

# A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL NAS UNIDADES FEDERAIS DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA: INTERFACES ENTRE O TERRITÓRIO E A CAPACITAÇÃO/ATUAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

*THE POLICY OF ENVIRONMENTAL EDUCATION IN FEDERAL CONSERVATION UNITS: INTERFACES BETWEEN TERRITORY AND TRAINING/ACTION OF PUBLIC SERVERS LINKED TO CHICO MENDES INSTITUTE OF BIODIVERSITY CONSERVATION*

 Marcio Ricardo Ferla<sup>A</sup>

 Almir Nabozny<sup>B</sup>

<sup>A</sup>Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Matinhos, PR, Brasil

<sup>B</sup> Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Ponta Grossa, PR, Brasil

Recebido em: 20/12/2021 | 05/10/2022    DOI: 10.12957/tamoios.2023.64327

Correspondência para: Marcio Ricardo Ferla (mrferla@yahoo.com.br)

## Resumo

As Unidades de Conservação da Natureza (UCs), sob gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), são protagonistas no campo das políticas públicas ambientais brasileiras. O arcabouço normativo traz a Educação Ambiental (EA) como estratégia de ordenamento territorial das UCs. O presente artigo problematiza as relações entre o campo da EA, as práticas de EA nas UCs e a política interna do ICMBio de capacitação de seus servidores. Analisam-se informações coletadas de 254 UCs federais. Observa-se a composição de um campo social e que as ações de EA assumem destaque na gestão do ICMBio. No plano das práticas, há descontinuidade nas ações, equipe reduzida e o subfinanciamento do ICMBio.

**Palavras-chave:** Educação Ambiental, ICMBio e Território.

## Abstract

The Conservation Units (CU) under management of the Chico Mendes Institute of Biodiversity Conservation (ICMBio) are protagonists in the field of environmental public policies in Brazil. The normative frame brings Environmental Education (EE) as a strategy to the territorial planning in the CUs. The present paper discusses the relations between the EE, its practices in the CUs and the internal policy of ICMBio regarding the training of its servers. It is analysed informations gathered in 245 Federal CUs. It was observed the composition of a social body, and also that the actions of EE assume a prominent position at ICMBio management. As for the practical plan there are discontinuities in actions, reduced teamwork and underfinance of ICMBio.

**Keywords:** Environmental Education, ICMBio and Territory.





## INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo problematizar as relações entre as ações de Educação Ambiental (EA) desenvolvidas pelos servidores públicos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) nas Unidades Federais de Conservação da Natureza (UCs) e a política de capacitação desses trabalhadores.

Com relação ao caráter das investigações realizadas, foca-se nas práticas de EA; contudo, a base de dados é composta pela visão dos servidores, a qual revela a forma como qualificam e interpretam as suas atividades profissionais. Do mesmo modo que as interpretações das respostas são vislumbradas à luz das concepções político-pedagógicas da EA na arena do Estado brasileiro, os alinhamentos e as disputas referentes à práxis da EA alinham-se na formação de um *campo social* (BOURDIEU, 2004). No limite, as ações vão articular as relações entre sociedade e Estado na gestão dos territórios de conservação da natureza vinculados ao ICMBio, levando-se em consideração o protagonismo desta instituição na realização da EA.

O texto está dividido em três partes. Inicialmente, apresenta-se a metodologia da pesquisa que originou o presente artigo, posteriormente é efetuada uma interpretação de como a EA foi institucionalizada no Brasil por meio de políticas públicas, e como estas se articulam com a política de capacitação pedagógica dos servidores do ICMBio, assim como as respectivas inserções desses agentes no campo das UCs. Na terceira parte, são apresentadas as análises referentes a: ações de EA desenvolvidas nas UCs federais; suas relações com as atividades de capacitação dos servidores do ICMBio; os agentes envolvidos e os principais desafios encontrados no âmbito da EA em termos de práticas territoriais.

## METODOLOGIA

Compondo com a revisão teórica sobre o tema analisado, a amostragem de dados empíricos é proveniente de parte de um questionário mais amplo, elaborado no âmbito da pesquisa de Ferla (2018). Este questionário foi inserido na plataforma digital *on-line* gratuita *Google Docs* e o *link* de acesso enviado via correio eletrônico à totalidade das UCs federais em 2016. Para aumentar o número de UCs respondentes, foi estabelecida uma estratégia para a aplicação, iniciando com o apoio do ICMBio-Sede, através do envio do *link* pela Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial de UCs (DISAT) à uma lista com todos os servidores do ICMBio. Posteriormente reiterado pela Coordenação Geral de Gestão Socioambiental e Populações Tradicionais (CGSAM) e por fim, realizado ligações telefônicas diretamente para as Sedes das UCs, solicitando apoio no preenchimento e participação na pesquisa.

O questionário ficou *on-line* do mês de novembro de 2016 ao mês de setembro de 2017. Com este esforço na coleta de dados foi possível obter uma elevada taxa de participação das UCs - 254 UCs, distribuídas em todo território nacional, com 254 questionários respondidos de um total de 324 UCs federais consideradas à época, o que correspondeu a 78,4% de participação.

O questionário foi estruturado em duas partes principais. Uma primeira parte voltada para fornecer informações sobre a UC, como nome, grupo, categoria de manejo e desta forma ser possível localizá-las geograficamente no território nacional e espacializar parte dos dados.



Uma segunda parte contemplou questões vinculadas ao tipo de ação, temas, agentes envolvidos e as características, como os processos formativos, analisados neste artigo.

Após a coleta de dados, ocorreu o tratamento e sistematização dos dados, gerando alguns gráficos e tabelas, quantificando as respostas obtidas.

A partir daí, e novamente com o apoio do ICMBio, elaborou-se cartogramas utilizando-se do software *ArcGis 10.1*, como ferramenta de espacialização dos dados. Inicialmente, a partir do arquivo digital (*shapefile*) dos polígonos de todas as UCs federais, disponível gratuitamente para *download* no sítio do ICMBio, através da ferramenta *feature to point*, foi gerado automaticamente um novo arquivo digital contendo um ponto central para cada UC.

Os pontos do novo arquivo guardaram as informações das UCs que lhes deram origem. Essas informações são apresentadas e podem ser trabalhadas através da “tabela de atributos”. Nesta tabela cada linha corresponde a um registro, neste caso uma UC, e as colunas correspondem aos atributos.

Alguns atributos foram trazidos do arquivo de origem, tais como, Nome da UC, Categoria, Bioma, UF, Grupo, entre outras. A esses atributos foram associados outros necessários aos propósitos da pesquisa. Para este procedimento utilizou-se questões objetivas. A base cartográfica utilizada foi obtida através do sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em projeção geográfica, *datum* SIRGAS2000.

## O CAMPO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO BRASILEIRO E SUA INSERÇÃO NA GESTÃO TERRITORIAL DAS UNIDADES FEDERAIS DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

Em termos de uma discussão elementar do Estado Moderno no plano da Geografia, Costa (2008) pressupõe que o território é o objeto e o meio de poder do Estado; por sua vez, Castro (2010, p.95) acrescenta que as: “Relações de poder supõem assimetrias na posse de meios e nas estratégias para o seu exercício, e o território é tanto um meio como uma condição de possibilidade de algumas destas estratégias”.

Contudo, hodiernamente, as relações transnacionais implicam novos significados dos territórios e das fronteiras, bem como, segundo Costa (2008), há um deslocamento das relações de poder centralizadas no Estado para uma avaliação de sua distribuição regional, local, entre outros aspectos em que o espaço político se qualifica por variadas escalas do poder<sup>1</sup>. É a partir desses pressupostos que, nesta seção do artigo, se faz uma narrativa cronológica da EA no plano das políticas ambientais concebidas no Estado brasileiro no contexto de um debate supranacional. Também são destacados alguns marcos normativos visando determinar que esse processo não trata de uma temporalidade linear, mas de algo em que a própria multiplicação de aparatos normativos configuram ao tema o seu caráter de campo social, isto é, práticas, ações, entre outros elementos em que as regras e a sua legitimação são objetos de disputas. Especialmente no temário das UCs federais, outro aspecto que fica implícito na discussão é a relação multiescalar do poder na configuração dos territórios.

Desse modo, cabe destacar que a EA no Brasil tem suas primeiras discussões institucionais como desdobramento da participação do Estado brasileiro em grandes encontros internacionais sobre meio ambiente a partir da década de 1970. Segundo Moura (2016, p.14), “tais acontecimentos influenciaram o curso das políticas ambientais em todo o mundo”. No



Brasil, em 1973, um ano após a realização da Conferência de Estocolmo, e sob a iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) de inserção do tema nas agendas dos Estados nações, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) vinculada à Presidência da República (SORRENTINO *et al*, 2005).

A Conferência de Estocolmo em 1972 e a Conferência de Belgrado em 1975 representam dois grandes encontros intergovernamentais sobre meio ambiente. Ambas trouxeram questões políticas, sociais e econômicas para a pauta de debates com os diversos países membros, inclusive com o Brasil. A EA, entre diversas deliberações de Estocolmo, é vista como uma estratégia oficial para mitigar a degradação do meio ambiente (IBAMA, 1997; ICMBIO, 2016).

Cabe salientar que os representantes do Estado Brasileiro, então sob a vigência da ditadura militar, “desembarcam” em Estocolmo com posicionamento de defesa à soberania nacional. Apontava-se que os esforços para evitar a poluição ambiental acarretariam sacrifícios ao crescimento econômico e populacional dos países em desenvolvimento e que os países desenvolvidos deveriam arcar com este ônus. Esta posição foi ratificada pelos países do chamado Terceiro Mundo (MOURA, 2016).

É a partir destas primeiras experiências em fóruns multilaterais internacionais dos Estados-nação que foi possível a realização, em 1977, da I Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental. A Conferência de Tbilisi, como ficou conhecida, ocorreu na Geórgia, ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e é considerada um marco da EA no âmbito internacional. Foi organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (IBAMA, 1997).

De acordo com o ICMBio (2016), é dessa conferência que surgiram os princípios e as diretrizes que serviriam de base para as ações de EA em todo o mundo.

Tal conferência também “destacou o processo educativo como dinâmico, integrativo, permanente e transformador, justamente porque possibilita a aquisição de conhecimentos e habilidades de forma participativa” (MMA, 2014, p.11).

Alinhado a estas recomendações, em 1981, o Estado brasileiro, por meio da Lei Nº.6938, promulgou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esse marco legal no campo ambiental diz em seu Art. 2º, que se para atingir o objetivo da PNMA, devem ser atendidos alguns princípios, entre eles: “X – Educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981, Art. 2º).

Percebe-se nessa norma a presença da EA como um princípio que contempla a participação social qualificada na defesa do meio ambiente, o que acabou se tornando a base da “Educação no Processo de Gestão Ambiental Pública”, perspectiva político-pedagógica crítica incorporada para a formação de educadores no IBAMA e no ICMBio (QUINTAS, 2004; ICMBIO, 2016). Todavia, uma política nacional traz diretrizes e indicações de caráter mais gerais, amplos, necessitando em muitos casos de regulamentação e/ou detalhamento da norma para temas específicos para assim viabilizar sua operacionalização.

O Estado brasileiro, acatando a perspectiva e o caráter interdisciplinar do tema, envolveu nessa ação outros Ministérios, além do de Meio Ambiente. Por se tratar também de educação formal, no ano de 1987, o então Conselho Federal de Educação emitiu o Parecer Nº. 226/87, recomendando a disseminação de Centros de EA no país (IBAMA, 1996).

A Constituição Federal promulgada em 1988 (conhecida também como a Constituição Cidadã), considerou em seu Art. 225 a garantia de direito de todos os cidadãos



ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como também situando-o no tempo quando afirma seu caráter permanente visando contemplar as “presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988, Art. 225). Destaca-se a intencionalidade dos Constituintes ao fixarem na norma maior do Estado brasileiro, em seu Parágrafo 1º do Art. 255, que “para assegurar a efetividade desse direito incumbe ao Poder Público: Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (IBAMA, 1996, p.11). Assim, a EA foi se consolidando como política pública no arcabouço legal brasileiro, sendo reafirmada a cada novo marco legal da temática *meio ambiente*.

O final da década de 1980 e início da de 1990 (SÉC. XX) foram marcados por grande movimento na agenda institucional brasileira de meio ambiente. Em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) contemplando, entre suas atribuições, a criação, a gestão e a implementação das UCs e a execução das ações de EA na escala federal. Além desta importante instituição, foi criado também o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), responsável por significativo fomento a projetos de EA tanto por instituições da sociedade civil como por instituições públicas (MMA, 2014).

Em 1992, após intensas atividades de comissões e debates preparatórios, foi realizada no Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), importante evento que alavancou a atenção e a priorização deste tema na agenda nacional de políticas públicas. A Rio-92 colocou o país, ao menos do ponto de vista institucional, como um importante agente na articulação, implantação e fomento às políticas públicas de meio ambiente. Tanto o MMA como o Ministério da Educação (MEC) e o IBAMA instituíram, a partir deste momento, loci institucionais para tratar das questões relacionadas à EA, reconhecendo-a como um dos instrumentos da política ambiental brasileira (MMA, 2014).

Neste sentido, treze anos após a PNMA ser criada e definir a EA como um de seus princípios, reafirmado este entendimento em compromissos e normas subsequentes tanto nacionais (Constituição Federal/1988) como internacionais (Rio-92), em 1994 é lançado o Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA) (MMA, 2014). O programa, que envolveu um convênio entre o MEC e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a participação do Ministério da Cultura (MinC) e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC),

Constitui-se em um documento de grande relevância, não somente por ser o primeiro programa nacional, mas por ser um reconhecimento por parte do MEC de que era um tema institucional e politicamente marginal até então (IBAMA, 2003, p.14). O PRONEA previu três componentes: (a) **capacitação de gestores e educadores**, (b) desenvolvimento de ações educativas, e (c) desenvolvimento de instrumentos e metodologias (MMA, 2014, p.17. Grifo nosso).

De acordo com Sorrentino *et al* (2015, p.287), “a abordagem do Programa Nacional de Educação Ambiental reitera um entendimento, historicamente construído, dos desafios desta como processo dialético de transformação social e cultural”.

Como desdobramento da criação do PRONEA, no âmbito do poder público federal responsável pela execução das políticas públicas de meio ambiente e de educação, abriu-se caminho para uma aproximação formal e de agendas de trabalho entre o MMA e o MEC, objetivando pensar a EA de forma integrada. Neste sentido, estes dois principais Ministérios instituíram espaços institucionais como coordenações, grupos de trabalho, comissões etc. e,





juntamente com a sociedade civil, iniciaram a articulação para a formulação de uma Política Nacional para a EA no Brasil.

Todos estes esforços culminaram, em 1999, na aprovação da Lei nº. 9795 que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Três anos depois, em 2002, foi publicado o Decreto nº. 4281, cuja regulamentação definia, entre outras coisas, a composição e as competências do órgão gestor da PNEA, avançando, assim, na sua implementação (MMA, 2014).

O Artigo 1º do PNEA conceitua a EA 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 (BRASIL, 1999, Art. 1º).

Esta política pública traz a EA como um componente da educação nacional, no âmbito formal e não-formal em todos os níveis e modalidades do processo educativo. Define a EA como um direito e incumbe ao Poder Público definir políticas públicas para viabilizar ações, promovendo o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente. Prevê também o desenvolvimento de atividades integradas pelas instituições de educação, órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), meios de comunicação, empresas e a sociedade como um todo (BRASIL, 1999).

Cabe destacar ainda que o item I do Art. 8º da PNEA indica a capacitação de recursos humanos como uma das linhas de ação nas atividades que devem ser desenvolvidas na educação em geral e na escolar. Reforça-se neste dispositivo legal a relevância dada ao caráter formativo dos agentes envolvidos neste processo, aspecto presente desde as primeiras conferências e iniciativas da década de 1970.

Segundo Sorrentino *et al* (2005), o MEC e o MMA, como instâncias executoras da PNEA e considerando as diretrizes do PRONEA, desenvolvem propostas de formação de educadores(as) ambientais. Ambos os Ministérios, considerando seus escopos de atuação e seus agentes específicos, operam dentro de uma perspectiva *político pedagógica crítica*, popular e emancipatória de forma a articular processos que fomentem uma transformação a partir de uma visão sistêmica e permanente do processo educacional.

Ainda conforme Sorrentino *et al* (2005), no âmbito do MEC, já existia uma estrutura consolidada para implementação da PNEA (rede de ensino formal); porém, no MMA, reconheceu-se seus limites e buscou-se estratégias subsidiárias para o alcance dessas políticas de forma ampla e democrática. Nesse sentido, e priorizando a formação de educadores, adotaram-se estratégias que vinculavam diversos agentes como consórcios regionais, comitês de gestão de bacias hidrográficas, programas e projetos em parcerias com os estados, municípios e redes de educação ambiental, universidades e órgãos públicos federais, estaduais e municipais.

Com a participação do Estado brasileiro em conferências mundiais na temática do meio ambiente na década de 1970 até a realização da Conferência Rio-92 percebe-se uma relação de agentes supranacionais, em especial a UNESCO. No plano nacional, assumem protagonismo na discussão o MMA, MEC, IBAMA, entre outros, tendo como rumo de discussão a EA no processo da gestão ambiental pública, da educação e da política pública de meio ambiente.

Esses debates configuram funções à EA, como sua conceituação que se articula com a perspectiva interdisciplinar e também o sentido holístico em relação à manutenção da vida.



Muito embora os argumentos de Bourdieu (2004) sejam relativos às lógicas de produção da ciência, é possível observarmos estratégias de distribuição de poderes e composição da EA no plano das regras institucionais, mobilização de capitais simbólicos, entre outros aspectos que nos levam a entender a construção da EA no Brasil no plano de instituição de um “campo” tal qual discutido por Bourdieu (2004).

Neste movimento, por meio da interação dos agentes envolvidos, ocorre a definição de conceitos, entendimentos e diretrizes que legitimam ou deslegitimam sua existência e atuação no campo da EA. Conquistam-se espaços institucionais importantes em locais como o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), as Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente por todo o Brasil, além das Universidades e da sociedade civil representada pelas Redes de EA, fato que conquista uma significativa capilaridade em todo o Estado brasileiro.

Especificamente para as UCs, foi incumbida a educação não-formal, a qual é entendida na PNEA como “as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente” (BRASIL, 1999, Art. 13º). Destaca-se também o item V do parágrafo único do mesmo Artigo, que salienta o dever do Poder Público em incentivar, entre as ações de EA, a sensibilização da sociedade sobre a importância das UCs.

Com relação às UCs, a EA vinculou-se formalmente a partir da Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (BRASIL, 2000). Vale lembrar que o SNUC foi instituído mediante grande conflito e intenso debate acerca dos entendimentos dos objetivos e finalidades das UCs. Ficou evidente que os principais agentes disputavam a hegemonia na construção das regras deste campo (BOURDIEU, 2004), polarizando-se em duas principais correntes político-pedagógicas: a preservacionista, que concebe a proteção dos recursos naturais sem a presença de populações humanas em áreas protegidas (baseado no conceito norte-americano de *wilderness*), e a socioambientalista, que entende a proteção dos recursos naturais vinculada diretamente à participação social na gestão dessas áreas e à questão das populações tradicionais que já habitavam estes territórios.

Logo no início de sua redação, a Lei do SNUC fixa como um de seus objetivos “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental”, trazendo em seguida como uma de suas diretrizes a seguinte orientação “asseguem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação” (BRASIL, 2000, Art. 4º e 5º). Neste sentido, entende-se a EA como um instrumento para promover a participação social na formulação da política pública ambiental.

Outro marco regulatório importante para as áreas protegidas é o Decreto Federal Nº.5758/2006 que chancela o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), e que traz, entre seus princípios, a “Promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas” (ICMBio, 2016, p. 20).

No âmbito do ICMBio, autarquia federal responsável por propor criação, pela implementação e pela gestão das UCs, a EA aparece na Lei que cria o Instituto (Lei nº. 11516/2007), no inciso III do Art. 2º, que trata de suas finalidades, da seguinte forma:



“fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental” (ICMBio, 2016, p.21).

Afunilando ainda mais os marcos regulatórios, o CONAMA, através da Recomendação nº. 14, de 26 de abril de 2012, indica a adoção da Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação (ENCEA) (ICMBio, 2016)<sup>2</sup>. Esta, por sua vez, enfatiza a necessidade de “processos inclusivos e no fortalecimento da cidadania que desencadeiam a tomada de decisão consciente pelas comunidades sobre as Unidades de Conservação” (ICMBio, 2016, p.21).

Nesse ínterim, concorda-se com os argumentos presentes em ICMBio (2016) e Fabi (2014) que apontam os objetivos da EA como perspectivas comuns tanto na legislação ambiental, quanto na legislação específica da educação que trata do ensino formal, destacando a participação social, a formação de valores e a construção da cidadania integrada à proteção ao meio ambiente.

## **A FORMAÇÃO DOS SERVIDORES DO ICMBio EM EA: DIFERENTES IMPLICAÇÕES TERRITORIAIS**

Neste artigo, as UCs são consideradas territórios, isto é, espaços políticos ou, como afirma Castro (2010), lugares dos encontros, dos conflitos, dos acordos e das normas em que o poder se realiza no exercício do Estado de execução de políticas públicas. Trata-se de um processo que não é uniforme e depende especialmente das espacialidades, das escalas, das distâncias, entre outros aspectos que se revestem em recursos de legitimação para o controle espacial. Portanto, o expediente normativo da EA e das políticas ambientais que culminaram na concepção e institucionalização das UCs enquanto estratégias estatais de conservação da natureza e que foram apresentados na primeira seção do texto não estabelecem o território como um fim em si mesmo, mas como algo que requer uma constante mobilização de ações no espaço. Nesse mote, a escolha da EA como fulcro de reflexão é legitimada no entendimento segundo o qual as suas práticas são dispositivos de poder do Estado, mas que, paradoxalmente, no plano de sua concepção político-pedagógica crítica, possuem potências para o exercício de um controle autônomo em relação à reprodução da vida (aspecto ambiental como fundamento do uso dos territórios).

Assim, as UCs, enquanto áreas geográficas delimitadas por uma norma de Estado que se articula através da política pública ambiental, pressupõem uma gestão territorial, ou seja, a implementação de ações estruturadas, planejadas e conduzidas por equipe técnica qualificada. Seguindo a tipologia proposta por Castro (2010), curiosamente, as UCs são os espaços das normas (campo de ação jurídica) e podem ser espaços da representação política. A partir dessas considerações, vislumbra-se a ideia de formação político-pedagógica dos servidores do ICMBio (capacitação) dentro de uma visão de inter-relação entre o campo da EA e UCs no plano de observância

que o território não é um fato definitivamente conquistado, há condições para seu surgimento que podem ser insatisfatórias a sua manutenção, à permanência. Precisa-se ocupar, ter posse, fazer uso e conceber a ocupação e o uso. Ocupação, uso e representação são, por isso, aspectos constituintes da relação de poder que produz o território. Se o limite é um aspecto banal da territorialidade, a objetividade daquilo que se quer delimitado, na extensão dominada é o espaço impregnado de geografia”. (HEIDRICH, 2009, p.274).





Já no plano da organização e reflexão sobre os dados da pesquisa, primeiramente se averiguou a participação dos servidores do ICMBio e a representatividade das UCs. Neste ponto, percebeu-se uma maior participação proporcional das UCs do grupo de Proteção Integral (PI), sendo que estas, considerando a norma, são mais restritivas ao uso do território quando comparadas às UCs do grupo de Uso Sustentável (US). Das 147 UCs de PI, 125 participaram da pesquisa respondendo ao questionário, representando 85% deste grupo (38,6% do total de UCs do sistema federal), ao passo que, das 177 UCs de US existentes no país no momento da coleta de dados, 129 participaram, representando 72,9% deste grupo (39,8% do total de UCs do sistema federal).

Todavia, no âmbito das práticas sociais, os territórios das UCs, no que concerne à ocupação humana e ao uso direto dos recursos naturais, não estão diretamente ligados à categoria ou ao grupo em que a UC está enquadrada. Esse tipo de territorialização – ocupação humana e uso direto dos recursos naturais – não está restrito à previsão legal, mas sim a outros fatores, como, por exemplo, o histórico de ocupação do território de forma mais ampla.

Ademais, se restringirmos a análise somente à Lei do SNUC (BRASIL, 2000), constataríamos que, na descrição das 12 categorias<sup>3</sup> de UCs, apenas 6 fazem referência ou apresentam previsão para ações educativas, sendo estas 3/5 (três quintos) das UCs de PI e 2/7 (dois sétimos) das UCs de US. Ou seja, temos uma taxa maior de previsão na norma para as UCs do grupo de PI. Se olharmos para o *caput* dos artigos que apresentam o objetivo de cada categoria de UC, então essa diferença fica saliente, pois somente a categoria Parque Nacional faz esta previsão:

O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (BRASIL, 2000, Art. 11º).

A previsão expressa da EA como objetivo somente na categoria Parque Nacional pode estar vinculada ao fato de esta categoria ser consagradamente a mais conhecida e difundida mundialmente. Entretanto, a recreação e o turismo, emblematicamente associados a esta forma de territorialização, parecem estar descolados dos conflitos socioambientais mais expressivos nestes territórios.

Em um diagnóstico realizado pelo ICMBio no período de 2012 a 2014, envolvendo 88,5% das UCs federais naquele momento, denominado “Interfaces Territoriais entre Unidades de Conservação e Povos e Comunidades Tradicionais”, objetivou-se levantar a ocorrência de populações tradicionais, comunidades quilombolas, povos indígenas, agricultores familiares ou assentados da reforma agrária, residindo, usando recursos naturais ou utilizando a UC como via de acesso, em desacordo com a categoria ou instrumentos de gestão da UC. A constatação de tal diagnóstico foi a presença de uma elevada taxa destas interfaces com as UCs de PI (MADEIRA *et al*, 2015).

De acordo com Madeira *et al* (2015), a análise do diagnóstico mostrou a ocorrência de 185 interfaces territoriais com as UCs federais, sendo destas 132 em 94 UCs de PI e 53 em 44 UCs de US. A percentagem de ocorrência de interfaces territoriais nas UCs de PI foi de 69,6%. Se destacarmos a categoria Parque Nacional, que é a mais emblemática neste grupo e que não prevê a ocupação humana em seu território, exceto para o turismo, atividades educativas e pesquisa científica, a taxa de interfaces territoriais é ainda maior: 76,8%. Isto



significa que 53 dos 69 Parques Nacionais brasileiros levantados à época apresentavam alguma interface territorial em desacordo com a norma.

Para formular um panorama do desenvolvimento das ações de EA nas UCs federais, buscou-se primeiramente levantar informações sobre o processo histórico da gestão das UCs, ou seja, se ocorriam ações de EA antes do ano de 2007, então sob gestão do IBAMA, se ocorriam ações de EA nos últimos 9 anos, contemplando aproximadamente a primeira década de gestão das UCs sob responsabilidade do ICMBio e se no momento da coleta de dados estavam ocorrendo ações de EA. Posteriormente, foram sistematizados os dados referentes ao processo formativo dos agentes envolvidos.

Na Tabela 1 e na Figura 1, são apresentadas, de forma sintética e espacializada, as informações obtidas junto às UCs com relação às ações de EA enquanto práticas territoriais ao longo do tempo. Percebem-se as diferentes escalas de territorialização do Estado – tipo de UC criada e o desenvolvimento ou não de determinada ação.

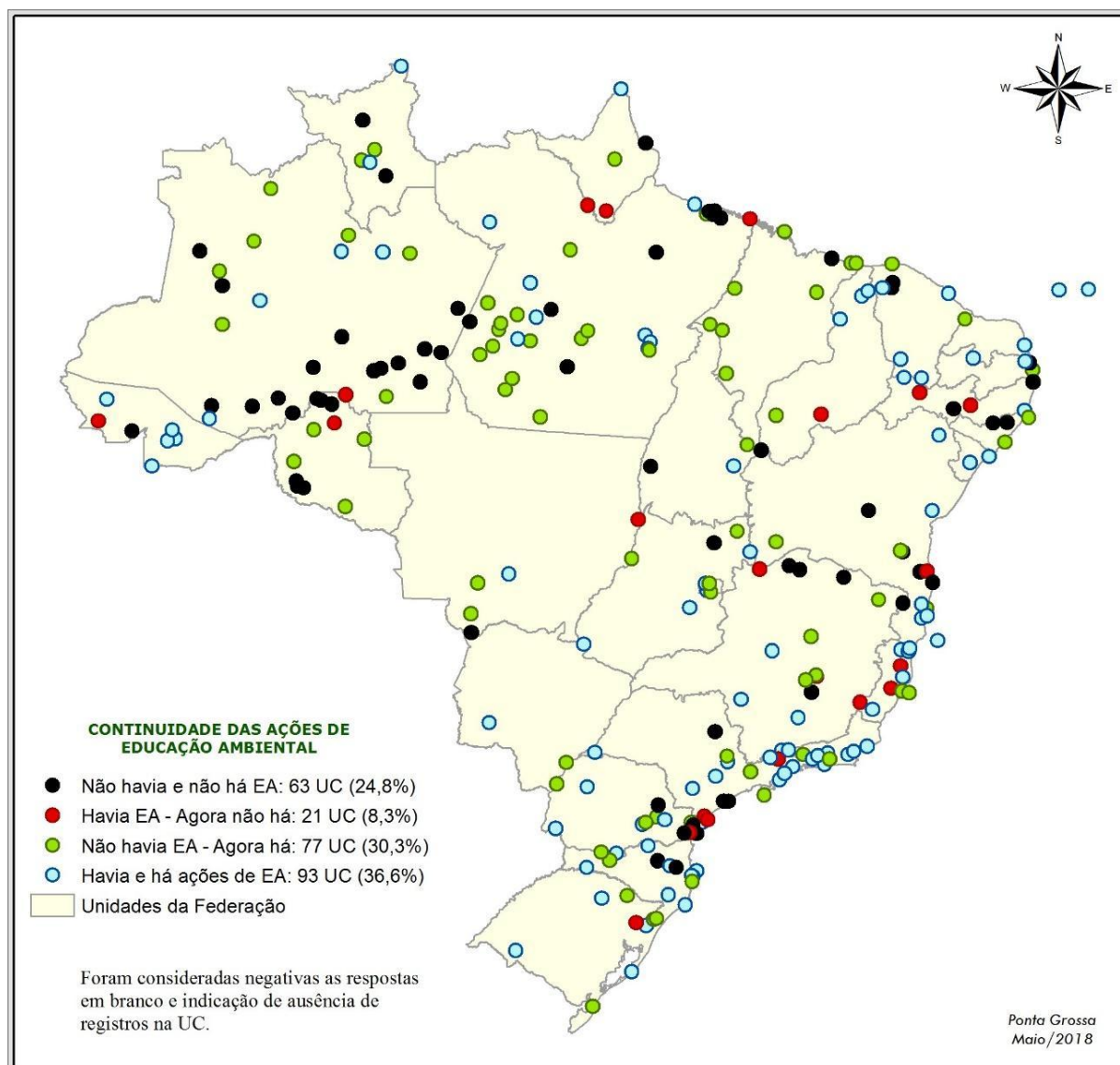
**Tabela 1** - Desenvolvimento de ações de EA nas UCs federais por períodos

Desenvolvimento de ações de EA	SIM	NÃO	Não sei informar	Total de UCs respondentes
<b>Antes de 2007 IBAMA</b>	114 (44,9%)	69 (27,2%)	71 (27,9%)	254/324
<b>2007 a 2016 ICMBio</b>	204 (80,3%)	27 (10,6%)	23 (9,1%)	(78,4%)
<b>2016-2017 ICMBio Atual</b>	170 (66,9%)	84 (33,1%)	-	

Fonte: Dados da pesquisa (organizados pelos autores, 2018)

Neste sentido, verifica-se que 44,9% das UCs participantes da pesquisa informaram que já ocorriam ações de EA à época do IBAMA. Este percentual sobe para 80,3% quando a gestão das UCs passa a ser de responsabilidade do ICMBio e, no momento da coleta de dados, 66,9% das UCs participantes da pesquisa informaram que estavam com ações de EA em curso.

Destaca-se também que 27,9% das UCs não souberam informar se à época do IBAMA ocorriam ações de EA na UC. Pode-se atribuir esta significativa taxa de ausência de informação à mobilidade interna dos servidores em remoções dos locais de lotação, aos servidores oriundos de novos concursos (pós-IBAMA) e/ou à falta de registros institucionais das ações.



**Figura 1** – Distribuição geográfica das UCs relacionando-as ao desenvolvimento das ações de EA por período.

Fonte: Dados da pesquisa organizada por ICMBio/Ponta Grossa-PR, 2018

É válido destacar que das 254 UCs participantes da pesquisa, 36,6% mantêm uma duradoura prática de EA, sendo a mesma considerada uma importante estratégia de controle espacial. Estas apresentam uma espacialização concentrada em uma linha imaginária que se estende dos estados do Sul do país margeando os estados litorâneos.

Das 63 UCs (24,8% do total das UCs participantes) que não desenvolvem nenhuma ação de EA, 21 delas (33,3%) encontram-se concentradas em uma linha imaginária diagonal cortando a Região Sul do estado do Amazonas. Destas 21 UCs, 5 foram criadas em 2016, ou seja, são relativamente recentes e talvez por esse motivo ainda não desenvolvam ações de EA. Porém, as outras 16 UCs desta concentração foram criadas até o ano de 2008. Outro aspecto



que chama atenção neste conjunto é que destas 21 UCs que não desenvolvem ações de EA, 15 delas são do grupo de US (9 FLONAS; 5 RESEX e 1 APA), ou seja, uso direto e sustentável dos recursos naturais e que necessariamente deveriam prever a EA como prática de integração territorial para qualificar o debate e as discussões sobre as múltiplas formas de usos dos recursos naturais constituintes destes territórios.

Entretanto, considerando-se o processo histórico de constituição do campo da EA no Brasil e sua inserção nas UCs através da institucionalização pelo poder público, reconhece-se ser um dever do Estado e atribuição institucional do ICMBio a promoção da EA. Não se trata de uma estratégia de gestão individualizada, condicionada à afinidade do gestor com este tema. Isto posto, procurou-se compreender os motivos pelos quais nem todas as UCs desenvolviam ou desenvolvem ações de EA.

Sem entrar no conteúdo das ações de EA desenvolvidas pelos servidores do ICMBio, pois este não é o objeto deste artigo, procurou-se saber onde existiram ou existem ações de EA e, e no caso da negativa, os motivos pelos quais não acontecem. Desta forma, ao investigar o porquê do não desenvolvimento de ações de EA, constatou-se três principais motivos: a) Equipe insuficiente; b) Falta de recursos financeiros e c) Ausência de infraestrutura adequada.

Destaca-se nestes motivos, com maior evidência, a “Equipe insuficiente”. Das 84 UCs que responderam que não desenvolvem ações de EA, 66 informaram uma insuficiência de pessoal como fator (ou um dos fatores) limitante, correspondendo a 79% dos motivos apontados. Em segundo lugar, aparece a falta de recursos financeiros (46%), e em terceiro lugar, a falta de infraestrutura adequada (40%). Com uma taxa intermediária (24%) é indicada a falta de capacitação como um fator limitante.

Segundo Fonseca (2016) e MMA (2009), o subfinanciamento das UCs foi uma constante ao longo dos anos e é acompanhado do subfinanciamento do MMA, ao qual a autarquia é vinculada diretamente. De acordo com estes autores, existe um déficit de aproximadamente 6.500 pessoas para trabalho de campo nas UCs federais, considerando como equipe mínima de atuação. “Outro dado relevante é a queda relativa da participação do MMA, cujas dotações autorizadas representavam 0,57% do orçamento geral do Executivo Federal em 2005 e passaram para apenas 0,35% em 2015” (FONSECA, 2016). Assim, com o orçamento insuficiente e o crescente aumento de institucionalização de UCs federais, o que já era um problema para a implementação e efetiva gestão acentua-se ainda mais ao ponto de inviabilizar atividades.

Soma-se a isto ainda o fato do Brasil possuir uma das maiores relações de área protegida por funcionário do mundo, o que revela a urgência imperativa de recomposição do quadro funcional não apenas em termos de novas contratações, mas também de treinamento adequado. Enquanto na África do Sul esta relação é a de 1.176 hectares para cada funcionário, no Brasil ela é quase vinte vezes maior (MMA, 2011, p.18).

A carência da infraestrutura adequada, responsável por 40% dos motivos citados pelas UCs pelo não desenvolvimento de ações de EA, despertou alguns questionamentos que necessitariam ser investigados com profundidade, o que não foi possível no escopo desta pesquisa. De todo modo, as reflexões geradas são importantes elementos para se pensar a EA enquanto aspecto das territorialidades da/nas UCs federais. Qual seria a infraestrutura adequada para o desenvolvimento de ações de EA no âmbito da concepção



político-pedagógica adotada pelo ICMBio? Estariam estas UCs referindo-se a um espaço físico de propriedade do ICMBio? Este espaço físico seria um auditório ou uma sala de aula equipada com aparelhos multimídia, computadores, cadeiras almofadadas, ar condicionado, etc.?

O subfinanciamento das UCs acarreta muitas vezes falta de edificações, de pessoal e de equipamentos adequados para realização das atividades relacionadas à gestão das UCs de forma geral. Tal situação resulta em reivindicações legítimas que devem ser atendidas. Todavia, cabe o alerta para não se cair numa armadilha, a qual Freire (1987) denominou de concepção “bancária” da educação. Nesta perspectiva, os educandos estariam “vazios” à espera de conteúdos que seriam depositados e então se justificaria de forma tão incisiva a necessidade ou a expectativa de se ter um auditório e/ou sala de aulas para tal fim, ou mesmo apresentar a falta destes como fator limitante para o desenvolvimento de ações de EA.

Assim, é válida a atenção de não confundir um local disponível para realização de oficinas, reuniões, rodas de conversa, que podem ser tanto no espaço institucional da UC, como nos mais variados espaços comunitários possíveis para estes fins, sem a necessidade essencial de um auditório e/ou sala de aulas para palestras e/ou “depósito de conteúdos”. Pois a EA crítica, abarcando uma concepção dialógica da educação, almeja justamente o contrário da concepção “bancária” da educação.

A educação e, por conseguinte, a EA, são atos políticos, a eficiência da ação territorial (UC) não significa de antemão uma situação de “controle social – negativo”, em especial em UCs que apresentam outras interfaces territoriais de uso direto do espaço (como atividades extrativistas, por exemplo) independente do grupo ou categoria de manejo da UC, seja em seu interior ou entorno. Entre outras situações, a prática da EA com as comunidades que fazem parte dos territórios onde as UCs estão inseridas corresponde justamente à oportunidade de encontros potencialmente geradoras de processos de aprendizagem (mútua), isto é, por parte dos servidores do ICMBio e da comunidade (educação dialógica), em que equipamentos e infraestrutura não se colocam como “limites essenciais” para a não realização de práticas de EA. Na verdade, é a concepção de EA adotada e consequentemente o modelo de exercício da territorialidade que fundamentam os tipos e as necessidades imprescindíveis (ou não) para os diálogos e/ou processos de reterritorialização, visto que muitas práticas espaciais precedentes são limitadas e/ou reorganizadas (desterritorialização) com a institucionalização de uma área geográfica para a conservação dos recursos naturais.

Com relação aos processos de capacitação dos agentes envolvidos com as ações de EA, pode-se apontar que a agenda de formação de educadores ambientais e das ações de EA no ICMBio, constatadas à época da coleta de dados, é resultado do processo histórico de constituição do campo da EA no Brasil desde a sua institucionalização mediante a formulação e implantação de políticas públicas. Neste sentido, o IBAMA (1996, p.08) nos traz que a formulação dos programas e ações de EA tiveram contribuições oriundas de debates realizados nos:

[...] Seminários Nacionais sobre Universidade e Meio Ambiente (1986/1992), nos Cursos de Especialização em Educação Ambiental promovidos pela então Secretaria Especial de Meio Ambiente/Universidade de Brasília (1986/1988) e pelo IBAMA/Universidade Federal de Mato Grosso (1990/1992), no Encontro Nacional de Educação Ambiental, MEC/SEMAN, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 92), no Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global (Fórum das ONGs) e nas diversas experiências desenvolvidas no País pelas organizações governamentais e não governamentais.





No IBAMA e sob a coordenação de José Silva Quintas, a EA foi recebida como Educação na Gestão Ambiental Pública (GAP). Segundo o próprio Quintas (2004, p. 115-116), não se trata de uma nova modalidade de EA, mas sim de “uma outra concepção de educação que toma o espaço da gestão ambiental como elemento estruturante na organização do processo de ensino-aprendizagem”. A ênfase no processo formativo de educadores no IBAMA foi a necessidade de qualificar seus quadros funcionais para atuarem em espaços tensionados constituídos a partir dos processos de decisão sobre o acesso, a destinação e o uso dos recursos naturais na sociedade.

Com este referencial e como estratégia para manter a identidade crítica da educação no IBAMA, foi efetivado o Curso de Introdução à Educação no Processo de Gestão Ambiental Pública<sup>4</sup>. Foram realizadas 24 edições deste curso, no período de 1997 a 2006, contemplando 890 educandos (IBAMA, 2007 citado por LOUREIRO e SAISSE, 2014, p. 113).

Por meio da análise dos dados coletados, verificou-se que 40,1% (102) das UCs analisadas informaram ter algum servidor que participou ou estava participando de capacitação sobre EA, enquanto 59,9% das UCs (152) indicaram em suas respostas não terem em seus quadros de pessoal servidores que participaram ou estavam participando de capacitação em EA. Esta elevada taxa de servidores que não participaram de capacitação em EA pode estar relacionada aos 24% dos motivos apontados pela não realização de ações de EA, evidenciando a necessidade de ampliar a oferta de vagas para capacitação.

Constatou-se também uma taxa positiva na relação servidor capacitado *versus* desenvolvimento de ações de EA. Das 102 UCs que informaram ter em seu quadro de pessoal algum servidor participante de capacitação em EA, 83 UCs (81,4%) também informaram que estão desenvolvendo ações de EA. Ou seja, ressalta-se a pertinência e a importância em priorizar os processos formativos dos servidores. Porém, vale considerar que ainda restam 20 das 102 UCs (19,6%) que informaram ter em seu quadro de pessoal algum servidor participante de curso de capacitação, mas que não desenvolvem ações de EA. Para este grupo de UCs, é necessário um aprofundamento para levantar os reais motivos para o não desenvolvimento de ações.

Das 102 UCs que informaram ter servidores participantes em cursos de capacitação em EA, 62 UCs (60,8%) informaram que apenas 1 servidor passou por capacitação, o que diminui muito a capacidade de execução de articular e desenvolver atividades com os grupos sociais envolvidos; 26 UCs responderam ter 2 servidores que participaram de capacitação; 7 UCs informaram 3 servidores; e outras 7 UCs informaram ter em suas equipes mais de 3 servidores que passaram por capacitação em EA. Entende-se que quanto maior o número de servidores que passaram por capacitação em EA, maiores as chances de desenvolvimento de ações nas UCs, maior integração e afinidade com o tema entre a equipe, favorecendo o debate mais qualificado e o encaminhamento das ações. Percebe-se nesses números que das 254 UCs analisadas, apenas 14 apresentam 3 ou mais servidores que passaram por capacitação em EA, ou seja, aproximadamente 0,5%.

Entre as instituições que promoveram atividades de capacitação das quais os servidores do ICMBio participaram, destacam-se o ICMBio como a entidade promotora mais citada (74 vezes), seguido das Universidades (23 vezes), em terceiro o IBAMA (18 vezes) e por fim as ONGs (16 vezes) e de outras instituições (12 vezes). Infere-se, assim, que um número significativo de servidores recebeu suas capacitações com uma abordagem político-pedagógica semelhante, pois tanto o ICMBio quanto o IBAMA partem da mesma raiz, ancorada na concepção de EA crítica. A elevada taxa de capacitações oriundas das



Universidades pode refletir o papel formal da EA, como também as parcerias interinstitucionais que os gestores das UCs estabelecem com este tipo de instituição nos territórios onde atuam.

Fontana *et al* (2015, p. 881) relatam que os processos de capacitação no ICMBio, desde o início, foram estruturados considerando-se as experiências da EA na gestão pública, construída por educadores do IBAMA, “no período de 1992 a 2007, através da vivência de servidores do ICMBio que haviam passado por esse processo de formação, aliado a um forte enfoque na facilitação dos processos de gestão”.

Consoante com Fontana *et al* (2015), os cursos de capacitação em EA no ICMBio iniciaram tendo como ministrantes uma equipe de consultores externos contratados, juntamente com estes servidores que haviam participado de cursos no IBAMA. Aos poucos, o curso foi totalmente absorvido pela equipe do ICMBio. Essa configuração de instrutores próprios do Instituto apresenta-se como uma grande vantagem, pois, além de eliminar despesas constantes com contratações externas, torna possível articular a teoria mais próxima à prática. Os novos instrutores possuem grande conhecimento e experiência na gestão das UCs, afinal, antes de serem instrutores, são gestores de UCs, atuando diretamente nestes territórios, sendo assim conhecedores de desafios, obstáculos e oportunidades da realidade das UCs.

Além do curso de capacitação em EA do ICMBio intitulado “Educação Ambiental na Gestão Pública da Biodiversidade”, no âmbito da Coordenação Geral de Gestão Socioambiental do ICMBio (CGSAM), foram organizados também outros dois cursos voltados para as questões sociais relacionadas às UCs: Ciclo de Gestão Participativa – Participação Social na Gestão da Biodiversidade e o Curso de Gestão de Conflitos Socioambientais na Conservação da Biodiversidade. Estes três cursos representaram um grande avanço na agenda socioambiental do ICMBio. Reconhecem-se as interfaces territoriais com os povos e populações tradicionais, os conflitos inerentes à gestão de UCs e busca-se estruturar capacitações específicas para os agentes envolvidos visando ao enfrentamento desses desafios.

Todavia, os cursos apresentavam alguns conteúdos similares e que, conforme foram sendo executados, avaliados e aperfeiçoados, evoluíram para uma integração. De acordo com Fontana *et al* (2015), essa integração dos processos formativos e de seu corpo docente resultou, a partir do ano de 2015, em um único curso intitulado “Curso de Gestão Socioambiental”, contemplando as três linhas presentes nos cursos anteriores. Considerando conteúdos e objetivos específicos de cada um dos três cursos, os mesmos passaram a compartilhar um módulo introdutório chamado “Fundamentos da Gestão Socioambiental”, atividades na modalidade de Educação à Distância, um Seminário de Monitoramento de Projetos e um Seminário de Encerramento. Além dessas atividades, vincularam-se a elaboração e a execução de um projeto de intervenção territorial local.

Ferla *et al* (2017) analisaram os projetos de intervenção territorial local, desenvolvidos pelos educandos da 4ª edição do curso de “Educação Ambiental na Gestão Pública da Biodiversidade” do ICMBio, do período de 2015/2016. O objetivo desta análise centrou-se em identificar como as práticas de EA nas UCs federais se expressam no espaço normatizado do sistema federal de UCs. Os resultados apontaram que, apesar da pluralidade de concepções teóricas e práticas da EA brasileira, os projetos oriundos dos processos formativos do ICMBio apresentaram um alinhamento às concepções político-pedagógicas da EA crítica. Assim, evidenciam-se novamente e reafirmam-se a pertinência e o papel estratégico dos processos formativos na implementação de uma política pública.



Contudo, 152 UCs, compreendendo 59,9% do total das UCs participantes da pesquisa, responderam não ter em seus quadros de pessoal servidores que haviam participado ou que estavam participando de capacitação em EA. Ao buscar entender os motivos pelos quais os servidores não participaram de capacitações em EA, chegou-se a um resultado próximo da investigação sobre quais os motivos da não realização de ações de EA.

Novamente aparece a limitante da “equipe reduzida”, que implica diretamente outro motivo apontado: “falta de tempo” para realização de capacitações. Foram apontadas também a falta de cursos e vagas insuficientes como dificuldades para capacitar-se. Além disso, 15 UCs responderam não ser prioridade a capacitação em EA. É possível que esta última indicação esteja relacionada diretamente à equipe reduzida, muitas vezes composta somente por 1, 2 ou 3 servidores, responsáveis pela gerência de diversos processos de gestão simultaneamente, como pesquisa científica, regularização fundiária, monitoramento, autorização para licenciamento, conselho gestor, plano de manejo, fiscalização, atividades administrativas, entre outros. Esse excesso de demandas, incompatível com a força de trabalho que o Estado dispõe para tal fim, faz com que, em muitos casos, os servidores priorizem determinadas agendas em detrimento de outras. Nesse sentido, uma capacitação em EA, com potencial de qualificar o servidor para executar, em tese, uma gestão mais participativa e democrática (a qual poderia ser mais eficaz para a gestão de forma mais ampla), pode ser substituída apenas por ações ostensivas de fiscalização ambiental, por exemplo.

Constata-se, neste sentido, grandes entraves para implementação de uma política pública bem estruturada do ponto de vista da norma, devido ao subfinanciamento por parte do Estado. O recorrente subfinanciamento das UCs e a insuficiência de pessoal aliados a uma baixa expressão política interna do Ministério do Meio Ambiente, face a outros Ministérios do Executivo (MMA, 2011), transpassam a questão conjuntural de um governo, apresentando repetidamente um descompasso entre a grandeza da missão de proteger os recursos naturais do país e o *status* adquirido internacionalmente neste tema e a realidade. Esses obstáculos passam então a ser não só uma questão de governos, mas sim uma questão do Estado brasileiro, devendo estes serem enfrentados. O Brasil, ao passar de um pretendente a um agente no campo ambiental internacional, submete-se às regras desde campo, que por sua vez é influenciado por outros campos como o campo da política internacional, o campo da economia, entre outros.

Consequentemente, em momentos de crises econômicas e políticas mais agudas como as enfrentadas no Estado brasileiro no início do Século XXI, os processos de gestão das UCs que já se encontram fragilizados, aquém do mínimo necessário, absorvem ainda mais os impactos negativos. Neste contexto, o Executivo força-se a apresentar alternativas, como é o caso da publicação do MMA intitulada “Fontes de Financiamento para Educação Ambiental” lançada no ano de 2017. O documento indica, como alternativa para superar tais obstáculos, o financiamento de ações de EA por meio da elaboração e da submissão de projetos a potenciais instituições financiadoras, sejam elas públicas, privadas, nacionais ou internacionais (MMA, 2017).

Abrindo o texto citado, o então Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, prefacia a necessidade de informações qualificadas sobre fontes de financiamento para a gestão pública ambiental. Ressalta que a conjuntura atual exige “alternativas criativas e inovadoras para que seja possível realizar uma boa gestão” (MMA, 2017, p. 7). O Ministro aponta a falta de conhecimento e a dispersão das informações como principais obstáculos para o acesso aos recursos. Destaca ainda a incapacidade dos gestores de elaborar projetos e buscar



as fontes de financiamento. Complementa mencionando que os recursos existem e, nesse sentido, a referida publicação mostra-se como “uma ferramenta importante para que os gestores públicos tenham maior capacitação para elaborar e implementar suas propostas e possam, assim, viabilizar a melhoria da qualidade de vida nos seus territórios” (MMA, 2017, p.07).

Além de apresentar um *portfólio* dos potenciais financiadores, a publicação supracitada avança, de maneira muito instrumental e pragmática, em direção a dicas e recomendações sobre esta modalidade de financiar as obrigações previstas nas normas elaboradas pelo próprio Estado. Ressalta que “captar recursos é uma necessidade fundamental durante a formulação, implantação e avaliação de políticas públicas de educação ambiental e seus programas, projetos e ações decorrentes” (MMA, 2017, p.09). Defende que outra estratégia para ampliar esta captação de recursos é a aliança com outras bandeiras ou lutas afins assim como com o potencial financiador.

Embora também reconheça os obstáculos, o MMA aponta para uma perspectiva diferente: “Os efetivos estabelecimento e gestão de unidades de conservação (UC), bem como o usufruto pela sociedade dos benefícios da sua criação, só são possíveis com um **fluxo adequado e regular de recursos financeiros**” (MMA, 2009, p.13. Grifo nosso). Entende-se como fluxo adequado e regular de recursos financeiros a previsão de uma fonte perene de financiamento, seja do órgão gestor das UCs, seja de seu Ministério vinculado. Além de perene, esta fonte deve ser capaz de proporcionar planejamento a curto, médio e longo prazo, assim como a continuidade nas ações, de forma previsível e constante, compatível com uma Política Pública nacional de extrema relevância para toda sociedade e com protagonismo e reconhecimento internacional.

Nesta perspectiva, não se deve deixar que os projetos fiquem à mercê das incertezas e descontinuidades de um financiador. Não se trata aqui de excluir ou desqualificar esse tipo de financiamento, que inclusive dispõe de previsão legal, mas faz-se necessário desvelar e compreender as constantes investidas, promovidas pela sociedade civil e pela sociedade política, em desobrigar o Estado de dar o financiamento adequado e regular de determinadas Políticas Públicas, e assim, apresentar alternativas “criativas e inovadoras”.

Outro aspecto relevante neste tipo de alternativa e que precisa ser ressaltado diz respeito ao direcionamento para o indivíduo das precariedades e dos obstáculos de um sistema, de um governo, de um Estado, do modelo capitalista de organização da sociedade. Ou seja, tal fato permite inferir, ideologicamente, que se o sistema nacional de UCs não “vai bem” e apresenta problemas ao não desenvolverem ações de EA, ou se os gestores não realizam nem participam de capacitações, a responsabilidade seria do gestor que não estava qualificado o suficiente para captar recursos, (sejam eles de origem pública ou privada) para superar os obstáculos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta análise da política de EA no ICMBio e os seus agentes, observou-se que essa relação configura-se em um campo social mais amplo, com dimensões normativas e práticas. A institucionalização da EA no Brasil e sua inserção nas UCs federais acompanharam as tendências e encaminhamentos desta pauta na escala transnacional. O Estado brasileiro, na qualidade de agente dentro deste campo, estrutura-se normativamente e institucionalmente para viabilizar a inserção de políticas públicas capazes de abarcar a EA.



As UCs, por sua vez, entendidas como territórios e incumbidas de proteger o patrimônio natural do país estabelecem um campo de relações sociais ao serem instituídas. Com estas características, apresentam-se como loci privilegiados para territorializar as ações de EA. Para tanto, é necessário que os agentes públicos estejam qualificados para este fim.

Neste sentido, tanto o IBAMA, quanto o ICMBio priorizaram, até um passado recente, o desenvolvimento de processos formativos para seus servidores. Esta estratégia demonstra a potencialidade dos agentes como articuladores entre o campo e a EA como prática territorial.

Constata-se que a estratégia institucional de priorizar a formação de seus servidores para operarem com a temática socioambiental é pertinente, coerente com a missão institucional e demonstra resultados positivos para a gestão das UCs federais. Além disso, essa estratégia amplia a capacidade de diálogo qualificado com os agentes envolvidos com a territorialização das UCs, apesar do constante subfinanciamento e as precariedades decorrentes de tal opção política.

Por outro lado, constatou-se um processo longo de avanços nos instrumentos normativos para viabilizar o ordenamento territorial da política ambiental no Estado brasileiro, práticas que de fato culminaram na instituição do ICMBio e a sua consequente atuação em uma arena em que diversos interesses são “acantonados”.

Contudo, a orquestração de interesses no Estado, bem como a abordagem territorial empreendida no presente artigo evidenciam o caráter de disputas, movimentos e a constante processualidade em relação a práxis da política ambiental. O subfinanciamento dos órgãos gestores se acentuaram *sob os auspícios do presidente da república Jair Messias Bolsonaro* (cujo governo iniciou no dia 1º de janeiro de 2019 e está previsto para terminar no dia 31 de dezembro de 2022) (SILVA, 2020), acrescenta-se a desestruturação dos órgãos de proteção ambiental, flexibilização das normas, entre outros aspectos que visam acentuar a exploração privada dos recursos naturais no território brasileiro.

Já os servidores de órgãos ambientais federais, ora protagonistas na execução das políticas públicas, hodiernamente são alvejados pelo governo por meio de assédio institucional e perseguição (transferências de postos de trabalhos, desarticulação de equipes, militarização dos cargos de direção, entre outras práticas), como consta no dossiê intitulado *“Cronologia de um desastre anunciado: Ações do Governo Bolsonaro para desmontar as políticas de Meio Ambiente no Brasil”* (ASCEMA, 2020).

Não obstante, o poder não é linear, o dossiê supramencionado foi elaborado por servidores públicos que também fazem parte do Estado. O documento, traz uma compilação de notícias do período de março de 2018 à agosto de 2020. Além do desmantelamento dos aparatos legais, são registradas notícias que demonstram a organização de um sistema ilegal que caminha a margem da regulamentação do Estado, todavia com chancela e a participação de agentes do atual governo. Desse modo, se a Educação Ambiental preconizada pelos servidores do ICMBio nas UCs visa a promoção de uma gestão democrática dos recursos territoriais, tais ações são implicadas por correlações assimétricas de forças e em múltiplas escalas territoriais.

## NOTAS

1 - Para aprofundamento, indica-se o texto de SMITH, Graham. **Teoria política e geografia humana**. In: GREGORY, Derek; MARTIN, Ron; SMITH, Graham (orgs.). **Geografia Humana: Sociedade, Espaço e Ciência Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996. p.65-89, o qual tem como referência o conceito de soberania no qual é possível vislumbrar a relação entre





escala geográfica e o poder quando se efetua o seguinte questionamento: de que modo as ideias de soberania são desafiadas pelos processos globais e pelas ações civis descentralizadas e baseadas nas comunidades?

2 - Vale informar que além de todo este arcabouço legal na área de meio ambiente apresentado, o Estado brasileiro dispõe também de um aparato legal e normativo na área educacional, como, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/1996), a resolução nº 2, de 15 de junho de 2012, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental, entre outras.

3 - Para um aprofundamento sobre o histórico de criação das categorias de UCs no Brasil, indica-se a leitura do trabalho realizado por PUREZA, Fabiana. **Histórico de Criação das Categorias de Unidades de Conservação no Brasil**. 2014, 247f. Dissertação (Mestrado) IPÊ: Instituto de Pesquisas Ecológicas. Nazaré Paulista, 2014. Disponível em: [www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2sem2015/.../Nov.15.29.pdf](http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2sem2015/.../Nov.15.29.pdf). Acesso em: 21 ago. 2016.

4 - QUINTAS, J. S. **Introdução à Gestão Ambiental Pública**. Brasília: IBAMA, 2006. (Série Educação Ambiental, Coleção Meio Ambiente).

## REFERÊNCIAS

ASCEMA, Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do PECMA. **CRONOLOGIA DE UM DESASTRE ANUNCIADO: Ações do Governo Bolsonaro para desmontar as políticas de Meio Ambiente no Brasil**. Brasília, 2020. 35 p. Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/servidores-da-carreira-de-especialista-em-meio-a-mbiente-divulgam-dossie-com-denuncias/>. Acesso em 15 set. 2020.

BOURDIEU, Pierre. **Os Usos Sociais da Ciência – por uma sociologia clínica do campo científico**. Tradução de Denice Bárbara Catani. São Paulo: Editora UNESP, 2004. 86 p.

BRASIL. **Lei nº 9985 de 18 de julho de 2000**. Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Brasília: MMA. 2000. 56p.

\_\_\_\_\_. **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, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 10 set 2017.

\_\_\_\_\_. 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, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVil\\_03/LEIS/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/LEIS/L9795.htm). Acesso em: 10 set. 2017.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: territórios, escalas de ação e instituições**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 300 p.



COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica**. 2 ed. São Paulo: EDUSP, 2008. 352 p.

FABI, Claudio Rodrigues. **Perspectivas da ENCEA para Efetividade da Participação na Gestão de Unidades de Conservação Federais**. 2014, 115f.

Dissertação (Mestrado em Tecnologia) - Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2014. Disponível em: <http://ava.icmbio.gov.br/mod/data/view.php?d=17&rid=2093> . Acesso em: 15 mai. 2018.

FERLA, Marcio Ricardo. **As Territorialidades da Educação Ambiental no Sistema Federal de Unidades de Conservação da Natureza**. 2018, 150f. Dissertação (Mestrado em Geografia – Área de concentração – Gestão do Território), Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2018. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/2680>. Acesso em: 10 set 2022.

FERLA *et al.* TERRITORIALIDADES NO CAMPO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL: uma análise de projetos em unidades de conservação federais. In: **Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social - SAPIs, VIII, Encontro Latino Americano sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social – ELAPIS, III**, 2017, Niterói. Anais Eletrônicos. Niterói: UFF, 2017. p. 1684-1704. Disponível em: <http://www.ppgsd.uff.br/> Acesso em: 13 abr. 2018.

FONSECA, Carlos Roberto de Carvalho. **Consolidação territorial de unidades de conservação federais: o desafio da execução orçamentária**. –2016. 81 p. Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia. Brasília, 2016 Disponível em: <http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/carlos-roberto-fonseca.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

FONTANA, A. *et al.* **Promoção da Participação Social na Gestão Ambiental Pública: a formação de gestores ambientais no ICMBio**. In: **Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social - SAPIs, VII, Encontro Latino Americano sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social – ELAPIS, II**, 2015, Florianópolis. Anais Eletrônicos. Florianópolis: UFSC, 2015. p. 879-886. Disponível em: <http://sapiselapis2015.paginas.ufsc.br/2015/11/18/anais-do-vii-sapis-e-ii-elapis/>. Acesso em: 15 jan. 2017.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 107p.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. Conflitos territoriais na estratégia de preservação da natureza. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs.). **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: UNESP/Expressão Popular, 2009. p.271-290.



IBAMA, **Diretrizes para operacionalização do Programa Nacional de Educação**: Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996. 27 p. (Série Meio Ambiente; n. 9).

\_\_\_\_\_. **Educação ambiental : as grandes diretrizes da Conferência de Tbilisi / organizado pela UNESCO**. — Brasília : Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1997. 154p. — (Coleção meio ambiente. Série estudos educação ambiental).

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Coordenação Geral de Educação Ambiental. Diretoria de Desenvolvimento Socioambiental. **Relatório de atividades da coordenação geral de educação ambiental – CGEAM/DISAM – 2003-2006**. Brasília, DF: IBAMA/CGEAM/DISAM, 2007.

ICMBIO. **Educação Ambiental em Unidades de Conservação**: ações voltadas para comunidades escolares no contexto da gestão pública da biodiversidade. Guia informativo, orientador e inspirador. Brasília: MMA, 2016. 65p.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; SAISSE, Maryane. **Educação ambiental na gestão ambiental pública brasileira: uma análise da SEMA ao ICMBio**. R. Educ. Públ. Cuiabá v. 23 n. 52 p. 105-129 jan./abr. 2014.

MADEIRA *et al.* **Interfaces e Sobreposições entre Unidades de Conservação e Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais: Dimensionando o Desafio**. In: Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social - SAPIS, VII, Encontro Latino Americano sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social – ELAPIS, II, 2015, Florianópolis. **Anais Eletrônicos**. Florianópolis: UFSC, 2015. p. 617-626. Disponível em: <http://sapiselapis2015.paginas.ufsc.br/2015/11/18/anais-do-vii-sapis-e-ii-elapis/>. Acesso em: 15 jan. 2017.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro** / MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva (Orgs.). Brasília: MMA, 2011.

\_\_\_\_\_. **Educação Ambiental: Por um Brasil Sustentável**. Documentos de Referência para o Fortalecimento da Política e do Programa Nacional de Educação Ambiental ProNEA, Marcos Legais e Normativos. Brasília: MMA, 2014.

\_\_\_\_\_. **Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Brasília: MMA, 2ª ed., 2009. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008\\_dap/\\_publicacao/149\\_publicacao16122010113443.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap/_publicacao/149_publicacao16122010113443.pdf). Acesso em 16 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Fontes de Financiamento para Educação Ambiental**. Brasília: MMA, 2017.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. 352p.



PUREZA, Fabiana. **Histórico de Criação das Categorias de Unidades de Conservação no Brasil**. 2014, 247f. Dissertação (Mestrado) IPÊ: Instituto de Pesquisas Ecológicas. Nazaré Paulista, 2014. Disponível em: [www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2sem2015/.../Nov.15.29.pdf](http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2sem2015/.../Nov.15.29.pdf). Acesso em: 21 ago. 2016.

QUINTAS, José da Silva. Educação no Processo de Gestão Ambiental: uma proposta de Educação Ambiental Transformadora e Emancipatória. In: LAYRARGUES, F. P. (Coord.). **Identidades da educação ambiental brasileira**.— Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Diretoria de Educação Ambiental, 2004. p.113-140.

SILVA, Ronnie Aldrin. **A área ambiental é uma das mais castigadas no primeiro ano da gestão do ex-capitão**. Carta Capital, 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/as-26-principais-violacoes-ao-meio-ambiente-feitas-por-jair-bolsonaro/>. Acesso em: 14 ago. 2020.

SMITH, Graham. Teoria política e geografia humana. In: GREGORY, Derek; MARTIN, Ron; SMITH, Graham (orgs.). **Geografia Humana**: Sociedade, Espaço e Ciência Social. Rio de Janeiro: Zahar, 1996. p.65-89.

SORRENTINO, Marcos. **Educação ambiental como política pública**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago. 2005. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ep/v31n2/a10v31n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n2/a10v31n2.pdf). Acesso em: 05 fev. 2018.

## COMO CITAR ESTE TRABALHO

FERLA, Marcio Ricardo. NABOZNY, Almir. A política de educação ambiental nas Unidades Federais de Conservação da Natureza interfaces entre o território e a capacitação/atuação dos servidores públicos vinculados ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Revista Tamoios, São Gonçalo, v. 19, n. 1, p. 94-115, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/tamoios.2023.64327> . Acesso em: DD MM. AAAA.