

## Combate a crimes ambientais em Áreas Protegidas no Pará

Elis Araújo\*, Ana Carolina Lima e Paulo Barreto

O Imazon e o Ministério Público Federal firmaram cooperação em 2007 para agilizar a punição de desmatamentos em Áreas Protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas) federais no Pará. Analisamos os resultados deste esforço para o primeiro ano da cooperação. Até 2011, a maioria (76%) dos 145 casos analisados permanecia impune. A falta ou demora das fiscalizações para determinar a legalidade e autoria dos desmatamentos é o principal obstáculo à rápida responsabilização. Para garantir a integridade das Áreas Protegidas, recomendamos ações preventivas nas áreas críticas, melhoria na capacidade dos órgãos públicos para responder aos crimes rapidamente e aperfeiçoamento da aplicação das penas.

### COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA COMBATE AO DESMATAMENTO ILEGAL

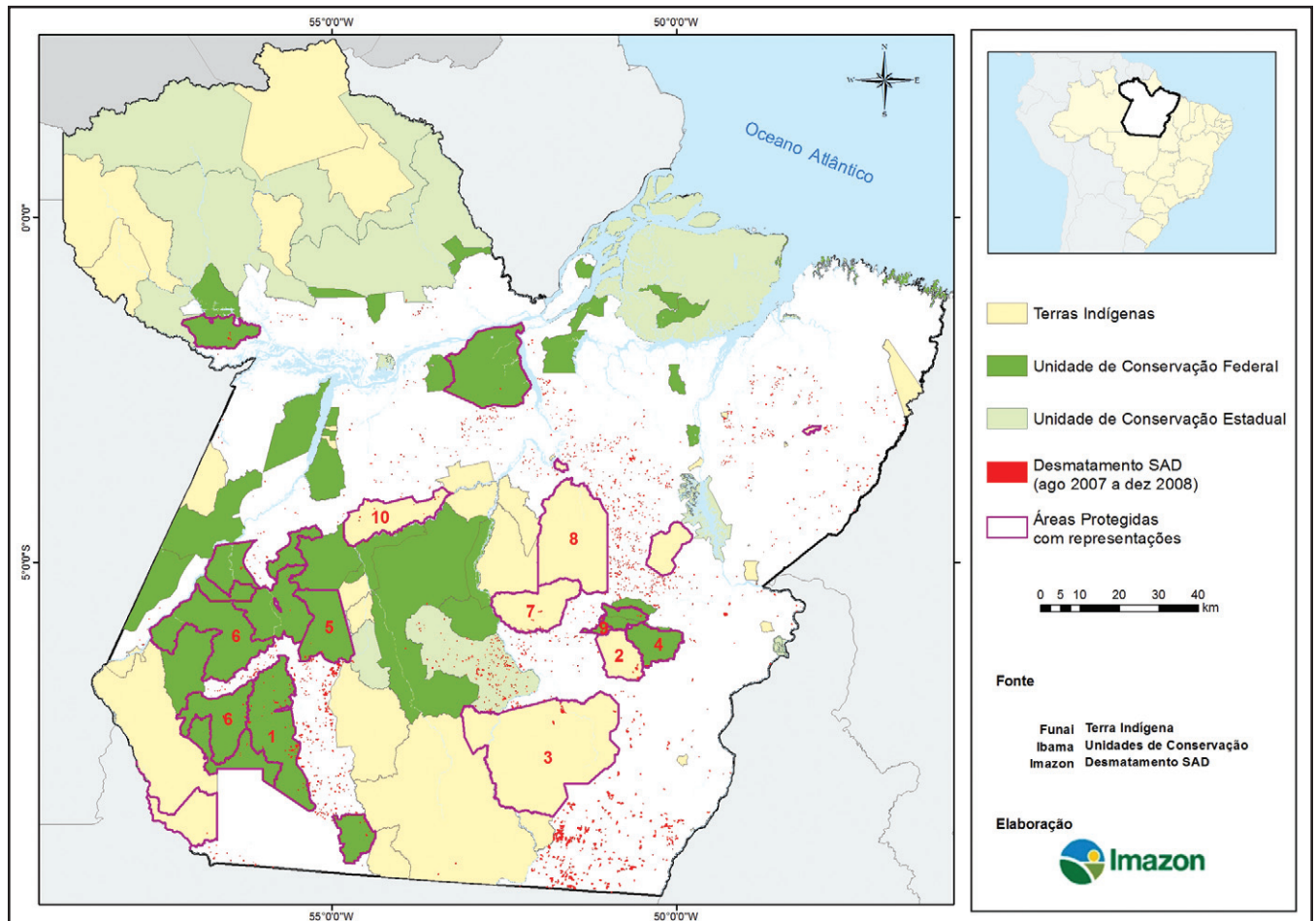
O Imazon e o MPF (Ministério Público Federal no Pará) firmaram cooperação técnica em agosto de 2007 para agilizar o combate ao desmatamento ilegal em Áreas Protegidas federais (Unidades de Conservação e Terras Indígenas) no Estado do Pará. O papel do Imazon é monitorar mensalmente essas áreas por meio de imagens de satélite usando o seu SAD (Sistema de Alerta de Desmatamento), e informar ao MPF a ocorrência de desmatamentos por meio de representações<sup>1</sup>. O MPF, por sua vez, responsabiliza-se por cobrar dos órgãos de fiscalização a verificação em campo e iniciar ações para punir os infratores ambientais.

Anteriormente, apenas os desmatamentos constatados em campo nas fiscalizações pelos órgãos de fisca-

lização<sup>2</sup> e pela Polícia Federal eram reportados ao MPF. A partir do acordo, o MPF também passou a receber do Imazon relatórios mensais sobre todos os desmatamentos ocorridos nas Áreas Protegidas do Pará e pôde cobrar dos órgãos responsáveis as ações necessárias para deter ou inibir esses crimes<sup>3</sup>.

Entre agosto de 2007 e setembro de 2008, o Imazon detectou 182 quilômetros quadrados de desmatamentos em 22 Áreas Protegidas federais no Pará, que foram reportados ao MPF em 145 representações. Noventa por cento desse desmatamento ocorreu em apenas dez Áreas Protegidas. Na Figura 1 apresentamos o mapa das Áreas Protegidas objeto das representações e destacamos as dez mais desmatadas nesse período.

Neste *O Estado da Amazônia* avaliamos o primeiro ano de cooperação. Para isso, analisamos os procedimentos legais iniciados a partir das representações até fevereiro de 2011 considerando o tipo e o tempo de tramitação. Além disso, acompanhamos os casos que evoluíram para ação judicial até novembro de 2011, observando o tempo de tramitação e a fase processual em que se encontravam. Finalmente, realizamos entrevistas com representantes dos órgãos de fiscalização para conhecer as dificuldades enfrentadas no exercício de sua função. Os resultados deste estudo expõem os desafios das ações de combate ao desmatamento ilegal em Áreas Protegidas na Amazônia. A partir desses resultados, recomendamos ações preventivas em áreas críticas, medidas para melhorar a capacidade dos órgãos públicos para responder aos crimes rapidamente e o aperfeiçoamento da aplicação das penas.



	Área Protegida	Categoria	Subseção responsável	Área desmatada (km <sup>2</sup> )
1	Flona do Jamanxim	UCF	Santarém	58
2	Xikrin do Cateté	TI	Marabá	37
3	Kayapó	TI	Marabá	29
4	Flona de Carajás	UCF	Marabá	8
5	Flona de Altamira	UCF	Santarém	6
6	APA do Tapajós	UCF	Santarém	6
7	Apyterewa	TI	Marabá	6
8	Trincheira/Bacajá	TI	Marabá	5
9	Flona de Itacaiúnas	UCF	Marabá	5
10	Cachoeira Seca do Iriri	TI	Altamira	4

UCF: Unidade de Conservação Federal; TI: Terra Indígena.

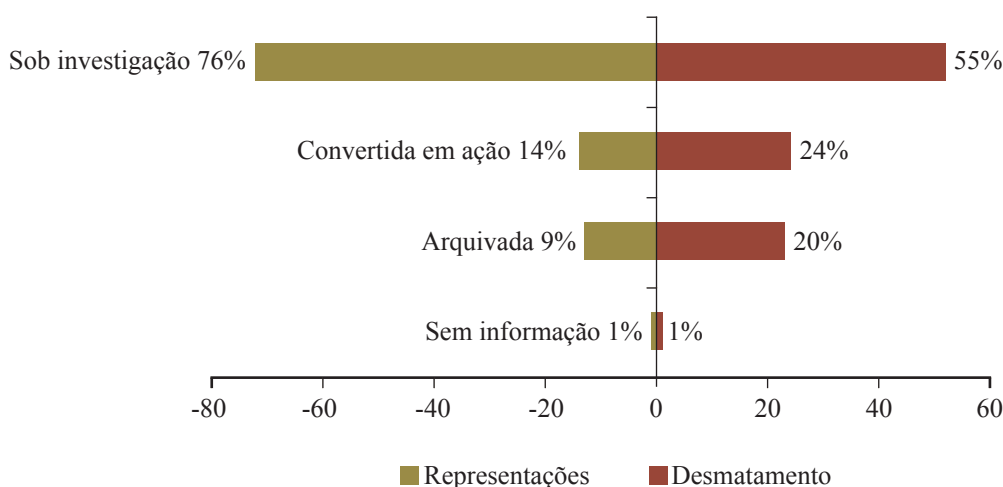
**Figura 1. Áreas Protegidas do Estado do Pará objeto de representação por desmatamento e ranking das dez mais desmatadas entre agosto de 2007 e setembro de 2008.**

## RESULTADOS

Analizamos a situação das 145 representações enviadas pelo Imazon com base nos dados fornecidos pelo MPF no que se refere aos tipos de procedimento legal iniciados e ao seu tempo de tramitação. Até fevereiro de 2011, a maioria (76%, n=110) das representações ainda estava sob investigação, as quais representavam 55% do desmatamento total. Essas investigações incluem algum procedimento no MPF ou Inquérito Policial na Polícia Federal. O MPF iniciou ações judiciais para 14% (n=20) das representações e quase um quarto do total desmatado; e arquivou 9% (n=13) das representações

sob diversas alegações, incluindo falta de identificação do responsável e desmatamento autorizado pelo Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). Dois casos não foram avaliados, pois não constavam no sistema informatizado do MPF (Figura 2).

Das representações que ainda estavam sob investigação, metade já ultrapassava dois anos e meio (Tabela 1) em virtude principalmente da ausência ou demora das fiscalizações em campo. Verificamos que a maioria (83%) dessas representações estava sendo investigada no próprio MPF, enquanto que o restante (17%) foi encaminhado para investigação na Polícia Federal.



**Figura 2. Status das representações enviadas ao MPF por desmatamento em Áreas Protegidas até fevereiro de 2011 (Número de representações: 145; Área desmatada: 182 km<sup>2</sup>).**

**Tabela 1. Tempo (dias) gasto no encaminhamento das representações (n=145) pelo MPF até fevereiro de 2011.**

Status das representações	Número de representações	Tempo mínimo decorrido (Dias)	Tempo máximo decorrido (Dias)	Média de tempo decorrido (Dias)
Sob investigação	110	767	1.083	925
Convertidas em ação	20	77	810	444
Arquivadas	13	178	836	507

As subseções do MPF em Marabá, Santarém e Altamira conduziram a investigação para 96% do desmatamento total reportado e todas tiveram dificuldade para fazer os órgãos de fiscalização verificarem os desmatamentos em campo. O Ibama ou não respondia às solicitações do MPF ou alegava não ter recursos para realizar as fiscalizações. Contudo, a subseção de Marabá destacou-se por iniciar em 2008 uma ação judicial contra o Ibama para fazê-lo cumprir sua função de fiscalização. A ação

civil pública contra o órgão foi para obrigá-lo a fiscalizar a Terra Indígena Xikrin do Cateté para verificação de 37 quilômetros quadrados de desmatamento<sup>4</sup>. Em março de 2010, o MPF em Marabá obteve sentença favorável. A Justiça Federal determinou que o Ibama fornecesse equipe com no mínimo cinco agentes, dotada de equipamentos e veículos para cumprir, sempre que solicitadas pelo MPF, as diligências de combate às queimadas e ao desmatamento, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00.

Em maio de 2010, o Ibama realizou as fiscalizações solicitadas pelo MPF em Marabá e verificou em campo 92% do desmatamento desta subseção. As fiscalizações revelaram que a maioria destes desmatamentos era regular. Por exemplo, os desmatamentos nas Terras Indígenas Xikrin do Cateté e Kayapó (77% do desmatamento da subseção) foram realizados pelos próprios índios para suas atividades. Além disso, o MPF em Marabá também pôde iniciar sete ações penais para 6% do desmatamento investigado na subseção.

Enquanto o MPF em Marabá tinha apenas 8% do desmatamento sob investigação, as subseções de Santarém e Altamira ainda investigavam a maioria do desmatamento reportado a elas. O MPF em Santarém apresentava 95% do desmatamento sob investigação e havia iniciado ações judiciais (n=6) para 3,5% do desmatamento. Em Altamira, o MPF decidiu requerer a instauração de inquéritos policiais para todos os desmatamentos que lhe foram reportados (oito quilômetros quadrados em três Terras Indígenas). Isso ocorreu porque o Ibama informou ao MPF que os desmatamentos nas Terras Indígenas teriam ocorrido em locais de difícil acesso e que a fiscalização seria realizada pela Operação Arco de Fogo<sup>5</sup>, coordenada pela Polícia Federal. Contudo, até fevereiro de 2011, inquéritos policiais envolvendo 40% do desmatamento reportado a esta subseção foram arquivados sob a alegação de tratarem de locais de difícil acesso.

A análise das ações judiciais iniciadas pelas subseções do MPF em Marabá e Santarém também revelaram um processo judicial moroso. Das 20 representações convertidas em ação, dez eram ações penais e quatro eram ações civis públicas. É importante ressaltar que em três casos uma mesma ação judicial foi iniciada para tratar de mais de uma representação. Até 30 de novembro de 2011<sup>6</sup> o Judiciário ainda não havia localizado os infratores em 64% das ações judiciais (nove casos estavam na fase de citação), mesmo possuindo dados do infrator a partir dos inquéritos policiais ou dos relatórios de fiscalização do Ibama. Contudo, essas ações já haviam sido iniciadas há no mínimo 513 e no máximo 1.037 dias. Entre as razões para essa demora estão o tempo de tramitação processual dentro das varas, o uso de cartas precatórias<sup>7</sup> (oito casos) e dificuldades para intimar infratores ambientais; razões já identificadas em estudo anterior<sup>8</sup>.

Entre as ações iniciadas contra infratores ambientais, houve decisão judicial em apenas uma ação penal. Nessa ação, houve proposta de suspensão condicional do processo<sup>9</sup> e o infrator se comprometeu a prestar

serviço à comunidade na APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais), bem como a comprar gêneros alimentícios (no valor de 50% do salário mínimo) para esta instituição durante doze meses. Este tipo de aplicação de penas desvinculadas da proteção ambiental<sup>10</sup> é um problema já identificado por outros estudos e que persiste<sup>11</sup>.

## OBSTÁCULOS À RÁPIDA RESPONSABILIZAÇÃO

Os desmatamentos sob investigação (99,5 km<sup>2</sup>) dependem de fiscalização para verificação de sua legalidade e autoria. Para investigar as razões pelas quais os órgãos de fiscalização não estavam cumprindo suas funções, em julho de 2011 entrevistamos funcionários dos três órgãos de fiscalização federais<sup>12</sup> sobre suas dificuldades<sup>13</sup>. De modo geral, a escassez de recursos financeiros e humanos foi apontada como o grande obstáculo. Segundo os entrevistados, esses recursos nunca foram suficientes para suprir a demanda e reduziram ainda mais com o Decreto da Presidência da República nº 7.446/2011, que estabeleceu limites e procedimentos para despesas com diárias, passagens e locomoção de servidores. Esse decreto limitou, por exemplo, o deslocamento de servidores por prazo superior a 10 dias contínuos; mais de 40 diárias intercaladas por servidor no ano; e deslocamentos de mais de 10 pessoas para o mesmo evento. Essas limitações dificultaram ainda mais a realização de operações de fiscalização em áreas remotas e de difícil acesso da Amazônia.

A Polícia Federal também enfrenta dificuldades no combate ao desmatamento na Amazônia. Desde 2008, a Polícia Federal coordena a fiscalização em áreas críticas de desmatamento, incluindo Áreas Protegidas, numa operação chamada Arco de Fogo. Essas dificuldades também estão relacionadas às limitações impostas pelo Decreto nº 7.446/2011, bem como a cortes no orçamento da Polícia Federal ocorridos em 2011. Por essa razão, em agosto de 2011, a ADPF (Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal), a APCF (Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais) e a Fenadepol (Federação Nacional dos Delegados de Polícia Federal) realizaram um levantamento sobre as limitações para as atividades da Polícia Federal em decorrência desses dois fatores<sup>14</sup>. Essas entidades alegaram que a Polícia Federal teria sofrido uma redução de um terço de seu orçamento e que o Decreto 7.446/2011 teria limitado as despesas com diárias e passagens em 25% para as

áreas de fiscalização e policiamento e em 50% para as demais áreas. Em função dessas limitações, a Polícia Federal estaria sendo obrigada a conter o deslocamento de policiais em operações. Em 2012, o governo federal manteve sua política de corte orçamentário e de limitação de despesas com diárias e passagens<sup>15</sup>.

Esses cortes podem ser particularmente danosos à fiscalização de Terras Indígenas. A Funai (Fundação Nacional do Índio) não tem seu poder de polícia regulamentado e depende de outros órgãos (mais comumente Ibama e Polícia Federal) para prevenir e reprimir crimes nessas terras. Entretanto, a articulação entre os diferentes órgãos para o planejamento das ações de prevenção e o controle do desmatamento ainda é frágil. Um exemplo são os mosaicos de Áreas Protegidas, que deveriam ter programas integrados de vigilância e proteção que envolvessem todas as instituições responsáveis<sup>16</sup>, mas eles inexistem<sup>17</sup>.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O controle do desmatamento na Amazônia melhorou significativamente nos anos recentes com o uso de imagens de satélite, que permite sua rápida detecção. Contudo, a responsabilização dos infratores ainda é lenta. As atividades ilegais em áreas críticas persistem e o grau de ocupação e de degradação nessas áreas tem resultado na redução do seu tamanho, do grau de proteção ou em sua extinção<sup>18</sup>. Portanto, para proteger a integridade das Áreas Protegidas, serão necessárias ações preventivas e o aperfeiçoamento da responsabilização judicial. Assim, recomendamos:

**Prevenir crimes em áreas críticas.** É preciso focar nas Áreas Protegidas que historicamente têm sofrido maiores taxas de desmatamento e degradação florestal. Para tanto, será necessário combater os fatores de risco, como retirar ocupantes ilegais das áreas, confiscar bens (gado) e embargar áreas de pasto e culturas agrícolas ilegais. Para garantir o efeito duradouro da prevenção, será necessário estabelecer bases fixas de vigilância nessas áreas. A prevenção também deve se estender às áreas que estão sendo expostas a novos riscos, como as localizadas na área de influência de projetos de infraestrutura do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)<sup>19</sup>, pois esses projetos aumentam o valor da terra, o que estimu-

la a invasão dessas áreas. Finalmente, será necessário implementar as atividades de uso sustentável nas áreas onde o manejo florestal e o turismo são permitidos, o que ajudaria a reduzir a pressão das atividades ilegais.

**Responder aos crimes rapidamente.** Além da prevenção, os órgãos ambientais e policiais devem estar preparados com equipamentos e recursos humanos e financeiros para responder imediatamente aos crimes ambientais nas Áreas Protegidas. As respostas negativas desses órgãos às solicitações do Ministério Público são sujeitas a sanções, como ficou demonstrado na ação judicial contra o Ibama em Marabá. A justificativa governamental de que faltam recursos é inaceitável em um país que perde anualmente para a corrupção valores estimados entre 1,38% e 2,3% do PIB (Produto Interno Bruto), isto é, de 51 bilhões a 85 bilhões (em reais de 2010)<sup>20</sup>. O combate a crimes ambientais não pode ser considerado menos prioritário, pois além de perdas ecológicas, tais crimes frequentemente envolvem formação de quadrilha, roubo de patrimônio público, corrupção, sonegação de impostos e violência<sup>21</sup>. A impunidade decorrente da falta ou demora em responder às demandas do Ministério Público facilitam a perpetuação do crime ambiental.

**Aperfeiçoar a aplicação de penas.** A maioria das ações judiciais iniciadas pelo MPF aguardava a localização dos infratores para intimá-los a comparecer perante um juiz. Uma forma de acelerar essa fase seria através de parceria entre Judiciário e órgãos de fiscalização para que estes intimem infratores quando estiverem em operações de fiscalização, especialmente em locais de difícil acesso. Uma iniciativa parecida ocorreu no sul do Pará em 2008 para a entrega de mandados de reintegração de posse durante a operação Boi Pirata<sup>22</sup>. Outra forma seria a criação de uma agenda prévia para a realização de audiências de crimes de menor potencial ofensivo, de modo que o órgão de fiscalização informe ao infrator a data e o local das audiências assim que autuado por infração ambiental, como já ocorreu em Santa Catarina<sup>23</sup> e Rondônia<sup>24</sup>. As parcerias também poderiam melhorar a aplicação das penas. Por exemplo, as transações penais deveriam destinar recursos para as áreas que sofreram o dano ambiental em vez de estabelecer penas desvinculadas da proteção ambiental como tem ocorrido em alguns casos.



## Referências e Notas

\* Autor para correspondência: [elis@imazon.org.br](mailto:elis@imazon.org.br).

- <sup>1</sup> A representação é um relato por escrito ao MPF de fatos que possam constituir danos ou crimes ambientais. O MPF apura os fatos e, caso haja informações suficientes, inicia a ação judicial; esta pode ser civil, para reparar o dano, ou penal, para punir o autor do crime.
- <sup>2</sup> Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis); ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) e Funai (Fundação Nacional do Índio).
- <sup>3</sup> Hayashi *et al.* 2009. Monitoramento do desmatamento em Áreas Protegidas no Pará. O Estado da Amazônia n. 11. Belém-PA: Imazon. Disponível em: <http://alturl.com/38vr3>.
- <sup>4</sup> Ação Civil Pública nº 2008.39.01.000169-2, Vara Federal de Marabá.
- <sup>5</sup> A Operação Arco de Fogo é uma força-tarefa criada em 2008 para combater crimes ambientais nos municípios críticos do desmatamento. É formada por agentes da Polícia Federal, Ibama e Força Nacional de Segurança. Disponível em: <http://alturl.com/4tzgc>.
- <sup>6</sup> Data da última consulta processual realizada no site do Tribunal Regional Federal da 1ª Região: <[www.trf1.jus.br](http://www.trf1.jus.br)>.
- <sup>7</sup> Carta precatória é o meio pelo qual um juiz pede a outro de outra comarca que realize atos processuais em relação às partes dos processos – como citar e interrogar um réu, intimar e ouvir testemunhas – que estejam sob seu âmbito de atuação. Neste trabalho, um juiz federal pediu a um juiz estadual para realizar a citação do infrator por estar mais próximo do local em que o infrator reside.
- <sup>8</sup> Barreto, P.; Mesquita, M.; Araújo, E. & Brito, B. 2009. A Impunidade de Infratores Ambientais em Áreas Protegidas da Amazônia. O Estado da Amazônia, 13, 6p. Belém-PA: Imazon.
- <sup>9</sup> A suspensão condicional do processo é aplicável a crimes não sujeitos aos Juizados Especiais Criminais e cuja pena mínima seja igual ou inferior a um ano (Ver Lei nº 9.099/1995, art. 89).
- <sup>10</sup> Lei nº 9.605/1998, artigos 17 e 28.
- <sup>11</sup> Ver: Barreto, P.; Araújo, E. & Brito, B. 2009. A Impunidade de Crimes Ambientais em Áreas Protegidas Federais na Amazônia (p. 56). Belém-PA: Imazon; e Brito, B. & Barreto, P. 2005. Aplicação da lei de crimes ambientais pela Justiça Federal no setor florestal do Pará. Revista de Direito Ambiental. São Paulo-SP: RT, n. 37. p. 218-243.
- <sup>12</sup> Idem nota 3.
- <sup>13</sup> Perguntamos a um funcionário em cada órgão de fiscalização sobre as dificuldades enfrentadas e sobre as consequências do Decreto nº 7.446/2011 para as ações de fiscalização.
- <sup>14</sup> ADPF (Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal); APCF (Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais); Fenadepol (Federação Nacional dos Delegados de Polícia Federal). 2011. Ofício nº 006/Ofício conjunto – 2011 de 08/08/2011. Disponível em <http://alturl.com/hbos2>. Acesso em: 6 dez. 2011.
- <sup>15</sup> No aperto, outra vez. Prisma - Revista da Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal. Ano XXV, Nº 69. Disponível em <http://www.adpf.org.br/sites/1700/1780/Prisma69.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2012.
- <sup>16</sup> Tais como Ibama, ICMBio, Funai, Inpe (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), Polícia Federal, Polícias Militares Ambientais, órgãos estaduais de meio ambiente, entre outros.
- <sup>17</sup> Maia, H.; Hargrave J.; Gómez, J.J.; Röper, M. 2011. Avaliação do plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm). 2007-2010. Brasília-DF: Setembro de 2011.
- <sup>18</sup> Araújo, E. & Barreto, P. 2010. Ameaças formais contra as Áreas Protegidas na Amazônia. Belém-PA: Imazon. Disponível em <http://alturl.com/2asbj>.
- <sup>19</sup> Ver <http://www.brasil.gov.br/pac/>
- <sup>20</sup> FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). 2011. Índice de Percepção da Corrupção - 2010. Disponível em <http://alturl.com/u3b59>.
- <sup>21</sup> Dezoito municípios amazônicos (nos Estados de Rondônia e Pará) estão entre os 50 mais violentos do Brasil. Ver Waiselfisz, J. J. 2011. Mapa da Violência 2012 – Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Instituto Sangari. Disponível em <http://www.mapadaviolencia.org.br/>.
- <sup>22</sup> Ascom/ICMBio (Assessoria de Comunicação do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade). Retirada de mais de 3.300 reses encerra Operação Boi Pirata na Terra do Meio. Notícia de 20/11/2008. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/noticias-2008/retirada-de-mais-de-3300-reses-encerra-operacao-boi-pirata-na-terra-do-meio>. Acesso em: 20 ago. 2012.
- <sup>23</sup> Schäfer, J. G. & Machado, J. B. 2000. Juizado especial criminal no âmbito da Justiça Federal - uma experiência relativa ao procedimento dos crimes ambientais de menor potencial ofensivo. Revista de Informação Legislativa. [S.I.]. 147: 29-33
- <sup>24</sup> Veja sobre a cooperação para acelerar processos em Rondônia em: Barreto, P.; Araújo, E. & Brito, B. 2009. A Impunidade de Crimes Ambientais em Áreas Protegidas Federais na Amazônia (p. 56). Belém-PA: Imazon. 39 p.

Os autores agradecem as informações fornecidas pelos Procuradores da República Bruno Valente, André Raupp, Bruno Gütschow e Marcel Mesquita; os comentários dos revisores Adalberto Veríssimo, André Monteiro, Andréia Pinto, Brenda Brito, Carlos Souza Jr. e Paulo Amaral; o mapa elaborado por Sara Baima e a revisão de texto por Gláucia Barreto. Também agradecemos à Fundação Gordon e Betty Moore o financiamento deste estudo.