

A educação ambiental no processo de licenciamento ambiental. Uma nova perspectiva para além do cumprimento das normas

Environmental education in the process of environmental permit. A new perspective beyond compliance

Danielle Schmidt Dolci

Vanessa Hernandez Caporlingua

Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental, Universidade Federal do Rio Grande, Brasil.

Artículo recibido: 16/02/13; evaluado: 18/10/13 - 16/12/13; aceptado: 13/01/14

Resumo

O artigo pretende incentivar uma análise compreensiva, reflexiva e questionadora das ações de Educação Ambiental realizadas durante o processo de licenciamento ambiental como medidas mitigadoras e/ou compensatórias de impactos ambientais causados pela instalação/operação de empreendimentos. Atualmente, é uma imposição legal a realização de programas de Educação Ambiental para a obtenção do licenciamento ambiental, os quais, muitas vezes, são efetuados apenas para o cumprimento das formalidades exigidas. Desse modo, tendo em vista a consolidação da Educação Ambiental no processo de licenciamento, propõe-se uma reflexão sobre a importância da ocupação desses espaços por uma Educação Ambiental integradora e participativa, a fim de estabelecer um processo de cidadania efetivo.

Palavras-chave: Educação Ambiental, licenciamento ambiental, cidadania participativa.

Abstract

This article aims to promote a large, reflexive and problematizing analysis of actions of Environmental Education (EE) held during the licensing process as mitigating and/or compensating measures for environmental impacts caused by the installation/operation of potentially polluting enterprises. Currently, it is a legal requirement to carry out Environmental Education programs for environmental licensing, which are often made only to meet the necessary formalities. Thus, facing the consolidation of Environmental Education in the licensing process, we propose a reflection on the importance of the occupation of these areas by an inclusive and participatory environmental education in order to establish an effective citizenship process.

Keywords: *environmental education, environmental permits, participatory citizenship.*

Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação

ISSN: 1681-5653

n.º 64/2 – 15/03/2014

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI-CAEU)

Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI-CAEU)

1. Introdução

As rápidas e complexas transformações que vêm ocorrendo em nosso planeta e a consequente urgência em minimizar, mitigar ou até mesmo resolver os problemas socioambientais, criados por uma concepção de mundo que prega o *desenvolvimento a qualquer custo*, elevam a preocupação com a responsabilidade das sociedades sobre a crise ambiental. Nessa perspectiva, a dimensão (ou o discurso) ambiental tem-se firmado também nas organizações, emergindo tanto pela necessidade de cumprimento da legislação pertinente, quanto pela pressão da própria sociedade que, ao intensificar sua preocupação pela crise ambiental, exige responsabilidade das empresas na utilização de práticas que levem em consideração os danos sociais e ambientais causados pelos processos produtivos.

A preocupação com os problemas ambientais, tanto por parte da sociedade, quanto por parte do Estado, pode ser evidenciado, no Brasil, na Constituição Federal, que institui no artigo 225, caput, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...] impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Segundo o mesmo dispositivo, a fim de garantir o direito ao meio ambiente, cabe ao Poder Público promover uma série de ações, dentre elas, a exigência de estudos ambientais prévios à instalação de obras ou atividades com potenciais danos ao meio ambiente; a promoção da Educação Ambiental (EA) e a conscientização da preservação ambiental.

Portanto, a construção de qualquer empreendimento que tenha um potencial degradador do meio ambiente, em sua instalação ou atividade, como, por exemplo, a construção de rodovias, de hidrelétricas, atividades de mineração, extração de petróleo, entre tantas outras, depende de um processo de licenciamento ambiental, o qual passa pela exigência de uma série de condicionantes, incluindo estudos (como o Estudo de Impacto Ambiental – EIA) e propostas (de diminuição/mitigação de impactos e compensação ambiental) que o empreendedor deve submeter à aprovação do órgão ambiental competente.

Dentre as exigências dos órgãos ambientais está a execução de programas de EA. Percebe-se que a EA é considerada pela legislação (Lei nº 9.795) como um indispensável instrumento para a edificação do desenvolvimento sob uma ótica integradora, fator primordial para a construção de uma sociedade sustentável. Assim, em ambientes impactados pela instalação/operação de grandes empreendimentos, a EA se constitui em ferramenta educativa e participativa para o engendramento de ações que visam à preservação e recuperação do meio ambiente e, sobretudo, ao fortalecimento da cidadania, à emancipação e à melhoria da qualidade de vida das comunidades envolvidas.

Logo, o presente artigo tem como objeto promover a compreensão, a reflexão e a problematização da EA nos processos de licenciamento ambiental, fazendo uma análise sobre a importância desses espaços para a efetivação da cidadania participativa. Para tal, inicia-se discorrendo sobre o que é um licenciamento ambiental. Em seguida, apresenta-se um pouco da história da EA e sua consolidação nos processos referentes à instalação de empreendimentos modificadores do meio ambiente. Por fim, busca-se proporcionar o debate sobre a importância da efetivação da EA nesses espaços para além do simples cumprimento da legislação por parte das empresas empreendedoras.

2. O licenciamento ambiental

Segundo a legislação brasileira, entende-se por licenciamento ambiental a exigência legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente (IBAMA, 2012).

Ao se fazer uma retrospectiva quanto ao surgimento do licenciamento ambiental, percebe-se que ele foi estabelecido pela primeira vez na legislação brasileira no início dos anos oitentas (Lei nº 6.938/81), quando o mundo inteiro vinha impulsionado por uma década (1970) marcada pela propagação de atores e grupos ambientalistas e pela consequente intensificação das discussões sobre meio ambiente, principalmente no que se refere às questões de destruição do ambiente natural. Assim, o licenciamento ambiental foi formulado como um instrumento para garantir ao Poder Público o controle das atividades e dos empreendimentos que podem gerar, ainda que em potencial, qualquer forma de degradação ambiental.

A Lei 6938/81 foi um marco na regulamentação legal da preservação do meio ambiente, positivando a atual Política Nacional do Meio Ambiente. A Política Nacional do Meio Ambiente trouxe como um de seus instrumentos o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras nos termos do artigo 9º, IV. Além do mais, o artigo 10 deste mesmo diploma dispõe que a

construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Posteriormente, em 1988, a questão ambiental foi elevada a nível constitucional com o advento da Lei Maior, a qual consagrou, dentre outras incumbências do Poder Público, a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para obras e atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, de acordo com o artigo 225, §1º, IV. Para regulamentar as disposições relativas ao licenciamento ambiental, foram editadas diversas normas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a exemplo das resoluções 001/86, 009/87 e 237/97.

O licenciamento ambiental possui três etapas distintas – segundo art. 8º da Resolução CONAMA 237/97 – que são: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Em termos gerais, a fase de LP é referente ao planejamento do empreendimento, em que são feitos todos os estudos ambientais (estudos de impacto, diagnóstico ambiental, planos de manejo) referentes à localização, instalação e operação do empreendimento. Tais estudos são analisados e avaliados pelo órgão ambiental licenciador que, ao verificar a viabilidade ambiental do empreendimento, concede a LP, nela estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes para as demais fases do licenciamento.

A fase de LI é referente ao processo de instalação, ou seja, para obtê-la o empreendedor precisa apresentar os projetos técnicos de instalação de acordo com os requisitos estabelecidos na LP. Além disso, é nessa fase que são apresentados os planos de controle, medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos, programas e projetos ambientais de acordo com as condicionantes. Ao aprovar as propostas do empreendedor, o órgão ambiental concede a licença de instalação (LI), autorizando o início das atividades (obras) propriamente ditas. Durante a instalação, o empreendedor deve executar todos os programas e ações mitigadoras e compensatórias propostas, dentre eles o Programa de Educação Ambiental.

A concessão da LO, por parte do órgão ambiental, depende do cumprimento efetivo das exigências contidas na LI. Nessa fase, o empreendedor é autorizado a operar a atividade, porém, sob novas condicionantes determinadas para a operação. A LO é renovada com periodicidade estabelecida pelo órgão ambiental e depende do cumprimento das exigências estabelecidas. A continuidade (ou não) dos programas de EA, durante a operação do empreendimento, depende da necessidade percebida e determinada pelo órgão ambiental que está licenciando.

3. A construção da história da EA no processo de licenciamento ambiental

A EA, apesar de ter sua trajetória iniciada com os movimentos ambientalistas, só passa a ser tratada como um campo de ação pedagógica na Conferência de Estocolmo de 1972 (Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano). Considerada um marco histórico político internacional decisivo para o surgimento de políticas de gestão do meio ambiente, tal conferência também gerou controvérsias (DIAS, 1998), dentre elas, o embate entre a necessidade de crescimento industrial dos países em desenvolvimento e as pressões ambientais exercidas pelos países desenvolvidos.

Logo depois, em 1977, foi realizado o evento que ainda é considerado o mais decisivo para o destino da EA – a Conferência de Tbilisi (também chamada de Conferência Intergovernamental sobre EA). Nesse evento, a EA foi definida como uma dimensão dada ao conteúdo e à prática da educação, orientada para solucionar problemas do meio ambiente por meio da interdisciplinaridade e de uma participação ativa e responsável de cada indivíduo e da coletividade (Ibid.). O documento originado em Tbilisi não só conceituou a Educação Ambiental, mas também tratou dos objetivos, princípios, estratégias, conteúdos, materiais de ensino e aprendizagem, entre outros.

No Brasil, a EA toma caráter de política de governo no ano de 1987, quando o Ministério de Educação e Cultura aprovou o Parecer 226/87 que considerava a necessidade da inserção da EA nos conteúdos dos currículos do ensino fundamental e médio. Leff (1999) salienta que, nessa década, a EA emerge como um processo gerador de novos valores e conhecimentos para a construção da racionalidade ambiental. Porém, considera que os avanços teóricos no terreno ambiental foram mais produtivos no campo da pesquisa do que eficazes na prática de programas educacionais.

A década de 1990 iniciou com a inclusão do conceito de *Desenvolvimento Sustentável* (WCDE, 1987), permeando as discussões ambientais. Com abrangência nacional e internacional, foi realizada a Conferência Rio-92, que se preocupou com acontecimentos ambientais tanto em nível local, quanto nacional e global. Para a Educação Ambiental, a Rio-92 trouxe como maior contribuição a criação da Agenda 21, que, dentre tantas ações sugeridas, incentiva a educação permanente sobre meio ambiente e desenvolvimento, focando-se em problemas locais.

Para a inserção da EA nos processos de licenciamento ambiental, a década de 1990 foi bastante importante, pois com a criação do Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA), a EA passou a ser vista como peça chave da gestão ambiental pública. O PRONEA teve sua primeira edição em 1994, adotando como referência a Conferência de Educação Ambiental de Tbilisi, porém, apenas em 2005 entrou em vigor a sua atual edição (BRASIL, 2005), que embrenha questões relativas ao papel da Educação Ambiental no processo de empoderamento dos grupos sociais (NOVICKI ; SOUZA, 2010). Este programa, ao

dividir as linhas de ações da EA em dois grandes frentes de trabalho – Formal e Não formal – delegou ao IBAMA o comprometimento sobre este último (não formal).

Nesse contexto, foi promulgada a Lei 9.595/99 que delibera sobre a EA e estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), que marcou a Educação Ambiental no país (BRASIL, 2008), e foi regulamentada pelo Decreto 4281/2002. O art. 1º da PNEA define o que se entende por EA:

Entende-se por Educação Ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. (BRASIL, 1999)

Outro aspecto de grande relevância para EA e para o licenciamento ambiental é o teor do art. 3º da Lei supracitada, pois institui a promoção da EA por empresas e organizações públicas e privadas:

Como parte do processo educativo mais amplo, todos têm direito à Educação Ambiental, incumbindo: [...] V - às empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas, promover programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre o ambiente de trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente. (BRASIL, 1999)

Na PNEA, a EA é considerada não só na esfera escolar, mas em todos os níveis do processo educativo, formal ou não. Além disso, a Lei 9.795/99 e seu respectivo Decreto (4281/2002) apresentam importante disciplina organizacional: a criação do Órgão Gestor¹ (LOUREIRO, 2009). Logo, a união entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC), ocorrida com a criação do Órgão Gestor, foi um passo decisivo para a consolidação da EA como política pública do governo.

A partir desse caráter da EA como política pública, surgiu a “Educação para a Gestão Ambiental” (QUINTAS e GUALDA, 1995), que foi formulada pela Divisão de EA do IBAMA. Segundo Quintas (2004), o objetivo primordial da EA desenvolvida pelos educadores do IBAMA é proporcionar o desenvolvimento de habilidades, conhecimentos e atitudes, tanto individuais quanto coletivas, que sejam significativas na gestão do uso dos recursos naturais. O autor complementa ainda que não se trata de propor uma nova EA, mas sim, uma “concepção de educação que toma o espaço da gestão ambiental como elemento estruturante na organização do processo ensino-aprendizagem” (QUINTAS, 2004, p. 116).

Segundo Loureiro (2009), o campo da EA para a gestão ambiental ganhou destaque principalmente nas atividades perante as áreas de preservação e de licenciamento ambiental. Estudos feitos pela CGEAM,² bem como trabalhos e artigos publicados por autores como Quintas e Gualda (1995), Quintas (2000 e 2004), Quintas e colaboradores (2006), Loureiro (2004, 2005 e 2009), Anello (2006 e 2009), Uema (2006), entre outros, contribuíram de forma substancial para a consolidação da EA no processo da gestão ambiental pública.³

¹ Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental (criado pelo artigo 14 da Lei nº 9.795/99 e regulamentado pelo artigo 4º do Decreto nº 4.281/02).

² Coordenação-Geral de Educação Ambiental do IBAMA.

³ Quintas (2004, p. 118) entende por gestão ambiental pública os processos de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, objetivando garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina a Constituição Federal.

O desenvolvimento deste campo da EA, em sua perspectiva teórica e prática, foi marcado, no ano de 2005, pela elaboração de um documento (pelo CGEAM/IBAMA), contendo diretrizes e orientações pedagógicas para os programas de EA vinculados ao licenciamento das atividades de produção e escoamento de gás natural e petróleo (MMA, 2005). Logo, outros órgãos ambientais estaduais como o IMA⁴ (em 2007) e a SEMAD⁵ (em 2011), entre outros, também passaram a criar seus próprios Termos de Referência (TRs)⁶ para a elaboração de programas de EA a serem apresentados por empreendedores no processo de licenciamento ambiental.

Outrossim, o IBAMA, por meio da Normativa Técnica N.º 2, de 27 de março de 2012, estabeleceu diretrizes e procedimentos para orientar e regular a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação de projetos de EA vinculados ao licenciamento ambiental de âmbito federal.

Considera-se esse documento uma grande vitória para a EA no processo de licenciamento ambiental, visto que impede, de certa forma, que os programas de EA executados pelos empreendedores sejam meras ações de cumprimento às normas (legislação), pois visa a uma prática de EA para a formação e o exercício da cidadania, de modo a possibilitar ao indivíduo e à coletividade a compreensão da complexidade da relação homem-natureza e dos danos e riscos causados pela transformação social e ambiental advinda do empreendimento.

4. Uma nova perspectiva da Educação Ambiental nos programas de EA desenvolvidos no processo de licenciamento ambiental

Para Jacobi (2003, p. 199), a EA para a cidadania representa a possibilidade de motivar as pessoas a transformarem as diversas formas de participação em potenciais caminhos de dinamização da sociedade por meio de um processo de aprendizagem que valorize as diversas formas de conhecimento.

A palavra cidadania tem raízes na Grécia Antiga e queria dizer participar da vida da cidade, participar da associação de pequenos núcleos, como a família, a comunidade ou a tribo. Naquela época, a democracia dava-se de forma direta, sem representantes do povo, sendo assim, com o surgimento do Estado, ampliou-se também o conceito de cidadania, que passou a ser mais do que participar da vida da cidade, mas sim ser pertencente ao Estado, ampliando, conseqüentemente, os direitos e os deveres dos cidadãos.

Atualmente, torna-se cada vez mais comum o uso da palavra "cidadania" nos discursos políticos, principalmente quando se fala em educação e meio ambiente. Portanto, há a necessidade de delimitar o conceito de cidadania em que se acredita ser possível edificar a EA no processo de gestão ambiental.

Gadotti (2001) lembra que existem diversas concepções de cidadania: a liberal, a neoliberal, a progressista ou socialista democrática. A concepção liberal e neoliberal baseia-se no individualismo: cada um só cuida dos seus próprios interesses, ou seja, a cidadania depende apenas da solidariedade individual. Já a cidadania na concepção socialista implica transformações no interior do próprio Estado e a

⁴ Instituto do Meio Ambiente do estado da Bahia.

⁵ Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais.

⁶ Termo de Referência é o termo utilizado no licenciamento ambiental para o instrumento que orienta o empreendedor na elaboração das propostas de ações mitigadoras e compensatórias aos impactos causados pela atividade licenciada.

responsabilidade de uns pelos outros. Assim, é na prática desta cidadania, que vai além do bem-estar individual para contribuir por meio da emancipação, da participação e da transformação com o bem-estar de todos, que a EA deve estar pautada.

Ainda que a participação cidadã seja pressuposto da democracia, sabe-se que nem sempre esta participação é permitida, ou se é, resume-se a espaços restritos e excludentes. No que se refere à gestão dos recursos naturais no Brasil, o Estado é o principal mediador, cabendo a ele decidir sobre o uso dos recursos naturais e também estabelecer mecanismos de controle, avaliação e reparo dos danos causados pela utilização desses recursos. Portanto, cabe ao Estado, também, propiciar que o espaço da gestão ambiental seja participativo e democrático, evitando a tomada de decisões que favoreçam somente alguns representantes da sociedade e excluam outros (Quintas, 2005).

Dentre os instrumentos de gestão ambiental do Estado, está o licenciamento ambiental em todas as suas etapas, estudos e programas, incluindo as audiências públicas que são (ou pelo menos deveriam ser) espaços nos quais todos os interessados devem participar das decisões.

Segundo Serrão e Loureiro (2011, p. 7), quando “um órgão ambiental decide pelo licenciamento de um empreendimento ou nega o seu licenciamento, ele estará definindo também quem ganha e quem perde com tal decisão, que se configura como um ato de gestão ambiental”.

O Estado, por ser responsável pela garantia dos direitos fundamentais, dentre eles o meio ambiente, deve exigir, por meio do licenciamento ambiental, ações mitigadoras e compensatórias do dano socioambiental causado pela atividade, o que inclui a elaboração e a execução de um projeto de EA. Porém, o fato de as empresas cumprirem a legislação em vigor, fazendo projetos de EA, não quer dizer, por si só, que realmente proporcionem às partes interessadas, principalmente às comunidades locais atingidas, uma efetiva participação nos processos de decisão, sendo, muitas vezes, somente ações pontuais que nem mesmo abordam os sentidos do empreendimento licenciado.

Percebe-se que os projetos de EA vinculados ao licenciamento são como fórmulas prontas, feitas em sua maioria por empresas de consultoria, que apenas estabelecem algumas modificações entre um programa e outro (entre um empreendimento e outro). Esses programas geralmente se baseiam em cursos de capacitação e formação, palestras, oficinas e demais atividades pontuais que são realizadas com grupos já instituídos (principalmente alunos e professores) e que pouco (ou nada) articulam com o processo de gestão ambiental do recurso natural específico utilizado e transformado.

Loureiro (2009, p. 6) reafirma, a respeito dessa desarticulação entre os projetos de EA e a realidade das comunidades envolvidas no processo de transformação ambiental, social, cultural, econômica e histórica causados pela instalação do empreendimento licenciado, que:

É recorrente no Brasil a execução de cursos e eventos sem um prévio conhecimento e diagnóstico da dinâmica socioambiental do território, dos conflitos e formas de organização social existentes. [...] Os conteúdos são estruturados sem considerar estas informações e o diálogo com quem é o sujeito do processo educativo. (LOUREIRO, 2009, p.6)

Fica claro que, para o empreendedor, será sempre mais fácil adotar programas que abordem os problemas ambientais globais, fazendo atividades que falem do aquecimento global, da falta de água no

planeta, da importância da reciclagem, entre outros. Segundo Quintas (2004), além da variedade de temas, existe uma diferenciação quanto à abordagem utilizada e, conforme o autor, a maneira como um determinado tema é tratado, o que definirá a concepção pedagógica assumida na proposta e o entendimento sobre a questão ambiental local.

Um programa de EA vinculado ao licenciamento de uma hidrelétrica abordará de forma desarticulada o tema do aquecimento global ao enaltecer que a queima de combustíveis fósseis pode ser diminuída se cada cidadão preferir o transporte público ao particular, como se a solução do problema estivesse em cada um fazer a sua parte para um mundo melhor. Para Guimarães (2004), pensar na transformação da realidade socioambiental por meio da perspectiva de que se cada um fizer a sua parte o todo será transformado, como se o indivíduo fosse autônomo em relação à sociedade, é uma ilusão. Não que as transformações de comportamentos individuais devam ser desconsideradas, pois fazem parte da transformação da sociedade, porém, por si só, são insuficientes.

A proposta de uma EA para a cidadania deve estar relacionada com a realidade e a história dos participantes, o mesmo tema seria abordado a partir do conflito ambiental vivido, de modo a compreender o modelo de produção de energia vigente, o desmatamento e a perda de terras causados pela instalação da hidrelétrica, o porquê e o para quem o empreendimento está sendo construído. Buscaria, por meio dos problemas ambientais daquele grupo social específico, desenvolver valores e habilidades que os tornassem aptos (como indivíduos e como grupo) a contribuir nas escolhas e decisões pertinentes ao processo de transformação socioambiental local. Nesse sentido:

As políticas ambientais e os programas educativos relacionados à conscientização da crise ambiental demandam crescentemente novos enfoques integradores de uma realidade contraditória e geradora de desigualdades que transcendem a mera aplicação dos conhecimentos científicos e tecnológicos disponíveis. [...] Quando nos referimos a Educação Ambiental, devemos situá-la em um contexto amplo, o da educação para cidadania, configurando-se como elemento determinante para consolidação de sujeitos cidadãos. (JACOBI, 2009, p.233)

Loureiro (2009) ao responder à pergunta “o que não é Educação Ambiental no processo de licenciamento?”, diz que, ao contrário do que muitos programas fazem na prática, a EA que ocupa esses espaços não pode estar baseada na simples transmissão de conteúdos baseados na ecologia, nem em questões ambientais genéricas que não situam o contexto local. É necessária uma prática de EA que parta do pressuposto de que a realidade ambiental não está dada e somente pode ser trabalhada e problematizada a partir da sua contextualização.

Não existe um modelo pronto de projeto de EA vinculado ao licenciamento ambiental, nem deveria haver, visto que cada empreendimento, cada localidade, cada comunidade atingida tem as suas peculiaridades. Porém, o estabelecimento de diretrizes (como a instrução normativa N° 02/2012 do IBAMA) para a elaboração e execução desses programas é fundamental para uma EA que ocupe este espaço, uma vez que proporciona a participação efetiva dos grupos sociais atingidos.

Um dos aspectos de grande relevância da normativa (em seu art. 3º) é a realização de um diagnóstico participativo prévio à elaboração dos projetos para que se possa conhecer as especificidades e fragilidades socioambientais locais, além dos impactos gerados pelo empreendimento sobre os diferentes

grupos e comunidades. Tal diagnóstico também é de suma importância para que se conheçam os projetos de EA existentes nesses locais, podendo-se, assim, somar esforços e buscar resultados concretos.

O diagnóstico participativo é o primeiro espaço a ser criado pelos programas de EA e que necessita, indispensavelmente, da participação dos diferentes atores envolvidos na instalação do empreendimento. Somente um diagnóstico participativo poderá encaminhar um programa de EA democrático, vinculado às reais condições sociais, ambientais, políticas e econômicas que constituem a sociedade. Apesar de não estar estabelecido na normativa do IBAMA, um aspecto relevante a se refletir é sobre quando (na linha do tempo do processo de licenciamento para a instalação do empreendimento) deveria ser iniciado o diagnóstico participativo e as demais ações dos programas de EA. Na prática, o que se vê é que a maioria desses programas se inicia somente na fase de instalação, ou seja, quando muitas das decisões (no nível do Estado e dos órgãos ambientais) já foram tomadas. Dessa perspectiva, os órgãos ambientais ao não exigirem dos empreendedores que as atividades de EA sejam prévias à instalação (iniciando na fase de licença prévia), proporcionam um relaxamento das possibilidades de participação e de decisão dos diferentes atores sociais na gestão do recurso natural em questão.

Ademais, outra questão que vem sendo discutida é sobre um dos eixos da normativa que traz a escolha dos grupos de trabalho dos programas. Vê-se, na prática, que em grande parte desses projetos de EA no licenciamento, as atividades são realizadas exclusivamente dentro das escolas, com alunos e professores e, conforme já se argumentou anteriormente, para o empreendedor é mais fácil propor a EA em instituições formais, com grupos já constituídos, através de atividades pontuais, mas nem sempre é o mais adequado e eficaz.

Não se desconsidera a validade da realização de projetos de EA no ensino formal, contudo, muitas vezes, não são esses os grupos que estão sofrendo os impactos sociais e ambientais, diretos e indiretos, do empreendimento. A instrução normativa do IBAMA no seu anexo, intitulado Bases Técnicas para Elaboração dos Programas de EA no licenciamento ambiental federal, refere que, na elaboração e execução dos projetos, deverão ser priorizadas as ações de EA não formal, voltadas à qualificação e à organização dos sujeitos da ação educativa para a proposição e/ou a formulação e implementação dos projetos socioambientais de mitigação e/ou compensação, bem como o monitoramento e avaliação da sua efetividade. Além disso, o documento complementa que não devem ser aceitas propostas que tenham como objetivo ações somente de educação formal, fora do contexto do licenciamento, visto que a EA formal deve ser realizada (obrigatoriamente) pelas Secretarias estaduais/municipais de Educação e Ministério da Educação e Cultura.

Por fim, outro ponto a considerar como relevante da EA no licenciamento é a formação dos profissionais que elaboram esses projetos e os colocam em prática, visto que o campo da EA é multi, inter e transdisciplinar. Logo, não se pode admitir que somente profissionais de áreas acadêmicas específicas atuem nos projetos ou programas. Porém, segundo o já referido em IBAMA (2002), o educador ambiental envolvido nesses projetos deve ter um amplo conhecimento sobre a problemática ambiental e a capacidade para interagir com grupos sociais e culturais diferenciados, bem como ser um bom mediador de conflitos.

Loureiro (2009) contribui para a discussão, elencando algumas habilidades que o educador ambiental atuante na gestão ambiental deve ser capaz de promover, dentre elas, a superação de uma visão fragmentada da realidade, por meio de processos críticos e dialógicos e a análise crítica do contexto

político, cultural e econômico e as institucionalidades que legitimam os processos decisórios sobre acesso e uso aos recursos ambientais. Desse modo, com base na experiência em pesquisa, elaboração, execução de programas de EA vinculados ao licenciamento ambiental, acredita-se ainda que a inclusão de educadores ambientais da própria região afetada pelo empreendimento, nas equipes de elaboração/execução dos projetos, possa ser de grande valia, dada a identificação cultural e social que eles já possuem com os grupos, além do conhecimento sobre a realidade local.

5. Considerações Finais

Na última década, o país viveu um momento especial de crescimento econômico, o que repercutiu na construção de inúmeros empreendimentos: transposições de rios, construção de rodovias, loteamentos, mineração, instalação de fábricas, dentre outros que afetam diretamente a sociedade brasileira.

Pensar que para cada empreendimento desses está sendo feito um processo de licenciamento ambiental e, conseqüentemente, um programa de EA, é possível vislumbrar o expressivo número de projetos e ações de EA que foram e têm sido realizadas nos últimos anos. Contudo, o fato de tais programas serem exigidos pelo órgão ambiental e realizados pelo empreendedor, não garantem, por si só, que este espaço educativo esteja sendo utilizado de forma a trazer contribuições efetivas às comunidades atingidas e ao próprio processo de gestão ambiental pública dos recursos naturais.

A criação de recomendações e instituição de normatização específica, desde Tbilisi até os dias atuais, tem sido de grande importância para o enriquecimento dos programas de EA, sendo a Normativa do IBAMA 02/2012 um avanço inquestionável no caminho de propostas educativas críticas. Porém, a evolução da prática ainda caminha a passos lentos, e continuamos a ver programas pautados em metodologias permeadas de pragmatismo e conservadorismo.

Assim, a EA no licenciamento, para além do simples cumprimento da legislação, deve ser pensada de forma integradora, participativa, contextualizada, reflexiva e crítica, contribuindo para a qualificação ética e estética dos sujeitos, capacitando-os para atuações sociais responsáveis, coerentes com a perspectiva de melhorar a vida em sua amplitude. (TAVARES, BRANDÃO, SCHMIDT, 2009). Para isso, é necessário o compromisso dos empreendedores na totalidade do processo de licenciamento por meio de estudos e programas ambientais comprometidos com seus objetivos; e ainda que o Estado, através dos órgãos ambientais, tenha o seu próprio mecanismo para garantir que o espaço de gestão dos recursos naturais seja público e participativo, cobrando dos empreendedores propostas de programas de EA baseados na realidade local e que tratem a instalação do empreendimento de forma responsável e visando ao reconhecimento do processo de uma cidadania participativa.

Referências Bibliográficas

- ANELLO, L. de F. S. de (2006). A educação ambiental e o licenciamento no sistema portuário de Rio Grande. Brasília: IBAMA.
- ANELLO, L. de F. S. de (2009). Os programas de Educação Ambiental no contexto das medidas compensatórias e mitigadoras no licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração de petróleo e gás no mar do Brasil: a totalidade e a práxis como princípio e diretriz de execução / Lucia de Fátima Socoowski de Anello;

- Orientador. Prof. Dr. Milton L. Asmus; Co-orientador Prof. Dr. Carlos Frederico Bernardo Loureiro – 2009. Tese (Doutorado em Educação Ambiental). Rio Grande: Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental. Universidade federal do Rio Grande.
- BRASIL (1964). Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964: Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm> [Consulta: dez. 2012].
- BRASIL (1967). Lei nº 5.197 de 03 de janeiro de 1967: Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5197.htm> [Consulta: dez. 2012].
- BRASIL (1934). Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código das águas. Brasília: Diário Oficial. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm> [Consulta: dez. 2012].
- BRASIL (1981). Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981: Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> [Consulta: dez. 2012].
- BRASIL (2002). Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002. Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4281.htm> [Consulta: nov. 2012].
- BRASIL (2008). 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: Diário Oficial. <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=20&idConteudo=967>> [Consulta: dez. 2012].
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL (2005). Programa Nacional de Educação Ambiental. ProNEA. Brasília: MMA/MEC.
- BRASIL (2004). Ministério do Meio Ambiente. Philippe Pomier Layrargues (Org.). *Identidades da Educação Ambiental Brasileira*. Brasília: MMA. http://www.aja.org.br/publications/livro_ieab.pdf [Consulta out. 2012]
- BRASIL (2008). Ministério do Meio Ambiente. *Os Diferentes Matizes da Educação Ambiental no Brasil: 1997 – 2007*. Brasília: MMA. (Série Desafios da Educação Ambiental). 290 p. <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/ater/livros/Livro-Educa%C3%A7%C3%A3oAmbiental.pdf>> [Consulta: nov. 2012]
- CONAMA (1987). Resolução 009 de 03 de dezembro de 1987. Brasília: Diário Oficial. <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>> [Consulta: nov. 2012]
- CONAMA (1986). Resolução 001 de 23 de janeiro de 1986. Brasília: Diário Oficial. <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>> [Consulta: dez. 2012].
- CONAMA (1997). Resolução 237 de 19 de dezembro de 1997. Brasília: Diário Oficial. <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> [Consulta: dez. 2012].
- DIAS, G.F (1998). *Educação Ambiental: Princípios e Práticas*. São Paulo: Editora Global.
- GADOTTI, M (2001). Projeto político pedagógico da escola: fundamentos para sua realização. In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (orgs.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, p. 33-41.
- IBAMA (2002). *Como o IBAMA exerce a Educação Ambiental*. Brasília: Edições IBAMA.
- IBAMA (2012). Instrução Normativa N° 02, de 27 de março de 2012. DOU de 29/03/2012 (n° 62, Seção 1, pág. 130).
- LEFF, E (1999). Educação ambiental e desenvolvimento sustentável. In: REIGOTA, M. (org.). *Verde cotidiano: o meio ambiente em discussão*. Rio de Janeiro: DP&A, p.111-129.
- LOUREIRO, C. F. B (2009). Educação ambiental no licenciamento: aspectos legais e teórico-metodológicos. In: Carlos Frederico B. Loureiro (org). *Educação Ambiental no contexto de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais: a perspectiva do licenciamento*. Salvador: IMA, Série Educação Ambiental v. 5.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2009). *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: MMA.
- QUINTAS, J. S. e GUALDA, M.J (1995). *A formação do educador para atuar no processo de gestão ambiental*. Brasília: IBAMA.
- QUINTAS, J. S. (org) (2000). *Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente*. Brasília: IBAMA.

- QUINTAS, J. S (2004). Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Philippe Pomier Layrargues (Org). *Identidades da Educação Ambiental Brasileira*. Brasília: Mma. p. 113-140.
- QUINTAS, J. S.; GOMES, P.M.; UEMA, E.E (2005). Pensando e praticando a educação no processo da gestão ambiental: uma construção pedagógica e metodológica para a prática da educação ambiental no licenciamento. Brasília: MMA/IBAMA. Série Educação Ambiental.
- QUINTAS, J. S.; GUALDA, M.J (1995). A formação do educador para atuar no processo de gestão ambiental. Brasília: Edições IBAMA. Série Meio Ambiente em Debate.
- SERRÃO, M. A.; LOUREIRO, C. F. B (2011). As políticas públicas de Educação Ambiental frente à nova sociabilidade da terceira via: o exemplo do licenciamento ambiental federal. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luiz: UFMA.
- SOUZA, B, B; NOVICKI, V (2010). Conselhos municipais de meio ambiente no Brasil: estado da arte, gestão e educação ambiental. Brasília: Liber. 174 p.
- TAVARES, C. M. S.; BRANDÃO, C. M. M.; SCHMIDT, E. B (2009). Estética e Educação Ambiental no paradigma da complexidade. *Pesquisa em Educação Ambiental*. v. 4., n.1, p. 177-193.
- UEMA, E. E (2006). Pensando e praticando a educação no processo de gestão ambiental: controle social e participação no licenciamento. Brasília: IBAMA.
- UNESCO (1977). Intergovernmental Conference on Environmental Education, 1977, Tbilisi, URSS: Final Report. Tbilisi: CEI.
- WCED (1987). *Our Common Future: World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press: Oxford.