

# A DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL NA GESTÃO AMBIENTAL FEDERAL: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA REPENSAR A ESTRUTURA REGIMENTAL DO IBAMA E DO ICMBIO

José Silva Quintas <sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Após quase um ano da conversão da MP 366/07 na Lei 11.516/07, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio e, em consequência, alterou as competências do IBAMA, os decretos que devem instituir a Estrutura Regimental de cada autarquia, ainda, não foram promulgados. As duas organizações, continuam funcionando com base nas Estruturas Regimentais, precárias, estabelecidas nos Decretos 6.099/07( IBAMA) e 6.100/07( ICMBIO).

Talvez, este fato seja uma oportunidade para se repensar a lógica da arquitetura organizacional, que vem referenciando, até então, a elaboração das estruturas organizacionais das duas instituições.

Apesar da gestão ambiental pública operar, por definição, no espaço da relação entre sociedade e natureza, a dimensão socioambiental<sup>2</sup> sempre foi considerada como algo menor no IBAMA. A criação da Diretoria de Desenvolvimento Socioambiental (DISAM), reunindo as áreas de Educação Ambiental, Populações Tradicionais e Desenvolvimento Socioambiental, em março de 2006, parecia sinalizar a reversão desta tendência.

Porem com a reestruturação do IBAMA e a criação do ICMBIO, em abril de 2007, a Diretoria foi extinta e nada foi colocada em seu lugar, na estrutura dos dois Institutos. A reestruturação foi tão radical, que extinguiu a Coordenação Geral de Educação Ambiental no IBAMA (CGEAM) e não previu a existência de unidade organizacional análoga no Chico Mendes.

Com isto foi desarticulado um trabalho de 15 anos, que vinha construindo tanto uma proposta de Educação Ambiental com foco **na participação e no controle social da gestão ambiental pública** ( Educação no Processo de Gestão Ambiental), quanto **capacidade técnica para sua implementação**. Ao longo destes anos o trabalho cresceu e se legitimou no IBAMA, principalmente, no licenciamento ambiental, na gestão compartilhada de recursos pesqueiros, nas atividades de formação e fortalecimento de conselhos de UCs e na capacitação de educadores e gestores ambientais. A proposta, também, conquistou reconhecimento fora do IBAMA, principalmente, junto a instituições acadêmicas, órgãos de meio ambiente, movimentos sociais e ONGs ambientalistas.

As ações de Educação no Processo de Gestão Ambiental envolveram desde grupos culturalmente diferenciados dos diversos contextos socioambientais, onde o IBAMA atuava, até educadores e gestores ambientais de instituições da administração pública e da sociedade civil

---

<sup>1</sup> Educador aposentado do IBAMA

<sup>2</sup> Considero meio ambiente ou ambiente como um produto constituído a partir da relação da sociedade com o meio físico- natural. Neste sentido, os termos ambiental e socioambiental são sinônimos. Porém, como na legislação meio ambiente ora é entendido como o meio físico- natural (Lei 6.938/81), ora é entendido como uma decorrência da relação sociedade- natureza (Lei 9.795/99), usarei o termo socioambiental sempre que estiver me reportar a esta última relação.

No primeiro caso, os Núcleos de Educação Ambiental (NEAs) das Superintendências (SUPES) e das Gerências Executivas (GEREX) do IBAMA nas Unidades da Federação promoveram cursos, oficinas, seminários, reuniões técnicas e outras ações educativas com pescadores, ribeirinhos, extrativistas, agricultores familiares, grupos sociais afetados por atividades licenciadas pelo Instituto, conselheiros de UCs, professores etc., objetivando a intervenção qualificada nas atividades de gestão ambiental praticadas por esta autarquia

Na segunda vertente, a CGEAM realizava cursos e oficinas promovendo a capacitação de educadores e técnicos de órgãos do SISNAMA, de outros órgãos públicos, de entidades da sociedade civil e, ainda de docentes do ensino fundamental, médio e superior tanto na área de educação ambiental quanto na de gestão ambiental pública. Cabe destacar o papel estruturante **do Curso de Introdução à Educação no Processo de Gestão Ambiental**, para a inserção da Educação Ambiental nas atividades de gestão ambiental (transversalização).

Como o sistema educacional brasileiro, ainda, não forma um educador para atuar na gestão ambiental pública, o Curso de Introdução à Educação no Processo de Gestão Ambiental, é uma experiência pioneira que vinha contribuindo para diminuir esta lacuna. De natureza introdutória, o Curso está pensado como passo inicial da formação do educador para atuar nas atividades de gestão ambiental pública, tais como licenciamento, gestão de UC, ordenamento do uso de recursos ambientais, proteção e manejo de fauna, prevenção de acidentes ambientais e outras. Por esta razão, ele era pré-requisito para qualquer servidor do IBAMA trabalhar na área de Educação Ambiental. Foram 24 cursos, que atenderam 890 educadores do IBAMA, de OEMAs, Prefeituras, ONGs, Universidades, Secretarias de Educação de INCRA, CHESF, ELETRONORTE, SENAC, ANVISA, CEF, PETROBRAS, Sindicatos de Trabalhadores Rurais etc., no período de 1997 a 2006.

Por outro lado, com o fortalecimento do Estado de Direito no Brasil, torna-se cada vez mais necessário para a prática da gestão ambiental pública, **a articulação dos instrumentos de comando e controle, com controle social e com políticas públicas de apoio à sustentabilidade**<sup>3</sup>. Não há outro caminho, salvo o de permanente litígio com os grupos sociais que dependem diretamente do manejo dos recursos ambientais para sua sobrevivência.

Num País com grandes índices de desigualdade e exclusão social, sem a articulação destes três elementos, a gestão ambiental torna-se **cartorial** ou no máximo, **repressiva**. Como se sabe, a prática cartorial é inócua. Já a ação coercitiva do Estado só é eficaz quando aplicada de forma contundente, sobretudo, para sinalizar à sociedade que não se está transigindo com a ilegalidade, no uso dos recursos ambientais, mesmo quando praticada por grupos poderosos. Deste modo, a ação repressiva, realizada para restaurar os direitos e garantias constitucionais, adquire legitimidade e, ainda, tem caráter emblemático e pedagógico. Porém, se aplicada de modo amplo e indiscriminado, perde base social e sustentação política, rapidamente. Além do mais, são operações, que na maioria das vezes, mobilizam grandes efetivos e têm alto custo financeiro.

As constantes tensões entre o IBAMA e agora do ICMBIO, com comunidades locais, basicamente, por falta de alternativas que compatibilizem suas práticas, para obtenção dos meios de vida, com as restrições impostas pela legislação, ambiental, apontam a necessidade de se repensar a gestão ambiental federal. Mesmo nas situações em que a

---

<sup>3</sup> Assumida como multidimensional

ação conta com amplo apoio da grande mídia, das ONGs ambientalistas e da opinião pública nacional e internacional; **no plano local**, a atividade é vista, em muitos casos, como uma intervenção descabida e injusta, desarticuladora da economia local. Esta percepção, gera muitas vezes alianças inusitadas e atos coletivos de solidariedade aos infratores, como aconteceu recentemente no município de Tailândia, no Pará.

Sendo a gestão ambiental pública um processo de ordenamento da destinação dos recursos ambientais na sociedade, não há como realizá-la focalizando-se a ação do órgão responsável, apenas no meio físico-natural. De fato, são as relações na sociedade que determinam **os modos** de apropriação social dos recursos ambientais. Portanto, a prática da gestão ambiental pública comporta, necessariamente, a atuação institucional em **duas dimensões interdependentes e complementares; a físico-natural e a socioambiental**. Isto exige que a organização possua capacidade institucional para agir em ambas, de modo simultâneo e articulado. .

Apesar desta obviedade, nem no IBAMA, pós reorganização, nem no recém instituído ICMBio previu-se a criação, nas respectivas estruturas regimentais, de uma Diretoria que **agregue** conhecimento multidisciplinar no campo socioambiental e capacidade político-administrativa. A **capacidade institucional produzida pela junção destes dois elementos**, num mesmo lugar organizacional, dotaria os Institutos de condições para lidarem com a dinâmica de apropriação dos recursos ambientais na sociedade brasileira e, conseqüentemente, manejarem com eficácia, os instrumentos de gestão ambiental estabelecidos na legislação. Sem esta capacidade, os órgãos continuarão fragilizados para exercerem as suas competências.

*Porem, se mantida a lógica que presidiu a formulação da Estrutura Regimental do IBAMA (Decreto 6.099/07) e do ICMBIO (Decreto 6.100/07), nos decretos que regulamentarão a Lei 11.516/07, não haverá espaço para agregação dos conhecimentos, habilidades e capacidade político-administrativa necessárias ao trabalho com a dimensão socioambiental. O arranjo organizacional estabelecido nestes decretos, elimina a possibilidade das autarquias construírem a imprescindível capacidade institucional para criação do espaço de diálogo, entre comando e controle, controle social e políticas públicas, caminho para uma gestão ambiental transparente, participativa, democrática e com justiça ambiental.*

Na verdade, o que está se propondo é **uma outra concepção de gestão ambiental pública, cuja a centralidade está na negociação para produção de consensos**(que não é sinônimo de unanimidade) e **não na ação coercitiva e cartorial do Estado**. Evidentemente, para atuarem nesta perspectiva, os Institutos necessitam de uma estrutura organizacional, compatível com esta proposta de gestão ambiental. À medida que o processo de aquisição da capacidade institucional for se consolidando, nos Institutos, a prática da gestão ambiental deverá deslocar a sua ênfase da coerção e da pura formalização, para a negociação Assim os atos formais serão o coroamento dos processos de negociação e a fiscalização funcionará, predominantemente, como garantidora dos consensos construídos.

## GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA: CUSTOS E BENEFÍCIOS SOCIAIS

O artigo 225 da Constituição Federal ao estabelecer o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” como direito de todos os brasileiros, “bem de uso comum essencial à sadia qualidade de vida”, também, atribui ao “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Neste sentido, trata-se da defesa e preservação pelo **Poder Público e pela coletividade**, de um bem público (o meio ambiente ecologicamente equilibrado), cujo modo de apropriação dos seus elementos constituintes, pela sociedade, pode alterar as suas propriedades e provocar danos ou, ainda, produzir riscos que ameacem a sua integridade. A mesma coletividade que deve ter assegurado o seu direito de viver num ambiente que lhe proporcione uma sadia qualidade de vida, também precisa utilizar os recursos ambientais para satisfazer suas necessidades.

Porém, esta coletividade não é homogênea, ao contrário, sua principal característica é a heterogeneidade. Nela convivem, interesses, necessidades, valores e projetos de futuro, diversificados e contraditórios, classes sociais, etnias, religiões e outras diferenciações. Neste sentido, o modo de apropriação dos recursos ambientais na sociedade envolve diferentes interesses, necessidades e racionalidades, que em última instância determina a qualidade ambiental resultante e, também a distribuição social dos custos e benefícios. Portanto, na vida prática, o processo de apropriação e uso dos recursos ambientais não acontece de forma tranqüila. Há interesses em jogo e conflitos<sup>4</sup> (potenciais e explícitos) entre atores sociais que atuam de alguma forma sobre estes recursos, visando o seu controle e ou sua defesa.

. Um determinado empreendimento pode representar lucro para empresários, emprego para trabalhadores, conforto pessoal para moradores de certas áreas, votos para políticos, aumento de arrecadação para Governos, melhoria da qualidade de vida para parte da população e, ao mesmo tempo, implicar em prejuízo para outros empresários, desemprego para outros trabalhadores, perda de propriedade, empobrecimento dos habitantes da região, ameaça à biodiversidade, erosão, poluição, endemias, desagregação social e outros problemas que caracterizam a degradação ambiental. Assim, o processo de apropriação social dos recursos ambientais além de **não ser neutro**, também é **assimétrico**: distribui custos e benefícios de modo pouco ou nada equitativos, em muitos casos com alta incidência de injustiça ambiental.

No Brasil, cabe ao Estado praticar a gestão ambiental pública, ordenando o processo de apropriação social dos recursos ambientais na sociedade, por meio dos instrumentos estabelecidos na legislação. Neste processo o Poder Público **media interesses e conflitos**, potenciais ou explícitos, entre atores sociais, sobre os modos de destinação dos recursos ambientais no meio social. Portanto, definindo, por meio da construção de **consensos** (que não devem ser confundidos com unanimidade.), sobre o uso e o não

---

<sup>4</sup> Conflito Conflito (social e político) segundo Bobbio, Matteucci&Pasquino (1992 p. 225) "é uma forma de interação entre indivíduos grupos, organizações e coletividade que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos." (...) Quando um conflito se desenvolve segundo regras aceitas, sancionadas e observadas há a sua institucionalização". Neste sentido, a disputa pelo acesso e uso dos recursos ambientais é um conflito institucionalizado, quando ocorre segundo regras que estão estabelecidas na legislação ambiental. Ver Bobbio, N. Matteucci, N. & Pasquino, G. (orgs). Dicionário de Política. Brasília: Edunb, 1992. (N.A)

uso; quem, como, onde, quanto e para que usa; e quando, por quanto tempo etc., se usa, os recursos naturais.

Tudo isto, praticado nos limites da legislação, com a finalidade de garantir à população brasileira, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina a Constituição Federal. *Este processo, também define e redefine como se distribuem em termos sociais e espaciais, no presente e no futuro, os custos e benefícios decorrentes do processo decisório sobre a destinação dos recursos.*

Nesta perspectiva, quando o órgão ambiental licencia um empreendimento ou nega o seu licenciamento, estabelece o período do defeso de determinado recurso pesqueiro, cria uma Unidade de Conservação, proíbe ou impõe regras para o desmatamento e a extração de determinado recurso florestal ou, ainda, embarga uma atividade ilegal, estará definindo **quem** na sociedade ficará com o ônus e **quem** ficará com o bônus, decorrentes do ato de gestão ambiental

Portanto, **qualquer ato que ordene o acesso e o uso de recursos ambientais**, por mais justificável que seja, em princípio, também, **contraria interesses legítimos e ilegítimos** e, *em muitos casos, põe em risco as condições materiais e simbólicas que devem garantir a satisfação das necessidades básicas, de grupos sociais já vulneráveis.* Ao pensar a gestão ambiental pública, no Brasil, deve-se tomar como **premissa estruturante que sua realização acontece em territórios, portanto em ambientes culturalmente diversos**, que também, são portadores de diversidade biológica.

Se esta premissa fosse assumida nos procedimentos para criação, de UCs, principalmente, de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, provavelmente, seus gestores tivessem menos conflitos, com as comunidades do entorno e com aquelas que permanecem na Unidade. São embates, geralmente, provocados por impasses de toda ordem, para efetivação da regularização fundiária ou, ainda, em virtude de proibições à coleta, costumeira, de recursos naturais pela população local. Neste sentido, casos como os dos Parques da Lagoa do Peixe (RS) e dos Pontões Capixabas (ES) poderiam ser evitados. A criação deles criou sérios atritos com os pescadores, no primeiro e com agricultores familiares, no segundo, por força das restrições impostas ao uso dos recursos ambientais.

Mesmo quando a regularização fundiária da unidade envolve de terras da União, há o problema dos posseiros, que pela legislação só recebem indenização por benfeitorias realizadas. Como na maioria dos casos, os posseiros são agricultores familiares, que mal produzem para subsistência, suas benfeitorias são bastantes modestas implicando em indenizações irrisórias, que tornam inviável a compra de outro pedaço de terra. Assim, cria-se o risco da área protegida provocar êxodo rural e alimentar as periferias urbanas com mais desterritorializados. É o risco da proteção da biodiversidade desproteger a sociodiversidade. É, também, a perda de saberes altamente especializados das populações rurais, sobre o manejo sustentável de espécies e ecossistemas

Em situações como estas, **um trabalho prévio à criação das unidades, com os grupos sociais do território** (interior e entorno da futura UC), que articulasse educação ambiental, estudos do contexto e políticas públicas pertinentes,) poderia evitar passivos socioambientais futuros. Práticas desta natureza, poderão contribuir para diminuir tensões, nas relações da Unidade com os grupos sociais do seu contexto, facilitando, portanto, a constituição de conselhos gestores, certamente, mais representativos e comprometidos com as finalidades das UCs, conforme estabelecem as diretrizes do SNUC.

Da mesma forma, quando o IBAMA licencia um empreendimento, cabe à Educação Ambiental a promoção de processos de ensino-aprendizagem objetivando o desenvolvimento de capacidades para que os grupos sociais afetados pelo empreendimento avaliem as implicações dos danos e riscos ambientais e outras conseqüências, na vida cotidiana da população, decorrentes da sua implantação e implementação.

*O processo educativo deve, também, desenvolver capacidades para que estes grupos negociem compensações, quando couberem e, ainda, definam agendas de prioridades, se posicionem sobre as alternativas tecnológicas e locacionais do empreendimento, avaliem a pertinência das medidas mitigadoras propostas no EIA, monitorem o cumprimento dos condicionantes da licença e, assim, contribuam para aprimorar a qualidade das decisões no processo de licenciamento.* Nesta perspectiva, o conhecimento do contexto socioambiental, onde o empreendimento estará situado e a possibilidade de se criar sinergias entre políticas públicas e medidas mitigadoras e compensatórias, podem contribuir para a diminuição da escala dos impactos negativos e a potencialização dos positivos.

Além do mais, quando o IBAMA licencia um empreendimento e avalia os seus efeitos no meio sócio-econômico, via de regra só dispõe das informações contidas no Estudo de Impacto Ambiental, geralmente baseadas em dados secundários que não captam as especificidades, tanto da área de influência direta do empreendimento quanto daquela diretamente afetada. A precariedade das informações dificulta ou até inviabiliza a avaliação das implicações do empreendimento no cotidiano dos grupos sociais afetados, tanto por eles mesmos quanto pelo órgão licenciador

. Mesmo, quando o EIA apresenta uma qualidade melhor, a equipe técnica disporá apenas de dados e informações da realidade, elaborados segundo o olhar do empreendedor. Sem uma outra visão da realidade, fica difícil o IBAMA lidar com controvérsias. Evidentemente, não se trata do Instituto elaborar um outro EIA mas, dispor de conhecimentos básicos sobre especificidades do contexto socioambiental para poder: realizar uma análise aprofundada das conseqüências do empreendimento na vida da população; exigir do empreendedor, se necessário, estudos adicionais; e, também, definir de modo mais acurado os condicionantes da licença.

Por outro lado, as situações de desemprego, pobreza, indigência e exclusão, decorrentes da desigualdade social do País, têm sido usadas para pressionar a legalização de empreendimentos sem viabilidade ambiental, ou mesmo para legitimar práticas ilícitas, objeto de ações repressivas do Poder Público.

Um exemplo emblemático disto foi o caso Tailândia no Pará onde a população aliou-se aos madeireiros para defender a manutenção da atividade de extração, beneficiamento e transporte da madeira extraída ilegalmente, na tentativa de evitar o desemprego e a recessão da economia local, provocadas pela interdição destas atividades. Ações preventivas, de cunho socioambiental, que articulassem, por meio de, processos educativos e estudos do contexto, as políticas públicas apropriadas, talvez tivessem mitigado os custos sociais e políticos do embargo da atividade.

Mas, isto exige uma outra concepção de gestão ambiental, cuja centralidade deve estar na construção de consensos na sociedade local, para prevenção de danos ambientais. Se construídos com atores representativos da diversidade social da localidade, os consensos, certamente, criarão condições para o **isolamento político dos grupos econômicos que vivem da ilegalidade.**

Outros exemplos, que demonstram o papel estruturante da vertente socioambiental na gestão ambiental pública poderiam ser, exaustivamente, enumerados. Entretanto, este modelo de atuação matricial, para se concretizar depende de um intenso trabalho de articulação institucional envolvendo Estado e Sociedade Civil.

No âmbito da Administração Pública, onde as coisas caminham com lentidão, torna-se imprescindível a construção de parcerias objetivas (e não apenas termos de cooperação genéricos) com os órgãos formuladores e executores de políticas públicas nos planos interministerial e operacional (Institutos e unidades descentralizadas). Somente, assim, será possível o trabalho em conjunto com a sociedade civil, principalmente no plano local, sem o risco do descrédito. Evidentemente, praticar gestão ambiental nestes termos, pressupõe investimento institucional para construção de uma outra cultura organizacional e a vigência de uma estrutura de programação matricial, pelo menos, no IBAMA e no ICMBio.

Por outro lado, a defesa do papel estruturante da dimensão socioambiental na gestão ambiental pública e a apresentação de argumentos sobre a importância dos Institutos possuírem meios para aquisição de **conhecimentos sobre especificidades dos contextos socioambientais, nos quais atuam**, não implica em se criar nestes órgãos unidades, para a execução direta, de estudos e pesquisas. Na realidade o que as autarquias necessitam são de instâncias organizacionais capazes de coordenarem internamente a identificação das demandas e articularem a realização de estudos, por instituições especializadas, de modo a tornar disponíveis aqueles conhecimentos que o IBAMA e o ICMBio necessitam para atuarem em determinado contexto

.Como o exercício da gestão ambiental pública ocorre no específico, os órgãos necessitam de uma categoria de conhecimentos que em geral ficam “invisíveis”, nos estudos sócio-econômicos convencionais. A falta de conhecimentos sobre as singularidades, dificulta a compreensão do novo cenário que emergirá, por força da intervenção praticada em determinada realidade, seja devido a um licenciamento, criação de uma área protegida, interdição de uma atividade, ou outro ato de gestão.

#### EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO AMBIENTAL

Como visto, ao praticar a gestão ambiental, o Poder Público opera na **tensão** entre a necessidade de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum da população e a **definição** do modo como devem ser apropriados os recursos ambientais na sociedade.

Nesta configuração, cabe ao Estado criar condições para transformar o espaço “técnico” da “gestão ambiental” em espaço público. E desta forma, evitar que os consensos sejam construídos apenas entre atores sociais com grande visibilidade e influência na sociedade, à margem de outros, em muitos casos, os mais impactados negativamente pelo ato do Poder Público. Estes atores, em geral, por não possuírem as capacidades necessárias no campo cognitivo e organizativo, para intervirem de modo qualificado no processo de gestão ambiental, **não** conseguem defender seus interesses e necessidades.

*Conseqüentemente, na prática da gestão ambiental pública, a ocorrência de **assimetrias entre grupos sociais**, não se resume à distribuição de custos e benefícios, decorrentes do modo de destinação dos recursos naturais na sociedade. Há, também, **assimetrias** entre grupos sociais, , **nos planos cognitivo e organizativo**, cuja existência dificulta ou inviabiliza a defesa dos seus direitos, durante este processo. Buscar a **mitigação de assimetrias nestes planos**, é a tarefa primordial de uma **Educação Ambiental com centralidade na gestão ambiental pública**. Portanto, trata-se do*

*Estado criar as condições necessárias para concretizar o controle social da gestão ambiental, incorporando a participação de amplos setores da sociedade nos processos decisórios sobre a destinação dos recursos ambientais e, assim, torná-los, além de transparentes, de melhor qualidade.*

Nesta perspectiva, o parágrafo primeiro do Artigo 225 da Constituição Federal, objetivando tornar efetivo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, responsabiliza o Poder Público (e somente a ele) por sete incumbências (interdependentes e complementares), **mesmo** impondo à *coletividade* a **obrigação** por sua defesa e preservação.

Das sete incumbências, catalogadas como incisos do parágrafo primeiro do artigo 225:

- a) **Quatro** (I,II,III e VII) direcionam a ação do Poder Público para defesa e proteção de processos ecológicos essenciais, ecossistemas, patrimônio genético, flora e fauna utilizando diferentes estratégias (preservar, restaurar, manejar, fiscalizar, criar áreas protegidas);
- b) **Doas** (IV e V) para a prevenção de danos e avaliação de riscos ambientais, decorrentes da realização de obras e atividades potencialmente degradadoras, e da produção e circulação de substâncias perigosas; e
- c) **Uma** (VI) para criação de condições para coletividade cumprir o seu dever de defender e proteger “o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações”, **por meio da “promoção da educação ambiental (...)”**

Neste sentido, a Assembléia Nacional Constituinte ao definir estas incumbências também, criou dois grandes domínios de ação do Poder Público, interrelacionados e complementares, para garantir a efetividade do direito da população brasileira ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No **primeiro domínio**, o Estado age no sentido de exercer o **comando e o controle** dos processos de destinação dos bens naturais na sociedade. Neste contexto tem-se o Poder Público praticando alguma forma de **ordenamento** da apropriação social dos recursos ambientais, por meio da aplicação de instrumentos de gestão ambiental estabelecidos na legislação.

No **outro domínio**, o Estado age promovendo **processos educativos** com diferentes grupos sociais, para que a coletividade exerça o **controle social** dos processos de apropriação dos bens naturais na sociedade e, assim, cumpra o seu dever de defender e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda, no domínio dos processos educativos, tem-se o Poder Público atuando direta e indiretamente no sentido de proporcionar condições para o *desenvolvimento de capacidades para que a coletividade possa intervir, de modo qualificado, no ordenamento das práticas* de apropriação social dos bens ambientais, que o Estado realiza e, também, para exigir sua ação caso se omita.

**Portanto, tal como as demais incumbências, “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para preservação do meio ambiente” é dever do Poder Público e condição essencial para assegurar a efetividade do direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”.**

Neste sentido, a **Lei 9795/99 que institui a Política Nacional de Educação Ambiental**, no seu artigo 2º ao definir a Educação Ambiental como “um componente essencial e permanente da educação nacional”, que deve estar presente, de forma articulada, em



todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal,”consagra no seu artigo 3º que “todos têm direito à educação ambiental” e ao mesmo tempo, incumbe aos órgãos integrantes do SISNAMA, **portanto, ao IBAMA e, ao Instituto Chico Mendes e demais órgãos vinculados ao MMA** de promoverem “ações de educação ambiental integradas aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente”.

O Decreto 4281/02 que regulamenta a Lei 9795/99, no seu inciso II do Art. 6º determina que “**deverão ser criadas, mantidas e implementadas, sem prejuízo de outras ações, programas de Educação Ambiental integrados(...) às atividades de conservação da biodiversidade, de zoneamento ambiental, de licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, de gerenciamento de resíduos, de gerenciamento costeiro, de gestão de recursos hídricos, de ordenamento de recursos pesqueiros, de manejo sustentável de recursos ambientais, de ecoturismo e melhoria da qualidade ambiental**”.

A Lei prevê, ainda, em seu Art. 13º “ a sensibilização da sociedade para a importância das unidades de conservação; - a sensibilização ambiental das populações tradicionais ligadas às unidades de conservação; - a sensibilização ambiental dos agricultores” (incisos IV,V e VI do Parágrafo Único) .**Assim, se o órgão do Poder Público é responsável por quaisquer das atividades acima, ele está obrigado pela Lei, a criar, manter e implementar programas de educação ambiental integrados às mesmas.**

Coerente com as determinações da Política Nacional de Educação Ambiental, a **Lei 9.985 /2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC**,define como um dos seus objetivos a promoção da Educação Ambiental (Art 4º) e como uma de suas diretrizes “a participação efetiva das populações locais na criação,implantação e gestão das unidades de conservação”( Art 5º), que para se efetivar necessita da realização de processos educativos com os grupos sociais do território onde a UC está situada

Paradoxalmente, no momento, das entidades vinculadas ao MMA,**apenas o Jardim Botânico do Rio de Janeiro** possui uma unidade organizacional para coordenar e executar ações de Educação Ambiental.Nas demais ou **não existe**(Agência Nacional de Águas-ANA e Serviço Florestal Brasileiro-SFB) ou, **foi extinta**(IBAMA) ou, **não foi criada**(Chico Mendes).Em janeiro de 2003 dos três órgãos vinculados ao MMA,dois possuíam unidades para implementar a Educação Ambiental,já a partir de 27 de abril de 2007, dos cinco existentes, apenas um continua contando com uma unidade desta natureza.Enquanto o número entidades vinculadas ao MMA crescia, a presença da Educação Ambiental decrescia.

A experiência com a prática da Educação Ambiental, no âmbito das atividades finalísticas do IBAMA( Educação no Processo de Gestão Ambiental), tem mostrado que a gestão ambiental, para ter um **caráter público , democrático e efetivo**, *necessita da articulação dos instrumentos legais com processos educativos, políticas públicas e conhecimentos sobre a especificidade dos contextos socioambientais , onde a gestão se processa.*

Quando se promove a Educação no Processo de Gestão Ambiental busca-se o desenvolvimento de capacidades para que grupos sociais, intervenham de forma coletiva, organizada e qualificada: na gestão do uso dos recursos ambientais; nas

decisões que afetam a qualidade ambiental; e na formulação, redirecionamento, fortalecimento e execução de políticas públicas que contribuam para sustentabilidade, em suas múltiplas dimensões

.Ao vivenciarem este processo espera-se que as pessoas, por meio de suas práticas, nos planos individual e coletivo, sintam-se protagonistas de um movimento mais amplo que busca a construção de novas relações dos seres humanos entre si e deles com a natureza, fundamentadas na igualdade, solidariedade, respeito ao diferente, justiça ambiental e sustentabilidade em suas múltiplas dimensões. Portanto, ao agirem como protagonistas na transformação da sua realidade presente, estarão contribuindo para a produção de um outro futuro.

.Nesta prática, **o processo educativo** culmina, via de regra, na construção, com estes grupos sociais, **de agendas socioambientais prioritárias**, cujos meios para implementá-las, em sua maioria, estão além das competências e dos recursos do órgão ambiental. *São meios que estão no domínio de políticas públicas, formuladas e executadas por instâncias dos três níveis de Governo*

Cabe ao órgão ambiental, com base nos conhecimentos do contexto socioambiental onde exerce suas atribuições, promover a **articulação** das instituições responsáveis por estas políticas, **com** os grupos sociais demandantes. **No nosso caso, o grande problema é que, tanto a Estrutura Regimental do IBAMA (Decreto 6.099/07), quanto a do ICMBio (Decreto 6.100/07) não dotam os Institutos dos mecanismos organizacionais necessários, ao cumprimento desta tarefa.**

Por outro lado, numa visão oposta a aquela que referenciou a reestruturação do IBAMA e a criação do ICMBIO, a Estrutura Regimental do Ministério do Meio Ambiente, definida pelo Decreto 6.101/07, curiosamente, assinado e publicado em conjunto com os Decretos 6.099/07 e 6.100/07, evidencia uma grande preocupação com o socioambiental, tal como entendido neste texto. Num rápido exame da estrutura, constata-se a existência de **três Secretarias** (Executiva; Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável; e Articulação Institucional e Cidadania Ambiental) **e, pelo menos, oito Departamentos com competências voltadas explicitamente para a dimensão socioambiental.**

Parece contraditório que a relevância atribuída a esta temática pelo Ministério do Meio Ambiente, não tenha correspondência nas estruturas do IBAMA e do ICMBio, **mesmo sabendo-se que suas unidades de ponta enfrentam, cotidianamente, conflitos com diferentes grupos sociais ao exercerem suas competências.**

Por tudo isto, a criação de um lócus de saber, no IBAMA e no ICMBIO, com status de **Diretoria**, capaz de produzir, a concertação das ações de **educação ambiental, estudos e pesquisas socioambientais e articulação de políticas públicas de suporte à sustentabilidade, com as atividades de comando e controle**, é condição fundamental para a promoção de uma gestão ambiental pública de qualidade. Além do mais, facilita a interlocução com as instâncias correspondentes do Ministério, propiciando a necessária sinergia entre este e as duas vinculadas.

**Com a Educação Ambiental** promove-se o desenvolvimento de capacidades com grupos sociais, objetivando a sua intervenção de modo coletivo, organizado e qualificado nos processos de apropriação social dos recursos ambientais e a construção de agendas sustentáveis e prioritárias, **com o suporte de conhecimentos sistematizados sobre o contexto socioambiental, onde os Institutos praticam a gestão ambiental.**

Contudo, a implementação das agendas em geral depende da implantação, implementação, redirecionamento e/ ou fortalecimento de políticas públicas compatíveis com conteúdo e prioridades nelas estabelecidas. O acesso dos grupos sociais às políticas públicas e aos seus gestores, principalmente, às de cunho federal e estadual, necessita de **articulações no plano institucional que transcendem o nível local**. Daí o trinômio Educação Ambiental, Estudos e Pesquisas Articulação Institucional, para constituição das Diretorias.

Neste sentido, propõe-se a criação das **Diretorias: de Gestão Ambiental e Cidadania, no IBAMA e de Conservação da Biodiversidade e Cidadania no ICMBio**.

À **Diretoria de Gestão Ambiental e Cidadania**, caberá coordenar, planejar, controlar, supervisionar, regulamentar, orientar e avaliar execução das ações de **educação ambiental, estudos e pesquisas socioambientais e articulação institucional**, no contexto das atividades finalísticas do IBAMA. A Diretoria será integrada pelas Coordenações Gerais de Educação Ambiental e de Articulação Institucional, Estudos e Pesquisas Socioambientais.

À Coordenação-Geral de Educação Ambiental–CGEAM/IBAMA caberá: coordenar, planejar, controlar, supervisionar, normatizar, monitorar, orientar e avaliar a execução e implementação das ações de educação ambiental e sua internalização nos programas, projetos e ações das atividades finalísticas do IBAMA.

Para o cumprimento de suas competências, a CGEAM /IBAMA deve ser constituída por 03 Coordenações:

- Coordenação de Formação e Desenvolvimento de Metodologias; foco: formação de educadores, gestores ambientais e profissionais de atividades que se estruturam com base no uso de recursos ambientais; desenvolvimento de currículos, programas, recursos pedagógicos e metodologias para diferentes modalidades de capacitação e para promoção de ações educativas com grupos sociais específicos de contextos sócioambientais diferenciados.
- Coordenação de Educação Ambiental no Licenciamento; foco: elaboração de Diretrizes Pedagógicas para elaboração e execução de Programas de Educação Ambiental (PEAs), exigidos como condicionantes de licença pelo IBAMA; análise, monitoramento e avaliação dos PEAs; e promoção de ações educativas com grupos sociais afetados por atividade, empreendimento, produto e processo objeto de licenciamento pelo IBAMA.
- Coordenação de Educação Ambiental no Controle e na Gestão de Recursos Naturais; foco-promoção de ações educativas em atividades de controle da qualidade ambiental, gestão de recursos naturais e monitoramento e controle ambiental.

À Coordenação Geral de Articulação Institucional, Estudos e Pesquisas Socioambientais do IBAMA caberá, coordenar, planejar, controlar, supervisionar, normatizar, monitorar, orientar e avaliar a execução, implementação de ações de articulação institucional e de estudos e pesquisas socioambientais, visando o apoio de políticas públicas às práticas sustentáveis, no contexto das competências finalísticas do IBAMA,

Para o cumprimento de suas competências, a Coordenação Geral de Articulação Institucional e Estudos e Pesquisas Socioambientais/IBAMA será constituída por 02 Coordenações:

- Coordenação de Políticas Públicas e Cooperação com a Sociedade Civil, foco: promoção de parcerias com órgãos formuladores e gestores de políticas públicas e cooperação com entidades da sociedade civil, para apoiar grupos sociais específicos na realização de práticas sustentáveis, no contexto das atividades finalísticas do IBAMA..
- Coordenação de Estudos e Pesquisas Socioambientais, foco: promoção de parcerias com instituições públicas de ensino e pesquisa e cooperação com entidades da sociedade civil para realização estudos e pesquisas com grupos sociais específicos de contextos socioambientais onde o IBAMA atua.

À **Diretoria de Conservação da Biodiversidade e Cidadania**, caberá coordenar, planejar, controlar, supervisionar, regulamentar, orientar e avaliar execução das ações de **educação ambiental, estudos e pesquisas socioambientais e articulação institucional**, no contexto das atividades finalísticas do Instituto Chico Mendes. A Diretoria será integrada pelas Coordenações Gerais de Educação Ambiental e de Articulação Institucional e Estudos e Pesquisas Socioambientais.

À Coordenação-Geral de Educação Ambiental-CGEAM/ICMBio caberá coordenar, planejar, controlar, supervisionar, normatizar, monitorar, orientar e avaliar a execução e implementação das ações de educação ambiental e sua internalização nos programas, projetos e ações das atividades finalísticas do Instituto Chico Mendes.

Para o cumprimento de suas competências, a CGEAM /ICMBio deve ser constituída por 02 Coordenações:

- Coordenação de Formação e Desenvolvimento de Metodologias; foco: formação de educadores e gestores ambientais, desenvolvimento de currículos, programas, recursos pedagógicos e metodologias, para diferentes modalidades de capacitação e para promoção de ações educativas com grupos sociais específicos situados no entorno e no interior das UCs, bem como envolvidos com programas de proteção, preservação, conservação da biodiversidade
- Coordenação de Ações Educativas na Criação e Gestão de UC; foco: promoção de ações educativas nas atividades de criação ,de implantação, implementação e fortalecimento de conselhos gestores de das UCs e com grupos sociais situados no entorno e no interior das unidades, bem como envolvidos com programas de proteção, preservação, conservação da biodiversidade

Á Coordenação Geral de Articulação Institucional e Estudos e Pesquisas Socioambientais do ICMBio caberá, coordenar, planejar, controlar, supervisionar, normatizar, monitorar, orientar e avaliar a execução, implementação de ações de articulação institucional e de estudos e pesquisas socioambientais, visando o apoio de políticas públicas a práticas sustentáveis, no contexto das competências finalísticas do ICMBio.

Para o cumprimento de suas competências, a Coordenação Geral de Articulação Institucional e Estudos e Pesquisas Socioambientais será constituída por 02 Coordenações:

- Coordenação de Políticas Públicas e Cooperação com a Sociedade Civil, foco: promoção de parcerias com órgãos formuladores e gestores de políticas públicas e cooperação com entidades da sociedade civil, para apoiar grupos sociais específicos na realização de práticas sustentáveis, no contexto das atividades finalísticas do ICMBio..
- Coordenação de Estudos e Pesquisas Socioambientais, foco: promoção de parcerias com instituições públicas de ensino e pesquisa e cooperação com entidades da sociedade civil para realização estudos e pesquisas com grupos sociais específicos, de contextos socioambientais onde o ICMBio atua.

Brasília, 22/07/08