



**INSTITUTO IGARAPÉ**  
a think and do tank



# **Lições aprendidas para aprimorar a governança da segurança na Amazônia**

# Sumário

<b>Introdução</b> .....	1
<b>Metodologia</b> .....	2
<b>Análise dos modelos de governança dos casos selecionados</b> .....	3
União Europeia (UE).....	4
Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) .....	9
Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).....	14
Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) .....	18
<b>Recomendações para o aprimoramento da governança de segurança na Amazônia...</b>	24
Recursos da estrutura de governança .....	24
Capacidades operacionais .....	25
Interação interna do modelo de governança....	26
Interação externa.....	27
Transparência e avaliação.....	28
<b>Notas de fim</b> .....	29

# Introdução

A Amazônia enfrenta desafios de segurança variados, que incluem desde problemas históricos, como altas taxas de homicídios, roubos, tráfico de drogas e violência contra a mulher, até novas ameaças à rica biodiversidade da região, como desmatamento, extração de madeira ilegal, mineração ilegal e grilagem de terras.<sup>1</sup> Considerando a complexidade desses problemas e a diversidade de atores envolvidos na busca por soluções, uma agenda de governança efetiva se torna urgente. Este trabalho visa preencher uma lacuna no debate sobre arranjos que possam aprimorar a coordenação entre as entidades responsáveis por identificar, prevenir e combater crimes ambientais na região amazônica.

Esta publicação tem como objetivo reunir insumos e discutir experiências práticas para contribuir com o aprimoramento da governança em segurança na região amazônica. Para isso, foram identificados os desafios específicos da governança para os temas de segurança na região, bem como os principais atributos que podem melhorar o desempenho das instituições nacionais e subnacionais no combate ao crime e às ilegalidades. Em seguida, analisamos diferentes casos de governança que se destacam em um ou mais desses atributos-chave, trazendo práticas e aprendizados relevantes para fortalecer a governança da segurança na Amazônia.

O conceito de governança adotado baseia-se no do Ministério Público Federal e é compreendido como “o conjunto de práticas, estruturas e processos implementados em uma organização, com o objetivo de estabelecer e fortalecer as bases para um bom funcionamento e tomada de decisões eficazes” (...) incluindo a definição clara de responsabilidades, a criação de mecanismos de prestação de contas, transparência nas operações e o estabelecimento de diretrizes éticas”.<sup>2</sup>

Considerando as características da região amazônica, os desafios para uma governança eficaz se consolidam nos seguintes pontos.

1. Pouca interlocução entre os atores responsáveis por questões de segurança e sobreposição de atribuições.
2. Fragmentação de iniciativas.
3. Dificuldade de mobilidade, dada a extensão e características do território.
4. Lacunas institucionais.
5. Dificuldade em coibir ações ilícitas localizadas.
6. Incompatibilidade entre as dinâmicas territoriais e a divisão político-administrativa atual.
7. Ordenamento territorial fragmentado, sujeito a diferentes regulamentações.
8. Inadequação de soluções únicas e generalizadas.

Para enfrentar os desafios acima mencionados, levantamos alguns atributos-chave necessários a um modelo de governança que ofereça respostas mais eficazes e eficientes. A seleção desses desafios e a combinação entre desafios e atributos foram realizadas em duas etapas. Primeiro, partimos de um diagnóstico baseado em trabalhos anteriores, que apontaram déficits de governança e falhas estruturais no sistema de combate à criminalidade ambiental organizada na Amazônia.<sup>3</sup> Identificamos um ecossistema complexo, onde crimes e ilegalidades ambientais e não-ambientais se entrelaçam, promovendo a destruição da floresta e afetando negativamente a vida das populações amazônicas. Esse cenário também dificulta a coordenação de estratégias de inteligência, a capacidade de dissuasão e a responsabilização dos atores envolvidos nos ilícitos.

Diante desse contexto, em que a região se vê refém das alianças e conflitos inerentes à dinâmica do crime organizado e de suas intersecções e trocas com crimes ambientais, analisamos alternativas para o aprimoramento das capacidades estatais (ou institucionais).<sup>4</sup> Os atributos identificados visam responder aos desafios de forma a mitigá-los e, na medida do possível, superá-los. Esses atributos são:

- I. Coordenação estruturada de múltiplos atores (para enfrentar os desafios 1, 2 e 7)
- II. Manutenção de subestruturas de monitoramento das ações (desafios 3, 4 e 5)
- III. Adaptabilidade para implementar ações que alcancem áreas dispersas e remotas (desafios 3 e 4)
- IV. Customização de iniciativas às particularidades locais (desafios 6 e 8)

Após esta introdução, que expõe os desafios e atributos que orientaram o estudo, o restante da publicação é organizada em três seções. A segunda seção detalha a metodologia de seleção dos casos, enquanto a terceira aprofunda-se na análise. Na quarta seção, são apresentadas recomendações para o aprimoramento da governança da segurança na Amazônia, que podem ser implementadas em diferentes níveis – local, nos municípios; subnacional, nos estados; e regional – para enfrentar os desafios transfronteiriços dos ilícitos e da insegurança.

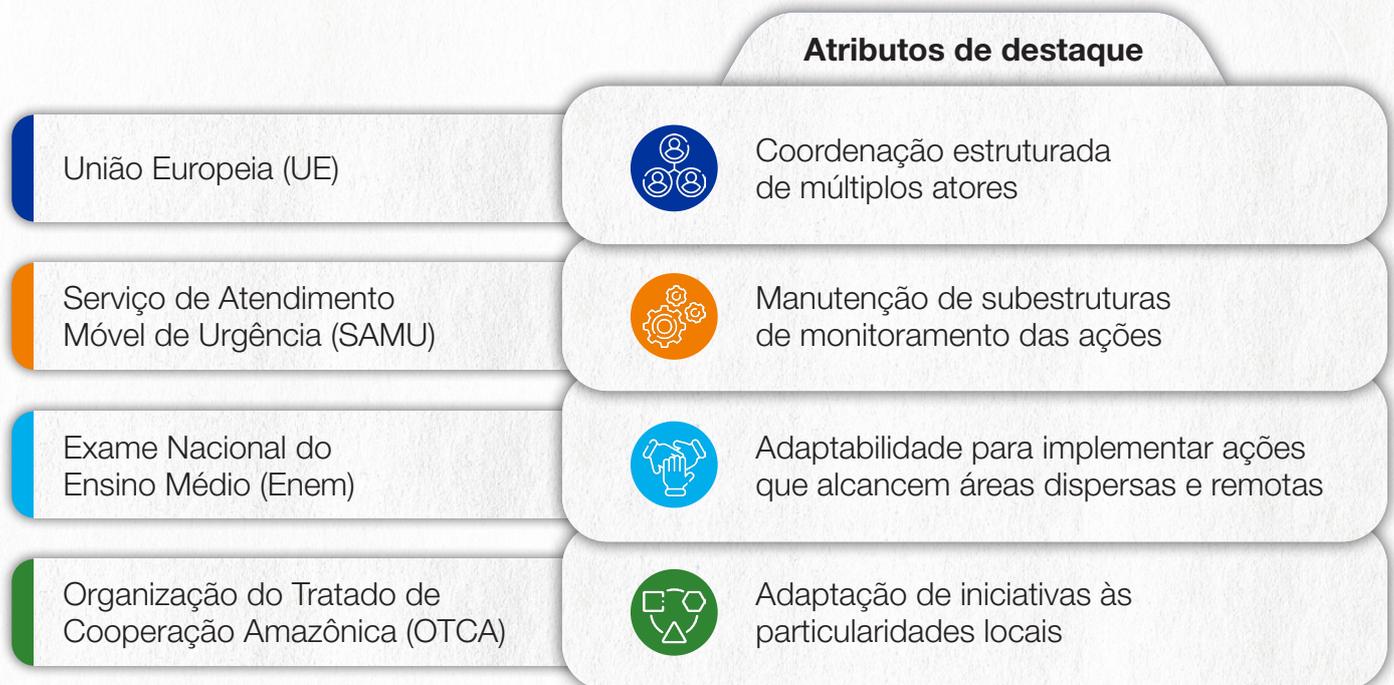
## Metodologia

Esta publicação baseia-se na análise de casos brasileiros e internacionais que apresentam um ou mais dos atributos mencionados essenciais para um modelo eficaz de governança da segurança na Amazônia. Os critérios de seleção incluíram: a) um arranjo institucional que articula governos centrais e subnacionais; b) robustez e continuidade ao longo do tempo; c) uma reputação positiva conforme a avaliação nas fontes acessadas; e d) a participação de entidades governamentais e não-governamentais de diferentes setores e esferas.

Para garantir representatividade na seleção dos casos, foram incluídas iniciativas brasileiras e estrangeiras, ao menos um caso relacionado à região amazônica e experiências de diferentes setores de políticas públicas, como saúde e educação. A diversidade das experiências escolhidas teve como objetivo refletir o contexto no qual as recomendações deste estudo serão aplicadas. Optamos por priorizar casos com disponibilidade de dados e fontes confiáveis (documentos oficiais e literatura acadêmica). Excluímos aqueles que, segundo as fontes consultadas, mostraram-se pouco eficazes em abordar elementos desafiadores característicos do contexto amazônico, como a complexidade das dinâmicas territoriais ou a coordenação de múltiplos atores. Esse filtro permitiu selecionar casos com algum dos atributos essenciais para enfrentar esses desafios.

Para cada caso apresentado nesta publicação, foram analisadas as **capacidades técnico-administrativas** (como a presença de burocracias competentes e bem estruturadas, capazes de coordenar ações de forma eficiente) e as **capacidades político-relacionais** (como a articulação de múltiplos atores, a construção de consensos mínimos e a formação de coalizões de apoio aos planos, associadas à legitimidade, aprendizagem e inovação), conforme proposto por Pires & Gomide (2016).<sup>5</sup>

Além disso, os casos foram avaliados nas dimensões de governança vertical (relacionada à organização territorial e atos normativos) e horizontal (interação com diferentes atores estatais e não estatais). As estruturas de relação dos casos foram examinadas com base em duas matrizes: hierárquica (marcada pela imposição) e em rede (marcada pela interdependência e reciprocidade).<sup>6</sup> Abaixo, apresentamos uma síntese dos casos escolhidos e de seus respectivos atributos:



## Análise dos modelos de governança dos casos selecionados

Foram analisados os modelos de governança dos casos para compreender as estruturas internas e externas que possibilitam o desenvolvimento dos quatro atributos destacados neste estudo. Foram identificados pontos-chave desses modelos de governança – incluindo cadeias de decisão, processos de interação, métodos de avaliação de resultados e formas de financiamento, entre outros. Esses pontos evidenciam o tipo de governança empregado e o que contribui para sua eficácia e eficiência no alcance dos objetivos propostos, sendo resumidos em quadros específicos para cada caso. A apresentação dos casos segue uma estrutura comum: inicia-se com uma breve descrição e exposição dos objetivos das iniciativas selecionadas, seguida pelo quadro que orientou a coleta de dados.

# União Europeia (UE)

Destaque: **Coordenação de múltiplos atores**

A União Europeia foi criada com o objetivo de promover estabilidade, relações pacíficas e prosperidade econômica entre os países europeus, visando a criação de um mercado único, a promoção de valores democráticos e direitos humanos, o fortalecimento da cooperação regional e o aumento da influência da Europa no cenário global.<sup>7</sup> A formalização da UE ocorreu com a assinatura do Tratado de Maastricht, em vigor em 1993, que estabeleceu as bases para uma futura moeda comum, para uma política externa e de segurança compartilhada, e para uma maior cooperação jurídica e em assuntos internos entre os países membros.

Em seguida, foi criado o mercado único, garantindo a livre circulação de cidadãos, bens, serviços e capital, além da implementação de centenas de leis em áreas como política tributária, regulamentações empresariais e qualificações profissionais, alinhadas às aberturas de fronteiras. Desde então, a União Europeia tem expandido e diversificado seu escopo de atuação, atualmente abrangendo 27 países e apoiando projetos dentro e entre seus estados-membros, assim como em cooperação com blocos e países fora da UE. Para garantir a aplicação das diretrizes da UE nos países-membros e em suas unidades subnacionais, foi necessário criar e fortalecer estruturas locais capazes de acompanhar e implementar essas políticas de forma contínua.

O caso da União Europeia se destaca pela capacidade de **coordenar múltiplos atores**, tendo desenvolvido uma estrutura para alinhar as demandas de seus países-membros, instituições supranacionais, sociedade civil e parceiros internacionais. A governança da UE é marcada por uma estrutura institucional robusta, que possibilita a participação de diversos atores nos processos de tomada de decisão. Essa estrutura foi desenhada para coordenar as diferentes demandas e orientações de atores-chave.

O Parlamento e o Conselho muitas vezes têm visões distintas sobre políticas econômicas e sociais, enquanto a Comissão Europeia precisa assegurar que as propostas legislativas sejam viáveis e alinhadas com os objetivos de longo prazo da UE. A articulação desses atores e a coordenação de suas demandas ocorrem por meio de mecanismos formais e informais, com a Comissão Europeia frequentemente atuando como mediadora e propondo compromissos que atendam a todas as partes. A UE conta com uma estrutura de reuniões entre representantes do Parlamento, do Conselho e da Comissão para resolver divergências e agilizar a obtenção de acordos legislativos.

Além desses processos, a UE realiza consultas públicas e diálogos com atores da sociedade civil e parceiros internacionais, o que permite integrar uma ampla gama de interesses e preocupações em suas políticas. A política de coesão, por exemplo, é um dos instrumentos pelos quais a UE garante que diferentes regiões e setores tenham suas demandas atendidas, financiando projetos que promovam o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre todos os membros. Essas estruturas e processos permitem que a UE gerencie a complexidade de suas operações e a diversidade de atores envolvidos, assegurando que suas políticas sejam implementadas de forma coordenada, e que as múltiplas demandas sejam consideradas e harmonizadas.

## União Europeia (UE)



**Ano de implementação:**

1993

**Temporária ou permanente?**

Permanente

**Composição:**<sup>8</sup>

A Comissão Europeia é composta por um comissário representante de cada país-membro. O Parlamento Europeu é formado por membros eleitos diretamente. O Conselho de Ministros é constituído por ministros dos governos nacionais de cada país da UE, conforme o tema em discussão. O Conselho da União Europeia é composto pelos representantes dos governos nacionais. O Conselho Europeu reúne os Chefes de Estado dos países-membros, junto ao Presidente do Conselho Europeu e ao Presidente da Comissão Europeia. O Tribunal de Justiça da UE conta com um juiz de cada país-membro. O Banco Central Europeu (BCE) é composto pelos presidentes dos bancos centrais nacionais dos 20 países da zona do euro, além do Presidente do BCE.<sup>9</sup> Por fim, o Tribunal de Contas Europeu conta com um representante de cada país-membro, nomeado pelo Conselho da UE.

**Processo horizontal ou hierárquico?**<sup>10</sup>

O processo legislativo da EU é, em geral, hierárquico, mas também envolve colaborações.<sup>11</sup> Além do processo legislativo ordinário, existem procedimentos especiais em que o Parlamento Europeu ou o Conselho desempenham papéis predominantes, dependendo do tipo de legislação ou acordo em discussão. Esses procedimentos incluem os de consentimento e consulta, onde o Parlamento pode ter a última palavra ou ser consultado sem possuir poder de veto. Essas abordagens garantem que as leis da UE sejam elaboradas e aprovadas de forma colaborativa, levando em consideração uma ampla gama de opiniões e interesses dos cidadãos, governos nacionais e da própria UE.

**Quem lidera e como?**<sup>12</sup>

A Comissão Europeia<sup>13</sup> é responsável pela proposição de leis e é composta por um representante de cada país-membro, além de um Presidente nomeado pelo Conselho Europeu e eleito pelo Parlamento Europeu. Ela também administra o orçamento da União Europeia e a representa em negociações internacionais, atuando como guardião dos tratados e monitorando o cumprimento das leis pelos países-membros.

## União Europeia (UE)



### Funcionamento interno:

Toda ação da UE baseia-se em tratados que foram acordados de forma voluntária e democrática pelos países-membros. Esses tratados estabelecem os objetivos da UE, as regras de funcionamento de suas instituições e a relação entre a UE e os países-membros. O orçamento da UE é definido anualmente e especifica como os recursos serão alocados entre diversas políticas e programas. A gestão financeira é supervisionada pelo Tribunal de Contas Europeu, garantindo transparência e eficiência.

### Interação externa (capacidade relacional):

Relações externas relevantes são estabelecidas por meio de iniciativas como o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) e a iniciativa Desenvolvimento Local Liderado pela Comunidade (CLLD - Community Led Local Development),<sup>14</sup> que promovem a participação das comunidades no desenvolvimento de suas áreas, por meio de parcerias entre entidades públicas e privadas locais, com foco nas prioridades do território. Além disso, a Conferência sobre o Futuro da Europa envolve cidadãos e organizações da sociedade civil em discussões sobre as direções futuras da UE e na formulação de políticas que abordam temas como mudança climática, saúde, economia e valores democráticos.<sup>15</sup> Um exemplo disso é o Pacote de Energia Limpa da UE, que inclui as Comunidades de Energia, entidades legais que permitem a cidadãos, pequenas empresas e autoridades locais produzir, gerenciar e consumir sua própria energia, estimulando cidadãos a impulsionar a transição energética.<sup>16</sup>

### Modalidade de financiamento: por projeto, orçamento externo, por contribuições das partes, etc.<sup>17</sup>

O financiamento da UE<sup>18</sup> provém de três principais fontes: (i) contribuições dos países-membros com base em seu Produto Interno Bruto (PIB); (ii) receitas da UE oriundas de tarifas sobre importações de países não pertencentes à UE; (iii) receitas menores, como multas aplicadas a empresas por violações das leis de concorrência da UE. A gestão dos fundos ocorre de três maneiras principais: (i) gestão compartilhada, na qual a Comissão Europeia e as autoridades nacionais dos países-membros coadministram os fundos, sendo essa a forma mais usada na maior parte dos financiamentos da UE, como os fundos de coesão e os fundos agrícolas; (ii) gestão direta, em que a Comissão Europeia administra os fundos diretamente, desde o lançamento de chamadas para propostas até a assinatura de acordos de subvenção e o monitoramento dos projetos (como nos programas de pesquisa, incluindo o Horizon Europe);<sup>19</sup> e (iii) gestão indireta, onde organizações parceiras nacionais ou internacionais gerenciam os fundos, modelo mais adotado para situações de ajuda humanitária e desenvolvimento internacional.

## União Europeia (UE)



### Como é a capacidade de execução em campo?

A UE depende fortemente do canal intergovernamental para promover a boa governança em suas três frentes-chave: Desenvolvimento, Ampliação e Vizinhança. O Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (EIDHR) e, em certa medida, os *White Papers* (documentos com propostas de ação), fornecem um canal transnacional que aumenta a eficácia da agenda de reformas da UE. Este canal transnacional é particularmente importante: a) na política de desenvolvimento da UE, onde há escassez de parceiros estatais confiáveis; b) na política de ampliação ou de acesso da UE, onde as sociedades são altamente fragmentadas e divididas; e c) na política de vizinhança da UE, onde a sociedade civil precisa ser capacitada para ajudar a implementar reformas que visem fortalecer a eficácia das instituições públicas.

### Métricas de execução e resultados:

A execução e os resultados de projetos da União Europeia são mensurados por meio de um sistema abrangente<sup>20</sup> que inclui: (i) o Quadro de Resultados Global Europa, um sistema de monitoramento do progresso na cooperação internacional e no desenvolvimento nos países onde os projetos são implementados, usando dados de fontes internacionais e relatórios anuais agregados;<sup>21</sup> (ii) indicadores quantitativos e qualitativos,<sup>22</sup> além de fichas metodológicas para orientar a coleta de dados; (iii) relatórios e publicações, como os da agência de estatísticas da UE, a Eurostat,<sup>23</sup> sobre o progresso da UE em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); e (iv) avaliações e auditorias externas realizadas por órgãos independentes, visando assegurar transparência e neutralidade.

## União Europeia (UE)



### Principais lições aprendidas:

- 1. Considerar a subsidiariedade:**<sup>24</sup> As esferas sociais mais próximas do cidadão devem ser apoiadas pelas esferas mais distantes, e não substituídas. A intervenção da UE deve ocorrer apenas quando ações não possam ser realizadas de forma eficaz em níveis local, nacional ou regional.
- 2. Considerar a proporcionalidade:**<sup>25</sup> As ações da UE devem ser limitadas ao necessário para alcançar os objetivos dos tratados, respeitando a soberania dos países-membros e buscando uma integração eficiente.
- 3. Incentivar a abertura e a transferência do processo decisório:** É fundamental incluir consultas públicas e fomentar o envolvimento de diversas partes interessadas nos processos de decisão, como exemplificado pela Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE), que permite aos cidadãos europeus propor novas legislações.<sup>26</sup>
- 4. Manter flexibilidade para acomodar particularidades:** Flexibilizar algumas medidas é importante para abarcar a diversidade dos países-membros, como demonstrado pelas exceções à moeda única concedidas a países como Dinamarca, Polônia e Reino Unido, assim como isenções ao Tratado de Schengen<sup>27</sup> de livre circulação de pessoas, e a padrões de políticas sociais e trabalhistas concedidas ao Reino Unido, etc.
- 5. Permitir cooperações diferenciadas entre os países-membros da UE:**<sup>28</sup> Autorizar que grupos de países-membros avancem em certas áreas sem exigir a participação de todos é importante para facilitar a integração em ritmo variável.
- 6. Reduzir disparidades internas:** Projetos para promover coesão e desenvolvimento regional são fundamentais para reduzir disparidades entre as regiões mais e menos desenvolvidas da UE, buscando uma integração mais equilibrada.
- 7. Estimular a solidariedade durante crises:** A solidariedade entre países-membros, manifestada por meio de apoios e concessões em situações críticas, como a crise financeira de 2008 e a pandemia de Covid-19, permitiu uma resposta conjunta da UE a essas crises e contribuiu para a resiliência do bloco.<sup>29</sup>
- 8. Promover e reforçar valores fundamentais comuns aos membros:** A UE enfatiza continuamente a necessidade de que todos os países-membros respeitem os princípios do Estado de Direito, incluindo a independência do judiciário e os direitos fundamentais. Para monitorar e promover esses valores, a UE criou mecanismos, como a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o Relatório Anual sobre o Estado de Direito.
- 9. Coordenar as finanças:** Organismos como o Mecanismo Único de Supervisão e o Mecanismo Único de Resolução (MUR) fortalecem o monitoramento orçamentário e a resposta a crises financeiras.

# Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)

Destaque: **Manutenção de sub-estruturas de monitoramento das ações**

O Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) no Brasil foi o primeiro serviço criado pelo Plano Nacional de Atenção às Urgências do Governo Federal em 2003. Essa política foi formulada com o objetivo de melhorar o atendimento de saúde por meio da intervenção precoce e da prestação de socorro em residências, locais de trabalho e vias públicas, visando reduzir a mortalidade e minimizar sequelas. O SAMU opera em uma estrutura tripartite de governo federal, estadual e municipal, caracterizando-se como um esforço interfederativo, onde esses três níveis estão envolvidos na formulação, implementação e em todo o ciclo da política pública. A equipe de atendimento é composta por condutores de ambulância, técnicos de enfermagem, enfermeiros e médicos, todos capacitados em diversas áreas de urgência.

O SAMU se destaca pela capacidade de **integrar diversos serviços de saúde, segurança pública e comunidades locais** em um sistema coeso, proporcionando atendimento a situações críticas de maneira razoavelmente rápida e eficiente. Tanto o aplicativo do SAMU quanto o telefone 192 conectam saúde e segurança pública em situações de urgência, como acidentes e eventos de violência. Integrado à Rede de Atenção às Urgências, o SAMU mobiliza equipes especializadas que chegam ao local da ocorrência para fornecer atendimento médico, estabilizar o paciente e, se necessário, transportá-lo para uma unidade hospitalar adequada.

Em casos de acidentes graves ou situações envolvendo violência, como brigas ou agressões, o SAMU aciona as forças de segurança pública relevantes para garantir um ambiente seguro para os profissionais que prestam o atendimento quanto para as vítimas. A articulação com a segurança pública também se reflete na regulação de emergências, onde a Central de Regulação das Urgências do SAMU coordena o envio de ambulâncias e profissionais de saúde conforme a gravidade do caso e as demandas de segurança que a situação exige.

Com a centralização das chamadas de emergência, a capacitação contínua dos profissionais e a tecnologia avançada para monitoramento e despacho de ambulâncias, o SAMU conseguiu construir uma coordenação notável entre os atores-chave e as iniciativas, considerando a complexidade do serviço. Essa articulação estruturada e a colaboração entre diferentes setores são pilares fundamentais do SAMU, permitindo uma resposta eficaz a emergências, mesmo em áreas desafiadoras.

**Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)****Ano de implementação:**

2003

**Temporário ou permanente?**

Permanente

**Composição:**

Composto por uma central de regulação médica que inclui médicos reguladores, telefonistas e rádio-operadores, o SAMU conta ainda com equipes de socorristas formadas por motoristas de ambulâncias, técnicos de enfermagem e médicos, além de centrais de comunicação e parcerias com hospitais, Corpo de Bombeiros e Polícia Militar.

**Cadeia de decisão:**

O Ministério da Saúde define as diretrizes e normas técnicas, e aloca os recursos financeiros e materiais para estados e municípios executarem o serviço. Os governos estaduais são responsáveis por coordenar e supervisionar a execução do serviço em suas regiões, garantindo que os protocolos estabelecidos sejam seguidos e adaptados conforme as necessidades locais. As secretarias municipais de saúde organizam o atendimento móvel de urgência, mobilizando equipes de profissionais capacitados e integrando o SAMU com a rede hospitalar local. Além disso, a articulação com as polícias, corpo de bombeiros e defesa civil é essencial para a resposta rápida e eficiente em situações de emergência. A comunicação e a coordenação entre essas entidades são realizadas principalmente por meio das Centrais de Regulação das Urgências, que são responsáveis por receber as chamadas de emergência via número 192, por avaliar a gravidade da situação, e por acionar os recursos necessários, incluindo equipes de segurança pública. Ao identificar a necessidade de apoio de polícia, bombeiros ou defesa civil, a equipe do SAMU nas centrais faz a solicitação através de canais diretos de comunicação com rádios integrados e sistemas informatizados compartilhados, que possibilitam uma resposta ágil e precisa. A cadeia de decisão é rápida e envolve a constante troca de informações entre as equipes em campo e as centrais de regulação, permitindo que as ações sejam decididas de forma colaborativa e agilizada.

**Processo horizontal ou hierárquico?**

O processo é hierárquico, com a maior autoridade no âmbito federal, que pode orientar um estado ou diretamente um município, dependendo da legislação municipal e estadual e das particularidades operacionais de cada localidade.

## Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)



### Quem lidera e como?

O Ministério da Saúde é responsável por regulamentar, coordenar e fornecer orientações técnicas e recursos materiais.

### Funcionamento interno (capacidades técnico-administrativas):

O SAMU estabelece parcerias com hospitais, unidades de pronto atendimento (UPAs), Corpo de Bombeiros e outras instituições de saúde e segurança pública, visando uma gestão integrada e eficiente das emergências médicas, do atendimento pré-hospitalar à transferência e tratamento no hospital. Os detalhes desse modelo de governança variam de acordo com a legislação estadual e municipal, bem como com as características operacionais de cada localidade. Algumas parcerias são formalizadas por meio de protocolos de cooperação que definem as responsabilidades e os fluxos de trabalho, incluindo reuniões com as entidades parceiras para definir métricas de avaliação de qualidade, monitoramento de ações e discussão de eventuais adaptações para melhorias.

### Interação externa (capacidade relacional):

Há um engajamento externo por meio de campanhas educativas<sup>30</sup> em escolas, empresas e eventos comunitários para ensinar a população a importância do serviço, como acioná-lo corretamente e quais situações de emergência justificam a chamada ao SAMU. Alguns serviços, como projeto SAMU Cidadão, oferecem suporte de saúde em áreas de difícil acesso ou com maior índice de ocorrências médicas, além de atuar em parceria com associações comunitárias em casos de desastres naturais que demandam uma ação inicial coordenada para minimizar os riscos. O SAMU participa de conselhos e fóruns de saúde municipais e estaduais, onde se discutem as necessidades da comunidade e se buscam formas de melhorar os serviços prestados. Além disso, são oferecidos treinamentos de primeiros socorros<sup>31</sup> para membros da comunidade, capacitando-os a agir em situações de emergência até a chegada da equipe do SAMU.

## Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)



### Modalidade de financiamento: por projeto, orçamento externo, por contribuições das partes, etc.

No nível federal, o Ministério da Saúde é o principal responsável pela coordenação e regulamentação do SAMU, definindo as diretrizes e normas técnicas para o serviço em todo o país, além de alocar recursos financeiros e materiais para os estados e municípios. As despesas de custeio são divididas entre União (50%), Estados (no mínimo 25%) e Municípios (no máximo 25%). A parcela da União é repassada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos Fundos de Saúde dos Estados ou Municípios que administram o SAMU 192. Os municípios localizados na Amazônia Legal têm o direito a um acréscimo de 30% sobre o valor base, devido às peculiaridades geográficas e socioeconômicas da região.<sup>32</sup>

### Capacidade de execução em campo:

O SAMU 192 regula os atendimentos de urgência por meio do telefone 192, realiza atendimentos móveis e transfere pacientes para hospitais. No nível subnacional, cada estado possui uma Central de Regulação das Urgências (CRU), responsável pela atuação do SAMU, coordenando as atividades das unidades móveis de atendimento, regulando as chamadas de emergência e supervisionando a distribuição dos recursos naquele estado. No nível municipal, as prefeituras são responsáveis por operar e gerenciar as unidades de atendimento móvel em suas áreas de jurisdição, cuidando também da contratação de profissionais, manutenção das ambulâncias e qualidade dos serviços prestados à população. As bases descentralizadas permitem que a CRU desloque uma unidade móvel de forma mais rápida para atender a uma chamada, o que é particularmente relevante no contexto amazônico, que exige um tempo de resposta de qualidade e uma gestão racional dos recursos em municípios de grande extensão territorial e/ou baixa densidade demográfica.<sup>33</sup>

### Métricas de execução e resultados:

Os resultados são mensurados por meio de auditorias e inspeções realizadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DenaSUS), e por um sistema informatizado de regulação que monitora em tempo real o desempenho do SAMU nas diversas regiões, coletando dados dessa performance para avaliação e indicações de melhorias posteriormente. Pesquisas de satisfação e feedback dos usuários também são utilizados para avaliar a qualidade do atendimento prestado. Os principais indicadores de desempenho incluem: tempo de resposta entre o recebimento da chamada de emergência e a chegada da ambulância; número de atendimentos realizados; quantidade de chamadas atendidas e intervenções realizadas, classificadas por tipo de ocorrência; e taxa de resolutividade pré-hospitalar (percentual de casos resolvidos no local, sem a necessidade de encaminhamento hospitalar).<sup>34</sup>



### Principais lições aprendidas:

- 1. Estreitar a integração com outros serviços do setor:** A coordenação eficiente com hospitais e postos de saúde é crucial para garantir a continuidade do atendimento e a transferência rápida e segura dos pacientes.
- 2. Manter centros de regulação que auxiliem na triagem de casos e gestão dos chamados:** Esses centros são importantes para direcionar recursos de maneira eficiente e rápida.
- 3. Investir em formação contínua dos profissionais envolvidos:** Treinamentos regulares de socorristas, enfermeiros e médicos em técnicas de suporte à vida, atendimento a traumas e outras emergências médicas são fundamentais.
- 4. Realizar simulações e exercícios práticos:** Essas atividades ajudam a preparar as equipes para responder de maneira eficaz e coordenada em situações reais.
- 5. Monitorar a adequação da infraestrutura:** A distribuição de equipamentos de qualidade e sua constante manutenção técnica são essenciais.
- 6. Utilizar tecnologias de comunicação:** Sistemas de comunicação modernos e eficientes permitem respostas mais rápidas e uma melhor integração entre as equipes.
- 7. Utilizar e manter sistemas de informação integrados:** Sistemas de gestão de dados integrados<sup>35</sup> facilitam a análise de dados e a tomada de decisões baseadas em evidências.
- 8. Fomentar a participação e sensibilização comunitárias:** Campanhas de educação pública sobre quando e como usar o SAMU ajudam a reduzir o número de chamadas não emergenciais, garantindo que os recursos estejam disponíveis para quem realmente precisa. O envolvimento da comunidade na resposta às emergências costuma aumentar a eficiência do atendimento.

# Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)

Destaque: **Adaptabilidade a aplicações dispersas e remotas**

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) é uma avaliação de admissão para a educação superior, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação (MEC) do Brasil. Criado em 1998 durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Enem tinha, inicialmente, o objetivo de avaliar a qualidade do ensino médio no país. A partir de 2004, com a sanção da lei do Programa Universidade para Todos (ProUni) pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os resultados do Enem passaram a ser utilizados como parte do processo seletivo para ingresso nas universidades públicas brasileiras. Em janeiro de 2010, o MEC implementou o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), permitindo que os candidatos se inscrevessem em instituições públicas de ensino superior com base nas suas notas do Enem.

A **adaptabilidade do Enem a aplicações dispersas e remotas** se destaca pela impressionante capacidade de realização em uma vasta rede de locais de prova, distribuídos por 1.753 municípios.<sup>36</sup> A logística envolvida, que abrange regiões de difícil acesso, garante que candidatos de todo o país possam participar. Isso requer um planejamento minucioso do transporte seguro das provas e a coordenação de milhares de aplicadores, assegurando a integridade e a segurança do exame em todos os pontos de aplicação. Somente em 2023, por exemplo, foram impressas, armazenadas e transportadas provas para 3,9 milhões de inscritos em todas as regiões do Brasil, incluindo municípios distantes dos grandes centros, com dificuldades de transporte e infraestrutura.<sup>37</sup> A edição de 2023 contou com mais de 9 mil locais de prova, 10.086 coordenações, cerca de 132 mil salas, 1.763 coordenadores municipais e 13.000 assistentes locais.<sup>38</sup>

## Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)



### Ano de implementação:

1998

### Temporário ou permanente?

Inicialmente temporário, o exame se desenvolveu e consolidou como uma iniciativa permanente.

### Composição:

Envolve diversas instituições, como o Ministério da Educação (MEC), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, as escolas de ensino médio públicas e privadas, além das instituições de ensino superior.

### Processo horizontal ou hierárquico?

O processo é predominantemente horizontal. O MEC é responsável por definir as diretrizes, enquanto o Inep, órgão vinculado ao MEC, coordena as operações. Os setores, comissões e consórcios do Inep atuam de forma integrada.

### Quem lidera e como?

A coordenação geral do Enem envolve duas principais entidades: o Ministério da Educação, responsável pelos conteúdos e diretrizes (incluindo calendário, critérios de avaliação e estrutura da prova), além da supervisão e execução do exame (incluindo a integridade do processo); e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão vinculado ao MEC, encarregado do planejamento, organização, aplicação e avaliação do exame. O Inep elabora as provas, contrata as empresas responsáveis pela logística de aplicação, realiza a correção e divulga os resultados aos participantes e instituições de ensino superior.

### Funcionamento interno:

A Comissão Técnica Nacional do Enem, composta por especialistas em educação, representantes de universidades e sociedade civil, assessora o Inep na definição dos parâmetros técnicos e pedagógicos do exame, contribuindo para sua constante melhoria e atualização.

## Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)


**Interação externa (capacidade relacional)?:**

O Inep também realiza pesquisas de opinião com os estudantes inscritos no Enem para entender suas percepções sobre a preparação para a prova, as expectativas em relação ao acesso à educação superior e os desafios logísticos enfrentados, como o deslocamento até o local de prova. Essas informações são utilizadas para aprimorar as edições futuras. Além disso, a Rede Nacional de Certificadores (RNC) abre inscrições para servidores públicos e docentes das redes públicas de ensino, que atuam como certificadores voluntários, assegurando a correta aplicação do exame e a integridade do processo. Para promover transparência e confiança com os participantes, o Inep publica a Cartilha do Participante, que explica a composição da prova, os critérios de correção e fornece exemplos de redações que receberam pontuação máxima, construindo credibilidade junto a esse público.

**Modelo de financiamento: por projeto, orçamento externo, contribuições das partes, etc.<sup>39</sup>**

O financiamento do Enem provém do orçamento próprio do MEC, gerido pelo Inep. As taxas de inscrição dos candidatos não isentos contribuem parcialmente, ajudando a cobrir custos de impressão das provas, logística de distribuição, segurança e pagamento dos aplicadores.

**Capacidade de execução em campo:**

Em geral, a execução em campo é bem-sucedida, com problemas pontuais registrados em algumas edições, especialmente relacionados ao vazamento de fotos da prova, realizado por aplicadores, que foram identificados e punidos. Esses incidentes<sup>40</sup> levaram a um reforço nas medidas de segurança da aplicação,<sup>41</sup> contando com a colaboração de diversos parceiros, como secretarias estaduais e municipais de educação, universidades públicas e privadas, instituições de ensino médio e empresas de logística e avaliação educacional contratadas para a distribuição, aplicação e correção das provas.

**Métricas de execução e resultados:<sup>42</sup>**

Após a aplicação das provas, são coletados dados detalhados dos participantes e do processo, incluindo número de inscritos, taxas de presença e ausência, além de registros de eliminações por diversos motivos. As notas em cada área de conhecimento e na redação são calculadas, considerando a distribuição das proficiências máximas, mínimas e médias. Esses dados são agregados para fins estatísticos e para melhorar futuras edições do exame. O Inep publica relatórios abrangentes que analisam a distribuição e aplicação das provas, bem como os resultados dos participantes, disponibilizando sinopses estatísticas e microdados. Esses relatórios ajudam a identificar tendências e áreas para melhorias, funcionando como uma ferramenta de transparência e prestação de contas.



### Principais lições aprendidas:

- 1. Investir em planejamento e logística qualificados:** Uma operação de grande escala requer aprimoramento contínuo nos processos de distribuição.
- 2. Reforçar a segurança na aplicação do exame:** Incidentes de vazamento de provas ressaltaram a importância de protocolos de segurança rigorosos para evitar fraudes e garantir a credibilidade do exame.
- 3. Promover a inclusão social:** o foco em grupos vulneráveis levou o Enem a adotar a isenção de taxas para candidatos de baixa renda, aplicação em municípios remotos, e políticas de cotas para alunos de escolas públicas e minorias.
- 4. Ampliar a acessibilidade:** Garantir que o exame seja acessível a todos, incluindo candidatos com deficiência, é uma lição contínua. Isso inclui a disponibilização de provas em braille, intérpretes de libras, solicitação de salas com rampas para cadeirantes, etc.
- 5. Incorporar novas tecnologias:** A implementação do Enem Digital revelou a necessidade de infraestrutura tecnológica adequada e preparação dos candidatos, além de fortalecer o uso de plataformas online e aplicativos para a preparação dos alunos.

# Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

Destaque: **Customização de iniciativas a particularidades locais**

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) é uma entidade intergovernamental da área socioambiental, formalizada como organização em 1995 a partir do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) de 1978. É composta por oito países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. A OTCA<sup>43</sup> atua nas dimensões político-diplomática, estratégica e técnica, promovendo sinergias entre governos, organizações multilaterais, agências de cooperação, sociedade civil organizada, movimentos sociais, comunidade científica e setores produtivos.<sup>44</sup>

Com o objetivo de fomentar a cooperação internacional em sustentabilidade, a OTCA organiza fóruns regionais e temáticos, estabelece parcerias para projetos de desenvolvimento sustentável e desenvolve sistemas de informação ambiental e de capacitação educacional. Destaca-se pela **customização de suas iniciativas, adaptando-se às particularidades locais** como pilar central no planejamento de projetos.<sup>45</sup>

São realizados projetos em diversas áreas, conforme as especificidades identificadas em consultas públicas e parcerias com organizações de ampla experiência regional. Um exemplo de forte customização é o projeto de estações de controle de desmatamento que fornece dados sobre a cobertura florestal,<sup>46</sup> facilitando inspeções direcionadas contra indícios de desmatamento ilegal em fóruns internacionais.<sup>47</sup> Outro exemplo são os projetos de saúde transfronteiriça, que incluem consultas a associações indígenas e locais para embasar políticas de saúde nas fronteiras, em parceria com a Organização Pan-americana da Saúde (OPAS) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).<sup>48</sup>

A OTCA tem um grande potencial de governança para liderar uma ação coordenada e eficaz contra crimes ambientais na Amazônia, propondo regulações e mecanismos de controle unificados entre os países da região. Esse esforço visa evitar que divergências legais facilitem a legalização de recursos extraídos ilegalmente. A harmonização das normas de comércio, aliada à introdução de tecnologias avançadas de rastreamento, fiscalização e monitoramento pode reduzir as oportunidades para crimes de lavagem de dinheiro e ativos. Segurança pública e combate a crimes ambientais foram incorporados ao mandato da OTCA em novembro de 2023, depois da Cúpula Presidencial de agosto daquele ano ter destacado a importância do tema. Nesse contexto, a OTCA pode ter um impacto significativo ao promover o compartilhamento de informações, desenvolver políticas conjuntas e alinhar estratégias para operações de fiscalização nas fronteiras.

Para respeitar as especificidades de cada contexto, a OTCA adota uma abordagem descentralizada e inclusiva para desenvolver e implementar iniciativas. Isso inclui consultas com as comunidades, workshops abertos e parcerias com organizações locais e internacionais com ampla experiência no tema e na região.<sup>49</sup> Destacam-se projetos de monitoramento eletrônico para o comércio de espécies ameaçadas e o combate ao comércio ilegal de madeira, construídos com base nas particularidades dos países de implementação,<sup>50</sup> além do projeto de gestão florestal ecologicamente responsável e à conservação da biodiversidade.<sup>51</sup>

## Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)



### Ano de implementação:

1995

### Temporário ou permanente?

A OTCA é permanente; foi planejada para ser uma iniciativa de cooperação fixa e constante, sem uma data específica de conclusão.

### Composição:

A OTCA é composta pela Reunião de Ministros das Relações Exteriores (RMRE) dos países-membros (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela), que atua como instância suprema da organização. O Conselho de Cooperação Amazônica (CCA) é integrado por representantes diplomáticos de alto nível dos países membros. A Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR) é formada pelos representantes dos países membros credenciados ante a OTCA. As Comissões Nacionais Permanentes (CNPs) estão presentes em cada país membro. A organização conta também com uma Secretaria Permanente, sediada em Brasília, e Comissões Especiais criadas para tratar de temas específicos da região amazônica

### Processo horizontal ou hierarquizado?<sup>52</sup>

O processo combina elementos horizontais e hierárquicos. No âmbito das relações entre países membros, existe uma horizontalidade na tomada decisória, já que todos os Estados têm igual peso nas deliberações. Porém, a estrutura organizacional em si é hierarquizada, onde a instância máxima de decisão é responsável por definir as diretrizes básicas, avaliar as iniciativas e tomar decisões para alcançar os objetivos da organização. A OTCA conta com uma Secretaria Permanente em Brasília, que coordena a implementação das políticas e projetos aprovados pelos países-membros. O Conselho de Cooperação Amazônica (CCA), composto por representantes diplomáticos dos oito países, supervisiona a execução das iniciativas, enquanto a Comissão Nacional Permanente (CNP) assegura a aplicação das disposições do Tratado em cada país-membro. Em síntese, a responsabilidade normativa cabe à RMRE; a diretiva, ao CCA; a executiva, à Secretaria Permanente; a operativa, às Comissões Especiais; e o apoio operativo, às CNPs.

## Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)



O Conselho de Cooperação Amazônica (CCA) tem a função de garantir o cumprimento dos objetivos do Tratado e das decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores. O CCA é composto por representantes diplomáticos de alto nível dos países-membros do Tratado. A Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR), que é um órgão consultivo e auxiliar do CCA, é formada pelos representantes dos países-membros credenciados junto à OTCA. As Comissões Nacionais Permanentes (CNPs) executam as decisões das instâncias da Organização em cada um dos países-membros, atuando sob a orientação dos Ministérios das Relações Exteriores e coordenando as instituições responsáveis pelo desenvolvimento e cooperação na Amazônia em seus respectivos territórios.

### Quem lidera e como?

As instâncias de decisão são: (i) A Reunião de Ministros das Relações Exteriores (instância suprema); (ii) O Conselho de Cooperação Amazônica, composto por representantes diplomáticos de alto nível dos países signatários, que é responsável por assegurar o cumprimento dos objetivos do Tratado, supervisionar as decisões ministeriais, propor reuniões de Ministros, avaliar iniciativas e projetos, promovendo a cooperação e coordenação efetiva entre os países envolvidos na região amazônica; (iii) A Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica é composta pelos Chefes de Missão dos países signatários, indicados pelo país-sede da OTCA, que orienta as atividades de planejamento, programação e execução do orçamento; (iv) As Comissões Nacionais Permanentes coordenam as instituições encarregadas do desenvolvimento e cooperação; (v) As Comissões Especiais da Amazônia são voltadas para o estudo e proposição de soluções para os problemas da região, além da formulação de estratégias específicas.

## Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)



### Funcionamento interno:

Na estrutura geral da OTCA, o trabalho é pautado por reuniões periódicas da Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR), além de encontros do Conselho de Cooperação Amazônica (CCA) e reuniões com os Ministros das Relações Exteriores dos países-membros, que são convocadas conforme a necessidade. A OTCA também promove reuniões e intercâmbios de experiências com base em objetivos estabelecidos pelos governos nas diferentes áreas de atuação da organização. A reunião de Ministros de Relações Exteriores acontece a cada dois anos, com a possibilidade de reuniões extraordinárias mediante o apoio de pelo menos quatro países-membros. O CCA se reúne anualmente, podendo convocar reuniões extraordinárias com o apoio da maioria dos países-membros.<sup>53</sup>

Nos projetos da OTCA, as entidades implementadoras se reúnem para definir prioridades, objetivos e métodos de implementação e de avaliação, harmonizando as iniciativas. A OTCA também identifica fontes de financiamento e mobiliza recursos internacionais para apoiar os projetos futuros, promovendo a cooperação Sul-Sul e evitando a duplicidade de esforços entre os países.

### Interação externa (capacidade relacional):<sup>54</sup>

Além de suas relações com os governos dos países-membros, a OTCA colabora estreitamente com organismos multilaterais, agências de fomento e comunidades científicas. Entre os projetos mais relevantes da OTCA,<sup>55</sup> destacam-se aqueles que incluem consultas com as comunidades, caso do processo participativo para identificar e identificar problemas transfronteiriços. O Programa de Ações Estratégicas (PAE) de gestão integrada dos recursos hídricos da Bacia Amazônica, por exemplo, envolve associações comunitárias na implementação de protocolos regionais de monitoramento, fortalecendo as capacidades técnicas dos países-membros. Outro projeto de destaque é o Projeto Amazonas, que estabeleceu redes para monitoramento das águas superficiais e da qualidade da água, integrando a participação de comunidades locais na coleta e monitoramento de dados essenciais para a gestão de recursos hídricos. A OTCA também promove workshops nos países-membros para discutir e planejar ações estratégicas voltadas à gestão de recursos naturais, envolvendo especialistas e a sociedade civil.

## Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)



### Modelo de financiamento: por projeto, orçamento externo, contribuições das partes, etc.<sup>56</sup>

O financiamento é composto por contribuições dos países-membros e recursos específicos de projetos em parceria com organizações locais e internacionais. Entre as principais fontes de financiamento estão o Fundo Amazônia (BNDES), o Fundo Verde para o Clima (GCF) e o Fundo de Governadores para o Clima e Florestas.<sup>57</sup> A Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOR) é responsável por orientar as atividades de planejamento, programação e execução do orçamento da organização.

### Capacidade de execução em campo:

As ações com maior presença em campo incluem projetos de monitoramento de biodiversidade, gestão de recursos hídricos, combate às mudanças climáticas e saúde indígena, que envolvem a participação de diferentes países-membros conforme as necessidades de cada contexto. A eficácia dessas ações depende de uma coordenação contínua entre os países-membros e de um ambiente político que favoreça a cooperação multilateral. Para atender as especificidades locais, a OTCA adota uma abordagem descentralizada e inclusiva no desenvolvimento e implementação de suas iniciativas, realizando consultas com as comunidades, workshops abertos e parcerias com organizações locais e internacionais com vasta experiência de atuação.

### Métrica de execução e resultados.<sup>58</sup>

A avaliação dos impactos da atuação da OTCA, como um todo, inclui a análise de resultados em diversas áreas de atuação, como o aumento das iniciativas de cooperação regional, a análise de mapas de desmatamento na Amazônia e o fortalecimento do alinhamento dos países-membros em relação à preservação ambiental da região. No contexto da avaliação dos resultados, são realizados encontros técnicos para revisar a agenda estratégica regional e promover a troca de conhecimentos entre os países membros.

Quanto à avaliação dos projetos da OTCA, os resultados são mensurados por meio de um processo sistemático, que inclui monitoramento contínuo, indicadores de desempenho, visitas de campo, relatórios periódicos e consultas às comunidades impactadas. Além disso, auditorias externas e revisões de pares são realizadas para garantir transparência e prestação de contas no processo. Os resultados são divulgados em publicações acadêmicas e relatórios temáticos, promovendo o compartilhamento de conhecimento.



### Principais lições aprendidas:

- 1. Adaptar os planos ao ritmo imposto pelas particularidades da região:** As ações frequentemente precisam ser reformuladas e os planos ajustados para lidar com os desafios da região, como a falta de infraestrutura básica, dificuldade de acesso e limitações nos serviços disponíveis em grande parte da região amazônica. Essas flexibilizações incluem:
  - a. Ajustes nas metodologias de implementação; adequação na coleta de dados, utilizando tecnologias mais apropriadas às condições locais, como sensores remotos e monitoramento via satélite;
  - b. Formação de redes locais de monitoramento com ONGs e associações locais que possuam amplo conhecimento do território, para verificar se as ações são apropriadas às demandas locais;
  - c. Criação de novas parcerias com comunidades indígenas e populações tradicionais;
  - d. Ajustes nos cronogramas, com aumento de margens de tempo para ações esperadas;
  - e. Adaptação dos planos de ação para acomodar a falta de acesso à energia elétrica e comunicação estável em áreas remotas;
  - f. Uso de fontes de energia renováveis e soluções de comunicação de baixo custo.<sup>59</sup>
- 2. Atualizar os compromissos dos países-membros:** É fundamental manter o comprometimento dos países-membros e o engajamento dos atores necessários, mesmo em um contexto complexo, com interesses diversos dentro de cada país e entre os países. Apenas com a participação ativa dos países-membros, organizações internacionais e sociedade civil foi possível implementar soluções eficazes e sustentáveis no longo prazo na região.
- 3. Captar e estabilizar orçamentos de longo prazo:** Garantir financiamento adequado e sustentável, apesar das mudanças políticas constantes nos governos dos países-membros, é essencial para manter operações eficazes e duráveis, especialmente em um cenário de recursos limitados e prioridades concorrentes.

# Recomendações para o aprimoramento da governança de segurança na Amazônia

Alguns elementos-chave dos casos analisados podem ajudar a enfrentar os desafios de governança da segurança na Amazônia, como a fragmentação das iniciativas, a pouca interlocução entre atores relevantes e a incompatibilidade com soluções padronizadas. Um modelo de governança eficaz nesse contexto de incerteza e insegurança precisa englobar desde a coordenação de ações e atribuição de competências até o planejamento colaborativo de ações conjuntas e descentralizadas. Construir uma segurança efetiva na Amazônia requer uma abordagem que vá além da simples alocação policial, incorporando diagnósticos mais amplos dos problemas e a articulação de diversas frentes e atores em torno de uma instância comum ou compartilhada. Nesse sentido, com base nos elementos de governança dos casos examinados, seguem algumas recomendações para o contexto da segurança na Amazônia.

## Recursos da estrutura de governança

### ***Garantir orçamento e pessoal próprios com autonomia de alocações***

No que diz respeito aos recursos da estrutura de governança, recomenda-se a criação de instâncias com orçamento e pessoal próprios, além de autoridade para alocar os recursos de maneira autônoma. Isso é fundamental para aprimorar a governança da segurança na Amazônia, pois proporciona maior estabilidade, previsibilidade e autonomia na implementação de ações robustas. Exemplos dessa abordagem incluem:

-  Governança do Enem: Orçamento próprio, com previsão e entrada de recursos garantida pelo MEC, além de responsabilidades claras atribuídas aos entes envolvidos.
-  Governança do SAMU: Repasse garantido de recursos, com grande autonomia nas diversas instâncias, incluindo as bases descentralizadas, que podem alocar recursos para manutenção de equipamentos e contratações necessárias diretamente.

### ***Incrementar os recursos com fundos adicionais variados***

Além de assegurar um orçamento central, estável e sustentável, é importante contar com fontes adicionais de financiamento. Esses recursos permitem maior customização das ações, alocando fundos para necessidades específicas. Com previsibilidade financeira e processos de alocação ágeis e bem definidos, no contexto amazônico seria possível planejar ações mais robustas, manter iniciativas bem-sucedidas e garantir que os implementadores possam utilizar recursos de maneira rápida e simplificada. Uma estrutura de monitoramento orçamentário adaptável a crises também seria crucial no contexto de segurança amazônica, antecipando crises financeiras e permitindo resposta ágil e flexível quando houver necessidade de realocação de recursos. Exemplos incluem:

-  Recursos adicionais da OTCA, como o Fundo Amazônia, Fundo do Clima e fundos do BID, entre outros.
-  Fundos específicos da União Europeia para emergências e crises, incluindo ação humanitária e redução de desastres naturais .

## **Capacidades operacionais**

### ***Investir em capacitação de profissionais e aprimoramento de equipamentos***

No que diz respeito às capacidades operacionais dentro da estrutura de governança, é recomendado alocar profissionais qualificados e investir em seu aprimoramento, bem como fornecer os recursos técnicos e garantir sua manutenção. Pessoal capacitado e com devidos recursos técnicos são elementos cruciais para que ações de segurança na Amazônia possam responder às demandas desse contexto de forma estratégica, preparada, adaptada e rápida. Exemplos interessantes ocorrem:

-  No Enem de recursos humanos especializados para o desenho da prova, que requer alta qualificação, bem como para a aplicação do exame, que requer protocolos específicos.
-  O investimento contínuo do SAMU em profissionais de saúde, transporte, comunicação e logística contribui significativamente para a eficiência da distribuição dos serviços. Isso demonstra que os chamados “burocratas de rua” (atores que atuam fora de gabinetes formais de governo) têm um grande potencial para personalizar um serviço que requer adaptações.

## Interação interna do modelo de governança

### ***Criar fluxos de relações personalizados para alinhamento estratégico, feedback e avaliações***

É fundamental estabelecer fluxos de reuniões estratégicas para o alinhamento de objetivos e causas comuns, o planejamento conjunto, e a definição de atribuições e colaborações. Além disso, são necessárias reuniões regulares para troca de informações, feedback, definições de métodos e discussões sobre possíveis adaptações e melhorias no desenho de políticas, programas ou serviços. Esses elementos contribuem para um alinhamento interno mais eficaz das entidades envolvidas na segurança da Amazônia, promovendo o engajamento institucional, coesão com valores e princípios organizacionais comuns, e a otimização de esforços para evitar a duplicidade de atividades. Exemplos dessa abordagem incluem:

-  O ciclo contínuo de feedback do Enem, que identifica lições aprendidas para serem incorporadas em edições seguintes
-  A interação do SAMU entre diferentes setores e níveis federativos, com base em um protocolo geral de gestão que estabelece orientações e atribuições claras.

### ***Desenvolver engajamento institucional e ethos organizacional com valores compartilhados***

No contexto de segurança na Amazônia, é essencial promover um ethos comum relacionado aos direitos humanos, ao desenvolvimento sustentável, à preservação do meio ambiente, à dignidade e aos direitos dos indígenas à terra. Práticas nesse sentido podem ser observadas em iniciativas como:

-  O estímulo constante da União Europeia ao fortalecimento do ethos organizacional e à promoção dos valores compartilhados, enfatizando a importância da cooperação política e comercial entre seus membros, bem como a promoção dos direitos humanos e dos valores democráticos.

### ***Criar grupos de trabalho temáticos para ações direcionadas***

Para uma interação interna mais eficaz, com foco em objetivos específicos e áreas-chave, recomenda-se a criação de grupos de trabalho temáticos voltados para setores particulares e ações direcionadas. Exemplos interessantes incluem:

 As comissões temáticas da União Europeia e da OTCA, que proporcionam um espaço para discussões aprofundadas sobre temas específicos, reunindo especialistas e com foco em projetos e objetivos concretos.

No contexto amazônico, essa autonomia e flexibilidade nas funções, de acordo com as demandas e oportunidades, permitiriam, por exemplo, que profissionais de segurança pública respondessem a crimes ambientais e lavrassem autos de infração ambiental.<sup>60</sup>

## **Interação externa**

### ***Considerar conhecimentos externos relevantes e adaptar ações a condições adversas***

Para que a ação nesta área seja eficaz, é fundamental levar em conta a diversidade de iniciativas, integrar conhecimentos locais e de outras organizações, e adaptar os processos aos desafios específicos do contexto. Exemplos dessa abordagem incluem:

 A colaboração do SAMU com outras instituições além do setor de saúde, especialmente aquelas voltadas à segurança, permitindo a integração de conhecimentos complementares e diversificados.

 As adaptações feitas pela OTCA em seus projetos de campo, que frequentemente precisam ser ajustados para enfrentar desafios como a falta de infraestrutura, dificuldade de acesso e limitações de serviços na Amazônia. Tais ajustes incluem a reformulação das metodologias, a criação de redes locais de monitoramento, parcerias com as comunidades locais nos territórios, modificações nos cronogramas, uso de tecnologias adequadas como sensores remotos, e a adoção de fontes de energia renováveis e soluções de comunicação de baixo custo.

## Transparência e avaliação

### **Coletar e divulgar dados, resultados e avaliações**

É essencial manter sistemas eficazes de coleta e divulgação de informações, além de realizar avaliações periódicas das iniciativas e publicar seus resultados de maneira acessível. A transparência nos dados e processos pode gerar engajamento e fiscalização por parte de usuários e atores interessados, criando um ciclo virtuoso que estimula mais transparência – um fator fundamental no contexto da segurança na Amazônia, gerando processos mais participativos e com maior responsabilidade. Exemplos dessa abordagem incluem:

No Enem, com a definição e publicação de protocolos, critérios de avaliação e processos de aplicação, complementados por auditorias externas e pela possibilidade de os usuários solicitarem ajustes ou recorrerem a recursos legais em casos de irregularidades nos procedimentos.

Nos portais abertos da União Europeia, com dados bem organizados, acessíveis e amplamente divulgados, permitindo que os cidadãos acompanhem os principais temas, como a execução de orçamentos, e, em alguns casos, participem de consultas públicas durante a elaboração de iniciativas.

Os aprendizados e soluções dos quatro casos analisados se situam em diferentes locais, envolvem múltiplos setores, como saúde, educação, política monetária e recursos hídricos. Eles combinam a participação de um conjunto de atores, tanto estatais quanto não-estatais, além de diferentes formas de financiamento e funcionamento. Outros casos poderiam ilustrar caminhos alternativos e maneiras de melhorar a governança da segurança na Amazônia em termos de eficácia e eficiência, sendo as propostas formuladas acima a principal contribuição do texto.

A partir da avaliação das evidências apresentadas, foram propostas soluções interessantes que podem ser adaptadas ao contexto da segurança amazônica para lidar com os desafios mencionados no início do texto (1-8). Uma estrutura de governança aprimorada, que considere esses aspectos e os atributos-chave (I-IV), pode ajudar a organizar ações mais coordenadas, efetivas e eficazes do que as atualmente em vigor.

Contribuímos com novas evidências ao debate sobre os arranjos promissores para melhorar a coordenação entre as entidades responsáveis por detectar, deter e desarticular crimes na região amazônica. Ao combinar desafios e atributos que abordam como esses desafios podem ser enfrentados, mitigados e superados, iniciamos uma reflexão sobre alternativas para resolver os déficits de governança no sistema de combate à criminalidade ambiental organizada no contexto analisado.

Em síntese, espera-se que a publicação, a análise de casos com atributos de destaque e as recomendações derivadas delas contribuam para o aprimoramento da governança da segurança na Amazônia. Embora a superação do problema seja um objetivo ambicioso, uma agenda de governança eficaz é um primeiro passo para aperfeiçoar o controle da criminalidade e enfrentar a insegurança de forma estratégica, sistemática e contínua.

# Notas de fim

1. Instituto Igarapé (2022), [Governar para não entregar: uma agenda de Segurança Multidimensional para a Amazônia brasileira](#)
2. Ministério Público Federal (MPF). [Estratégia e Governança do MPF](#)
3. Waisbich, L., Risso, M., Husek, T., & Brasil, L. (2022). [O Ecossistema do crime ambiental na Amazônia: uma análise das economias ilícitas da floresta](#). Artigo Estratégico 55, Instituto Igarapé.
4. Sérgio de Lima, R. (2022). [Governança e capacidades institucionais da segurança pública na Amazônia](#). Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
5. Pires, R., & Gomide, A. (2016). [Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais](#). Revista de Sociologia e Política, 24(58), 121-143.
6. Pires, R., & Gomide, A. (2018). [Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas](#). Boletim de análise político-institucional, 19, 25-32.
7. União Europeia. [Objetivos e Valores](#)
8. União Europeia. [Tipos de instituições e órgãos](#)
9. Bulgária, República Checa, Hungria, Polônia, Romênia e Suécia integram a UE mas não utilizam o euro.
10. Comissão Europeia. [Como são tomadas as decisões](#)
11. União Europeia. [Como é decidida a política da UE](#)
12. Best, E. (2016). [Understanding EU decision-making](#), Instituto Europeu de Administração Pública.
13. União Europeia. [Como é decidida a política da UE](#)
14. Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) e a iniciativa Desenvolvimento Local Liderado pela Comunidade (CLLD - [Community Led Local Development](#))
15. Comissão Europeia. [Conferência sobre o futuro da Europa](#)
16. Comissão Europeia. [Energy communities](#)
17. Comissão Europeia. [Programas de financiamento da UE](#)
18. União Europeia. [Financiamento, subvenções e subsídios da União Europeia](#)
19. Horizon Europe. [What is Horizon Europe?](#)
20. Comissão Europeia. [How we measure and report results](#)
21. Exact - Wiki Ação Externa. [Introduction to Results and Monitoring](#)
22. Comissão Europeia. [How we measure and report results](#)
23. Eurostat (2021). [How has the EU progressed towards the Sustainable Development Goals?](#)
24. União Europeia, EUR Lex. [Princípio da subsidiariedade](#)
25. Comissão Europeia. [Legislar melhor: Porquê e Como](#)
26. Landman T., Larizza M. (2010). [EU Policy Discourse: Democracy, Governance, and Human Rights](#), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
27. União Europeia. [Iniciativa de Cidadania Europeia](#)
28. Parlamento Europeu. [Política de concorrência](#), Boletins informativos da União Europeia.
29. Banco Central Europeu (2024). [Family ties: ten years of monetary policy and banking supervision under one European roof](#)
30. Portal Coren SP, Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo (2022). [SAMU oferece treinamento em primeiros socorros para leigos no Metrô de São Paulo](#)
31. Portal do Governo de Alagoas (2024). [Samu realiza Curso de Atendimento Pré-Hospitalar para acadêmicos de Medicina e residentes](#)
32. Gomes, R. (2018). [Os desafios na implementação de políticas públicas no campo da saúde: o SAMU 192](#). Escola Nacional de Administração Pública (Enap).
33. Nunes, P. de C., Carvalho, P. V. R. de, Arcuri, R., Bellas, H., Bulhões, B., Viana, J., & Jatobá, A. (2023). [Prospecção das condições de trabalho do Samu-192 fluvial em cenários de crise a partir da resiliência no enfrentamento à Covid-19 no Alto Solimões](#). Saúde em Debate, 47 (139), 791-805.

34. Ministério da Saúde. [SAMU-Serviço de Atendimento Móvel de Urgência](#)
35. Sistema das Centrais de Regulação do SAMU 192. [e-SUS SAMU](#)
36. Agência Brasil (2024). [Enem 2024 terá 140 mil salas de provas em 1.753 cidades](#)
37. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), [3,9 milhões estão inscritos no Enem 2023](#)
38. Agência Gov (2023). [Entenda logística da prova do Enem 2023](#)
39. Ministério da Educação (MEC) - 2024. [MEC publica edital do Enem 2024](#)
40. G1 (2024). [PF indicia servidora que aplicou provas por vazamento no Enem e propõe segurança adicional no CNU](#)
41. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) - 2024. [Polícia Federal deflagra operação contra vazamento de provas do Enem](#)
42. Agência Brasil, Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). [Problemas estruturais distanciam alunos do Enem, dizem especialistas](#)
43. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). [Quem Somos?](#)
44. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) - 2023. [Conheça a Declaração de Belém assinada pelos países amazônicos na Cúpula](#)
45. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) - 2023. [Listado de Projetos da OTCA](#)
46. Fundo Amazônia. [Monitoramento da Cobertura Florestal na Amazônia Regional](#)
47. Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) - 2013. [BNDES aprova R\\$ 23 milhões para monitoramento da floresta amazônica nos países da OTCA](#)
48. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) - 2021. [Projeto Plano de Contingência para a Proteção de Saúde em Povos Indígenas realiza missão técnica na Tríplice Fronteira: Peru-Brasil-Colômbia](#)
49. Agência Gov (2024). [Brasil realiza oficina nacional de implementação do programa para a gestão integrada das águas na bacia Amazônica](#)
50. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) - 2016. [É iniciado o Projeto para a gestão, monitoramento e controle de espécies de fauna e flora selvagens ameaçadas pelo comércio](#)
51. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). [Projeto “Fortalecimento institucional dos Países Membros da OTCA em gestão florestal ecologicamente responsável e conservação da biodiversidade nas florestas manejadas na Amazônia \(OIMT/CDB/OTCA\)](#)
52. Machado, E. (2020). [Vinte anos de Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: uma análise da conjuntura atual](#), Brazilian Journal of International Relations, Marília, SP, v. 9, n. 1, p. 170-201.
53. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). [Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica](#)
54. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) - 2023. [OTCA e Países Membros avançam na implementação do Programa de Ações Estratégicas para a gestão integrada da Bacia Amazônica](#)
55. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), 2023, [Países Membros da OTCA reúnem tomadores de decisão, especialistas e sociedade civil para promover ações estratégicas para a gestão integrada das águas amazônicas](#)
56. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) - 2017. [Grupo AD Hoc de Trabalho se reúne para analisar proposta de financiamento de longo prazo da OTCA](#)
57. Agência Gov (2024). [Brasil realiza oficina nacional de implementação do programa para a gestão integrada das águas na bacia Amazônica](#)
58. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - 2017. [Strengthening the Amazon Cooperation Treaty Organization \(ACTO\)](#)
59. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). [OTCA and Ipea united to generate studies on the Amazon](#)
60. Exemplo bem-sucedido de integração entre segurança pública e meio ambiente é discutido em [Operação Curupira: uma abordagem integrada no combate ao desmatamento no sul do Pará](#). Instituto Igarapé, 2024.

## **Expediente Institucional**

### **Instituto Igarapé**

Ilona Szabó de Carvalho  
*Cofundadora e Presidente*

Robert Muggah  
*Cofundador e Chefe de Inovação*

Melina Risso  
*Diretora de Pesquisa*

Leriana Figueiredo  
*Diretora de Programa*

Maria Amélia L. Teixeira  
*Diretora de Operações*

## **Ficha Técnica**

### **Autoria**

Melina Risso  
*Diretora de Pesquisa*

Vivian Calderoni  
*Coordenadora de Programas*

Maria Eugênia Trombini  
*Pesquisadora Sênior*

Aline Khoury  
*Pesquisadora*

### **Edição**

Debora Chaves  
*Editora*

### **Projeto Gráfico**

Raphael Durão  
*Coordenador Criativo*

André Guttierrez  
*Designer*



# INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank

O Instituto Igarapé é um think and do tank independente, que desenvolve pesquisas, soluções e parcerias com o objetivo de impactar tanto políticas como práticas públicas e corporativas na superação dos principais desafios globais. Nossa missão é contribuir para a segurança pública, digital e climática no Brasil e no mundo. O Igarapé é uma instituição sem fins lucrativos e apartidária, com sede no Rio de Janeiro e atuação do nível local ao global.

Apoio:



**NICFI**

Norway's  
International Climate  
and Forest Initiative

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

Tel.: +55 (21) 3496-2114

[contato@igarape.org.br](mailto:contato@igarape.org.br)

[igarape.org.br](http://igarape.org.br)

Assessoria de Imprensa

[press@igarape.org.br](mailto:press@igarape.org.br)

Redes Sociais

[f facebook.com/institutoigarape](https://www.facebook.com/institutoigarape)

[x x.com/igarape\\_org](https://x.com/igarape_org)

[in linkedin.com/company/igarapeorg](https://www.linkedin.com/company/igarapeorg)

[youtube.com/user/InstitutoIgarape](https://www.youtube.com/user/InstitutoIgarape)

[instagram.com/igarape\\_org](https://www.instagram.com/igarape_org)

[igarape.org.br](http://igarape.org.br)



**INSTITUTO IGARAPÉ**  
a think and do tank