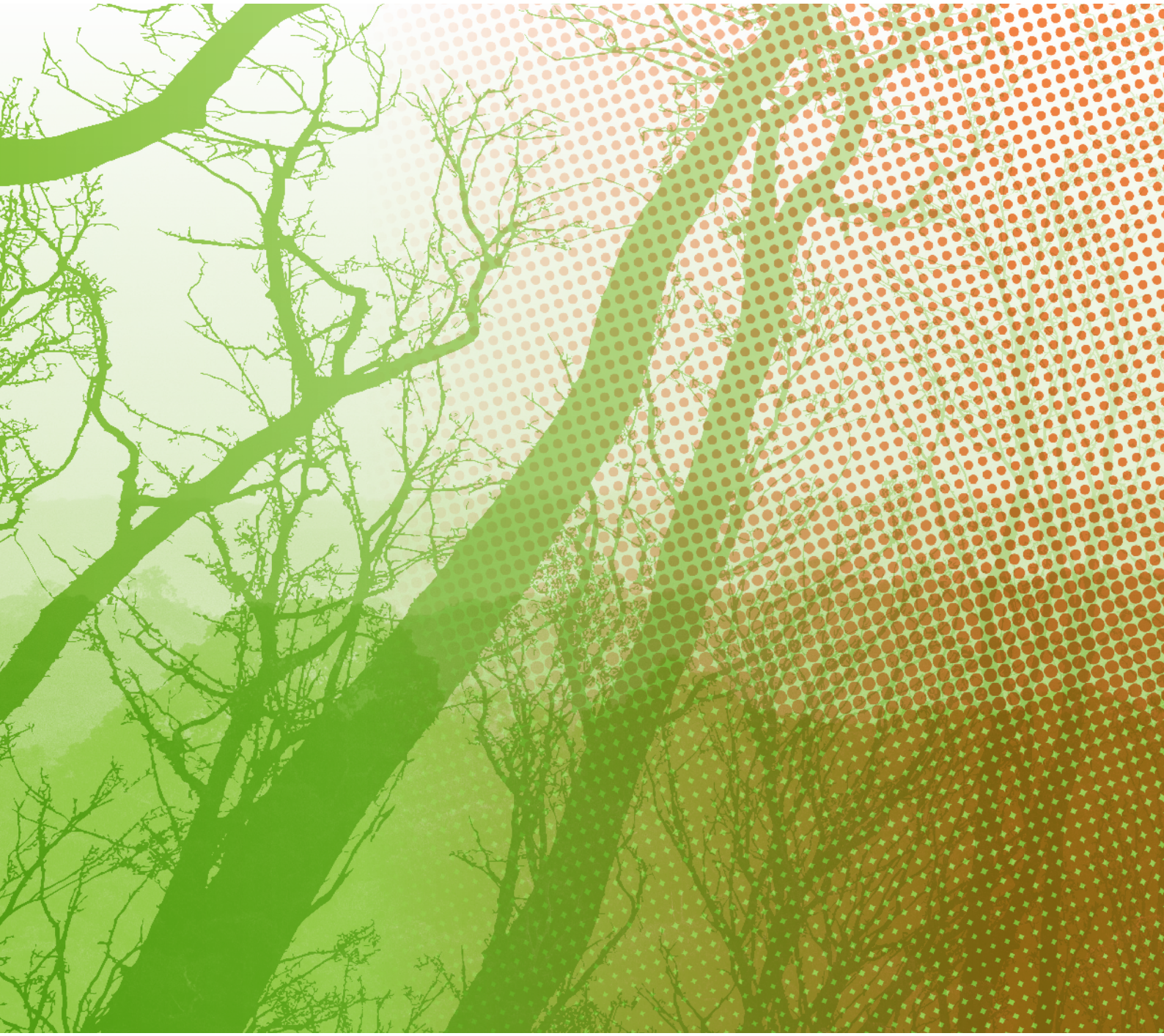
Governança e Capacidades Institucionais da **Segurança Pública na Amazônia**

Resumo executivo

Novembro de 2022

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Governança e Capacidades Institucionais da **Segurança Pública na Amazônia**



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

FICHA INSTITUCIONAL E TÉCNICA

Diretor Presidente
Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva
Samira Bueno

Coordenação de Projetos
David Marques

Coordenação Institucional
Juliana Martins

Supervisora do Núcleo de Dados
Isabela Sobral

Equipe Técnica
Betina Warmling Barros
Dennis Pacheco
Amanda Lagreca Cardoso
Talita Nascimento
Thaís Carvalho (estagiária)

Equipe Administrativa
Débora Lopes
Elaine Rosa
Sueli Bueno
Antônia de Araujo

Conselho de Administração
Marlene Inês Spaniol – *Presidente*
Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*
Cássio Thyone A. de Rosa
Cristiane do Socorro Loureiro Lima
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira
Denice Santiago (licenciada)
Edson Marcos Leal Soares Ramos
Elisandro Lotin de Souza (licenciado)
Isabel Figueiredo
Jésus Trindade Barreto Jr.
Paula Ferreira Poncioni
Thandara Santos

Conselho Fiscal
Lívio José Lima e Rocha
Marcio Júlio da Silva Mattos
Patrícia Nogueira Proglhof

EQUIPE DO PROJETO

Coordenação geral
Renato Sérgio de Lima

Coordenação executiva
Isabel Figueiredo

Equipe
Alan Fernandes
Betina Barros
David Marques
Guaracy Mingardi
Henrique Macedo
Isabela Sobral
Estéfany Monteiro (estagiária)
Iara Sennes (estagiária)

APRESENTAÇÃO

A partir de parceria entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Instituto Clima e Sociedade, o Instituto Igarapé e o Centro Soberania e Clima, o estudo "Governança e capacidades institucionais da segurança pública na Amazônia", publicado em setembro de 2022, busca mapear as estruturas e capacidades institucionais dos componentes do sistema de segurança pública da Amazônia, bem como identificar como (e se) funciona a governança das principais instituições que exercem o poder de polícia na região.

Este documento sintetiza os principais achados do estudo que, em suma, revelam uma baixa eficiência do Estado brasileiro em prover governo sobre as questões da Amazônia, em especial nos territórios distantes dos grandes centros urbanos. O Estado brasileiro não se mostra capaz de promover o Estado de Direito nos interiores da região, em especial pela intermitência de sua atuação. As complexidades locais, dentre as quais a baixa densidade populacional, extensa faixa de fronteira, carência de meios de acesso às regiões remotas e baixa regularização fundiária, aprofundam as dificuldades estatais em atuar territorialmente e em implementar políticas que alcancem as áreas mais vulnerabilizadas.

A pesquisa realizada contou com alguns recortes: dos 9 estados que compõem a Amazônia Legal, foram selecionados 6 – Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima – que têm características semelhantes em relação ao bioma além de serem estratégicos para o tráfico de drogas internacional[1]. No mesmo sentido, ainda que o crime organizado tenha diversas facetas e áreas de atuação, o trabalho focou essencialmente as organizações criminosas de base prisional e cujo negócio principal se relaciona ao tráfico de drogas.

A pesquisa envolveu a coleta de informações disponibilizadas na internet e solicitadas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a realização de visitas ao campo, com o objetivo de complementar informações, mediante a realização de entrevistas e observação local, criar rede de contatos com atores locais, buscar elementos para aprofundar as análises acerca do cenário encontrado e identificar pontos de convergência para o balizar de propostas para o enfrentamento das ilegalidades, dos crimes violentos e dos crimes ambientais na Amazônia.

1 O Mato Grosso também é um estado estratégico para o tráfico, porém tem uma dinâmica completamente diferente em relação aos demais, seja pelo fato de ter uma ocupação mais antiga, ter um outro bioma e contar com outros modais de transporte, além de apresentar maior relação com as rotas que envolvem o Paraguai.

Em síntese, o diagnóstico realizado apontou que as capacidades institucionais e os arranjos interinstitucionais das forças de segurança pública e fiscalização ambiental na Amazônia não produzem capacidade operativa ou níveis de integração suficientes para fazer frente ao avanço da criminalidade organizada que cresce na região, seja em relação ao narcotráfico, aos crimes ambientais, seja nas intersecções desses dois universos.

Com base na análise desses achados, entende-se ser possível propor a construção de consensos mínimos a serem compartilhados entre os diversos atores envolvidos na tarefa de garantir a segurança àqueles que habitam a Amazônia. Esse consenso deve assumir como premissa que os compromissos e as metas socioambientais relativas à Amazônia só serão efetivamente alcançados na medida em que as políticas de segurança pública os incluírem nos objetivos da atividade policial (prevenção e repressão qualificada). Da mesma forma, o direito fundamental à segurança pública só poderá ser efetivado quando os crimes ambientais forem internalizados como focos prioritários das instituições policiais e demais agências envolvidas no *enforcement* da segurança pública.

GOVERNANÇA EM CENÁRIOS COMPLEXOS E O *ENFORCEMENT* DA SEGURANÇA PÚBLICA

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNPE) em parceria com a INTERPOL, lançou em 2016 um relatório[2] que mapeou a rede da criminalidade ambiental. Segundo esse estudo, os crimes ambientais são a quarta atividade ilegal mais lucrativa do mundo, só perdendo para as atividades de tráfico de armas, drogas e pessoas. Essa mesma pesquisa aponta que há uma relação crescente entre as atividades ilegais, já que grupos criminosos que exploram outros nichos passaram a entender o crime ambiental como fonte de recursos pela sua alta lucratividade e seu baixo controle. Como fonte de renda complementar, a criminalidade ambiental financia outras atividades criminais e amplia operações de lavagem de dinheiro, outros crimes de colarinho branco e violações de direitos humanos.

No contexto da Amazônia brasileira, a violência está atrelada a três das principais atividades ilegais desenvolvidas na região: a ocupação irregular de terras, a exploração ilegal de madeira e o garimpo de ouro[3]. Nesse sentido, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública já apontou os indicadores de mortes violentas intencionais[4] da região estão crescendo, movimento contrário ao de outras regiões do país. Assim, ainda que a dimensão da violência não ocupe a centralidade na discussão sobre a Amazônia, que pauta sua agenda em *frames* mais clássicos (desenvolvimento, defesa e preservação ambiental), é possível afirmar que, em razão da importância que o tema ocupa na vida da população, essa dimensão começa a ganhar força.

Além dos múltiplos interesses envolvidos, no que diz respeito aos aspectos concernentes à segurança pública na região, a complexidade de enfrentar a violência da região reside:

2 NELLEMANN, Christian et al. **The rise of environmental crime:** a growing threat to natural resources, peace, development and security. United Nations Environment Programme (UNEP), 2016.

3 INSTITUTO IGARAPÉ. **Ecossistema do Crime Ambiental na Amazônia**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2022/02/AE-54-O-ecossistema-do-crime-ambiental-na-Amazonia.pdf

4 A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, feminicídio, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e em folga.

a) na sobreposição de criminalidades e violências, com a conexão entre ilegalidades ambientais, atuação de organizações criminosas centradas no narcotráfico e zonas cinzentas em que ambas as atividades são controladas pelos mesmos atores ou através do estabelecimento de parcerias entre os grupos criminosos envolvidos;

b) nos desafios de mobilidade em decorrência das particularidades geográficas da região, composta por florestas densas e bacias hidrográficas extensas e de difícil acesso;

c) na multiplicidade de agências envolvidas na garantia da ordem pública e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que necessariamente passa pela preservação dos recursos naturais da região amazônica;

d) na imensa dificuldade em se observar os limites federativos, tanto do ponto de vista territorial quanto da repartição de competências.

Partindo da lógica da governança pública, esse trabalho aborda a Amazônia sob a perspectiva do *enforcement*, com recorte específico para os arranjos ligados à fiscalização ambiental, à defesa e à segurança pública. *Enforcement* será utilizado aqui como a capacidade de assegurar o cumprimento, ainda que por meio de instâncias de comando e controle, de acordos políticos legítimos. Por instâncias comando e controle, compreende-se não somente as corporações policiais previstas na Constituição Federal, mas todas as instituições que podem 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)[5].

Cabe destacar ainda o papel do sistema de justiça no combate aos crimes ambientais e à criminalidade organizada. O Ministério Público, seja à nível estadual ou federal, atua tanto por meio de promotorias especializadas no meio ambiente – possuídoras de uma maior *expertise* no tema – como através de promotorias comuns, responsáveis por todas as demandas em um certo limite territorial, inclusive aquelas referentes a crimes ambientais.

O conceito de governança ambiental é utilizado, aqui, como um desdobramento do conceito geral de governança, focado nos processos e comportamentos apropriados para manutenção ou melhoria da qualidade do meio ambiente[6]. A governança ambiental na Amazônia brasileira deve buscar conciliar o desenvolvimento de um bem-estar local, indígena e das comunidades locais com a adoção de medidas sustentáveis e ambientalmente responsáveis voltadas à extração de recursos para o crescimento econômico da região e seus consequentes benefícios para os habitantes[7].

5 Ver art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966).

6 BREDARIOL, Tomás; DA VINHA, Valéria G. Instituições e governança ambiental: uma revisão teórica. **REVIBEC-Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, p. 153-162, 2015.

7 PEREIRA, Leila; PUCCI, Rafael. A tale of gold and blood: The unintended consequences of market regulation on local. **Working Paper 005.** Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. Disponível em: https://www.climatepolicyinitiative.org/working-papers/a-tale-of-gold-and-blood-the-unintended-consequences-of-market-regulation-on-local-violence/.

A (IN)CAPACIDADE INSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA

A indicação dos limites legais conferidos a cada instituição e suas possibilidades de atuação são apenas uma abstração teórica que guarda pouca semelhança com o que se visualizou na prática, durante o trabalho de campo de pesquisa. No dia-a-dia do *enforcement* da segurança pública, a capacidade institucional instalada e disponível é quase sempre defasada e insuficiente para dar conta de um cenário de expansão da atuação da criminalidade ambiental e violenta, sobretudo nos anos mais recentes. A avaliação de que houve um incremento na dinâmica criminal nos últimos anos na região amazônica foi compartilhada por diversos interlocutores consultados.

"Tem mais droga descendo,
mais crime ambiental acontecendo"
(Polícial Federal)

Para tecer uma análise mais objetiva a respeito das capacidades institucionais das forças de segurança e do sistema de justiça e Forças Armadas, foram sistematizados dados referentes às unidades instaladas nos estados da Amazônia, no que diz respeito às polícias estaduais e federais, aos Ministérios Públicos Estaduais, às Justiças Estaduais e às Forças Armadas.

As Polícias Civis possuem um número muito reduzido de unidades especializadas nos temas relacionados a este trabalho: são 32 delegacias especializadas no total, das quais apenas 6 são voltadas meio ambiente. Somente as especializadas em drogas estão presentes em todos os estados selecionados. Já as delegacias comuns, em geral possuem baixíssima capacidade operativa (recursos humanos e formação especializada) para tratar de crimes ambientais ou organizações criminosas. Em Roraima, por exemplo, existem apenas 56 delegados em atuação em um total de 33 delegacias, enquanto no Amazonas, são apenas 231 delegados, em 122 delegacias.

Em relação ao efetivo, a razão de habitantes por policial nos estados evidencia uma maior precariedade em termos de força de trabalho investigativo no Pará e Amazonas que possuem, respectivamente, 3.365 e 2.225 habitantes para cada policial civil.

TABELA 01: Efetivo da ativa da Polícia Civil, da Perícia Técnica e da Polícia Militar [1]
Amazônia - 2022 [2]

UF	Polícia Civil					
	Delegado	Escrivão	Investigador / Agente	Total		
				Ns. absolutos	Razão habitantes por policial	Razão km² por policial
Brasil	**11.599**	**20.085**	**60.242**	**91.926**	**2.321**	**93**
Amazônia	**1.245**	**1.699**	**5.412**	**8.356**	**2.070**	**428**
Acre	78	99	735	912	994	180
Amapá	115	196	693	1.004	874	142
Amazonas	231	414	1.274	1.919	2.225	812
Pará	607	586	1.415	2.608	3.365	478
Rondônia [3]	158	329	920	1.407	1.290	169
Roraima [4]	56	75	375	506	1.290	442

UF	Perícia Técnica					
	Médico Legista	Papiloscopista	Perito Criminal	Total		
				Ns. absolutos	Razão habitantes por policial	Razão km² por policial
Brasil	**2.460**	**2.988**	**6.375**	**11.823**	**18.043**	**720**
Amazônia	**248**	**339**	**620**	**1.207**	**14.333**	**2.960**
Acre	3	-	37	40	22.672	4.104
Amapá	33	42	4	79	11.109	1.803
Amazonas	33	-	128	161	26.522	9.684
Pará	122	160	329	611	14.365	2.039
Rondônia [3]	49	123	91	263	6.902	904
Roraima [4]	8	14	31	53	12.315	4.220

UF	Polícia Militar					
	Praças	Oficiais	Aspirante a oficial e alunos	Total		
				Ns. absolutos	Razão habitantes por policial	Razão km² por policial
Brasil	**359.350**	**32.079**	**7.553**	**406.384**	**525**	**21**
Amazônia	**29.878**	**3.696**	**3.600**	**39.241**	**441**	**91**
Acre	1.941	231	294	2.466	368	67
Amapá	2.291	753	263	3.307	265	43
Amazonas	7.108	1.414	18	8.540	500	183
Pará	13.741	1.001	3.025	17.767	494	70
Rondônia [3]	4.797	297	-	5.094	356	47
Roraima [4]	...	...	...	2.067	316	108

Fonte: Portais da Transparência dos Estados e do Distrito Federal; Ministério da Justiça e da Segurança Pública; Secretaria da Casa Civil do Rio de Janeiro; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **(...)** Informação não disponível. **(-)** Fenômeno inexistente. **(1)** Posição dos dados em março/2022. **(2)** São considerados os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima. **(3)** Posição dos dados em dezembro/2021. **(4)** Os dados disponibilizados da Polícia Militar de Roraima não permitem a desagregação por patente.

Ainda que o efetivo da Polícia Civil, não esteja em maior defasagem na Amazônia do que no país como um todo, quando se observa a razão entre a quantidade de policiais e o território a situação muda. Se no Brasil são 93 km2 por policial civil, no conjunto dos estados selecionados, essa área sobe para 428 km2 , ou seja, a mesma quantidade de policiais é responsável por um território 4 vezes maior.

Ainda no que diz respeito ao trabalho investigativo, a perícia técnica está muito pouco presente na Amazônia: são apenas 39 unidades de perícia em toda a região. Rondônia é o estado melhor preparado nesse aspecto, contando com 19 unidades. Em relação à força de trabalho, chama a atenção que existem apenas 33 profissionais para cuidar de todos os exames médico-legais do Amazonas, que conta com Instituto Médico-Legal apenas na capital. Em relação aos peritos criminais, no Amazonas existem 128 profissionais e no Amapá apenas 4.

Em relação às Polícias Militares, os batalhões de polícia ambiental são ainda muito escassos. Foram identificados apenas 9, sendo que apenas o Pará conta com mais de um batalhão. O efetivo de policiais militares é bem maior do que o de policiais civis. São 39.241 militares e 8.356 policiais civis para o mesmo território. Em termos de policiais por habitantes, nota-se a menor presença proporcional de efetivo da Polícia Militar no Amazonas e no Pará, onde existem, respectivamente, 500 e 494 habitantes por policial. No conjunto dos estados selecionados, essa razão é de 441, enquanto no Brasil, o valor é levemente superior, de 525 habitantes por policial militar.

Porém, assim como observado em relação à Polícia Civil, é sobretudo na relação km2 por policial que fica mais evidente a fragilidade da capacidade de atuação das forças de segurança pública na Amazônia. No conjunto dos 6 estados, têm-se um total de 91 km2 por policial militar, quando no cenário nacional, essa razão é muito inferior, de apenas 21 km2. No Amazonas, o cenário é ainda mais preocupante, uma vez que há um policial militar para cada 183 km2 .

O acesso das forças de segurança pública estaduais a embarcações e aeronaves, meios de transporte fundamentais para o deslocamento na região amazônica, também é precário. Segundo informações divulgadas pela Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública (ano-base 2020) as polícias da região contam com apenas 4 aviões e 2 helicópteros. Em relação às embarcações – imprescindíveis para o patrulhamento fluvial – são apenas 34 disponíveis para a Polícia Civil e 148 para a Polícia Militar. Apenas para se ter uma dimensão da fragilidade desta capacidade de mobilidade das polícias da região, somadas, as Polícias Civil e Militar de São Paulo contam com 686 embarcações, 4 aviões e 28 helicópteros[8].

8 BRASIL. **Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública 2022** (Ano-base 2020). Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDdhNTY5MDEtNWRiNy00Yjc3LTlINWQtZWYzNThjMjcwZDM1IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9

Por fim, importa comentar a distribuição das unidades do sistema de justiça e das polícias federais. Em relação às promotorias especializadas de interesse, foram identificadas apenas onze nos estados em análise, sendo que 6 delas estão no Acre[9] e. O Judiciário, por sua vez, conta com 256 unidades físicas nos estados selecionados.

Já no que diz respeito à Polícia Federal, são apenas 40 unidades – considerando delegacias, postos avançados e postos de fronteiras. Para todo o Amazonas, por exemplo, são 5 unidades concentradas em Manaus e Tabatinga. No caso da Polícia Rodoviária Federal, também são poucas as unidades físicas distribuídas nas rodovias federais: 48 para todos os 6 estados.

TABELA 02: Unidades das polícias federais e forças armadas
Amazônia - 2020 (1)

UF	Polícia Federal	Polícia Rodoviária Federal	Forças Armadas
	Total de Unidades (2)	Total de Unidades (2)	Total de Bases do Exército Brasileiro
Acre	10	4	8
Amapá	5	4	2
Amazonas	5	6	22
Pará	8	16	12
Rondônia	7	16	9
Roraima	5	2	12

Source: Federal Police; Federal Highway Police; Fórum Brazilian Forum on Public Safety.
(1) The states taken into account were Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia and Roraima.
(2) Only physical units were taken into account.

Esses dados objetivos que informam problemas estruturais perenes no aparato da segurança pública da Amazônia Legal foram reforçados e ganharam contornos mais vivos a partir dos relatos dos profissionais entrevistados. A baixa capacidade técnica em termos de efetivo disponível foi um problema apresentado por todas as instituições policiais, mas que ganhou maior importância no caso da PF e da PC, justamente as polícias responsáveis pela investigação criminal.

Na avaliação dos nossos interlocutores as carências em termos de pessoal e de estrutura física sempre existiram, mas o quadro piorou nos últimos anos, de modo que algumas dessas bases citadas deixaram de realizar apreensões ou atuar em operações coordenadas. A problemática da falta de efetivo não decorre, contudo, apenas da falta de concursos: há um agravante que diz respeito à fixação de pessoal nas localidades mais afastadas das capitais, sobretudo nas regiões de fronteira.

As Polícias Militares, por sua vez, retratam um quadro de carência de efetivos, de mais de 50%, o que se reproduz nas unidades ambientais. Além disso, especialmente no caso das polícias estaduais, a especialização

9 Não foi possível acessar as informações do MP do Amazonas.

para a investigação de crimes ambientais possui importância apenas colateral em relação às demais demandas especializadas na segurança pública.

Outro fator estrutural que ganhou relevância durante o trabalho de campo diz respeito às relações de aliciamento de agentes das forças policiais por entes privados objetivando facilitar o cometimento de atos ilícitos. As pressões políticas sofridas pelos policiais – sobretudo estaduais, mas não só – são uma constante em todos os estados visitados. De certa forma, a distância dos locais onde estão alocados o coloca em situações de maior vulnerabilidade que facilita os desvios.

"Se você tem corrupção em São Paulo, ter corrupção lá no Vale do Javari é muito mais fácil" ***(Policial Federal)***

Além disso, a pressão política e social advinda da repressão aos crimes ambientais coloca os policiais em uma situação de desconforto mesmo quando estão atuando em conformidade com o seu mandato de fiscalização ambiental. Eles não se sentem amparados para realizar suas atividades de repressão a esses tipos de crimes, uma vez que podem sofrer represálias ou ameaças.

As dificuldades geográficas inerentes à região também desafiam o *modus operandi* tradicional das polícias, normalmente baseado no deslocamento em viaturas, por exemplo. Outro entrave estrutural é a localização geográfica das unidades, já que a maioria está localizada na capital ou em cidades próximas, contando com poucas unidades descentralizadas.

Todas essas particularidades da capacidade institucional das agências de segurança pública na Amazônia colocam barreiras quase intransponíveis para a implementação de uma política permanente de repressão aos delitos ambientais e crimes conexos, como a criminalidade organizada que atua no narcotráfico. A saída tem sido agir na lógica das operações, ou seja, através de ações pontuais que demandam uma enorme estrutura estatal – em muitos casos constituída pela aglutinação de policiais estaduais, federais, da Força Nacional e do Exército. Tais operações até podem trazer resultados imediatos vistosos, como destruição de equipamentos, cumprimento de mandados de prisão e uma presença intensa de agentes policiais, mas não é capaz de estabelecer governo, ou seja, de prover o exercício perene do Estado de Direito na Amazônia.

Um modelo mais adequado seria a opção pela presença mais regular de profissionais de segurança em localidades sensíveis e conflituosas – auxiliando na maior fiscalização e policiamento e, consequentemente, na maior sensação de segurança nesses territórios. Além disso, essa presença mais frequente pode tratar de uma diversidade maior de temas do que os que são alvo das operações planejadas.

A baixa capacidade de atuação efetiva das forças da segurança pública na região amazônica acaba impactando todo um *corpus* de agentes envolvidos na tarefa mais ampla de garantir a proteção ao meio ambiente. As instituições federais Ibama, Funai e ICMBio enfrentam um duplo problema: por um lado, sofrem desmontes contínuos nos seus quadros de profissionais e instrumentos de atuação de modo geral, de outro, se deparam com agentes de segurança pública pouco capacitados ou interessados em aglutinar forças para o combate aos crimes ambientais.

Qualquer cenário de melhoria na repressão aos crimes ambientais passa necessariamente pelo aumento do quadro de agentes do Ibama. Segundo reportagem de maio de 2021[10], o órgão perdeu 58,7% dos seus servidores em 20 anos, contando atualmente com o seu menor quadro desde 2001. São apenas 2.480 servidores estatutários na ativa para atuar em todo o território nacional.

Instrumentos investigatórios que apenas as forças policiais podem se valer – com autorização judicial e supervisão do Ministério Público – como escutas telefônicas, são de grande valia para o desmantelamento de uma cadeia de agentes ligados à degradação ambiental. Por outro lado, sem a parceria dos agentes do Ibama, as polícias tanto têm pouco subsídios técnicos para dar início a essas investigações, como enfrentam barreiras de compreensão do próprio vocabulário utilizado nessas conversas grampeadas que, em muitos casos, utilizam termos próprios do universo ambiental.

Além disso, apenas as multas aplicadas, geralmente, não são suficientes para coagir os autores de delitos de grande monta, como no caso do garimpo. Somente a atuação policial que culmine no sequestro de bens e na prisão de atores-chaves dessa rede ilegal é capaz de gerar algum tipo de dissuasão e, em consequência, poderá de fato atuar na prevenção de novos delitos. É, portanto, pela parceria entre a Polícia Federal e os agentes do Ibama[11], com foco direcionado ao desmonte de cadeias de criminalidade organizada, com auxílio logístico de policiais militares dos batalhões ambientais, quando necessário, que serão potencializados os resultados na repressão aos crimes ambientais e, em alguns casos, por consequência, ao tráfico de drogas.

10 Fonte: https://www.metropoles.com/brasil/ibama-perdeu-587-dos-servidores-em-20-anos-e-tem-o-menor-quadro-desde-2001

11 O Ibama é, inclusive, um dos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência.

AS BARREIRAS PARA UMA MELHOR INTERLOCUÇÃO ENTRE AS AGÊNCIAS

Observar as diferentes instituições de segurança pública, permite perceber que, na esfera federal, a questão ambiental está atualmente mais bem estruturada dentro da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. Ambas as instituições não abandonaram as funções que tinham anteriormente, mas parecem ter incorporado e direcionado suas ações para uma atuação mais detida aos casos envolvendo crimes ambientais.

Pela própria natureza das suas atribuições constitucionais, a Polícia Rodoviária Federal não conta com unidades especificamente voltadas à atuação ambiental. Apesar disso, vem desenvolvendo suas funções de patrulhamento das rodovias federais com foco na análise documental de cargas e, de maneira ainda incipiente, na construção e difusão de conhecimento dos seus agentes para conhecerem as ilegalidades ambientais. A instituição parece estar desenvolvendo uma *expertise* ambiental, tornando-se importante ator na detecção de ilícitos nas rotas utilizadas pelos infratores para deslocamento dos bens.

A PRF foi apontada como agente estratégico no enfrentamento aos crimes praticados na região. Além do incremento de sua capacidade operacional, como treinamento para fiscalização documental, a PRF se diferencia da PF, por exemplo, por se ver como polícia preventiva uniformizada, o que traz a noção de uma cobertura territorial permanente mais ampliada. O efeito disso é uma política de descentralização, com abertura de novos postos rodoviários nos interiores, o que torna a corporação estratégica para a ação de outros órgãos de fiscalização.

Os crimes comuns estão muito mais presentes na agenda dos órgãos estaduais do que os crimes ambientais, o que se explica por duas razões principais: a) os crimes ocorridos no interior não mobilizam a opinião pública, muito mais preocupada com os crimes das capitais; e b) a existência de uma elite política e econômica com ramos na exploração ilegal de madeira e minérios que, por constrições institucionais ou mesmo por mecanismos da corrupção, afastam os órgãos locais dessa fiscalização. O aparato estatal das polícias estaduais, portanto, está muito mais voltado ao combate da violência urbana nas grandes cidades, onde se concentra a maioria da população.

Por outro lado, a geografia amazônica impõe dificuldades ao acesso a áreas de ocorrência de crimes ambientais, o que demanda maiores esforços logísticos e humanos para a atuação nas regiões mais remotas. Policiar a Amazônia é um empreendimento que traz maiores custos orçamentários e humanos quando comparado ao policiamento em centros urbanos. Do ponto de vista dos recursos humanos, é necessária maior motivação profissional, inclusive em razão dos riscos aos quais os policiais estão submetidos.

Mesmo no caso de corporações que possuem maior envolvimento no combate aos crimes ambientais, como a Polícia Federal, a compreensão mais geral dos profissionais é de que esse tema não deve ser o principal foco da instituição, cujo principal objetivo seria o combate ao tráfico de drogas. Ou seja, a cultura institucional ainda não está completamente convencida de que fortalecer investigações para reprimir a ocorrência de crimes ambientais é, cada vez mais, um caminho bastante efetivo para o próprio combate ao crime organizado do tráfico de drogas. Ainda que já existam algumas conexões sendo feitas nesse sentido, há uma dissonância geral entre os que acham que a Polícia Federal deve se voltar ao combate de um ou outro grupo de criminosos.

Assim, a falta de mecanismos mais concretos de articulação entre as agências que formam esse universo de atores com poder de polícia na região da Amazônia impacta diretamente a eficiência do combate aos grupos organizados. Informações de inteligência que não são compartilhadas, operações sem coordenação, investigações ocorrendo em paralelo, desconfiança mútua entre as instituições, insulamento dos órgãos neles próprios, são barreiras que dificultam uma melhor prestação de serviços na segurança pública da região.

Um dos entraves centrais para o *enforcement* de segurança pública na região são os conflitos de competência nas atividades. Por não haver uma delimitação muito estrita entre o que é de fato dever de cada uma, as instituições deixam de assumir o problema como sendo de sua responsabilidade. Isso, contudo, não se sustenta na legislação, que permite a atuação suplementar, em matéria de preservação ambiental, quando o órgão competente estiver impossibilitado de agir.

No episódio do assassinato de Bruno Pereira e Dom Phillips no Vale do Javari, Amazonas, esse conflito foi posto em evidência, sobretudo pela importância da Equipe de Vigilância da União

dos Povos Indígenas do Vale do Javari (Univaja) no esclarecimento do crime. Em muitas imagens, era possível ver alguns homens, vestindo camisetas pretas com o escrito "Vigilância Indígena". Se, por um lado, a existência de grupos indígenas de vigilância possa ser algo incontornável no provimento de segurança na Amazônia, por outro lado essa questão traz importantes controvérsias na conformação do poder se aplicar a lei em território nacional.

O caso de Dom e Bruno evidenciou, portanto, mais um aspecto que deve ser levado em conta quando pensamos em um modelo de governança em segurança pública que efetivamente funcione na Amazônia, qual seja, a incorporação do conhecimento local – sobretudo indígena – nas investigações criminais que ocorram nas proximidades das Terras Indígenas. À articulação entre os órgãos estatais, ainda incipiente e pouco institucionalizada, conforme demonstrado, é necessário que se agregue a reflexão sobre qual é o papel dessa população local, ou seja, se é viável que tenhamos grupos de indígenas destinados a realizar a proteção e vigilância das suas terras e de que forma o seu conhecimento sobre o território pode ser compartilhado com as polícias e como, em meio a tudo isso, o Estado brasileiro garante a segurança daqueles que sirvam como interlocutores entre as esferas públicas e os povos originários.

Conseguir ajustar os diferentes interesses, modos de atuação e perspectivas institucionais em busca de uma prática que some esforços é menos uma tarefa legislativa ou de criação de novas estruturas, e mais um trabalho de convencimento.

"Não adianta você querer assumir esse protagonismo na base da lei. Você tem que convencer os órgãos de segurança que é melhor para eles terem uma integração" ***(Policial Federal).***

O GARIMPO E OS SÍNDICOS DA AMAZÔNIA

A Amazônia concentra 72,5% da atividade total de mineração do país, sendo que 93,7% são só de atividade garimpeira. Esse avanço do garimpo está acontecendo também em Terras Indígenas, apesar do impedimento legal. Segundo o relatório Raio-X do Ouro[12], de 2015 a 2020, 228.991 quilos de ouro com indícios de ilegalidade foram comercializados, quase metade dos 487.588 quilos vendidos no período.

Um ponto importante na dinâmica do garimpo é a disputa moral em torno da sua prática, mesmo quando ilegal, já que uma parcela dos atores que pregam pela sua legalização aponta que ela é realizada por trabalhadores para própria subsistência, os chamados "garimpeiros artesanais". Essa disputa dificulta que haja uma estratégia clara e objetiva que produza uma ordem específica sobre o que se deve fazer nessas questões, tanto no âmbito estadual como no âmbito federal, criando brechas para que esses empreendimentos se multipliquem.

De acordo com o relatório "Yanomami Sob Ataque"[13] membros do Primeiro Comando da Capital (PCC) vêm se integrando às atividades de exploração de ouro. O narcogarimpo vem permitindo a formação de estruturas mais bem equipadas, com armas e abordagens mais violentas aos indígenas. O primeiro momento em que se notou o envolvimento do PCC na região foi em um incidente ocorrido em 2021, os chamados ataques às comunidades do Palimiu[14]. O documento também descreve o caso do rio Uraricoera, onde as zonas de garimpo são divididas por donos conhecidos localmente que controlam o uso das estruturas de comércio, logística e acampamento, além de serviços de segurança privada que são prestados por grupos associados ao narcotráfico.

12 INSTITUTO ESCOLHAS. **Raio-X do Ouro**: mais de 200 toneladas podem ser ilegais. São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/Ouro-200-toneladas.pdf

13 Fonte: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/yad00613.pdf

14 Fonte: https://oglobo.globo.com/brasil/seguranca-publica/nos-a-guerra-crime-organizado-avanca-sobre-os-garimpos-ilegais-da-amazonia-25260890

Durante o trabalho de campo em Roraima, esse tipo de associação entre PCC e garimpo ilegal foi mencionado por diversos interlocutores. Os relatos dão conta que os traficantes atuam como gestores da vida social nos garimpos, ou seja, são os responsáveis pelo controle das pequenas vilas chamadas "currutelas". Também possuem algum controle dos insumos que são requeridos para a atividade, como a autorização para o trânsito de tratores, retroescavadeiras, barcas, mas, principalmente, combustível, cobrando pedágio aos interessados para autorização do fluxo. Além disso, o PCC realiza o tráfico de drogas local, o fornecimento de bebidas e a administração da prostituição, que é bastante presente nas zonas de garimpo. Para obter o domínio sobre esses territórios, recorrem à violência com o emprego de armas de fogo potentes (fuzis), seja contra a proprietários rurais, seja contra indígenas, ao mesmo tempo em que estabelecem maiores obstáculos para a atuação dos órgãos estatais.

As "currutelas" são acampamentos nos entornos dos rios que possuem condições muito precárias, normalmente em instalações de lona e madeira, onde podem viver de 200 a 20 mil pessoas, a depender do tamanho da zona de garimpo em questão. Nesses espaços, toda a produção de alimentos, bebidas e recursos necessários à subsistência humana deve ser trazida de fora, o que eleva muito o custo de vida. As compras são normalmente feitas com o uso do próprio ouro como moeda.

Como não há energia elétrica, a gasolina e o diesel são subsídios prioritários para o seu funcionamento, razão pela qual as operações policiais que visam a apreensão do combustível são centrais para o desmantelamento da cadeia de ouro ilegal. Conforme resumiu um dos interlocutores contatados, *"o combustível é o que movimenta tudo dentro de um garimpo"* (Policial Militar).

O principal interesse do PCC em Roraima está na busca pelo controle das fronteiras para transporte de drogas e armas, de modo que a atuação na zona de garimpo ocorre mais na ideia de controle do território, operando como braço armado do garimpo ilegal. Uma das constatações que se faz, nesse sentido, é de que é muito dispendioso extrair o ouro, razão pela qual a organização criminosa prefere extorquir, roubar e fazer a segurança do local.

Evidentemente que a presença do PCC como "síndicos" das zonas de garimpo eleva muito as tensões nesses locais, aumentando o nível de violência, a força do armamento e, de modo geral, o descontrole estatal desses territórios. Soma-se a isso o fato de que, como está se falando de Terras Indígenas, as possibilidades de atuação das polícias estaduais são reduzidas.

"Em área de garimpo, lá mesmo matam, lá mesmo enterram. Não chega ao conhecimento das autoridades" ***(Policial Militar)***

O interesse da organização criminosa no local decorre da alta circulação de valores em dinheiro em toda a atividade de garimpo. Os dados coletados em campo dão conta de garimpos que podem movimentar até R$ 50 mil por dia. Conforme dito, *"tudo que envolve área de garimpo envolve muito dinheiro"* (Policial Militar). A estratégia de atuação do narcotráfico, sobretudo o PCC, é de cobrar "pedágio" do garimpo para usufruir de um ambiente não vigiado pelas forças estatais, onde há muito dinheiro e ouro em circulação.

A falta de controle na extração do ouro alimenta uma série de ilegalidades[15]. Além de ocultar as violências cometidas para extrair o metal, possibilita que novas etapas ilegais sejam acopladas ao ciclo da exploração que serve como via para lavagem de dinheiro de diferentes ilícitos. Isso porque as empresas legais, que possuem autorização para extrair o ouro, podem declarar, através de um título de extração válido, que houve a compra de uma certa quantidade de ouro, mesmo quando esse ouro não existe. Ou seja, o que é transacionado é apenas o papel, em processo similar ao da emissão de "notas frias" para justificativa de despesas. No caso do garimpo esses documentos são chamados de "títulos fantasmas".

Os problemas na regulação da cadeia de comércio de ouro

A cadeia da lavagem do ouro está centrada nos processos que ocorrem no chamado Ponto de Compra de Ouro (PCO). O PCO é o primeiro comprador do ouro extraído no garimpo e funciona como um braço da instituição financeira (IF) localizado nas proximidades das jazidas, já que só se permite que o ouro seja utilizado como moeda de compra direta apenas na região aurífera[16]. Ao ser adquirido pelo PCO, são recolhidos os impostos próprios à operação, o ouro é encaminhado para o processo de refino e se torna, então, um ativo financeiro.

É apenas nesse momento da cadeia produtiva do ouro extraído em garimpo que há a determinação para que seja averiguada e armazenada a documentação necessária à venda do ouro. Por serem os primeiros com-

15 Ver INSTITUTO IGARAPÉ. O ouro ilegal que mina florestas e vidas na Amazônia. Rio de Janeiro, 2021. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2021/05/AE-53_O-ouro-ilegal.pdf

16 Fonte: https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/57/noticia

pradores do ouro, os PCOs funcionam como uma importante instituição de monitoramento contra o ouro extraído ilegalmente. Antes da vigência da Lei 12.844/2013, o PCO poderia inclusive ser legalmente penalizado por transacionar ouro ilegal, com base na legislação contra a lavagem de dinheiro, Lei 9.613/1998[17].

A promulgação da Lei 12.844/2013 é tida, portanto, como um instrumento que enfraqueceu a capacidade de monitorar o garimpo ilegal. Vale destacar que a promulgação da Lei ocorreu após a conversão de Medida Provisória (MP) que tratava, originariamente, de subsídios agrícolas. Com forte lobby da Associação Nacional do Ouro (ANORO), houve a inclusão desse conjunto de artigos na MP, regulamentando a transação de ouro entre garimpeiros e os primeiros compradores[18] .

A principal mudança que a lei trouxe foi a determinação de que, após a expedição da nota fiscal pelo PCO, presume-se a legalidade do ouro. Não existe qualquer outro documento necessário para a cadeia de comercialização futura. Na prática, são blocos físicos de notas fiscais que seguem sendo utilizados para legitimar a circulação do ouro. Atividades fiscalizatórias, portanto, pressupõem o exame desses documentos físicos para a identificação da compatibilidade efetiva entre entradas e saídas de ouro, por exemplo, em um dado PCO, o que seria mais facilmente verificável por um sistema se os modelos fossem informatizados.

Ainda que deficitários e de difícil averiguação, da forma como a estrutura legislativa está posta atualmente, os instrumentos fiscais de controle do ouro, o seu registro em bases estruturadas e o consequente cruzamento com os dados de outros órgãos como a ANM e o Banco Central são de extrema relevância para melhor assegurar a origem lícita do ouro. Nesse ponto, o cruzamento de informações entre as notas fiscais de compra, o cadastro dos vendedores e a declaração de origem do ouro pelos PCOs, bem como entre o Relatório Anual de Lavra e a fiscalização ambiental, por exemplo, seriam essenciais para se evitar a incorporação de ouro ilícito no mercado financeiro.

As facilidades decorrentes da própria legislação que regula o ouro extraído em garimpo criam um sistema com muitas lacunas que favorecem a atuação ilegal. Sem a presença do Estado de modo mais efetivo, as alianças entre narcotráfico

17 PEREIRA, Leila; PUCCI, Rafael. A tale of gold and blood: **The unintended consequences of market regulation on local**. Working Paper 005. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. Disponível em: https://www.climatepolicyinitiative.org/working-papers/a-tale-of-gold-and-blood-the-unintended-consequences-of-market-regulation-on-local-violence/.

18 PEREIRA, Leila; PUCCI, Rafael. A tale of gold and blood: The unintended consequences of market regulation on local. **Working Paper 005**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. Disponível em: https://www.climatepolicyinitiative.org/working-papers/a-tale-of-gold-and-blood-the-unintended-consequences-of-market-regulation-on-local-violence/

e garimpo se fortalecem cada vez mais na região da Amazônia. É evidente, contudo, que esse mercado milionário não está nas mãos de homens com formação de nível fundamental, isolados nas regiões mais inóspitas do país. Mesmo aqueles que se dizem integrantes do PCC, são no máximo intermediários em uma cadeia em que aqueles que mais lucram com a atividade nem precisam se deslocar até a zona garimpeira.

As informações colhidas deixam totalmente claro até onde vai a presença do PCC no garimpo, isto é, se essa atuação (a) ocorre por meio do comando central do grupo, como estratégia de expansão de negócios visando competir com as estruturas mais tradicionais do garimpo e com o objetivo de realizar a atividade fim da extração ilegal de ouro; (b) se o PCC, como grupo, está agindo apenas em apoio à atividade garimpeira – buscando se valer dos negócios em paralelo ao garimpo e se estabelecendo como "síndico" dessas regiões; ou (c) se a expansão é focalizada em alguns integrantes da organização que viram no ouro uma oportunidade de negócios, o que não necessariamente significaria uma atuação integrada com os demais ramos de atividade do PCC.

O que está claro é que seja qual for o atual nível de infiltração da organização criminosa, as portas estão mais abertas do que nunca para que a governança ilegal do ouro se instale nos moldes e na intensidade que julgar mais estratégica para seus ganhos financeiros. Como já ocorreu em outros momentos da expansão da organização criminosa, não é incomum que o grupo inicie a exploração de uma nova frente, inicialmente, oferecendo seu poder de força e, pouco a pouco, vá conquistando a centralidade do negócio como um todo. Dessa forma, mesmo sob um ponto de vista mais conservador, todos os dados indicam que há integrantes do PCC atuando pelo uso da violência nas zonas de garimpo. Expandir seus negócios até terem as condições necessárias em termos de influência, técnica e organização para atuar de fato na extração ilegal do ouro – se já não o fazem – é o próximo passo lógico de um grupo criminoso que visa, acima de tudo, aumentar seus lucros financeiros.

A EXTRAÇÃO ILEGAL DE MADEIRA E OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Segundo estudo da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 2021, em toda a extensão da Amazônia Legal foram registrados 52% dos casos e 62% das famílias envolvidas em conflitos por terra[19] do Brasil. São, em grande parte, terras em que vivem indígenas e demais comunidades tradicionais, disputadas por quem deseja converter esses territórios em espaço de capital extrativo.

As atividades de extração ilegal de madeira, desmatamento e grilagem fazem parte de um único ciclo de exploração de uma mesma área e envolvem grupos criminosos diferentes que atuam em cada uma das frentes. Esses grupos são locais, especializados em suas atividades, por vezes envolvendo gerações das mesmas famílias ou de comunidades que passam o conhecimento adquirido de forma tradicional, ensinando todo o processo exploratório. Assim, um grupo específico atua em localizar as espécies de árvores valorizadas no mercado de madeira, marcando-as e derrubando-as nos territórios para depois transportá-las para madeireiras legais ou ilegais, que serão as responsáveis por cortar e vender as toras no mercado nacional ou internacional. Nem todos os envolvidos no processo ganham altos valores nessas atividades.

"(quem corta a madeira) Acha que é natural vender uma árvore daquela por 50 reais"
(Promotor de Justiça)

Em um segundo momento, entram os grupos ligados ao trabalho de grilagem de terras, que cuidam de produzir o desmatamento das demais árvores que não possuem valor de mercado na forma bruta. Esses grupos limpam a área pensando já em todo o terreno que será comercializado. A derrubada da floresta acontece essencialmente nos períodos chuvosos. Depois destes períodos, os grupos utilizam a queimada para transformar a madeira em carvão para comercialização e para terminar de limpar a terra. Passam, então, a

19 A CPT utiliza a categoria para designar ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso aos recursos naturais.

transformar o terreno em pasto, colocando cabeças de gado em uma área já cercada para dar a impressão de que ela está sendo produtiva. Em sequência, colocam o terreno para vender, sendo que os principais compradores são produtores de grãos (milho, soja e arroz).

Essa forma de atuação serve para valorizar o preço da terra, podendo aumentar o valor cobrado em até 20 vezes, ainda mais se o espaço explorado estiver perto de infraestruturas públicas ou que estejam próximas de recebê-las. A especulação imobiliária exerce assim um papel importante para acelerar o desmatamento para grilagem de terra. Ao mesmo tempo, toda essa infraestrutura depende da conivência de atores políticos e privados que atuam para "esquentar" a terra por meio de fraude de documentos e da segurança de milícias privadas para manter a posse da terra.

Nesse aspecto, uma narrativa muito recorrente foi a respeito do papel que a falta da regularização fundiária da região tem nesses conflitos. A insegurança jurídica inflama o conflito pelas terras, abrindo brechas para que uma série de atores disputem o espaço, e deixa a cargo das forças policiais, estaduais ou federal, a responsabilidade de dirimir as disputas, mesmo que nem elas próprias sejam competentes para definir a quem de fato pertence a terra. Nesse imbróglio, é evidente que os atores com maiores condições financeiras irão sair em vantagem, valendo-se da influência política para manter a posse das terras.

Um ponto que parece obstar a coação da exploração ilegal de madeira é justamente distinguir quais são os empreendimentos legais e quais não são, e quando os legalizados passam a extrair madeiras ilegais. Da mesma maneira, os planos de manejo e as autorizações para extração acabam sendo emitidas pelas próprias instituições estaduais que atuam no meio ambiente com procedimentos poucos transparentes.

Algumas ilegalidades acabam surgindo nesse momento. A primeira delas é a obtenção de licenciamento ambiental sem os devidos planos de estudo e avaliação. Um segundo problema é possibilitar que negócios de fachada sejam criados para posterior comercialização de créditos que facilitaram a fraude de documentos por madeireiras que compram madeira ilegal. O terceiro problema é que a falta de controle cria uma rede de corrupção que transforma as secretarias estaduais em cartórios licenciadores, criando uma linha de produção de autorizações em larga escala que impacta na falsa sensação de controle técnico sobre a atividade.

Para que a fiscalização tenha efeitos dissuasórios reais na prática criminal, há um ponto em comum afirmado por diversos atores estatais: a necessidade de reforço no policiamento fluvial, seja ele realizado pelas polícias ou pela Marinha. Para atingir esse objetivo, contudo, as corporações passam por muitos desafios. No caso das Polícias Militares, o principal deles é a aquisição de embarcações o que depende de aportes orçamentários. Conforme já mencionado, nos estados selecionados da Amazônia, os policiais militares contam com apenas 148 embarcações. A fiscalização fluvial é central no combate à extração ilegal de madeira, pois, pelas balsas que percorrem as bacias hidrográficas da região e que chegarão ao Oceano, é possível transportar uma quantidade muito maior de madeira do que por meio de rodovias, com um custo-benefício muito mais vantajoso.

Se as Polícias Militares não possuem condições materiais para realizar a fiscalização, a Polícia Federal conta com efetivo muito reduzido, a Marinha, por sua vez, atua nas atividades de patrulha e inspeção naval com baixo efetivo para se fazer presente em todas as bacias hidrográficas. A atuação muito limitada da instituição é alvo de crítica por parte dos agentes federais, que entendem que um patrulhamento naval mais atuante poderia contribuir também com a apreensão de drogas.

Os relatos dão conta da utilização da mercadoria ambiental para o transporte de drogas, aproveitando as rotas já estabelecidas pelas hidrovias. É nesse ponto, portanto, que fica claro as relações entre as organizações do narcotráfico e a exploração ilegal de madeira, para além das associações já comentadas entre os criminosos e a grilagem de terra, muitas vezes por meio de crimes de execução e pistolagem.

O fenômeno do desmatamento, da extração ilegal de madeira e da grilagem, assim como ocorre com o garimpo, vive um processo de infiltração das organizações criminosas de base prisional que atuam ora como braço armado do crime ambiental, ora se valendo da distribuição de madeira para fazer escoar a cocaína comercializada rumo à Europa.

FORTALECER A GOVERNANÇA E AMPLIAR AS CAPACIDADES DA SEGURANÇA PÚBLICA NA AMAZÔNIA: SUGESTÕES PRELIMINARES PARA UM PLANO DE AÇÃO

Focando particularmente a questão das possibilidades de ampliação da efetividade da atuação das forças de segurança, serão apresentados alguns pontos considerados centrais para a elaboração de uma agenda voltada a fortalecer o *enforcement* estatal na região.

Talvez seja necessário imaginar novos desenhos para os arranjos federativos tradicionais, em que o compartilhamento coordenado de atribuições seja a regra, e não a exceção, a partir de normativas, fluxos e protocolos, sistematizados e transparentes, que assegurem a real possibilidade de atuação das forças estatais que exercem o poder de polícia na região. Eventualmente, pode se pensar na criação de órgãos ou unidades que consigam visualizar as demandas da Amazônia como um todo e que não se limitem a um campo de visão específico e nem tenham seus recursos drenados por outras demandas.

Enquanto, por exemplo, as forças de segurança tiverem que escolher entre distribuir seus parcos efetivos para o controle da criminalidade urbana ou para o combate à criminalidade ambiental, as questões específicas da Amazônia sempre estarão em lugar menos privilegiado de sua agenda de trabalho.

Possivelmente, faz-se necessário assumir e formalizar a decisão de que a lógica de funcionamento das polícias locais restrita às divisas interestaduais não faz sentido em uma região em que a própria natureza impede a fixação clara desses limites. Conforme já se debate em outras áreas de políticas públicas, talvez seja, mesmo, a hora de pensar em um "novo Federalismo" e, enquanto ele não vem, explorar os limites dos arranjos e acordos possíveis dentro do atual traçado constitucional. Para tanto, é urgente fortalecer as capacidades

de atuação da União que deve agir, também, na indução do desenvolvimento e qualificação das capacidades estaduais.

É fundamental pensar aspectos de governança, o que implica a tomada de decisões baseadas em discussões aprofundadas. Porém, o aprimoramento da atuação das forças que exercem o poder de polícia na região e, fundamentalmente, o fortalecimento da capacidade de atuação das instituições policiais podem ser alcançados a partir da adoção de algumas medidas concretas para uma nova agenda de segurança focada nas demandas especificas da região amazônica que:

a) sejam promovidas alterações normativas necessárias à integração entre o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama);

b) seja criada uma escola interinstitucional de altos estudos sobre as questões amazônicas;

c) a lógica de funcionamento baseada em operações deixe de ter centralidade e passe a coexistir, de maneira mais equilibrada, com modelos de policiamento que garantam a presença e a visibilidade das forças de segurança nas regiões mais remotas;

d) as polícias civis sejam fortalecidas e adotem estratégias de trabalho em rede, que possibilite a troca permanente de informações e a qualificação das investigações que envolvam as interligações entre os crimes ambientais e a criminalidade organizada.

e) sejam robustecidas as unidades especializadas das polícias civis e militares com a lotação de profissionais com capacitação adequada, equipamentos e meios para poderem atuar. Nesse mesmo sentido, é fundamental criar protocolos de comunicações interestaduais entre essas unidades uma vez que, como já mencionado, o crime desconhece fronteiras e divisas;

f) sejam institucionalizados fluxos e protocolos de trabalho entre a Polícia Federal e o Ibama com vistas à investigação de grandes organizações que atuam no crime ambiental e no narcotráfico;

g) o sistema de controle interno e externo das forças policiais seja fortalecido, assegurando sua capacidade de combate à corrupção policial;

h) Seja elaborado um planejamento estratégico conjunto, de curto, médio e longo prazo que enlace as forças de segurança, defesa e fiscalização. O monitoramento e a avaliação do andamento

desse planejamento devem se tornar uma prática institucionalizada. Isso é fundamental para que sejam identificadas as capacidades operacionais que devem ser desenvolvidas e como se dará o compartilhamento de equipamentos, meios e estruturas.

Para além das medidas que envolvem diretamente as forças de segurança, é necessário, ainda, fortalecer os demais atores envolvidos no provimento da segurança pública da Amazônia por meio de iniciativas como:

a) o reconhecimento da centralidade da atuação dos órgãos de fiscalização no combate aos ilícitos ambientais, por meio da garantia de sua capacidade operativa, com a recomposição de seus quadros, especialmente no que diz respeito ao Ibama, e o provimento dos necessários recursos orçamentários e materiais;

b) a adoção de estratégias de articulação e troca de informações entre os diversos órgãos do Ministérios Públicos, estaduais e da União, que atuam na área ambiental e no combate ao crime organizado;

c) a revisão da legislação sobre o comércio do ouro e da forma de atuação do Banco Central na fiscalização deste ativo

d) a implementação de um programa estratégico de controle de pistas irregulares ou ilegais e do abastecimento de aeronaves na região amazônica.

É necessário rever e esclarecer quais são e quais os limites das atribuições das Forças Armadas na região amazônica, considerando que os patamares atualmente alcançados pelo crime organizado, em especial o narcotráfico, podem estar caracterizando um problema atinente à soberania do país, mas, simultaneamente, entendendo que o protagonismo na condução das políticas públicas de segurança na região cabe às forças policiais. Essas medidas são fundamentais para a (re)tomada do controle da região e, essencialmente para alçar a questão da criminalidade ambiental – e suas ramificações – a um lugar central na agenda das forças de segurança pública.

Governança e Capacidades Institucionais da **Segurança Pública na Amazônia**

Resumo executivo

Novembro de 2022

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA