

UMA CONCERTAÇÃO PELA  
**AMAZÔNIA**

# Enfrentamento do desmatamento no plano local:

*A contribuição dos municípios  
para emergências climáticas na  
Amazônia Legal.*

Maio de 2023



# Ficha Técnica

## Redação

Laura Angélica

## Colaboração

Diogo Sie

João Paulo Moreira Silva

Yuri César de Almeida Silva

## Supervisão

Francisco Gaetani

Vinícius Elias

## Revisão

Alex Criado

---

### Como citar:

UMA CONCERTAÇÃO PELA AMAZÔNIA (Org.). Enfrentamento do desmatamento no plano local: A contribuição dos municípios para emergências climáticas na Amazônia Legal. São Paulo: Instituto Arapyáú, 2023.

# Resumo

O presente trabalho é motivado pela ambição da rede Uma Concertação pela Amazônia de aprofundar o entendimento de nós críticos que impedem o desenvolvimento da Amazônia Legal. Nesse sentido, o estudo busca aprofundar o debate sobre quais são caminhos possíveis para prevenir e combater ações de desmatamento no nível dos territórios amazônicos. Considerando a versatilidade do papel e das atribuições da guarda municipal, o estudo propõe que essa organização atue em conjunto com as polícias florestais e demais órgãos de fiscalização ambiental e em municípios que têm níveis críticos de desmatamento. O estudo considera a prevenção situacional enquanto um método de abordagem e que o desmatamento é um fenômeno que não pode ser compreendido de forma isolada. Com o objetivo de subsidiar a implementação da estratégia, o documento aponta os caminhos legais e propõe um modelo de governança. Como trazido pelos autores nas considerações finais, as soluções para garantir a segurança na Amazônia ou contornar a emergência climática, exigem ações criativas e desenhos arrojados de política pública.

**Há tempos a degradação florestal na Amazônia Legal é determinante para o agravamento da emergência climática. As principais causas da destruição da floresta são a extração ilegal de madeira e as queimadas. A lacuna entre a atenção que se deve dar à região, diante dos compromissos globais de desenvolvimento sustentável, e a baixa presença do Estado brasileiro – que deveria tomar as rédeas do caos instalado na região –, gera consequências perversas para o futuro. Isso não só para os amazônidas, mas para todo o planeta. Intitular a situação como emergência climática não é exagero: até 2021, o desmatamento atingiu 830.429 km<sup>2</sup>. Em outras palavras, uma perda de 21% da área total original da floresta (AMAZÔNIA 2030, 2022).**

Situações emergenciais exigem desenhos de políticas públicas cirúrgicas que ataquem o problema de forma efetiva. Em 2019, quatro dos 10 municípios mais violentos do Brasil estavam localizados na Amazônia Legal. Além disso, as taxas de homicídios sobem acima da média dos demais estados do país, o que é diretamente impactado por três atividades criminosas: ocupação ilegal de terras, exploração ilegal de madeira e exploração ilegal de ouro (SOARES et al, 2021). A administração pública não pode tratar a emergência climática da mesma maneira que lida com os demais problemas públicos que afetam a violência e a criminalidade ambiental.

Diante disso, propõem-se nove passos para desenhar uma política pública-piloto de prevenção às situações de crimes ambientais. Parte-se da premissa de que, ***se há uma emergência na região, a contratação em modelo simplificado de pessoas das comunidades afetadas, qualificadas para atuar no território, pode gerar efeitos positivos***. Tal contratação deverá levar em conta um perfil de efetivo com metodologia que se diferencie das abordagens policiais. Além disso, estratégias legais e administrativas estão listadas para que os municípios tenham condições de se organizarem e se anteciparem. A estratégia possui um modelo de governança capaz de gerar coordenação entre os órgãos de segurança pública e meio ambiente federais, estaduais e municipais. E com potencial de ser solução de integração de responsabilidades e gestão territorial.

# Introdução

O Brasil é reconhecido pela biodiversidade e a região amazônica um importante ativo estratégico nacional. O papel crítico da região no ciclo de captura de carbono do planeta é reconhecido e documentado. Por essa razão o bioma amazônico foi alçado ao centro do debate socioambiental e geopolítico nos últimos anos. A Amazônia Legal é considerada vital para que o país cumpra os compromissos nacionais de redução de emissões de gases do efeito estufa. Os dados, porém, apresentam um cenário preocupante para a administração pública e exigem respostas políticas e institucionais urgentes. (CENTRO SOBERANIA E CLIMA, 2022).

Os diagnósticos apontam uma administração pública com baixa eficácia nas ações de controle e combate aos crimes ambientais em suas várias instâncias. As operações realizadas pela Polícia Federal contra as economias ilícitas da Amazônia, entre os anos de 2016 a 2021, indicam o entrelaçamento frequente entre o desmatamento ilegal, a grilagem e a agropecuária contaminada por ilicitudes ambientais. Tal fato corrobora a tese de que a invasão e apropriação de terras públicas na Amazônia por particulares constituem crimes que precedem os demais (INSTITUTO IGARAPÉ, 2022). Observa-se também a dificuldade de o Estado brasileiro dotar de capacidades administrativas as regiões da Amazônia distantes dos grandes centros urbanos. Ou seja, a União não se apresenta como agente capaz de promover o estado de direito nos interiores da região, em especial pela intermitência de sua rarefeita atuação. Dessa forma, a principal consequência observada é o vazio de poder estatal preenchido por agentes não estatais. Ao seu modo, estas são o *enforcement*<sup>1</sup> não oficial que articula as noções de justiça e ordem naqueles territórios (LIMA, 2022).

Os últimos anos trouxeram um agravante: se no passado houve um esforço coordenado que alcançou certa redução do desmatamento, mantendo o Brasil como ator relevante na agenda ambiental, hoje não é possível mensurar o tamanho dos prejuízos causados pela ausência de ações governamentais. Políticas públicas interconectadas e em prol da manutenção da floresta em pé são raras, e os dados indicam senso de urgência: entre agosto de 2021 e agosto de 2022, mais de 12.000 km<sup>2</sup> foram desmatados na região<sup>2</sup> (IMAZON, 2022). Tendo ciência de que não

há tempo a perder, uma pergunta se apresenta: ***é possível a gestão municipal desenhar um piloto de política pública para reduzir problemas vinculados à emergência climática?***

Este documento busca apresentar à rede Uma Concertação para a Amazônia nove passos para um desenho de política pública que altere a realidade dos municípios da região, reconhecendo os desafios atuais. O referido desenho levará em consideração o município como agente da transformação. Entretanto, não é objetivo deste trabalho observar crimes ambientais em um território isolado e traçar uma estratégia reativa. Este documento propõe olhar para grupos de municípios limítrofes para partir para um desenho de ação: ***alocar efetivos de Guarda Municipal como agentes que atuam de forma complementar às forças de segurança e demais órgãos ambientais de controle***. Além disso, aqui se detalha o tipo de efetivo da Guarda Municipal que se deve ter e os caminhos legais para estabelecê-lo. Soma-se um método de atuação possível, chamada de prevenção situacional do crime, bem como uma proposta de organização territorial. Essas sugestões deixam claro que não se espera desse futuro efetivo uma postura de enfrentamento a partir de uma lógica militar de comando.

Este documento se divide em três seções, além desta introdução. A primeira discute as sobreposições de dados públicos em regiões da Amazônia Legal, com o intuito de focalizar uma futura intervenção. A segunda seção detalha estratégias de políticas públicas já existentes que poderiam ser revisitadas. E modeladas com base no contexto da região para resolver não somente o desafio atual, como também um problema histórico: a falta e a má distribuição de efetivos para auxiliar os atuais órgãos de fiscalização e controle. E, assim, demonstrar como é possível desenhar estratégias de prevenção focalizada. Duas oportunidades são detalhadas: a prevenção situacional e a revisão da divisão territorial, considerando as áreas integradas de segurança pública.

Já a terceira seção mostra como tal estratégia pode ser conduzida pela administração pública – legalmente e administrativamente. Aqui, são detalhados os motivos para a escolha de tal abordagem. E também é apresentado um modelo de governança que visa gerar o *enforcement* necessário para articular as ações e construir noções de justiça e ordem naqueles territórios.

## Três variáveis importantes



### *De qual emergência climática estamos falando?*

O aumento do desmatamento em propriedades computado pelo IMAZON, com momentos de alta e de baixa em municípios específicos.

.....

### *Qual modelo de solução?*

A prevenção situacional. Ações para prevenir a ocorrência de crimes, reduzir oportunidades, aumentar os riscos de apreensão e minimizar benefícios.

.....

### *Quem executa a solução no município?*

Um efetivo de guardas municipais treinados exclusivamente para compor um corpo de proteção aos territórios da Amazônia. Este corpo atuará em conjunto com as demais forças de meio ambiente e segurança.

---

# O que há abaixo das copas das árvores? *Sobreposições de dados para uma escolha justa*

O vazio governamental territorial contribui para a situação de fragilidade ambiental e é necessário corrigir tal contexto de forma emergencial. Por essa razão, foi realizado um levantamento das localidades com maior grau de desmatamento na Amazônia Legal. Diante do resultado urgente que se espera para a região, não é possível utilizar morosos procedimentos habituais, esperando que o vazio governamental seja ocupado. Ou seja, parte-se da premissa de que os protocolos atuais e tradicionalmente utilizados – contratação de insumos, realização de concursos públicos e demais ativos estabelecidos na legislação brasileira – não darão conta de enfrentar as questões de emergência climática em tempo. Diante desse contexto, por onde é possível começar?



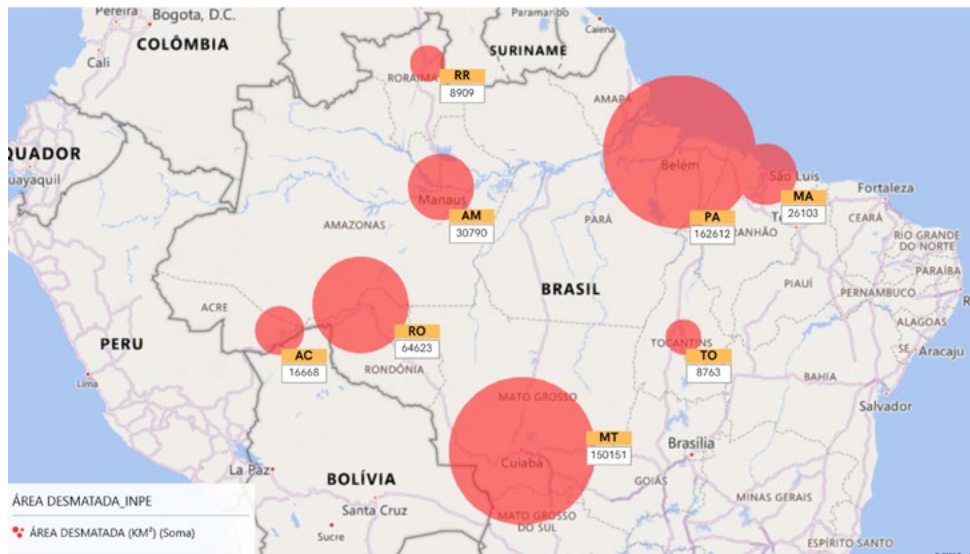
## **O uso de dados públicos: onde se desmata?**

O tema desmatamento é acompanhado por órgãos nacionais desde 1988. A partir da consolidação desses dados, é possível gerar informações relevantes sobre como dar o primeiro passo em busca de um diagnóstico propositivo para a Amazônia Legal. O acumulado dos últimos 33 anos demonstra que o estado do Pará é o que mais se expõe ao desmatamento, seguido do Mato Grosso, Roraima, Amazonas, Acre e Roraima (Figura A). O mapa a seguir ilustra, pelo tamanho dos círculos, o grau de desmatamento nos estados da Amazônia Legal entre 1988 e 2021.



Figura A:  
**Mapa do desmatamento nos estados da Amazônia Legal entre 1988 e 2021 (km<sup>2</sup>)**

Fonte: elaborado com dados do Portal TerraBrasilis - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE (2022)



**A partir dessa constatação, é possível estruturar um primeiro questionamento aos gestores públicos e interessados nos ciclos de políticas públicas:**

*Definindo uma política pública-piloto*



**Pergunta 1**

Uma política pública-piloto de reversão da emergência climática deve priorizar estados que estão no mesmo patamar de evolução que o Pará (alta incidência)? Ou deve priorizar estados com incidência de desmatamento mais baixa, como Roraima?

Diagnósticos já realizados relatam déficit de pessoal e infraestrutura das polícias estaduais – civil e militar –, federais – Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal – e Ministério Público. O mesmo ocorre com os órgãos ambientais de execução, tais como o Ibama e o ICMBio. Por essa razão, enten-

de-se que ausentar o município dessa discussão, incluindo territórios com a presença de povos indígenas e ribeirinhos, é desconsiderar um importante ente da Federação para o desenho de qualquer política pública. Dessa forma, assume-se o município como ator-chave para as soluções propostas.

A participação do município na busca pela redução do desmatamento deve ser considerada diante da baixa performance das tentativas tradicionais, com foco exclusivo nos órgãos federais e estaduais. O município é o ente com melhor conhecimento sobre o território. Somente isso já justifica a sua participação no desenho e na implantação de qualquer política pública. Além disso, sua ausência nessa questão seria prejudicial à própria dinâmica socioeconômica local, uma vez que o problema impacta diretamente sua rotina, imagem, desenvolvimento, governabilidade e a própria administração local.

Ademais, desconsiderar a diversa população residente é também um equívoco: o empreendimento de ações a favor do engajamento da sociedade é elemento decisivo para melhor enfrentar o problema. O conhecimento dos indivíduos que integram os diferentes grupos étnicos locais, como os povos da floresta, ribeirinhos, indígenas, população urbana e rural, é de inestimável valor para construir uma política ampla e agregadora de saberes e ações. Ressalta-se que a participação popular – por meio de denúncias anônimas e mobilização social em áreas urbanas – mantém-se como fator imprescindível para o sucesso das estratégias que serão elencadas no decorrer do documento.

Soma-se à ausência dos municípios o fato de as polícias estaduais não conseguirem intervir no território com sucesso, seja na repressão, seja na investigação. As causas estão ligadas ao déficit de estrutura, ao número reduzido de efetivo das polícias militar e civil frente à população e à extensa área da região. E, sobretudo, ao não tratamento dos crimes ambientais como foco prioritário (LIMA, 2022).

***A partir dessa inquietação, é possível estruturar um segundo questionamento aos gestores públicos e interessados nos ciclos de políticas públicas:***

*Definindo uma política pública-piloto*



**Pergunta 2**

Uma política pública-piloto de reversão da emergência climática deve priorizar e envolver os municípios numa ação conjunta com as administrações públicas estaduais e federal?

Reconhecendo que o território é o locus dos problemas, este documento responde às perguntas 1 e 2 acima da seguinte forma: é necessário priorizar os estados com maior incidência de desmatamento e, na sequência, os municípios mais prejudicados por agravos ambientais, aqui identificados como “municípios críticos”<sup>3</sup>.

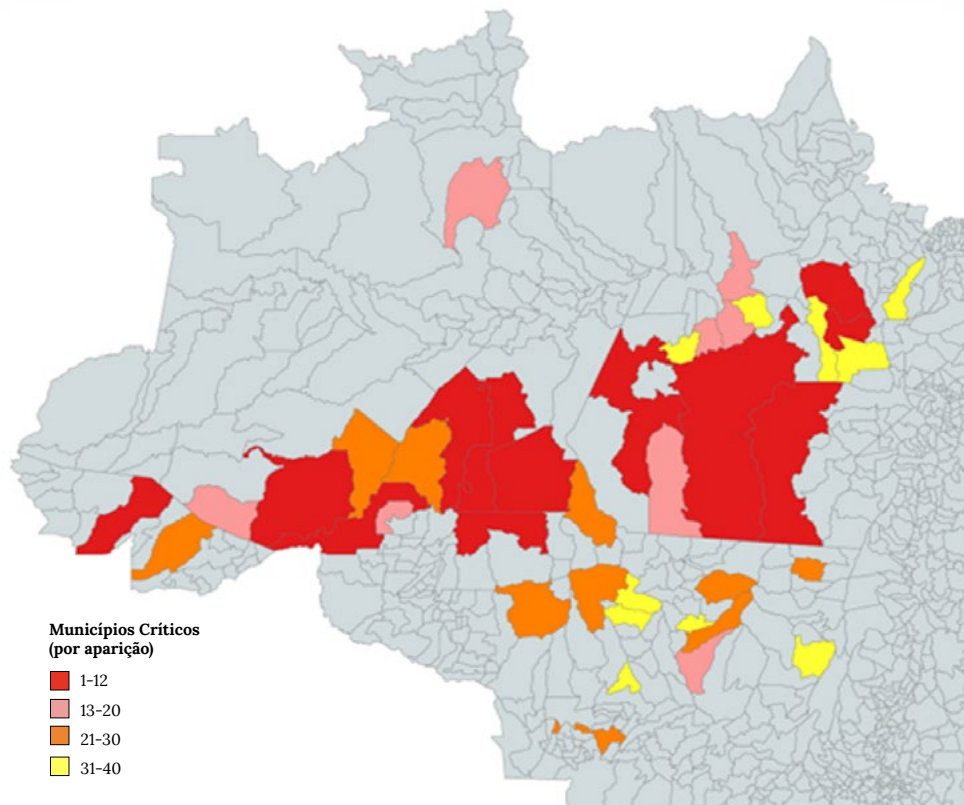
O desafio desse tipo de política pública é a frequência do desmatamento, o que impacta sobremaneira a capacidade de desenhar uma ação mitigadora. Neste sentido, a administração pública deverá “somar as lupas” dos estados e dos municípios. E, ao mesmo tempo, analisar o problema para todos os grupos de municípios da Amazônia Legal. Tal análise macro possui duas premissas principais: (i) a ação mitigadora focada nos municípios poderá instaurar, no exato local onde o desmatamento ocorre com frequência elevada, atividades de prevenção ativa e de resposta rápida; (ii) a municipalização das ações mitigadoras pode sanar problemas logísticos, dada a grande extensão territorial da Amazônia Legal. Como consequência direta da atuação municipal, cogita-se que tal método de atuação ajude a criar uma cultura de combate às atividades danosas ao meio ambiente. E, assim, instaurar um modelo de ação e vivência local.

Para que essa atividade preventiva possa ser executada, sem risco de sofrer intimidação por parte dos contraventores, é essencial o apoio das demais forças de segurança, com destaque para as polícias militar e civil. Estas instituições terão papel importante, seja sob a forma de ação ostensiva e repressiva, fornecendo segurança para a ação preventiva, seja sob a forma de efetiva investigação e criminalização de contraventores, gerando efetividade à ação preventiva.

Ao lançarmos luz sobre a região da Amazônia Legal, dos 772 municípios com potencial de desmatamento, identificamos 40<sup>4</sup> municípios críticos. Avaliar localidades com maior incidência tende a qualificar a alocação dos esforços em qualquer desenho de política pública. Na **Figura B**, a seguir, é possível visualizar os municípios identificados em sua posição geográfica e área desmatada (em km<sup>2</sup>). Importante ressaltar que **o método utilizado pelo Sistema de Alerta de Desmatamento – SAD (IMAZON, 2022) – delimita o desmatamento<sup>5</sup> como “o corte raso da floresta, geralmente associado à conversão da área para pecuária, agricultura ou garimpo” e não analisa a legalidade da ação.**

Figura B:  
**Mapa do desmatamento nos municípios críticos entre agosto/2021 e agosto/ 2022 (km<sup>2</sup>)**

Fonte: IMAZON (2021; 2022)



N	Municípios	Aparições	Área Desmatada (km <sup>2</sup> )	N	Municípios	Aparições	Área Desmatada (km <sup>2</sup> )
1	Lábrea (AM)	12	706	21	Sena Madureira (AC)	2	97
2	Porto Velho (RO)	12	548	22	Humaitá (AM)	1	39
3	São Félix do Xingu (PA)	12	434	23	Apiacás (MT)	1	7
4	Altamira (PA)	11	647	24	Barra do Bugres (MT)	1	8
5	Apui (AM)	8	578	25	Canutama (AM)	1	43
6	Itaituba (PA)	6	310	26	Confresa (MT)	1	7
7	Pacajá (PA)	6	193	27	Feliz Natal (MT)	1	5
8	Portel (PA)	5	212	28	Juara (MT)	1	8
9	Feijó (AC)	4	185	29	Juina (MT)	1	3
10	Novo Aripuanã (AM)	4	189	30	Marcelândia (MT)	1	10
11	Manicoré (AM)	4	132	31	Medicilândia (PA)	1	11
12	Colniza (MT)	4	224	32	Moju (PA)	1	10
13	Noto Progresso (PA)	3	138	33	Novo Repartimento (PA)	1	3
14	Boca do Acre (AM)	3	197	34	Porto dos Gaúchos (MT)	1	3
15	Rorainópolis (RR)	3	25	35	Ribeirão Cascalheira (MT)	1	3
16	Placas (PA)	3	73	36	Rurópolis (PA)	1	9
17	Uruará (PA)	3	169	37	Santa Carmem (MT)	1	10
18	Candeias do Jamari (RO)	2	49	38	São José do Rio Claro (MT)	1	4
19	Nova Ubiratã (MT)	2	29	39	Tabaporã (MT)	1	4
20	Prainha (PA)	2	36	40	Anapu (PA)	1	35

## Enfrentamento do desmatamento no plano local

A partir dos 40 municípios críticos, é possível realizar mais um cruzamento, considerando a frequência de aparição do município no mapa de desmatamento. E, então, avaliar se há presença ou não de Guarda Municipal, equipamento público que pode auxiliar tanto as polícias como os órgãos do meio ambiente. Necessário destacar que o SAD identifica mensalmente os 10 municípios que apresentam os maiores números de desmatamento. A partir da frequência de aparição em cada um dos relatórios analisados, o Quadro A lista os 12 principais municípios críticos e sua frequência de aparição mensal. Mostra também a presença ou ausência de Guarda Municipal. As referidas localidades representam 80% do desmatamento identificado nos 40 municípios críticos entre agosto de 2021 e agosto de 2022.

Os municípios considerados críticos estão presentes em cinco estados da Amazônia Legal: Amazonas, Rondônia, Pará, Acre e Mato Grosso. É possível identificar que a maior quantidade de ocorrências está localizada no Estado do Pará, com cinco municípios: São Félix do Xingu, Altamira, Itaituba, Pacajá e Portel.

### Quadro A: Municípios Críticos (agosto/21 - agosto/22)

Fonte: IBGE (2021); IMAZON (2021; 2022)

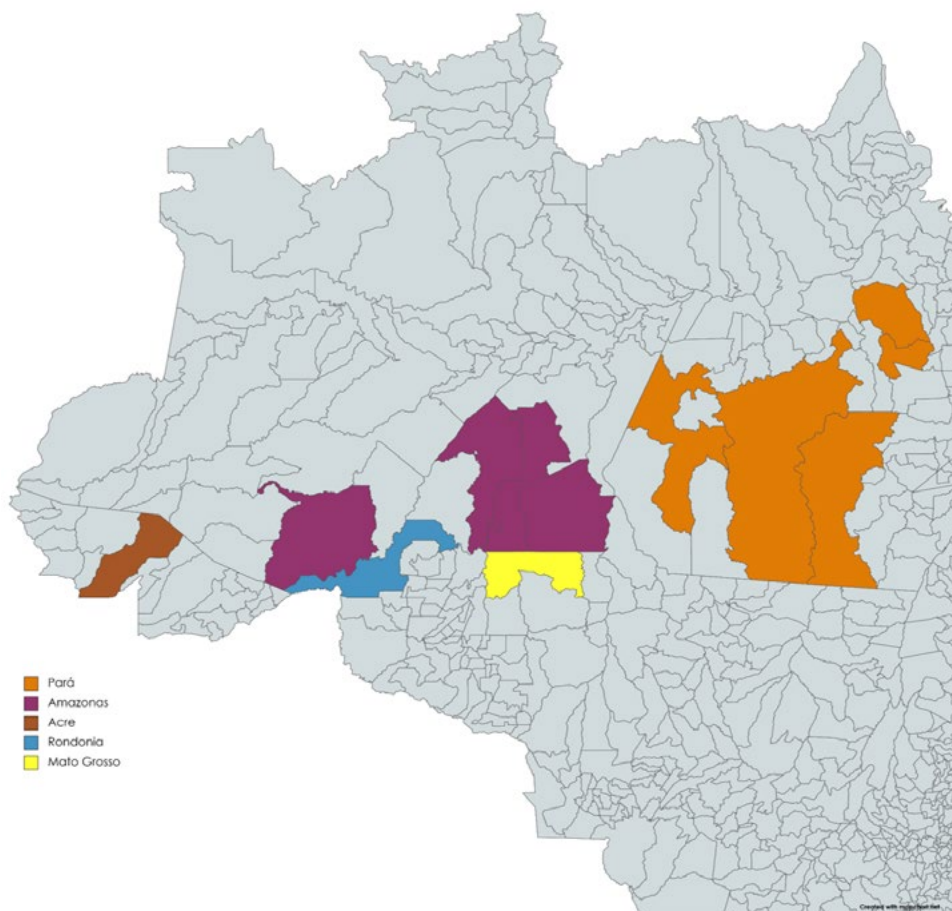
N	Município	Aparições (levantamento SAD)	Possui Guarda Municipal?	Efetivo da Guarda Municipal <sup>1</sup>
1	Lábrea (AM)	12	Não	NA
2	Porto Velho (RO)	12	Não	NA
3	São Félix do Xingu (PA)	12	Não	NA
4	Altamira (PA)	11	Não	NA
5	Apuí (AM)	8	Não	NA
6	Itaituba (PA)	6	Não	NA
7	Pacajá (PA)	6	Não	NA
8	<b>Portel (PA)</b>	<b>5</b>	<b>Sim</b>	<b>30</b>
9	Feijó (AC)	4	Não	NA
10	<b>Novo Aripuanã (AM)</b>	<b>4</b>	<b>Sim</b>	<b>24</b>
11	<b>Manicoré (AM)</b>	<b>4</b>	<b>Sim</b>	<b>51</b>
12	Colniza (MT)	4	Não	NA

<sup>1</sup> Retirado do Portal da Transparência dos Municípios (NA = não se aplica)

Dos 12 municípios críticos listados, é possível ainda questionar se os mesmos são limítrofes entre si – dentro de cada estado. O objetivo é consolidá-los em diferentes grupos de municípios e delimitar grupos de controle e grupos experimentais. A observação do desmatamento em cada estado, desmembrado em municípios, colabora para selecionar os territórios, uma vez que é possível identificar as localidades da Amazônia Legal que se destacam no desmatamento (aqui chamados de “municípios críticos”). A Figura C, a seguir, ilustra o conjunto de municípios limítrofes em cada um dos respectivos estados.

Figura C:  
**12 municípios críticos limítrofes  
e agrupados por estado**

Fonte: autores



Dessa forma, é possível enxergar a oportunidade de intervir em um grupo de municípios. E, ao mesmo tempo, deixar em suspenso outro grupo com características semelhantes. E, assim, observar se as alternativas propostas surtiram efeito ou não.

O **Quadro B** destaca o agrupamento realizado para os 12 municípios críticos e o desmatamento acumulado para cada grupo entre agosto de 2021 e agosto de 2022. O número varia de um a quatro municípios e o racional utilizado para agrupá-los é a proximidade territorial entre eles.

Quadro B:  
**Agrupamentos de municípios críticos e somatório de área desmatada por grupo entre agosto/21 e agosto/22**

Fonte: autores

Grupo	Município	Área Desmatada (km <sup>2</sup> )
Grupo 1	Feijó (AC)	185
<b>Total Grupo 1</b>	<b>1 município</b>	<b>185</b>
Grupo 2	Lábrea (AM)	706
	Porto Velho (RO)	548
<b>Total Grupo 2</b>	<b>2 municípios</b>	<b>1.254</b>
Grupo 3	Apuí (AM)	578
	Colniza (MT)	224
	Manicoré (AM)	132
	Novo Aripuanã (AM)	189
<b>Total Grupo 3</b>	<b>4 Municípios</b>	<b>1.123</b>
Grupo 4	Altamira (PA)	647
	Itaituba (PA)	310
	São Félix do Xingu (PA)	434
<b>Total Grupo 4</b>	<b>3 Municípios</b>	<b>1.391</b>
Grupo 5	Pacajá (PA)	193
	Portel (PA)	212
<b>Total Grupo 5</b>	<b>2 Municípios</b>	<b>405</b>
<b>Total Geral</b>	<b>12 Municípios</b>	<b>4.358</b>

**Um novo questionamento, então, se apresenta aos gestores públicos:**

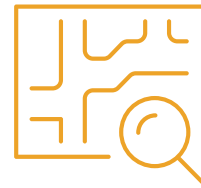
*Definindo uma política pública-piloto*

|||||

**Pergunta 3**

Reconhecendo cinco grupos de municípios que podem receber a proposta de política pública-piloto, qual deles deverá ser considerado grupo tratamento?

## Selecionando os municípios críticos



Para selecionar os municípios a serem estudados em virtude da alocação da Guarda Municipal, foi necessário elencar alguns parâmetros. Dessa forma, tomou-se o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD), elaborado pelo IMAZON, como fonte de consulta. O IMAZON levanta mensalmente uma lista de dez municípios críticos. Foram selecionadas as listas entre o mês de agosto de 2021 e agosto de 2022. A visualização dos dados no decorrer de 12 meses possibilitou uma perspectiva horizontal sobre o desmatamento na Amazônia Legal. Foi possível descortinar 40 municípios da região que haviam sido citados ao menos uma vez no referido levantamento. A partir de então, tomou-se a decisão de adotar a frequência de aparição como o critério de seleção para a análise objetiva em relação à presença ou não de Guarda Municipal nos municípios críticos. Como disposto na **Figura D**, 12 municípios foram citados no levantamento do SAD entre 4 e 12 vezes, o que corresponde a uma taxa de 33% a 100% de presença em um período de 12 meses.



---

Figura D:  
**Demonstração do processo de acesso e filtro dos municípios críticos**

Fonte: autores

Acesso às informações sobre os **10 municípios críticos**, em relação ao **desmatamento** na Amazônia Legal, levantados mensalmente pelo SAD

Seleção e documentação dos 10 municípios críticos (levantados mensalmente) entre **agosto/2021 e agosto/2022**

Criação de base composta por **40 municípios críticos**

Seleção de **12 municípios críticos** com base no critério de **frequência de aparição** (min:4 ; máx:12)



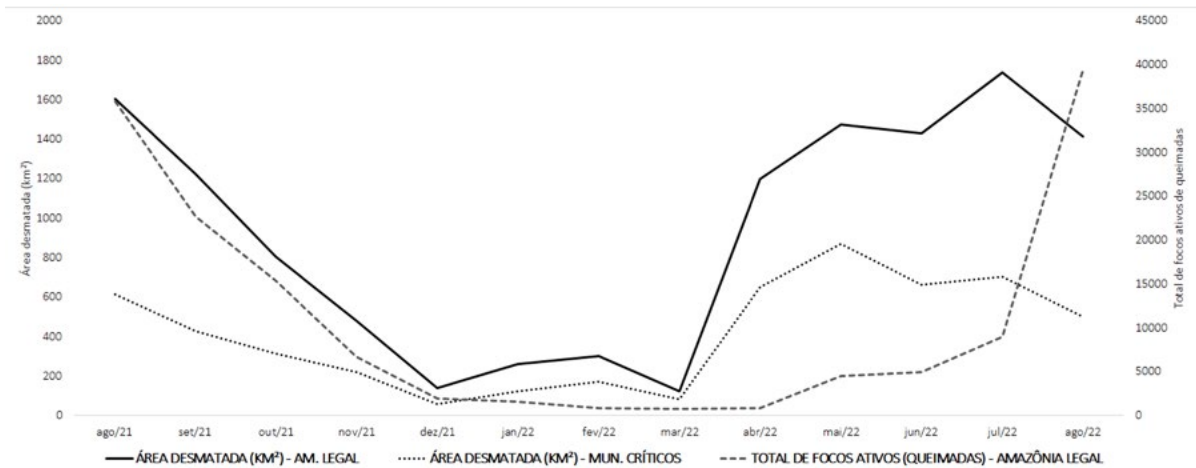
## **O uso de dados públicos: quando desmata?**

Dentre os 12 municípios críticos listados, é possível questionar o período em que o desmatamento foi registrado em números mais elevados, ponderando-se certa sazonalidade no fenômeno. Dessa forma, cogita-se que conhecer a periodicidade do desmatamento poderá contribuir para construir políticas públicas situacionais, ou aquelas que se respaldam de temporalidade para serem legisladas e executadas pelos ato-

res públicos. Especificamente em relação ao desmatamento na região da Amazônia Legal, a Figura E demonstra que é possível observar certa sazonalidade. Os municípios críticos registraram maior desmatamento nos períodos de agosto a novembro de 2021 e de abril a agosto de 2022. Tal fato se repete em relação aos focos das queimadas na região, que se acentuam durante o segundo semestre<sup>6</sup>, principalmente entre os meses de julho e outubro (INPE, 2022; IMAZON, 2021; 2022).

Figura E:  
**Total de área desmatada nos 10 municípios críticos mensais (SAD) e a quantidade de focos de queimada na Amazônia Legal (agosto/2021 - agosto/2022)**

Fonte: INPE (2022); IMAZON (2021; 2022)



**Ao identificar certo padrão nos municípios críticos, uma nova pergunta se faz necessária:**

*Definindo uma política pública-piloto*



**Pergunta 4**

A sazonalidade do processo de desmatamento e queimadas ilegais pode influenciar no processo de planejamento e implantação do grupo tratamento?

Utilizar os dados secundários disponíveis colabora para um desenho mais assertivo de política pública. Isso significa dois caminhos possíveis: o primeiro, **observar o estado com maior incidência de desmatamento** (Pará); em seguida, filtrar os municípios críticos paraenses e verificar os que possuem maior frequência de aparição (São Félix do Xingu, Altamira, Itaituba, Pacajá e Portel). **Desses municípios, é possível confeccionar grupos que poderiam receber a estratégia** de contratação por processo seletivo de guardas municipais. Apesar dos desafios de implementação, **o ideal é que esse processo ocorra até o mês de janeiro**, para que se possa realizar as devidas capacitações e iniciar a operação dos guardas antes do próximo período de alto desmatamento. O segundo caminho é continuar como está, esperando resultados diferentes, que certamente não ocorrerão.

A seguir, descreve-se a razão pela escolha da Guarda Municipal como efetivo auxiliar aos demais órgãos de execução presentes na região no período de maior incidência de desmatamento.



## Qual o efetivo ideal? Guardas municipais nos municípios críticos auxiliando outros órgãos de execução

Até aqui, este documento levantou questionamentos necessários para o desenho de um piloto que direcione a administração pública a priorizar uma solução para problemas ambientais no território da Amazônia Legal. Reconhecendo que a solução é executada por todos os entes federados, argumentou-se que o gap de atuação dos municípios é latente. Nesse sentido, ao observarmos o território e os equipamentos públicos existentes, será a Guarda Municipal o ator que poderá se tornar um auxiliar dos demais órgãos de execução. Isso caso lhe seja atribuída a competência de prevenção dos territórios e do meio ambiente.

Para tanto, primeiramente é necessário observar se os municípios da Amazônia Legal possuem ou não Guarda Municipal. O **Quadro C**, a seguir, detalha o quantitativo e o percentual de municípios:

Quadro C:  
**Quantidade de municípios pertencentes à Amazônia Legal que possui Guarda Municipal**

Fonte: IBGE (2021)

Possui Guarda Municipal?	Total	%
Sim	160	21%
Não	531	69%
Recusa*	70	9%
Não informou	11	1%
<b>Total</b>	<b>772</b>	<b>100%</b>

Nota: segundo o IBGE, são considerados como recusa os municípios onde não foi possível contato com as prefeituras e os que não responderam até a data de encerramento da coleta.

Como diagnóstico inicial, percebe-se que a ausência de Guarda Municipal é a realidade majoritária nos municípios pertencentes à Amazônia Legal. Isso ocorre mesmo diante da possibilidade de convênios ou parcerias para provimento e capacitação de efetivos.

Dentro dos grupos de municípios críticos apresentados, apenas três cidades já possuem Guarda Municipal: Novo Aripuanã (AM), Portel (PA) e Manicoré (AM). O Quadro D, a seguir, detalha a especificidade legal de atuação da Guarda Municipal na proteção do meio ambiente. Pode-se observar que não há espaço para tratar o efetivo dessas cidades como polícia ambiental. Entretanto, isso não se configura necessariamente um problema: é possível se apropriar da proteção e da vigilância como ação complementar a outros atores e agentes com poder de polícia.

Quadro D:  
**Competências das guardas municipais dos municípios críticos identificados**

Fonte: IBGE (2021)

<b>Município crítico</b>	<b>Especificidade de atuação na proteção do meio ambiente</b>
<b>Novo Aripuanã (AM)</b>	<p>Lei Municipal nº 05/2012:</p> <p>Art. 1º. Fica criada a Guarda Municipal do Município de Novo Aripuanã, vinculada ao Gabinete do Prefeito, com os objetivos específicos, dentro dos limites de sua competência, a saber:</p> <p>IV – promover a vigilância das áreas de preservação natural e cultural do município, bem como dos mananciais, da fauna e da flora;</p> <p>Art. 5º. Os guardas municipais desempenharão suas atividades exclusivamente no território do município, de maneira ostensiva, uniformizados e armados.</p> <p>*Diferentemente do que dispõe o Estatuto Geral das Guardas Municipais, que prevê a atuação de seus agentes em municípios limítrofes (art. 8º), Aripuanã limitou a atividade da sua GM exclusivamente ao próprio território.</p>
<b>Portel (PA)</b>	<p>Nos termos do edital de contratação nº 02/2021<sup>1</sup>, preveem-se as seguintes atribuições:</p> <p>e) promover a vigilância das áreas de preservação do patrimônio natural e cultural do município, bem como preservar mananciais e a defesa da fauna e da flora;</p> <p>...</p> <p>g) realizar interação com os agentes de proteção ao meio ambiente nos termos do art. 225 da Constituição Federal;</p>
<b>Manicoré (AM)</b>	<p>Art. 3º da Lei Municipal nº 317/1989:</p> <p>Art. 3º. A Guarda Municipal de Manicoré – G.M.M – terá por finalidade a proteção dos bens municipais, serviços e instalações, bem como, proteção ambiental e outras de auxiliar os serviços públicos estaduais e federais na área de segurança.</p>

<sup>1</sup> A Lei Municipal nº 813/2013, que instituiu a Guarda Municipal de Portel, não está disponível nas publicações oficiais eletrônicas do município. Os autores entraram em contato com a Prefeitura por meio de todos os canais de comunicação disponíveis (e-mail, telefone e redes sociais), sem, contudo, obter qualquer resposta.

Na análise das legislações que instituem as guardas municipais dos três municípios, constata-se um embrião de Guarda Municipal cuja finalidade é atuar na defesa do meio ambiente. Alguns pontos, no entanto, cabem ser mencionados. Essa mesma Guarda Municipal, que já tem um efetivo reduzido, possui outras atribuições concorrentes, tais como proteção do patrimônio municipal e de equipamentos culturais do município. Muito embora essas atribuições sejam legítimas – e amplamente assumidas por outras guardas pelo Brasil –, entendemos que, mediante a escassez de recursos, qualquer ampliação de efetivo deverá ser direcionada à ação prioritária. Isto é, as novas contratações devem visar exclusivamente à proteção do meio ambiente a partir da prevenção situacional.

Ademais, é possível maximizar a atuação das guardas municipais no território por meio de um movimento de agrupamento de municípios críticos, conforme descrito na **Figura C** e no **Quadro B**. A atuação conjunta é possível, caso sejam construídas as ferramentas legais necessárias para que isso ocorra. A visão ampliada de atuação do território, para além do município isoladamente, garante a melhor distribuição e ação do conjunto de municípios na prevenção ao desmatamento ilegal.

Em resumo: é consenso que o conhecimento do território que só os municípios têm é um ativo importante para que este seja considerado um ator relevante na solução do problema. No entanto, só esse conhecimento não é suficiente. É necessário criar um arcabouço legal e institucional que sirva de guia para que os municípios críticos consigam, de fato, se tornar atores relevantes e capazes de apoiar o combate ao desmatamento ilegal. As leis e estruturas municipais isoladas não geram essa capacidade.

Dessa forma, é possível dotar as guardas municipais de estrutura e metodologia de trabalho que proporcionem capacidade de ação. As estratégias que garantirão tal capacidade serão detalhadas na seção a seguir.

## Estratégias para pactuar novas regras



### **Definido o tipo de efetivo, é necessário que todos conheçam a prevenção situacional**

Prevenir é o ato de se antecipar às consequências de uma ação com o objetivo de evitar seu resultado. O conceito de prevenção situacional envolve evitar a ocorrência de crimes por meio da redução de oportunidades, aumento dos riscos de apreensão e minimização dos benefícios. Isso é feito inclusive por meio do design ambiental e da prestação de assistência e informação às vítimas potenciais e reais (UNITED NATIONS, 2013; FORTES E TASCA, 2014; UNODC, 2004). Essa abordagem busca fazer com que a ação penal se torne menos atraente para os criminosos, aumentando os riscos associados ao crime. Parte-se da premissa de que os indivíduos serão menos propensos a cometer um crime quanto maior for a percepção das chances de detecção e/ou apreensão (IOMA, 2004).

A prevenção situacional do crime é uma metodologia utilizada em áreas urbanas e rurais. É considerada a ferramenta mais adequada, uma vez que é a abordagem mais eficiente e de mais baixo custo para os problemas de criminalidade atuais. Além de impactar a diminuição da taxa de ocorrências de determinado delito, há melhora na percepção da segurança (FORTES e TASCA, 2014; MAGRATH et al, 2007; GRAYCAR E FELSON, 2012). Além disso, posiciona-se de maneira oposta à abordagem comumente utilizada pelo Governo Federal, que privilegia operações usualmente dispendiosas e pouco efetivas (INSTITUTO IGARAPÉ, 2022).

Segundo Cornish e Clarke (2003), existem 25 técnicas de prevenção situacional, apresentadas no **Quadro E**, a seguir. Destaca-se que as diversas técnicas podem ser utilizadas de acordo com as particularidades dos grupos de municípios mapeados e apresentados durante a Seção 1:

Quadro E:  
**25 técnicas de prevenção situacional**

Fonte: Cornish e Clarke (2003)

<b>Aumentar o esforço</b>	Difículte o acesso a alvos
	Controle o acesso às instalações
	Proteja as saídas
	Desvie os potenciais infratores
	Controle as armas e ferramentas
<b>Aumentar o risco</b>	Amplie a segurança
	Invista na segurança natural
	Reduza o anonimato
	Utilize os responsáveis pelos ambientes
	Reforce a vigilância formal
<b>Reduzir a recompensa</b>	Oculte os alvos
	Remova os alvos
	Identifique o bem (ex: documentação veicular)
	Difículte as transações informais do mercado
	Impeça os benefícios
<b>Reduzir as provocações</b>	Reduza as frustrações e o estresse
	Evite disputas
	Reduza a excitação emocional
	Reduza a pressão dos colegas
	Desencoraje as imitações
<b>Reduzir as desculpas</b>	Estabeleça regras
	Exponha instruções
	Estimule a conscientização
	Garanta a conformidade
	Controle o uso de álcool e drogas (desinibidores)



Em relação à aplicabilidade do método, é possível mencionar a sua utilização em contextos de exploração ilegal de madeira – que se vincula ao desmatamento. Os estudos de Magrath et al. (2007) e Graycar e Felson (2012) observaram o uso da prevenção situacional do crime na contenção do desmatamento no Sudeste Asiático e na região do Pacífico. Esses estudos apresentam resultados interessantes, em que requisitos de manejo florestal podem receber novos contornos de prevenção. Isso gera, como consequência, o envio de uma mensagem aos contraventores em potencial, de que os gestores estão atentos ao risco do crime.

De forma objetiva, para este documento, entende-se que a Guarda Municipal poderá atuar conjuntamente com as organizações que possuem poder de polícia e outros órgãos ambientais (GRAYCAR E FELSON, 2012, MAGRATH et al, 2007). Além disso, técnicas de prevenção situacional do crime podem ser aplicadas para atuar de forma efetiva contra o desmatamento. O **Quadro F**, a seguir, apresenta sugestões de aplicação do método:

Quadro F:  
**Exemplo do uso das 25 técnicas  
de prevenção situacional na Amazônia**

Fonte: Cornish e Clarke (2003)

<b>Aumentar o esforço</b>	Controle o acesso às instalações
	Proteja as saídas
	Desvie os potenciais infratores
<b>Aumentar o risco</b>	Amplie a segurança
<b>Reduzir a recompensa</b>	Difículte as transações informais do mercado
<b>Reduzir as desculpas</b>	Estabeleça regras
	Exponha instruções

Outras ações complementares também podem ser aplicadas. Estas, no entanto, não seriam campo de atuação das guardas municipais (GRAY-CAR E FELSON, 2012, MAGRATH et al, 2007). São elas:

**1. Aprimorar o controle de estoque e a cadeia de custódia**  
(reduzir a recompensa)

**2. Reduzir a descrição oficial**  
(aumentar o esforço)

**3. Reduzir a complexidade processual** (reduzir as desculpas)

**4. Criar formatos e sistemas contábeis mais simples, seguros e transparentes** (aumentar o risco)

A primeira categoria – aprimorar o controle de estoque e a cadeia de custódia – tem por objetivo ajudar as autoridades a entender o produto (madeira extraída ilegalmente, por exemplo) e seu valor e identificar fraude, corrupção ou conluio. A referida ação possui relação direta com pesagem da madeira e, dessa forma, uma correlação maior com os departamentos estaduais de trânsito, Polícia Rodoviária Federal e polícias militares.

As demais categorias – reduzir a descrição oficial; reduzir a complexidade processual e criar formatos e sistemas contábeis mais simples, seguros e transparentes – tratam do papel dos funcionários na potencial manipulação do processo. Parte-se da premissa de que a criação de critérios claros, consistentes e coerentes sobre a contagem e a classificação de madeira reduz a oportunidade de corrupção dos funcionários. A simplificação processual faz parte desse esforço, uma vez que regras e burocracias muito complexas são mais facilmente corrompidas.

Ademais, os guardas municipais podem fiscalizar documentações relacionadas a guias de controle ambiental, de documentos da cadeia de custódia e do cadastro ambiental rural. E, conseqüentemente, podem verificar a consistência entre a documentação e a prática realizada na ponta. Operacionalmente, mapear e fiscalizar serrarias também podem ser ações legalmente atribuídas aos guardas municipais. É um arranjo de controle que pode ser construído junto às autoridades de segurança pública e ambientais estaduais e federais.



## **Compreendida a prevenção situacional, voltamos aos grupos de municípios críticos: a delimitação territorial colabora para que as guardas municipais protejam territórios extensos**

A ideia de organizar as ações com base no território procura unir esforços de diferentes agências com foco na resolução de problemas locais. Além disso, busca promover a aproximação com a comunidade. A organização territorial da prestação de serviços é o alicerce de diversas políticas públicas. No Brasil, o caso mais notável é a atenção básica de saúde (DE FARIA, 2020). A integração territorial permite o uso de mecanismos de gestão orientados para a solução de problemas com foco na prevenção. Isso é feito a partir do gerenciamento de problemas prioritários – neste estudo são aqueles afeitos à segurança pública e ambiental –, que sejam recorrentes e relacionados.

Na segurança pública, a abordagem que prevê certo viés territorial para a formulação de estratégias é denominada Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). As AISP visam integrar as ações das polícias Civil e Militar, fortalecendo a articulação entre essas duas instituições. As AISP, como estratégia de política de segurança pública, representam uma mudança na dinâmica de trabalho das instituições de segurança. O desenho de AISP atualizou – tanto para as polícias militares como para as polícias civis – as áreas sob responsabilidade de cada unidade policial. Também induziu, por meio de reuniões gerenciais, o reconhecimento da corresponsabilidade pela redução dos índices criminais.

Essencialmente, o modelo AISP imprime uma cultura de planejamento, monitoramento e avaliações periódicas, instrumentos para o aperfeiçoamento da política. Logo, orienta os escalões subordinados das polícias estaduais para o planejamento conjunto das ações operacionais a serem desenvolvidas, e o compartilhamento da gestão do território. O modelo de áreas integradas busca fomentar: (i) policiamento baseado em informações; (ii) policiamento orientado para problemas, em razão da institucionalização das reuniões gerenciais, racionalizando a tomada de decisão; e (iii) policiamento com perspectiva comunitária, em razão do aumento do fluxo de informações entre as polícias estaduais e atores presentes no território.

A vasta extensão territorial da Amazônia Legal não deve ser um obstáculo para a chegada de um efetivo. Além disso, a complexidade da gestão ambiental, da segurança pública e a interconexão entre ambas no contexto da Amazônia Legal carecem de modelo de cogestão que possa definir as regras corretas para a região. A integração de responsabilidades e gestão territorial para os municípios mapeados passa a ser uma alternativa capaz de gerar o enforcement necessário para que se alcance o resultado desejado, em um contexto de restrição de recursos. O Quadro B, apresentado na seção 1, dividindo os municípios críticos por proximidade territorial, pode indicar o formato de gerenciamento das atividades de prevenção registradas neste estudo.

A integração para potencializar os efeitos, nesse caso, não é só das forças de segurança. É a integração também dos órgãos ambientais, que possuem poder de polícia sobre a temática ambiental, além dos ministérios públicos estaduais e federal, e dos judiciários estaduais e federal. A atuação por meio de áreas integradas permite coincidir as áreas geotécnicas de atuação policial e de meio ambiente, com foco nos processos de emergência climática. Dessa forma, estaria garantido o planejamento científico comum de ações e operações. E também a definição conjunta de objetivos, estratégias e metas de enfrentamento ao crime ambiental. É um desafio coordenar um processo em que todos os atores construam conjuntamente um mecanismo de governança. Nesse sentido, detalha-se na seção a seguir a proposta de organização de papéis e responsabilidades iniciais. São considerados os envolvidos no desenho de prevenção aos eventos classificados como emergência climática.

## Caminhos para a implementação

Entre agosto de 2021 e agosto de 2022, 36% do desmatamento em toda a Amazônia Legal ocorreu em apenas 12 municípios críticos. Esta informação já indica por onde começar a intervenção.



### Qual o caminho legal?

Contratações emergenciais devem ser delimitadas por legislação e é de conhecimento público que a Amazônica Legal clama por ações estatais. A contratação para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal de 1988, deverá ser prevista em legislação municipal específica.

Entende-se como excepcional interesse público a situação transitória que demande urgência na realização ou na manutenção de serviço público essencial ou aquela em que a transitoriedade e a excepcionalidade do evento não justifiquem a criação de cargo efetivo. Cada município crítico deverá, portanto, **publicar legislação própria que regulamente a contratação temporária de excepcional interesse público. E que disponha sobre as hipóteses legais**, vedações e prazos máximos de contratação. A emergência climática deverá ser tratada como uma das hipóteses de contratação excepcional. Neste caso, para a contratação de guardas municipais que possam colaborar para o controle e fiscalização das atividades ilícitas que provocam a degradação ambiental. A seguir, são apresentadas atividades que devem ser adotadas pelos municípios para a abertura dessa possibilidade.

#### 1.

**Criar a estrutura legal para contratar efetivo exclusivo de guardas municipais e implantar política pública.**

Sugere-se aos municípios a organização via consórcio. Para que a política seja passível de ser implementada, é necessário formalizar uma série de instrumentos jurídicos no âmbito municipal. São eles:

- I. Para os municípios que ainda não possuem Guarda Municipal, elaborar lei municipal que crie o órgão, com foco na atuação preventiva de emergência climática. E, nos municípios que já possuem Guarda Municipal, revisar as atribuições previstas na lei municipal de criação do órgão.
- II. Criar a carreira e quantitativo de cargos da Guarda Municipal dentro da estrutura de cada Prefeitura Municipal.
- III. Criar lei municipal que regulamente a contratação, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. A lei deve explicitar a condição de necessidade temporária para atender as demandas relacionadas à emergência climática.

---

*A lei municipal que cria a Guarda Municipal deve se basear na Lei 13.022/14, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Esta lei disciplinou o § 8º do art. 144 da Constituição Federal, que, por sua vez, faculta aos municípios a criação de suas guardas municipais.*

---

Sugere-se que os municípios críticos identificados se organizem em consórcios intermunicipais no âmbito da Amazônia Legal. Isso potencializaria a resposta e reduziria a possibilidade de erro na definição dos efetivos necessários para atender às demandas de emergência climática. O Consórcio Intermunicipal tem por objetivo integrar atividades exercidas pelas guardas municipais e organizar estratégias de atuação conjunta no auxílio ao combate a crimes ambientais e emergências climáticas.

---

*É necessário destacar que a Lei 11.207/05 e o Decreto 6.017/07 disciplinam as normas gerais de contratação de consórcios públicos.*

---

Esse consórcio pode ser utilizado como braço executor do processo de contratação por excepcional interesse público de emergências climáticas<sup>7</sup>, no âmbito de determinado grupo de municípios vizinhos, ou grupos. Isso garante a realocação de efetivo conforme demanda, a padronização de contratação, o ganho de escala e a padronização da capacitação e metodologia de trabalho. Daí a importância de sua criação.

## 2.

### **Realizar a contratação e disponibilizar guardas municipais para atuar na prevenção situacional com foco em emergência climática.**

A contratação por processo seletivo simplificado, por excepcional interesse público, pode se dar por meio do consórcio intermunicipal, caso formalizado. Nesta fase, será necessário prever o quantitativo de vagas, os critérios técnicos e psicotécnicos necessários para os profissionais que serão contratados, e os critérios e condições de trabalho que influenciarão na atividade desenvolvida pelos profissionais. Tudo isso servirá de base para elaborar o processo de contratação e definir a complexidade do mesmo, o que se refletirá no edital.

Sugere-se, com base na metodologia de trabalho apresentada, que a formação desse efetivo seja essencialmente civil. O foco na ação civil visa diferenciar a atuação da Guarda Municipal das funções da Polícia Militar. Como a proposta é de prevenção situacional do crime, não há razão para construir uma estrutura militarizada. Como dito anteriormente, tal premissa orientará toda a lógica de definição de perfil do guarda municipal. Isso engloba desde a capacitação, passa pela disponibilização de equipamentos necessários, pela execução do trabalho, até a cultura organizacional que se espera de tal estrutura. O foco civil garantirá a realização de um processo seletivo simplificado mais assertivo, que contratará aquele profissional mais adequado à função.

Para executar o processo de contratação, são necessárias as seguintes etapas:

- I. Realizar o levantamento e definições necessários à realização do processo seletivo simplificado, à publicação e contratação dos guardas municipais, prioritariamente, por meio do consórcio intermunicipal.
- II. Realizar treinamento prévio e adequado para todos os agentes contratados. A capacitação deve tratar das ações de prevenção situacional do crime que serão adotadas no grupo de tratamento.

- III. Disponibilizar os equipamentos necessários à atuação dos guardas municipais, que garantam condições mínimas de trabalho, comunicação, mobilidade e segurança.

É importante salientar que o tempo de realização de um processo seletivo simplificado, considerando os prazos legais e de execução, geralmente se encaixa entre dois e quatro meses. Isso depende da complexidade do processo, do número de inscritos e da capacidade de processamento da Prefeitura Municipal ou do Consórcio Intermunicipal. O treinamento metodológico e prático pode ocorrer em até dois meses.

Durante a formação do primeiro efetivo, em caso de dificuldade de selecionar apenas civis, indivíduos que já prestaram serviço militar e se encontrem na condição de reservistas poderiam ser pontuados de forma diferenciada. Candidatos que tenham experiência de treinamento e trabalho em selva, tais como aqueles que prestaram serviço militar na região, também podem receber pontuação diferenciada, facilitando a seleção de pessoas adequadas às funções esperadas desse efetivo da Guarda Municipal.

Caso seja de interesse do Governo Federal apoiar essa política no âmbito municipal, há um precedente. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) prevê a implantação de um projeto chamado Reservista-Cidadão<sup>8</sup>, destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como agentes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo programa. Tal projeto, no entanto, ainda não foi regulamentado.

### 3.

#### **Criar consenso baseado na sazonalidade do desmatamento para definir o período de atuação.**

Sugere-se que a estratégia de seleção leve em conta as capacitações necessárias para que se forme o melhor efetivo capaz de lidar de forma urgente com o tema. Assim, torna-se imprescindível definir a periodicidade da atuação das guardas municipais na Amazônia Legal. Entender o fluxo de contratação e treinamento e tentar casá-lo com a sazonalidade de desmatamento e queimadas na região também seria salutar para que se maximizem os resultados da medida.



**4.**

**Divulgar a notícia pelo país para que prefeituras tomem ciência da iniciativa.**

O envolvimento dos ministérios da Justiça e do Meio Ambiente, das secretarias estaduais de Meio Ambiente e de Segurança Pública, respaldando a iniciativa, pode ser um importante chamariz para que municípios se interessem por aderir ao piloto.

**5.**

**Criar um cadastro nacional de profissionais para colaborar na gestão das capacitações.**

O cadastro gera transparência para um(a) potencial interessado(a), consolidando todas as informações sobre a formação e experiência desses especialistas no Brasil. A unificação dos dados possibilita saber exatamente onde e quando ocorrerão as formações. E estas devem levar em conta as particularidades dos povos indígenas.

---

*Uma boa alternativa é criar, publicizar e disponibilizar plataforma única de acesso às informações relativas aos profissionais pretendidos. Deve ser utilizada linguagem clara e de fácil compreensão a qualquer cidadão, observando o disposto na Lei 13.709/18 - Lei Geral de Proteção de Dados.*

---

**6.**

**Estabelecer conexões com a sociedade civil local e com povos indígenas.**

Quem reside no território e defende a floresta de pé também é favorável a intervenções que os incluam. Se a criação do cadastro nacional de profissionais acontecer, o mesmo deverá estar em ambiente acessível aos moradores da região. Escolas e postos de saúde costumam ser locais de boa visibilidade. Importante ressaltar que a tradução do material para línguas originárias tende a gerar maior sensação de pertencimento.



## Qual o melhor modelo de governança?

Para que essa proposta funcione e os riscos ligados à atuação da Guarda Municipal sejam minimizados – corrupção de agentes, por exemplo – é essencial que seja criado um mecanismo amplo de coordenação e governança. Deve envolver os órgãos de segurança pública, meio ambiente, o Judiciário e o Ministério Público, nas três esferas de governo.

As informações, pesos e contrapesos, monitoramento e estratégias de ação serão implantadas de forma mais eficaz se o modelo de governança contar com a presença de todos. E mais: a existência de um patrocinador é fundamental para que as reuniões se mantenham regulares, propositivas e que permitam correções no desenho da ação. O patrocinador tem que ter ascendência técnica junto às demais organizações, e deverá envolver preferencialmente o Ministério da Justiça e o Ministério do Meio Ambiente.

Esta proposta visa minimizar possíveis problemas de governança. Segundo Peters (2017), para que isso seja possível, deve-se evitar determinadas situações consideradas barreiras à coordenação. São elas:

- a. *não compartilhamento de informações conforme definido no escopo;*
- b. *sigilo, organizações tendem a tratar a informação como poder e relutam em compartilhá-la porque acreditam que perderão a posição de barganha;*
- c. *aversão a riscos, já que mecanismos de coordenação podem expor a organização;*
- d. *conflitos de atribuições, que podem influenciar na alocação de recursos, espaço e tempo;*
- e. *custo real, que pode, em resumo, mostrar que programas de uma determinada organização são redundantes ou podem ser feitos por outro órgão;*
- f. *política partidária, que pode facilitar ou até mesmo impedir a coordenação, em democracias de coalizão;*
- g. *valores, uma vez que o compromisso e as crenças de indivíduos e organizações em relação ao que seria uma boa política podem facilitar a coordenação ou tornarem-se uma barreira;*
- h. *nivelamento do timing de entregas entre atores com diferentes capacidades institucionais.*

Os mecanismos de gestão de informação, freios e contrapesos, monitoramento e estratégias de ação devem ser implantados para garantir a prestação de contas e minimizar quaisquer problemas entre os órgãos. Para isso, foi proposta a metodologia de gestão orientada para problemas. Ela se baseia no uso de informações e na análise de fatores situacionais e de risco que podem facilitar a ocorrência de crimes e acidentes. Uma abordagem científica confiável, que gere e compartilhe dados, é a chave para uma coordenação adequada. Uma coordenação que, dessa forma, possa tomar decisões que produzam resultados efetivos.

A proposta de governança também visa evitar conflitos de atribuições entre as organizações. A atuação da própria coordenação, que é apenas uma pequena parte das operações, ajuda a evitar guerras por demarcação de território entre as instituições. Acredita-se que profissionalismo e timing não serão um problema em relação à coordenação proposta, devido ao consenso de que se trata de um problema real que precisa de ação urgente. Além disso, o processo de coordenação não necessita de investimentos, apenas orquestração de atuações.

Em relação à política partidária, não há resposta para os problemas relativos ao tema. Entende-se que seja uma preocupação real, mas que deverá ser enfrentada com informação e transparência. Sugere-se, portanto, o modelo apresentado na **Figura F**, que utiliza a metodologia de gestão orientada para solução de problemas. Essa proposta considera um grupo mínimo de envolvidos com relação direta ao tema. A apresentação encontra-se numa perspectiva micro-macro, em escala operacional, tática e estratégica.

Figura F:  
**Modelo de governança para atuação  
nos 12 municípios prioritários**

Fonte: autores

**ESTRATÉGICO**

*Coordenação Integrada do Modelo de Governança*

Autoridade que garanta a  
Governança e o cumprimento  
dos indicadores acordados

Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente



**TÁTICO**

*Gestão Orientada para Solução de Problemas com Foco na Prevenção*

Órgãos Municipais,  
Estaduais  
e Federais de  
Segurança

Órgãos Municipais,  
Estaduais e  
Federais de Meio  
Ambiente

Justiças Estaduais  
e Federal

Ministérios  
Públicos Estaduais  
e Federal



**OPERACIONAL**

*Prevenção Situacional do Crime, policiamento ostensivo e repressão*

Guarda Municipal

Polícia Militar

Órgãos Estaduais  
e Federais de Meio  
Ambiente

Secretaria Executiva da Gestão Orientada para Solução de Problemas com Foco na Prevenção

Sociedade Civil organizada | Comunidades Afetadas

A **escala operacional** é delimitada pela presença do efetivo selecionado da Guarda Municipal, da Polícia Militar e dos órgãos estaduais e federais de meio ambiente que atuam na execução e fiscalização da política. Este é o efetivo total que utilizará da prevenção situacional do crime, pelas razões já explicadas. Também fará uso de ferramentas de policiamento ostensivo e repressão, quando necessário, para combater e mitigar o desmatamento ilegal. Espera-se que a estratégia auxilie também na redução de outras modalidades de crimes intimamente ligados, tais como queimadas e grilagem de terras.

A **escala tática** é delimitada pelos mesmos órgãos da escala operacional, acrescidos da Polícia Civil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, das Forças Armadas, das justiças federal e estadual e dos ministérios públicos federal e estadual. Este grupo atuará na definição das metas e estratégias de ação da escala operacional. Ao mesmo tempo, atuará na parte processual, de transparência para reduzir as oportunidades de quaisquer delitos.

A **escala estratégica** exige definir uma Instituição que tomará a frente e terá capacidade de enforcement para que todos os atores atuem conjuntamente. Entendemos que os ministérios da Justiça e do Meio Ambiente, conjuntamente, podem fazer esse papel. Já a Secretaria-executiva atuará como suporte metodológico da gestão orientada para a solução de problemas com foco na prevenção. Será também responsável pelo levantamento de informações para as reuniões, por dar os encaminhamentos necessários de cada reunião de monitoramento e por manter a coesão da governança.

A seguir estão listadas as principais ações para dar início à composição do modelo de governança.

## 7.

### **Construir conjuntamente o mecanismo de governança e publicar o devido instrumento legal:**

- I. Definir a prioridade: implementar integralmente ou em grupo específico de municípios.
- II. Estabelecer o mapa de atuação integrada.
- III. Definir o espaço de atuação e responsabilidades de cada ator do processo.

- IV. Definir modelagem de funcionamento da Secretaria-executiva e a que órgão estará vinculada.
- V. Definir modelo de atuação processual, periodicidade, formato das reuniões, o que será tratado e o que não é objeto das reuniões de trabalho.

A participação da sociedade, a ser definida no modelo de governança, é fundamental para que sejam entendidos e absorvidos os riscos e oportunidades de ação por parte das autoridades. Isso porque outros cenários se sobrepõem à segurança pública e ao meio ambiente e também influenciam o dia a dia dos municípios.

#### 8.

#### **Definir as metas e pactuar os resultados esperados para o primeiro período de trabalho do modelo de governança.**

Isso deve ser revisto periodicamente no prazo de seis meses a um ano. Definir as áreas de contribuição, formas de atuação e metas gerais e específicas para cada um dos órgãos presentes no modelo de governança.

#### 9.

#### **Implantar o modelo de governança e o modelo processual definido com a liderança do patrocinador.**

O processo de desenho da governança é fundamental para gerar engajamento dos órgãos participantes. Mas tão difícil quanto gerar a adesão inicial é mantê-la ao longo do tempo. Para isso, o patrocinador deverá garantir a manutenção do processo validado inicialmente, por meio de uma Secretaria-executiva qualificada, empoderada, atuante e respeitada por todos os órgãos. O foco em resultados e o acompanhamento qualificado e ininterrupto são fundamentais para o sucesso da iniciativa.

A seguir, a **Figura G** sintetiza, de maneira ilustrativa, os passos necessários para a execução da proposta.

Figura G:  
**Apontamentos para a construção de uma ação  
para emergências climáticas com foco nos municípios**

Fonte: autores



## Considerações finais

Este estudo buscou consolidar o desenho de uma política pública capaz de prevenir ações de desmatamento no plano local. As atividades concorrentes, a difusão de interesses e a escassez de recursos financeiros e humanos qualificados são algumas das dificuldades apontadas. Reconhecemos, portanto, que não há saída fácil.

Os dados apontam para grupos de municípios – aqui intitulados municípios críticos – que poderiam receber uma intervenção diferenciada. Em primeiro lugar, a prevenção situacional enquanto método de abordagem. Em segundo, a divisão territorial desses municípios, a partir do modelo de AISP, e observando o fenômeno do desmatamento e não os limites dos municípios de forma isolada. Em terceiro lugar, a formação de um efetivo de guardas municipais que teriam a atribuição de dar suporte aos órgãos de fiscalização já existentes.

Não obstante a existência dos obstáculos indicados, está claro que a inação é infinitamente pior do que assumir desenhos arrojados de política pública com foco na emergência climática.

O Fórum Econômico Mundial (WORLD ECONOMIC FORUM, 2022) apresenta reflexões pós-Conferência das Partes (COP) de 2022 que vão ao encontro daquilo que se propõe no presente estudo. Quando a primeira COP aconteceu, no ano de 1995, os diagnósticos já apontavam um cenário desafiador. Atualmente, os objetivos – reduzir emissões de CO<sub>2</sub> ou revisar a matriz energética dos países – ainda se fazem presentes, embora inseridos em um contexto mais complexo diante dos poucos avanços obtidos até agora.



É de se concluir, portanto, que, se os objetivos continuam semelhantes, a diferença entre a narrativa e a ação resolutiva estará no como fazer. Aqui, apresentamos ao Brasil uma outra forma de construir a solução. Ao mesmo tempo, reconhecemos o atual desafio operacional dos órgãos de fiscalização e sugerimos revisar a governança e a narrativa, considerando as futuras alterações governamentais como uma janela de oportunidades para que novas ideias se apresentem.

O tempo para uma solução simplificada passou. Tal como o Fórum Econômico Mundial propõe: “Um passo além é necessário, construindo ações ‘radicais’ e estabelecendo uma governança ‘radical’ para responder aos desafios climáticos. Ao Brasil cabe o mesmo.

---

## Notas

---

[1] Aqui, entendido tal qual Lima (2022, p. 18): “capacidade de assegurar o cumprimento, ainda que por meio de instâncias de comando e controle, de acordos políticos legítimos. Por instâncias de comando e controle, compreende-se não somente as corporações policiais, elencadas no art. 144 da Constituição Federal, mas todas as instituições que possuem o mandato legal para exercer o poder de polícia, como as Forças Armadas, os órgãos de fiscalização ambiental, a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Banco Central do Brasil (Bacen).”

[2] Cálculo realizado por meio da soma das áreas desmatadas de cada levantamento mensal do SAD.

[3] O IMAZON, por meio do Sistema de Alerta de Desmatamento - SAD, define os “municípios críticos” como aqueles que mais desmataram na região amazônica em determinado período. Em cada novo levantamento mensal, dez municípios críticos são identificados.

[4] Entre agosto de 2021 e agosto de 2022, foram levantados 40 municípios críticos pelo SAD: Lábrea (AM); Porto Velho (RO); São Félix do Xingu (PA); Altamira (PA); Apuí (AM); Itaituba (PA); Pacajá (PA); Portel (PA); Feijó (AC); Novo Aripuanã (AM); Manicoré (AM); Colniza (MT); Novo Progresso (PA); Boca do Acre (AM); Rorainópolis (RR); Placas (PA); Uruará (PA); Candeias do Jamari (RO); Nova Ubiratã (MT); Prainha (PA); Sena Madureira (AC); Humaitá (AM); Apicás (MT); Barra do Bugres (MT); Canutama (AM); Confresa (MT); Feliz Natal (MT); Juara (MT); Juína (MT); Marcelândia (MT); Medicilândia (PA); Moju (PA); Novo Repartimento (PA); Porto dos Gaúchos (MT); Ribeirão Cascalheira (MT); Rurópolis (PA); Santa Carmem (MT); São José do Rio Claro (MT); Tabaporã (MT); Anapu (PA).

[5] O SAD destaca também quatro categorias para o desmatamento na região, sendo elas: (i) desmatamento em áreas privadas ou sob diversos estágios de posse; (ii) desmatamento em assentamentos; (iii) desmatamento em unidades de conservação; e, por fim, (iv) desmatamento

em terras indígenas. Entre agosto de 2021 e agosto de 2022, as médias para cada uma dessas categorias foi de 65% para áreas privadas ou sob diversos estágios de posse; 24% para assentamentos; 10% para unidades de conservação e 2% para desmatamentos em terras indígenas.

[6] Historicamente, o número de focos de queimadas na Amazônia Legal é cerca de 10 vezes maior, em média, durante o período de julho a dezembro, quando comparado ao período de janeiro a junho (INPE, 2022).

[7] É possível que o consórcio intermunicipal contrate pessoal por tempo determinado para atender eventual situação de excepcional interesse público. Aplicar-se-ia, neste caso, o art. 22 do Decreto 6.017/07, que regulamenta os consórcios: Art. 22. *A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório. Há, ainda, a possibilidade de cessão de servidores, conforme art. 23 do mesmo decreto: Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.*

[8] Art. 8º-B. O projeto Reservista-Cidadão é destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, para atuar como agentes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. (Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008).

§1º O trabalho desenvolvido pelo Reservista-Cidadão, que terá duração de 12 (doze) meses, tem como foco a articulação com jovens e adolescentes para sua inclusão e participação em ações de promoção da cidadania. (Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008).

§2º Os participantes do projeto de que trata este artigo receberão formação sociojurídica e terão atuação direta na comunidade.” (Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008).

---

## Referências

---

- AMAZÔNIA 2030. **Fatos da Amazônia:** meio ambiente e uso do solo. Projeto Amazônia 2030, n. 49, ago. 2022. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/fatos-da-amazonia-2022-volume-01/>. Acesso em: 7 jan. 2023.
- CENTRO SOBERANIA E CLIMA. Conexões e diálogos para convergir. Brasília, ano 1 v. 1. n. 1, jul. 2022. Disponível em: <https://soberaniaeclima.org.br/wp-content/uploads/2022/07/N-soberaniaeclima-final-rev-220722.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2022.
- CORNISH, D.; CLARKE, R. Opportunities, precipitators and criminal decisions: a reply to Wortley's critique of situational crime prevention. In: **Theory for Practice in Situational Crime Prevention**, Crime Prevention Studies, v. 16, p. 151-196, M. Smith and D. Cornish eds. Nova York: Criminal Justice Press, 2003.
- DE FARIA, R. M. A territorialização da atenção básica à saúde do Sistema Único de Saúde do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 11, p. 4521-4530, 6 nov. 2020.
- FORTES, W. A. S.; TASCIA, J. E. Uma análise sobre a aplicação de dados de Business Intelligence (BI) nas ações de prevenção situacional do crime. **Revista Ordem Pública**. 2014, v. 7, n. 1.
- GRAYCAR, A.; FELSON, M. **Situational prevention of organized timber theft and related corruption**. In: Situational Prevention of Organized Crimes. P. 81-92. BULLOCK, K.; CLARKE, R. V.; TILLEY, N.(ed.). Reino Unido: Routledge, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=destaques>. Acesso em: 9 jan. 2023.
- INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA - IMAZON (2022). **Boletim do Desmatamento**. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/categorias/boletim-do-desmatamento/>. Acesso em: 7 jan. 2023.
- INSTITUTO IGARAPÉ. **Governar para não entregar:** uma agenda de Segurança Multidimensional para a Amazônia brasileira. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2022. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Agenda-de-Seguranca-Multidimensional-para-a-Amazonia.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.
- INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE. Programa Queimadas - Filtro Amazônia Legal, 2022. Disponível em: [https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas\\_estados/](https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/).
- IOMA's Security Director's Report. **A Fresh Look at Situational Crime-Prevention Strategies**. Nova York: Institute of Management and Administration, jun. 2004.
- LIMA, Renato S. (coord.). **Governança e capacidades institucionais da segurança pública na Amazônia**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2022. 92 p. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-governanca-capacidades.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022. E-book.
- MAGRATH, W. *et al.* **Timber Theft Prevention:** introduction to security for forest managers. Sustainable Development – East Asia and Pacific Region - Discussion Papers. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD)/Banco Mundial, August 2007.
- PETERS, B. G. What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. **Policy and Society**, 36(3), p. 385-396. 2017.
- SOARES, Rodrigo R. *et al.* **Ilegalidade e Violência na Amazônia**. Projeto Amazônia 2030, n. 26, dez. 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Agenda-de-Seguranca-Multidimensional-para-a-Amazonia.pdf>.

## Enfrentamento do desmatamento no plano local

[ads/2021/12/Soares-Pereira-Pucci-Relato%C-C%81rio-AMZ-2030-26.pdf](#). Acesso em: 10 out. 2022.

UNODC. Nações Unidas. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes. **Promovendo a Prevenção ao Crime**: diretrizes e projetos selecionados. 2004. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_crime/Publicacoes/Promovendo\\_final.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_crime/Publicacoes/Promovendo_final.pdf). Acesso em: 7 jan. 2023.

UNODC. United Nations. Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making them work. In: **Criminal Justice Handbook** Series. New York, 2010. Disponível em: <https://www.unodc.org/e4j/pt/crime-prevention-criminal-justice/module-2/key-issues/1--definition-of-crime-prevention.html>

UNITED NATIONS. ECOSOC Resolution 2002/13 - Action to promote effective crime prevention. Economic and Social Council, 2013. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/resolution\\_2002-13.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/resolution_2002-13.pdf). Acesso em 8 jan. 2023.

WORLD ECONOMIC FORUM. Fórum Econômico Mundial (FEM). **3 things that need to happen during COP 27**, according to a leading climate scientist.. 14 nov. 2022. Disponível em: [https://www.weforum.org/agenda/2022/11/cop27-climate-science-priorities/?utm\\_source=sfmc&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=2788904\\_Agenda\\_weekly-18November2022&utm\\_term=&emailType=Agenda%20Weekly](https://www.weforum.org/agenda/2022/11/cop27-climate-science-priorities/?utm_source=sfmc&utm_medium=email&utm_campaign=2788904_Agenda_weekly-18November2022&utm_term=&emailType=Agenda%20Weekly). Acesso em: 29 nov. 2022.

UMA CONCERTAÇÃO PELA  
**AMAZÔNIA**

Maio de 2023