

# A CONCRETUDE DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DA MUNICIPALIDADE

## 1 INTRODUÇÃO

A educação se enquadra na segunda dimensão de direitos fundamentais na categoria de *direito social* (art. 6º, CF), como direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF). Os direitos sociais – o que inclui a educação - buscam a implementação da justiça social mediante o fomento integral da pessoa humana, de sua personalidade e dignidade.

A educação viabiliza a formação humanística, ética e cidadã das pessoas, sendo primordial no ensino fundamental que se inicia aos seis anos de idade e perdura por nove anos (art. 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB), envolvendo crianças e adolescentes. A Lei nº 9.795/1999 estabeleceu a *Política Nacional de Educação Ambiental* (PNEA) com vistas a desenvolver nos indivíduos e na coletividade valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (art. 1º).

Nesse sentido, é primacial a implementação da *educação ambiental* no ensino fundamental ofertado pelos Municípios brasileiros na condição de políticas públicas aptas a colaborar na construção de CIDADES SUSTENTÁVEIS. Almeja-se analisar a *educação ambiental* na categoria de políticas públicas capazes de viabilizar uma proposta diferenciada para as escolas públicas municipais. Dessa maneira, a pesquisa utilizou o *método de abordagem dialético* e a *técnica de pesquisa* bibliográfico-doutrinária com análise de literatura especializada sobre o tema e da legislação regente dos institutos jurídicos.

Portanto, o estudo se propõe a “despertar” nos municípios e na Administração Pública municipal a conscientização acerca do paradigma biocêntrico/econocêntrico a nortear a implementação de políticas públicas de educação ambiental nos Municípios brasileiros.

## 2 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL CONSTITUCIONAL E A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA MUNICIPALIDADE

As cidades foram eleitas pelo Constituinte Originário para assumir o protagonismo na proteção ambiental após a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Cidadã em 1988. A **cidade** é o espaço urbano com edificações, construções e malha viária que integram o perímetro urbano, possui um número mínimo de habitantes e uma infraestrutura própria. Logo, a cidade “[...] é o centro de poder; é o lugar de difusão de ideias; de reunião. [...] reflete o centro da vida em sociedade” (ROSSIT, 2005, p. 72-73).

Por sua vez, o **município** é ente federativo, *em termos jurídico-políticos* (art. 1º, *caput* da CF), com espaço territorial delimitado e, além do perímetro urbano, engloba também as áreas rurais. O Município é Pessoa Jurídica de Direito Público Interno com autonomia política, administrativa e financeira e competências delimitadas no texto constitucional. O centro urbano só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município, assim, a cidade é o “[...] núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população” (SILVA, 2010, p. 26).

Foi na Assembleia Constituinte que se acentuou as discussões sobre a descentralização de encargos para os Municípios concomitantemente com a descentralização dos recursos tributários, concedendo maior autonomia administrativa e financeira para que

pudessem executar os serviços e as políticas públicas sob suas competências. Com a Constituição de 1988, deu-se efetivamente o aumento dos recursos para os Municípios ante a ampliação constitucional de suas competências tributárias e a participação municipal nas receitas dos impostos federais e estaduais.

A Constituição de 1988 estabeleceu *competências comuns* entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 23), destacando-se: a proteção do meio ambiente e o combate da poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); a preservação das florestas, da fauna e da flora (inciso VII); o fomento da produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar (inciso VIII), a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX); o combate das causas da pobreza e dos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (inciso X) etc.

O texto constitucional também determinou *competências privativas* dos Municípios (art. 30), a saber: legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I); suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II); manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar, de ensino fundamental e programas de educação infantil e de ensino fundamental (incisos V e VI) etc. Dessa maneira, após a Constituição de 1988, os Municípios assumiram maior protagonismo no planejamento, execução, acompanhamento e gestão de políticas públicas locais para a satisfação das necessidades dos cidadãos, sendo compreendidas como:

O programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Para a implementação das políticas públicas, é preciso, portanto, desenvolver os diferentes tipos de processo (eleitoral, de planejamento, orçamentário, legislativo, administrativo etc.), pois se trata de procedimento complexo para a concretude de direitos fundamentais, notadamente de direitos sociais como é o caso da educação. Como o ente público não dispõe de recursos financeiros e orçamentários suficientes para a satisfação de todas as necessidades existentes, ocorrerá, necessariamente, uma *escolha* ou *decisão política* para a concretização daquelas necessidades mais adequadas. Há cerca de três décadas, Kliksberg (1996, p. 32) já havia constatado tal fato:

*El avance hacia una descentralización creciente de la gestión estatal, proceso generalizado a nivel internacional, tiene múltiples implicaciones en términos de democratización y participación, así como de eficiencia gerencial. Las regiones y los municipios pueden estar en mucho mejores condiciones que el aparato central para ajustar toda la administración a las necesidades reales de los ciudadanos y hacerlo con utilidades más efectivas de los recursos.*

Desse modo, a atuação dos Municípios na concretude de políticas públicas sociais é crucial porque a população vive efetivamente na esfera municipal e o poder local está mais

próximo do povo para aferir suas necessidades mais prementes. A Constituição Federal de 1988 trouxe no art. 5º, dentre os direitos e garantias fundamentais, o direito de propriedade (inciso XXII), mas o submeteu ao respeito da *função socioambiental* expressa em distintos momentos no texto constitucional. Dentre os *Princípios Gerais da Atividade Econômica*, o art. 170 estabeleceu que a Ordem Econômica deveria assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, respeitando a *função social da propriedade* (inciso III) e a *defesa do meio ambiente* (inciso VI). O meio ambiente (Capítulo VI) está previsto no âmbito da Ordem Social (Título VIII) e o art. 225 da Constituição conformou várias diretrizes assentadas também no princípio da *submissão da propriedade à função socioambiental* que, “[...] ao mesmo tempo em que afirma o regime da livre iniciativa, enquadra-o, rigorosamente, em leito de práticas e destinações afirmatórias do ser humano e dos valores sociais e ambientais” (DELGADO, 2004, p. 38).

A Constituição apresentou no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira a Política Urbana (Capítulo II), concedendo ao *Poder Público Municipal* a responsabilidade pela elaboração e condução do desenvolvimento urbano em conformidade com as *funções sociais da cidade* a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput* da CF), impondo à propriedade urbana o cumprimento da sua *função social* (§1º do art. 182 da CF) – aqui também se entende incluída a função ambiental em razão das competências ambientais concedidas ao Município. Para o cumprimento dessas diretrizes e ações, a Constituição outorgou aos Municípios a elaboração do *Plano Diretor*, a ser aprovado pela Câmara Municipal, como importante instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana (§2º do art. 182 da CF).

Em 2001, foi aprovado o *Estatuto da Cidade* pela Lei nº 10.257, empoderando os Municípios e colocando novamente as *cidades* como o *centro da vida social*. Tal estatuto foi o marco jurídico para as políticas públicas municipais de desenvolvimento urbano ao ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade e da propriedade urbana*, traçando diretrizes gerais, dentre as quais, a *gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade* na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, inciso II). A existência de Planos Diretores e demais normas ambientais e urbanísticas empoderaram os Municípios, havendo desafios para a implementação de educação ambiental no ensino fundamental das escolas municipais.

### **3 O DIREITO À EDUCAÇÃO AMBIENTAL E SUA EFETIVAÇÃO NA CONDIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL**

Na vigente Ordem Constitucional brasileira, a educação se apresenta como *direito fundamental de todos e dever do Estado e da família*, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa humana (arts. 6º e 205 da CF). A educação viabiliza a formação humanística, ética e cidadã das pessoas, sendo primordial no ensino fundamental que se inicia aos seis anos de idade e perdura por nove anos (art. 32 da LDB) envolvendo as crianças (pessoa até doze anos de idade incompletos – art. 2º da Lei nº 8.069/1990) e os adolescentes (pessoa entre doze e dezoito anos de idade – art. 2º da Lei nº 8.069/1990).

A educação “[...] faz com que o indivíduo se diferencie diante da sociedade, possa exercer o seu papel de protagonista no processo político e constitua-se como cidadão, reconhecendo-se como detentor de direitos” (JUNQUEIRA, 2016, p. 39). Assim, impõe-se à coletividade e ao Poder Público – *em todas as suas esferas de atuação (federal, estadual, distrital e municipal)* - o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente

equilibrado para as presentes e futuras gerações, sendo promovida a **EDUCAÇÃO AMBIENTAL** (art. 225, §1º, inciso VI, CF) em todos os níveis de ensino.

A sociedade como um todo não pode mais fechar os olhos às questões ambientais e animais e à degradação que o planeta vem sofrendo há tempos em razão da ação do ser humano. É necessário adotar um *paradigma ecocêntrico* ou *biocêntrico* a fim de reconhecer o valor inerente às vidas não humanas, pois “todos os seres vivos são membros de comunidades ecológicas ligadas umas às outras numa rede de interdependências” (CAPRA, 2006, p. 28). Todos os seres vivos em Gaia possuem o direito à vida e o direito a *viver com dignidade* dentro das peculiaridades inerentes à sua espécie, de acordo com suas características.

A Organização das Nações Unidas (ONU), através da Resolução nº 70/1, de 05 de setembro de 2015, da Assembleia Geral, aprovou a proposta *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* com 17 *objetivos de desenvolvimento sustentável* (ODS) e 169 metas globais alcançáveis até 2030, propondo, dentre outros aspectos, “[...] criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais” (ONU, 2024). A *Agenda 2030* previu no ODS nº 4 o estabelecimento *da educação inclusiva e equitativa e de qualidade, promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*, estabelecendo que, até 2030, seria preciso que - **meta 4.7** - todos os alunos adquirissem conhecimentos e habilidades necessárias para a promoção do desenvolvimento sustentável, inclusive, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, cidadania global etc.

Além disso, a *Política Nacional do Meio Ambiente* previu a garantia da “educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (art. 2º, inciso X da Lei nº 6.938/1981). Posteriormente, com o advento da Lei nº 9.795/1999, estabeleceu-se a *Política Nacional de Educação Ambiental* (PNEA) a qual definiu a educação ambiental como 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 (art. 1º). A *educação ambiental* é 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 (art. 2º). Para tanto, a PNEA estabeleceu - como parte integrante do processo educativo mais amplo - que todos têm direito à educação ambiental, *incumbindo ao Poder Público definir políticas públicas* que incorporem a dimensão ambiental, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente (art. 3º, inciso I), dentre outros preceitos. A PNEA também delineou princípios básicos da educação ambiental a nortearem o *Poder Público e demais agentes envolvidos na concretização dessa política pública social*, destacando-se (art. 4º): o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo (inciso I); a concepção do *meio ambiente em sua totalidade*, considerando a *interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade* (inciso II); o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, na *perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade* (inciso III); a *abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais* (inciso VII) etc.

O desenvolvimento da educação ambiental está em consonância com a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação* (LDB) ao prever que os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio “[...] devem abranger, obrigatoriamente, [...] o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente no

*Brasil*” (art. 26, *caput* e §1º *in fine*, LDB). Segundo a LDB, o ensino fundamental obrigatório abrangerá, dentre outros aspectos, “*a compreensão do ambiente natural e social [...] e dos valores em que se fundamenta a sociedade*” (art. 32, inciso II).

A dimensão ambiental deve ser considerada nas políticas públicas de forma interligada com outras áreas do conhecimento, impondo-se a necessidade de serem tratadas de modo integrado, não só entre si, mas com o contexto histórico, social e cultural da comunidade. [...] Em termos de educação ambiental, essa perspectiva contribui para evidenciar a necessidade de políticas públicas vinculadas, sobretudo, aos princípios da dignidade da pessoa humana, da participação, da co-responsabilidade, da solidariedade e da ética (CAVALCA, 2021, s/p).

A partir da literatura sobre o tema, apreendeu-se a existência de dificuldades para a implementação da educação ambiental nos contornos propostos na Agenda 2030. O *VII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030* apontou que, em 2022, no Brasil, 102 metas (60,35%) da agenda estão em situação de retrocesso, 14 (8,28%) ameaçadas, 16 (9,46%) estagnadas em relação à 2021, 29 (17,1%) com progresso insuficiente, apenas 3 (1,77%) com progresso satisfatório e 4 (2,36%) sem dados suficientes para classificação. Isso reflete um ciclo de destruição de políticas públicas, erosão dos orçamentos e um pacto federativo ainda não adequado para a implementação da agenda (GTSC A2030, 2023, p. 7). O citado relatório evidencia que a mudança dessa situação requer (GTSC A2030, 2023, p. 7):

Mudar implica, inclusive, rever, monitorar adequadamente e dar transparência a parcerias público-privadas (PPP) que entregam a gestão de serviços públicos essenciais – como os de saúde, educação, transporte, energia, comunicação e infraestrutura sanitária – a consórcios empresariais que visam primordialmente ao lucro, com baixo nível de fiscalização sobre sua qualidade ou de preocupação com seu acesso para toda a população.

O caminho rumo à condição de CIDADE SUSTENTÁVEL perpassa pela implementação da educação ambiental direcionada às crianças e aos adolescentes cuja implementação contribuirá para o exercício da cidadania solidária e planetária, pois “precisamos falar com a Terra, compreendê-la, experimentá-la. É necessário submergir nela, viver com ela, participar de seu futuro, ser parte integrante dela mesma. Temos de chegar à consciência plena de estar vivendo planetariamente” (GUTIÉRREZ; PRADO, 2013, p. 133).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A educação desempenha papel fundamental para a garantia do pleno exercício da cidadania planetária, na medida em que assume a categoria de direito social fundamental (art. 6º, CF), devendo ser promovida e incentivada pelo Estado em colaboração com a sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, inclusive na qualificação para o trabalho (art. 205, CF). Além disso, a educação ambiental permitirá desenvolver nas pessoas e nas comunidades princípios e valores socioambientais comuns, atitudes e competências direcionadas à proteção e conservação dos animais e do meio ambiente em geral – bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, *caput*, CF) -, concretizando a sustentabilidade socioambiental no âmbito das cidades e nos municípios.

Na atualidade não se pode mais “fechar os olhos” para os catastróficos cenários mundial e nacional que impõem desafios complexos e de diversas ordens à humanidade e às cidades, na condição de aglomerados humanos, sociais, culturais, econômicos etc. O aumento

da degradação ambiental e da poluição; as violações sistemáticas aos direitos ecológicos e dos animais; o extermínio de animais e biomas, os eventos naturais adversos de expressiva magnitude (tempestades, terremotos, calor extremo, secas etc.) decorrem da própria ação humana sobre o planeta. O ODS nº 4 da *Agenda 2030* previu o estabelecimento *da educação inclusiva e equitativa e de qualidade, promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*. O Brasil é signatário dessa agenda direcionada ao desenvolvimento sustentável e à proteção da vida, dialogando com os preceitos da Constituição Federal de 1988 que reconheceu, além da dignidade e vida humanas, o valor inerente às formas de vida não humanas (os seres sencientes e a natureza), abarcando o *paradigma ecocêntrico/biocêntrico*.

No plano local, defende-se que a *educação ambiental* seja efetivamente incorporada aos currículos do ensino fundamental de escolas municipais na *condição de política pública*, pois a sua finalidade precípua é a *formação humanística, ética e cidadã* do ser humano, principalmente crianças e adolescentes. Caberá à esfera municipal a gestão democrática da cidade a fim de implementar a *educação ambiental* no ensino fundamental das escolas municipais na *condição de política pública*. Como a finalidade precípua da educação é a formação humanística, ética e cidadã, principalmente no ensino fundamental (art. 32 da LDB), é essencial o estabelecimento de valores solidários aptos a reconectarem esses seres humanos em desenvolvimento psicossocial e físico com a natureza e os animais. Sob essa perspectiva, o fomento da educação ambiental – como política pública – no ensino fundamental de escolas municipais, além de contribuir para a formação ética e cidadã de crianças e adolescentes, será importante instrumento de transformação da sociedade e de efetivação da equidade intergeracional, viabilizando a construção de CIDADES SUSTENTÁVEIS.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Portal da legislação**. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 25 mai. 2024.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006.
- CAVALCA, Renata Falson. **A cidade, espaço de educação ambiental**. Londrina: Thoth, 2021, *e-book, s/p*.
- DELGADO, Mauricio Godinho. **Princípios de direito individual e coletivo do trabalho**. São Paulo: LTr, 2004.
- GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GTSC A2030). **VII relatório luz da sociedade civil agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil**. 2023.
- GUTIÉRREZ, Francisco e PRADO, Cruz. **Ecopedagogia e cidadania planetária**. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2013.
- JUNQUEIRA, Michelle Asato. **Educação para o desenvolvimento: o desafio do ensino técnico e tecnológico**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016.
- KLIKSBERG, Bernardo **El rediseño del estado: una perspectiva internacional**. 1. reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 16 fev. 2024.
- ROSSIT, Liliana Alodi. **Das cidades fortificadas aos loteamentos fechados**. In: GARCIA, Maria (Coord.). **A cidade e seu estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.