da Educação Profissional em Saúde**, [s. l.], 2021. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/equsau.html>. Acesso em: 14 out. 2021.
- LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, [s. l.], v. 16, p. 677-715, jan./dez. 1964.
- LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 32, p. 298-310, jan./dez. 1972.
- OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: RIZEK, Cibele Saliba; OLIVEIRA, Francisco de (org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- OLIVEIRA, A. F. Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, A. F.; PIZZIO, A.; FRANÇA, G. (org.). **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Goiás: Editora da PUC Goiás, 2010. (páginas 93-99).
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019 além do rendimento, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI**. New York: PNUD, 2019.
- QUEM PRECISA de equidade? **SERPRO**, [s. l.], 2021. Disponível em: <http://intra.serpro.gov.br/tema/artigos-opinioes/quem-precisa-de-equidade>. Acesso em: 14 out. 2021.
- RUA, M. G. **Políticas Públicas**. Brasília, DF: Editora da UFSC, 2014. Disponível em: [uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf). Acesso em: 22 jun. 2021. (Curso: Especialização em Gestão Pública Municipal. Departamento de Ciências da Administração/UFSC, CAPES, UAB).

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Volume 1: Conceitos e Teorias. [s. l.]: Igepp, 2013. (Curso Online: Políticas Públicas. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas). Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf). Acesso em: 15 julho 2021.[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf). Acesso em 15 de julho de 2021.

SOTERO, João Paulo. **O financiamento público da política nacional de educação ambiental**: do veto do artigo 18 às novas estratégias de financiamento. 236 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, UNB, 2008.







A realização do projeto NEA-BC é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.