



INSTITUIÇÕES E COOPERAÇÃO INTERORGANIZACIONAL: Análise da Política Pública sobre Brigadas de Incêndios Florestais no Tocantins

Doutorando Erisvaldo de Oliveira **Alves**
PPGDR, Universidade Federal do Tocantins

Doutorando Fabian Serejo **Santana**
PPGDR, Universidade Federal do Tocantins

Doutora Mônica Aparecida da **Rocha Silva**
PPGDR, Universidade Federal do Tocantins

Resumo

Este artigo discute a mudança institucional incremental transformadora, examinando a política pública de resposta aos incêndios florestais no Tocantins, especificamente na ação de formação das brigadas municipais. No estado, a atividade é coordenada pela Defesa Civil Estadual, tida como agente de mudança no estudo. Fez-se uso da revisão documental e bibliográfica com abordagem qualitativa, através de estudo de caso, utilizando, para análise, a teoria da Mudança Institucional Gradual. Como principais considerações, revelaram-se os impulsionamentos da política pública a partir de 2019, identificou-se a mudança institucional que direcionou os agentes envolvidos, principalmente os entes municipais que, abriu espaço para o monitoramento e fiscalização da política. No entanto, ressalta-se que este estudo é o ponto de partida para o aprofundamento da temática, dada sua dinamicidade.

Palavras-Chave: Mudança Institucional. Brigada Municipal. Defesa Civil. Institucionalismo. Tocantins.

INTRODUÇÃO

Localizado na Amazônia Legal, com uma área total de 277.423,627 km² (IBGE, 2022), o estado do Tocantins tem como principal bioma o Cerrado, cerca de 91,21% da vegetação originária (SILVA; MENDES, 2020, p. 159). O Cerrado tem sofrido ao longo dos últimos anos com os incêndios florestais, levando o Tocantins a se destacar no ranking dos estados com mais registros de focos de calor no Brasil (PATRIOTA *et al.*, 2017).

As mudanças climáticas estão se agravando e os incêndios florestais estão se tornando cada vez mais intensos (JOLLY *et al.*, 2015; IPCC, 2021), podem ser categorizados como desastres, de acordo com a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres – COBRADE¹, e definidos como um ou vários eventos imprevisíveis e extraordinários. Dessa

¹ Os Incêndios Florestais possuem duas classificações a depender da área onde ocorrem:
I – 1.4.1.3.1 quando ocorrem em áreas legalmente protegidas;
II - 1.4.1.3.2 nas outras áreas. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec>



forma, os incêndios florestais são vetores de mudança na rotina e na funcionalidade da sociedade (MATTEDI; BUTZKE, 2001; JONER; AVILA; MATTEDI, 2021).

Impõe-se, portanto, a urgência de implementação de estratégias preventivas que se mostrem eficazes no enfrentamento desses novos desafios. Para tanto, são necessárias mudanças no sistema de governança, nas políticas públicas de resposta a desastres e na proteção ambiental. Sabe-se, porém, que essas mudanças não precisam ocorrer de forma abrupta e descontínua, pois na perspectiva de Thelen (2009) mudanças incrementais e transformadoras, muitas vezes são resultantes de uma acumulação de mudanças graduais.

Sendo assim, o presente trabalho busca identificar alterações estratégicas incrementais, implementadas no nível de governança, que tenham produzido melhora na política de formação de brigadas municipais no Tocantins.

Para consecução desse objetivo a pesquisa realizada tem um caráter qualitativo e analisa as mudanças incrementais na capacitação de brigadas municipais no estado do Tocantins, ocorridas a partir de 2019. A pesquisa se baseia em um estudo de caso (CRESWELL, 2007) e inclui revisão documental e bibliográfica. O objeto empírico é a instituição de Formação de Brigadas Municipais, e os elementos que sustentam a análise são baseados no Institucionalismo Histórico, pois a disputa por recursos escassos e a redistribuição de poder são elementos cruciais na análise (HALL; TAYLOR, 2003).

Com base na tipologia de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010), buscou-se identificar as alterações que proporcionaram o aumento da quantidade de brigadas municipais operacionalizadas. Os principais documentos utilizados foram retirados do Diário Oficial do Tocantins – DOE e dos Relatórios do Comitê do Fogo, disponíveis na página da Defesa Civil Estadual.

Um conceito de instituições que orienta o artigo é que elas podem ser definidas como blocos de construção de ordem social; representando sanções sociais ou expectativas coletivas relacionadas ao comportamento de determinados grupos de atores ou ao desempenho de determinadas atividades (STREECK; THELEN, 2005, p. 9). O artigo analisa, sob a perspectiva do institucionalismo histórico, as mudanças nas regras relacionadas à formação de brigadas municipais no estado do Tocantins, de 2014 a 2023, como uma mudança institucional incremental transformadora, com o objetivo de fortalecer a política de combate aos incêndios florestais no estado.



MUDANÇAS ESTRATÉGICAS SOB A ÓTICA DO INSTITUCIONALISMO

O institucionalismo não é um único ramo de pensamento, há vários enfoques que se baseiam nessa perspectiva. Neste estudo, a abordagem adotada é a do institucionalismo histórico, que analisa o conflito nas instituições, a redistribuição de poder causada por mudanças, a disputa por recursos limitados e a evolução incremental das instituições.

Para os teóricos do institucionalismo histórico, as instituições são percebidas como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política, estendendo-se desde as regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas (HALL, 2003, p. 196).

Pela abordagem do institucionalismo histórico, as mudanças acontecem porque as instituições estão sempre em conflito, o crescimento estaria ligado à mudança no equilíbrio de poder, dentro do arranjo institucional. Isso ocorre não só com o poder, mas também com os recursos, nesse sentido, é importante analisar o “instrumento distributivo de recursos” como definido por (MAHONEY; THELEN, 2010). Em contraponto, numa perspectiva da escolha racional, sanções e monitoramento desempenham o papel de mecanismos para evitar o parasitismo e promover a ação coletiva (OSTROM, 1990). Enquanto o institucionalismo histórico, surgiu como reação a essa visão estruturo-funcionalista; mesmo utilizando-se da ideia de que o conflito por recursos, entre grupos rivais, seja central à vida política, procurou melhores explicações para a distribuição desigual do poder entre os grupos (HALL; TAYLOR, 2003).

Impende também analisar a formalidade da instituição, entendida por Hall (2009) como um conjunto de fatores determinantes para a mudança institucional, com destaque para as regras legislativas como instituições especiais “*Legislative rules are, of course, a special type of institution*” (HALL, 2009, p. 208). Pelo caráter de universalidade das normas formais, têm-se problemas de ação coletiva associados à mobilização e tomada de decisão sobre as medidas necessárias para decretar a mudança institucional, sendo que o ambiente organizacional é determinante para a magnitude desses problemas. Ou seja, a mudança institucional tem que refletir resultados para além dos limites da organização. Por isso, o Estado tem papel central na teoria, não sendo agente neutro arbitrando conflitos, mas sim, um complexo de instituições que estruturam natureza e resultado dos conflitos entre os agentes (HALL; TAYLOR, 2003).



De acordo com Thelen (2009) as mudanças significativas acontecem de forma gradual, mediante acumulação de pequenos ajustes, esse processo seria contínuo, mesmo em momentos de aparente estabilidade. Dessa forma a mudança nas políticas públicas necessitam de alterações nas instituições relacionadas ao tema, a própria necessidade de interação entre instituições é fato relevante para caracterizar a mudança. Mas que isso, o processo de institucionalização seria caracterizado por disseminação de ações onde “Estímulos ambientais são cognitivamente processados e interpretados através de processos simbólicos socialmente construídos” (VIEIRA; GOMES, 2014).

Portanto, a mudança não ocorre apenas quando há uma ruptura abrupta no equilíbrio pontuado, mas também, cabe especulações sobre o engajamento dos atores nas diferentes formas de interpretações, e estas, podem provocar mudanças na forma de aplicação da instituição (STREECK; THELEN, 2005; THELEN, 2009; MAHONEY; THELEN, 2010). Portanto, haveria uma relação dialética entre as ideias e a interpretação dos agentes, a construção do modelo subjetivo e cognitivo, que normatizam as instituições através dos discursos (SCHMIDT, 2008).

Assim o processo de mudança institucional teria como base as seguintes premissas: o sistema é composto por múltiplos atores com interesses diversos e desigual distribuição de poder; os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes; as preferências e interesses de cada ator podem ser ambíguos; a agência também provoca consequências não premeditadas; os atores permeiam múltiplos ambientes institucionais complexos. (VIEIRA; GOMES, 2014, p. 684).

A ambiguidade, o constante conflito, as organizações montadas com uma distribuição desigual de poder e a disputa por recursos escassos são os responsáveis por permitir as mudanças incrementais duradouras. Estas mudanças ocorrem devido à força dos discursos (SCHMIDT, 2008) e nas lacunas ou pontos fracos do arranjo institucional, que permitem reinterpretar ou alternativas diferentes de aplicações das normas “*However, where we expect incremental change to emerge is precisely in the “gaps” or “soft spots” between the rule and its interpretation or the rule and its enforcement*” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14).

Na sua tipologia da mudança, Mahoney e Thelen (2010) definem algumas condicionantes para que ela ocorra, uma delas é a possibilidade de veto, outro ponto são as características próprias de cada instituição e, por fim, o tipo de agente de mudança. Os autores definiram quatro tipos de mudanças “*we delineate four modal types of institutional change: displacement, layering, drift, and conversion*” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 15) e quatro tipos de agentes de mudança “*We find it useful to posit four basic change agents:*



insurrectionaries, symbionts (either parasitic or mutualistic), subversives, and opportunists" (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 23). É sob essa perspectiva que o caso empírico, da mudança ocorrida na política pública de formação de brigadas municipais, será analisado.

COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL NA GESTÃO DOS INCÊNDIOS NO TOCANTINS

Segundo Joner, Avila e Mattedi (2021), é imprescindível analisar a história da pesquisa sobre os desastres. A evolução desse conceito conduziu ao entendimento predominante de ser entendido como uma construção humana. Mattedi e Butzke (2001) citam que foi Gilbert White que incluiu a variável humana na problemática dos desastres e com essa inserção, além do território, a percepção do risco passou a ter importância. Depreende-se, portanto, que foi importante a construção do discurso no qual os incêndios florestais no Tocantins, podem ser classificados como desastres; porque ocorrem em todo o território simultaneamente, e por serem desastres, são construções sociais. Assim, sua resolução perpassa a atuação de uma única organização, necessitando de respostas sistêmicas, que ocorre num ambiente de negociação entre atores múltiplos, na perspectiva da sociologia dos problemas (CAPELLA, 2018; ZITTOUN, 2016).

As principais definições de riscos são ancoradas nas ciências naturais e geociências, e a inclusão do conceito de vulnerabilidade representou mudança radical na forma de entender a relação sociedade *versus* natureza e conseqüentemente mudança na elaboração e implantação das estratégias de gestão dos desastres, discutidas por (MARANDOLA JR; D'ANTONA, 2014). Para Joner, Avila e Mattedi (2021) ao estudar desastres é preciso analisar fatores endógenos e exógenos, além das questões materiais e simbólicas dos processos de desenvolvimento regional, para que seja possível compreender como o desastre foi construído e como é tratado, a relação entre: desenvolvimento, região e desastres.

O modelo de Gestão da Defesa Civil

No Tocantins, foi criado o Comitê Estadual de Combate a Incêndios e Controle de Queimadas, conhecido como Comitê do Fogo, instituído pelo Decreto nº 645, de 20/08/1998 (TOCANTINS, 1998), posteriormente alterado para permitir a coordenação das ações pela Defesa Civil Estadual, decreto nº 3.143, de 17/09/2007 (TOCANTINS, 2007). Essa instância deve atuar de forma sistêmica na prevenção e combate aos incêndios florestais e queimadas



ilegais, necessitando compreender todo o processo histórico que conduz ao problema, agravado pelas mudanças climáticas.

Para compreender o processo histórico da produção do risco e vulnerabilidade a desastres em determinada região há um conjunto de fatores a se considerar, aspectos geofísicos e espaciais, os padrões de ocupação e desenvolvimento do território e como se dá a gestão (JONER; AVILA; MATTEDI, 2021, p. 4).

Neste sentido, dois conceitos ganham importância no modelo de gestão da Defesa Civil, a Gestão dos Desastres e a Gestão do Risco de Desastres. Esta, engloba a sociedade civil e a comunidade científica atuando no pré-desastre, aquela, atua na gestão da crise e é muito utilizada pelo Estado (*Lato Sensu*) para gerir as situações de emergência no pós-impacto (AVILA; MATTEDI, 2017). A interação com outras políticas públicas, organizações e agentes é premissa da atuação de forma sistêmica, respaldando o entendimento de que a redução dos problemas ocasionados pelos incêndios florestais no Tocantins precisa contar com vários atores, dentre os quais as organizações municipais.

Sendo assim, a forma de trabalho da defesa civil, incorporada à instituição Comitê do Fogo, aduz ao entendimento de que os incêndios florestais são um desastre, e por este motivo, necessita de resposta sistêmica, autorizando a inserção das defesas civis municipais como atores que devem atuar na solução da crise. Esse entendimento conceitual, construído com base do discurso, possibilita abertura para mudanças.

No Tocantins, utiliza-se o modelo circular de gestão, com fases bem definidas: prevenção, preparação, mitigação e resposta, sendo que a formação das brigadas municipais está enquadrada na fase de preparação (TOCANTINS, 2022). Feito considerações sobre em qual contexto situa-se a política pública das brigadas municipais, é necessário abordar como é constituída essa política.

Implementação de brigadas como parte da solução

A abordagem é do institucionalismo histórico porque se entende que a análise da mudança está intimamente relacionada à noção de dependência do caminho “*path dependence*” (NORTH, 1990), nesta linha, o Sistema de Defesa Civil só pôde ser envolvido, na busca de solução para o desastre, mediante a “Ação do Discurso” (SCHMIDT, 2008; VIEIRA; GOMES, 2014).



Para Schmidt (2008) o conceito de discurso seria mais amplo que o conceito de ideia, “Discursos indicam as ideias apresentadas e os processos interativos pelos quais elas são comunicadas” (VIEIRA; GOMES, 2014, p. 691). O discurso na busca pela minimização dos problemas gerados pelos incêndios florestais saiu da esfera de responsabilidade apenas do Corpo de Bombeiros Militar do Tocantins – CBMTO, como única organização que deveria responder ao problema. Esse discurso é reforçado por características do desastre como: ocorrer em todo o estado simultaneamente, ser sazonal e envolver queimadas e não só incêndios. Essas características são intensificadas pelas mudanças climáticas, exigindo uma ação do Sistema de Defesa Civil, essa interpretação é facilitada porque no Tocantins as ações de defesa civil (no âmbito estadual) também são coordenadas pelo CBMTO, conforme estabelecido no art. 117 da Constituição do Tocantins:

Art. 117. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar são instituições permanentes, organizadas com base na hierarquia e disciplina militares, competindo, entre outras, as seguintes atividades para:

I - a Polícia Militar: [...]

II - o Corpo de Bombeiros Militar:

a) coordenação e execução de ações de defesa civil;

b) prevenção e o combate aos incêndios;

c) proteção, busca e salvamento em alturas, terrestre e aquático de pessoas e bens;

d) estabelecimento de normas relativas à segurança das pessoas e de seu patrimônio contra incêndio e catástrofes ou pânico;

e) perícia de incêndios;

f) resgate de vítimas de acidentes e sinistros;

g) analisar projetos contra incêndio e pânico, fiscalizar sua execução, aplicar sanções e interdições em edificações ou locais de concentração de público que não apresente as condições de segurança exigidas por normas vigentes.

(Grifo Nosso) (TOCANTINS, 1989).

É importante analisar o discurso enquanto instrumento de mudança institucional, porque consegue direcionar entendimento político e os caminhos advindos dos processos de tomada de decisão, definindo como os argumentos são construídos e como as ideias são representadas. De acordo com Schmidt (2008) os argumentos técnicos e científicos são construídos como narrativas, aliados a análise de eventos, casos emblemáticos e cenários; abordando as causas do problema, sugestões para mitigá-lo e sobre como se ajustam aos valores da sociedade.

Essa leitura do discurso é apresentada como capaz de mudar instituições porque “a realidade é socialmente construída, ou seja, indivíduos e organizações estão engajados num constante processo de atribuição de significados aos estímulos e suas respostas” (VIERIA; GOMES, 2014, p. 691), o que, no caso empírico, foi perfeitamente ajustado com a visão da



Defesa Civil, que enxerga os desastres como “Construções Sociais” (LIN, 2015). Sendo assim, o discurso possibilitou a criação da instituição denominada “formação de brigadas municipais” (CBMTO, 2014), para mobilizar as defesas civis municipais a atuarem na solução dos problemas causados pelos incêndios florestais.

Mas, para o real alcance do objetivo proposto, que seria, a efetiva implantação da brigada no município, era necessário, além da capacitação, a contratação dos brigadistas pelos gestores municipais. A Portaria 01/2014/CEDEC de 10/03/2014 foi a primeira sobre a temática. Nessa instituição, o texto definia que “Art. 11 O termo de parceria entre Prefeitura e Defesa Civil só serão concretizados mediante comprovação de contratação de brigada, não sendo admitidos contratos de brigadistas por diárias.” (CBMTO, 2014), apenas caso o município contratasse os brigadistas, é que o Termo de Cooperação Técnica – TCT, seria assinado, no entanto, a formação de brigada era feita sem nenhum problema. O quadro 01 apresenta os dados da formalização da instituição “formação de brigadas municipais”, que é anualmente republicada no Diário Oficial do Tocantins.

Quadro 01 – Portarias sobre a Formação de Brigadas Municipais 2014 a 2022

Instituição	Dados de Publicação
Portarias 01 e 02/2014/CEDEC de 10/03/14	DOE 4088 de 17/03/2014
Portaria 02 e 03/2015/CEPDEC de 24/04/15	BG 806 de 03/07/2015
Portaria 01/2018/CEPDEC de 21/06/2018	DOE 5148 de 05/07/2018
Portaria 01/2019/CEPDEC de 06/05/2019	DOE 5355 de 10/05/2019
Portaria 02/2020/CEPDEC de 23/01/2020	DOE 5531 de 25/01/2020 e 5608 de 27/05/2020
Portaria 04/2021/CEPDEC de 15/02/2021	DOE 5793 de 22/02/2021
Portaria 03/2022/CEDEC de 22/02/2022	DOE 6039 de 02/03/2022
Portaria 05/2023/CEDEC de 09/03/2023	DOE 6288 de 13/03/2023

Fonte: Autores com base no DOE e BG do CBMTO, 2022.

Nos anos de 2016 e 2017 não houve publicação da Portaria, sendo utilizada a que estava em vigor, ou seja, a Portaria de 2015. De 2014 até 2023 algumas alterações na portaria foram realizadas como: período de validade do certificado, quantidade de horas-aulas do curso, materiais necessários para a realização das aulas, percentual de participação por sexo nas turmas, a nomenclatura da Defesa Civil Estadual, dentre outras, mas, a alteração que sustenta a hipótese de mudança incremental duradoura foi o fato de os municípios assumirem o compromisso de contratação antes da formação da brigada, mudança ocorrida em 2019. A



partir desse momento, só era ministrado curso no município que se comprometia a contratar, sendo assim, a gestão municipal não tinha acesso a documentos, fotos e registros que poderiam ser apresentados para aquisição do chamado “ICMS-Ecológico”; instituição criada para fomentar financeiramente que os municípios atuem no “Controle de Queimadas e Combate de Incêndios do Município” (TOCANTINS, 2015).

Outra mudança gerada por essa inversão na ordem dos procedimentos, é que, a partir de 2019, caso o município que teve o treinamento não contratasse, havia um compromisso oficial assumido pelo gestor que embasaria acompanhamento e monitoramento por parte dos órgãos de controle, já que o Termo de Cooperação Técnica é publicado no Diário Oficial do Estado. A mudança incremental na instituição, formação de brigadas municipais, foi sutil, alterando a ordem das ações - Curso de Formação e Assinatura do TCT, onde o texto passou a constar que “Art. 11. O Termo de Cooperação entre Prefeitura e a Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil- CEPDEC é requisito obrigatório para a realização da capacitação ou revalidação do curso.” (CBMTO, 2019), mas os resultados foram robustos para a eficiência da política pública.

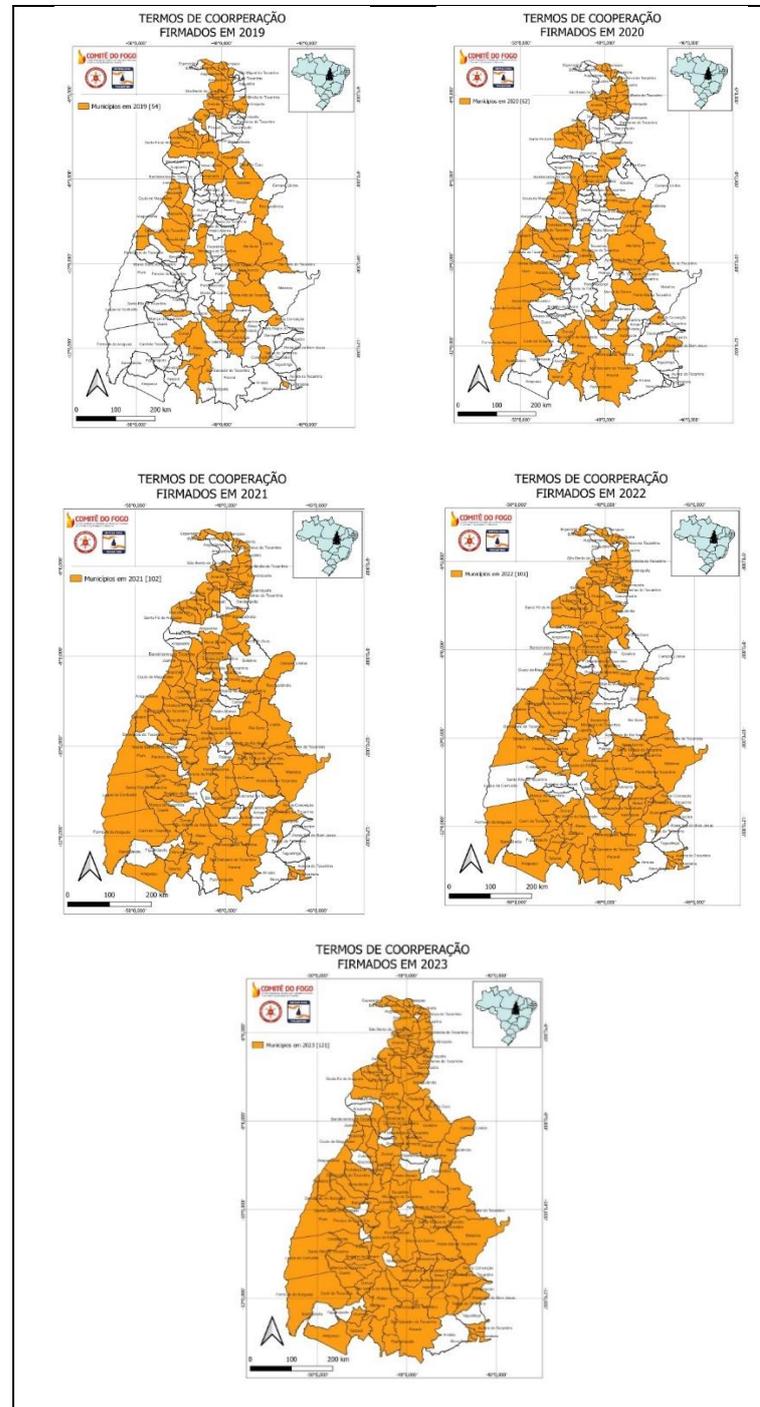
Essa nova regra, inserida numa instituição já existente, alterou o comportamento dos atores, reorganizou a distribuição de poder e recursos. Porque, como ensinam Mahoney e Thelen, (2010) a mudança institucional ocorre quando os problemas de interpretação e aplicação de regras, abrem espaço, para os atores implementarem as regras existentes de novas maneiras. Outro ponto que reforça a leitura do caso, é que a relação com outras instituições como o ICMS-Ecológico modificou sem que houvesse alteração nas regras desta e/ou nas outras instituições que atuam na temática dos incêndios florestais no Tocantins.

Resultados da mudança na instituição formação de brigadas municipais

De acordo com Hall (2009), é importante para a mudança que a estrutura organizacional permita coalisão “custo de oportunidade e poder de mobilização”, e a Defesa Civil Estadual possui essas características. Após a mudança incremental, na instituição formal formação de brigadas municipais, o Comando de Ações de Defesa Civil – CODEC, tem conseguido capacitar, anualmente, um número crescente de brigadas, e os recursos do ICMS-Ecológico oferecem um suporte para que o município mantenha sua brigada. A figura 01 mostra o aumento gradual de municípios que firmaram termo de cooperação para instituição e operacionalização de suas brigadas nos últimos 5 (quatro) anos.



Figura 01 – Mapas da Formação e Efetivação de Brigadas 2019 a 2023



Fonte: CODEC-TO, 2023.

Nesse processo, conforme a Teoria de Mudança Institucional Gradual, a mudança seria do tipo “*Layering*” ou camadas (MAHONEY; THELEN, 2010). Porque foi introduzida uma



regra nova numa instituição já existente, o que acabou mudando a maneira pela qual a regra original estruturava o comportamento dos atores, permitindo um “crescimento diferencial” (STREECK; THELEN, 2005, p. 23). A assinatura prévia do TCT para a capacitação da brigada, é elemento importante, porque, além de retirar a possibilidade da gestão municipal realizar a solicitação do recurso financeiro, sem a efetiva operacionalização da brigada, também permitiu que outras organizações monitorassem o compromisso assumido pelo município, reorientando assim a distribuição de poder na política pública.

Ainda consoante o padrão de mudança institucional incremental, a Defesa Civil Estadual, nesse processo de deslocamento, pode ser classificada como agente de mudança do tipo “*Subversives*” (MAHONEY; THELEN, 2010). Porque acaba por deslocar uma instituição sem infringir as regras, encorajando mudanças institucionais à margem das antigas, enxertando novos elementos institucionais nos antigos, ou seja, mesmo trabalhando dentro do sistema, a Defesa Civil conseguiu alterar a instituição para modificar as ações dos atores, redistribuindo recursos “ICMS-E” e com isso, alterando a relação de poder, incluindo o Ministério Público - MPTO e o Tribunal de Contas – TCE como agentes capazes de monitorar a política pública; com base no TCT, essas duas organizações fazem parte do Comitê do Fogo (TOCANTINS, 2021).

Analisando como as instituições moldam os agentes, percebe-se que a mudança que os atores passaram a realizar, seja, maior contratação de brigadistas pelos municípios, refletiu em ajuste na redistribuição do ICMS-Ecológico, maior participação de monitoramento exercido pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE e pelo Ministério Público Estadual MPE, e melhoria nos resultados da instituição Comitê do Fogo, para citar instituições que foram impactadas pela mudança nas regras da formação de brigadas. Todas essas modificações também alteram o agente causador da mudança, no caso, a Defesa Civil Estadual, ou seja, tem-se que, mudar os agentes torna-se o passo intermediário através do qual as regras institucionais e o contexto político fazem seu trabalho causal para alcançar os objetivos esperados pela sociedade.

Apesar de a figura 01 trazer os municípios que firmaram o Termo de Cooperação nos respectivos anos, podendo não corresponder exatamente ao número de municípios que operacionalizaram brigadas, haja vista que nem todos podem ter contratado os brigadistas ou pode haver município que contratou brigadistas sem firma o instrumento, mas o número de municípios que formalizaram o compromisso apresenta uma aproximação boa dos resultados dessa política pública, já que eventuais descumprimentos do que foi formalmente instituído, é passivo de fiscalização e responsabilização pelos órgãos de controle. O quadro 02 traz a



quantidade de municípios que firmaram TCT com a Defesa Civil Estadual após a mudança incremental ocorrida em 2019.

Quadro 02 – Municípios que firmaram TCT com a Defesa Civil no respectivo ano

Quantidade de Municípios	Dados de Publicação
2019 – 55 (cinquenta e cinco)	DOE 5.417 de 12/08/2019
2020 – 62 (sessenta e dois)	DOE 5.663 de 12/08/2020
2021 – 102 (cento e dois)	DOE 5894 de 26/07/2021 e 5961 de 08/11/2021
2022 – 101 (cento e um)	DOE 6170 de 14/09/2022
2023 – 121 (cento e vinte e um)	DOE 6404 de 01/09/2023

Fonte: Autores com base no DOE do Tocantins, 2023.

Os dados de anos anteriores aos constantes no quadro 02 não foram encontrados na pesquisa realizada. As informações apresentadas foram coletados junto à página do Diário Oficial do Tocantins colocando como termo de busca “brigada florestal” e o período de 01/01 a 31/12 do respectivo ano, a partir de 2014 até 2022, para os anos não constantes do quadro anterior a pesquisa não trouxe resultados, o que aduz pensar que não houve termos de cooperação firmados entre os atores ou não havia a publicação em diário oficial, o que certamente era contraproducente aos resultados esperados da política pública e inviabilizava a ação de outros atores para o monitoramento e fiscalização.

Ainda que o objeto da pesquisa seja a mudança institucional na política pública de formação das brigadas municipais, é importante destacar os resultados finais, as entregas para a coletividade. Nesse caso, o esperado pela sociedade é que as ações desenvolvidas pelos entes estatais, nas fases definidas pelo Comitê do Fogo, representem resultados positivos no combate aos incêndios florestais, o gráfico 01 mostra a quantidade de focos de calor registrados nos meses mais críticos no Tocantins, desde 1998 e, que demonstra que houve diminuição nos últimos anos.

**Gráfico 01** – Focos de Calor durante o período de estiagem 1998-2022

Fonte: Tocantins, 2022b, p. 40.

Percebe-se que os anos em que houve maior quantidade de registro de focos de calor foram os anos de 2007, 2010 e 2012, todos anteriores à criação da instituição discutida neste artigo, e que de 2014 a 2017, aparentemente, há uma tendência de crescimento dos focos, passando a uma tendência de queda a partir de 2019 - primeiro ano após a mudança incremental discutida. Mesmo considerando que o Comitê do Fogo executa várias ações, e que a soma de todas, é que pode ser relacionada ao resultado ou objetivo geral, desprende-se que uma maior operacionalização das brigadas municipais contribui para o resultado.

Nesse contexto, as instituições são regras formais que podem ser aplicadas por meio de um terceiro, quando estes são especificamente encarregados pela sociedade organizada de garantir a confiabilidade de certas expectativas dos atores em relação ao comportamento de outros (MAHONEY; THELEN, 2010). Sendo assim, o crescimento anual de brigadas operacionalizadas reflete o impacto de nova prática institucional, medido pela operação de outras instituições não afetadas pela mudança, no caso específico, pode-se citar o ICMS-E e o Comitê do Fogo. Quando os atores formam julgamentos sobre apoiar uma nova prática institucional, com base em cálculos sobre como isso os afetará, eles consideram esses efeitos de interação (HALL, 2009).

Ao longo dos últimos anos, a ação de capacitação de brigadas municipais tem avançado, o institucionalismo histórico com a análise focada na disputa por recursos e poder mostrou isso. É plausível afirmar que a existência de instituições como o TCE e MPTO, na composição do Comitê do Fogo (TOCANTINS, 2022b), facilitam a ampliação do grupo de



municípios que efetivaram suas brigadas, já que essas organizações emitem orientações às gestões municipais para atuarem na resolução desse desastre, mas essa possibilidade só foi efetivada pela existência de uma linha de financiamento - ICMS-E, potencializada pela construção do discurso incluindo a defesa civil no processo. Seria esse mecanismo, entendido nessa pesquisa como um “tripé” que sustenta essa política, mas a existência de capacitação e apoio técnico associado a financiamento e monitoramento, só foi viável pela mudança realizada em 2019; na portaria de formação das brigadas municipais.

A disputa por recurso também ajuda a explicar a adequação dos agentes à mudança, já que, os recursos financeiros são fundamentais para um estado onde os municípios possuem sua base financeira assentada em repasses constitucionais. Por fim, esse cenário não é estático, as forças que atuam no arranjo institucional e organizacional continuam presentes, sendo assim, a redistribuição de poder e disputa por recursos pode provocar mudanças futuras nessa política, consoante o entendimento dos agentes sobre vantagens que podem obter no processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar a dependência da trajetória e as disputas por poder e recursos no processo de mudanças incrementais e duradouras, é importante destacar o papel do agente Defesa Civil Estadual no combate a incêndios florestais no Tocantins. Com base em discursos, o Sistema de Defesa Civil atua na resposta aos desastres e possibilita a reorganização de outros agentes. Essa compreensão levou à criação de uma política pública que inclui a gestão municipal como parte da solução, articulada com outras instituições e garantindo recursos financeiros para sua execução. Isso resultou na formação de brigadas municipais no Tocantins.

A dependência da trajetória pode explicar a estabilidade das instituições, mas também permite mudanças gradualmente, pois as instituições mudam porque estão intrinsecamente ligadas às operações de outras instituições e forças que se desenvolvem de acordo com suas próprias lógicas. Embora a instituição ICMS-E não tenha sido alterada, a mudança na portaria de formação de brigadas resultou em uma política mais eficaz. Os recursos do ICMS continuaram a ser distribuídos, mas, na prática, as brigadas passaram a ser operacionalizadas, e essas mudanças também afetam outros agentes, incluindo a Defesa Civil Estadual. Nesse processo, a Defesa Civil Estadual é entendida como um agente “subversivo” que gerou uma mudança do tipo “Layering”.



Como o ambiente institucional é dinâmico, a redistribuição de poder que gerou mudanças também pode provocar novas alterações. As mudanças incrementais resultam em um realinhamento organizacional buscando equilíbrio. Por exemplo, o alinhamento das gestões municipais, motivado pela percepção de estarem todas na mesma situação, pode levar a um entendimento coletivo da necessidade de mudanças nas instituições e resultar em um novo reequilíbrio a partir do processo de interação. Assim, as organizações mudam as instituições, e estas moldam os agentes em um processo contínuo.

REFERÊNCIAS

AVILA, Roseli Rossi Maria; MATTEDI, Marcos Antônio. Desastre e território: a produção da vulnerabilidade a desastres na cidade de Blumenau/SC. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/22089>. Acesso em: 26 nov. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. ENAP, Brasília, 2018, 151p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 09 mai. 2022.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO TOCANTINS – CBMTO. PORTARIA Nº 001/2014/CEDEC, de 10 de março de 2014. Divulga os requisitos para a realização do curso de brigada para os municípios dentre outros. **DOE nº 4.088** de 17/03/14. Palmas-TO, 2014. Disponível em: <https://doe.to.gov.br/diario/2491/download>. Acesso em: 14 nov. 2022.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO TOCANTINS – CBMTO. PORTARIA Nº 001/2019/CEDEC, de 06 de maio de 2019. Estabelece os requisitos e os prazos para a realização do curso de brigada para os municípios dentre outros. **DOE nº 5.355** de 10/05/19. Palmas-TO, 2019. Disponível em: <https://doe.to.gov.br/diario/3842/download>. Acesso em: 14 nov. 2022.

CRESWELL, John W. **Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches**. Sage Publications, Thousand Oaks, California, 2 ed., 2007, 395p.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, v. 58, 2003. p. 193-223. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/i/2003.n58/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

HALL, Peter A. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In: J. Mahoney e K. Thelen (eds.), **Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 204-223, 236p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades e Estados**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/to.html>. Acesso em: 30 out. 2022.

JOLLY, W. Matt; COCHRANE, Mark A.; FREEBORN, Patrick H.; HOLDEN, Zachary A.; BROWN, Timothy J.; WILLIAMSON, Grant J.; BOWMAN, David MJS. Climate-induced variations in global wildfire danger from 1979 to 2013. **Nature Communications** v. 6, 2015.



p. 1–11. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/ncomms8537#citeas>. Acesso em: 20 jun. 2022.

JONER, K.; AVILA, M. R. R.; MATTEDI, M. A. Territorialidade e desastre: a gestão dos desastres no Brasil com base no estudo de caso da Defesa Civil em Santa Catarina. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.13, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200061>. Acesso em: 26 nov. 2022.

LIN, Thung-Hong. Governing Natural Disasters: State Capacity, Democracy, and Human Vulnerability. **Social Forces**, v. 93, n. 3, 2015, p. 1267–300. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24754220>. Acesso em: 14 nov. 2022.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: J. Mahoney e K. Thelen (eds.), **Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 236p.

MARANDOLA JR, Eduardo; D'ANTONA, Álvaro de Oliveira. Vulnerabilidade: problematizando e operacionalizando o conceito. In: CARMO, Roberto Luiz; VALENCIO, Norma (Orgs.). **Segurança humana no contexto dos desastres**. Rima editora, 2014. p. 45-61. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/seguranca-humana-no-contexto-dos-desastres/>. Acesso em: 26 jan. 2023.

MATTEDI, M. A.; BUTZKE, I. C. A Relação entre o social e o natural nas abordagens de hazards e de desastres. **Ambiente & Sociedade**, v. 9, 2001, p. 10-21. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2001000900006>. Acesso em: 24 jan. 2023.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. 1990. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York: Cambridge University Press.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS – (IPCC em inglês). **Sumário para Formuladores de Políticas - Mudança do Clima 2021 - A Base da Ciência Física. Contribuição do Grupo de Trabalho I para o AR6**. Cambridge University Press, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/IPCC_mudanca2.pdf. Acesso em: 24 jan. 2023.

PATRIOTA, Jessica N.; BATISTA, Antônio C.; GANASSOLI, Eduardo; SANTOS, Micael M.; COELHO, Maria C. B.; GIONGO, Marcos. Avaliação das ocorrências de incêndios florestais no Estado do Tocantins. **Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 12, n. 3, p. 518 - 523, 2017. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RVADS/article/view/4061>. Acesso em: 24 jan. 2023.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, 2008, p. 303-326. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>. Acesso em: 30 set. 2022.



SILVA, Gustavo Melo da; MENDES, Maurício Ferreira. Análise Da Dinâmica Da Cobertura Vegetal e Uso da Terra No Município De Araguaína/TO. **Revista GeoPantanal**, n. 28, p. 159-171, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/11300/8075>. Acesso em: 14 nov.2022.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In W. Streeck e K. Thelen (Eds.), **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**, Univ. Press, 2005, p. 1-39. Disponível em: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194981>. Acesso em: 11 set. 2022.

THELEN, Kathleen (2009). Institutional Change in Advanced Political Economies in British. **Journal of Industrial Relations**, v. 47, n. 3, 2009, p. 471–498. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x>. Acesso em: 15 set. 2022.

TOCANTINS. **Constituição do Estado do Tocantins (1989)**. Tocantins, Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <https://al.to.leg.br/documento>. Acesso em: 30 set. 2022.

TOCANTINS. Decreto nº 645, de 20 de agosto de 1998. Cria o Comitê Estadual de Combate a Incêndios e Controle de Queimadas no Estado do Tocantins. **DOE nº 724** de 11/09/98. Palmas-TO, 1998.

TOCANTINS. Decreto nº 3.143, de 17 de setembro de 2007. Altera o Decreto 645, de 20/08/1998, que dispõe sobre o Comitê Estadual de Combate a Incêndios e Controle de Queimadas no Estado do Tocantins. **DOE nº 2.494** de 18/09/07. Palmas-TO, 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 2.959, de 18 de junho de 2015**. Dispõe sobre critérios de distribuição das parcelas municipais do ICMS, e adota outras providências. 2015. Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei2.959.15.htm#:~:text=Lei%20n%C2%BA%202.959.15&text=LEI%20No%202.959%2C%20de,ICMS%2C%20e%20adota%20outras%20provid%C3%AAs&text=%C2%A71o%20O%20c%C3%A1culo,ao%20regramento%20definido%20no%20art>. Acesso em: 25 nov. 2022.

TOCANTINS. **Relatório Final das Ações do Comitê do Fogo 2021**. Apresenta as ações e resultados do Comitê para o ano de 2021. 2021. Disponível em: <https://www.to.gov.br/defesacivil/comite-do-fogo/625j0rxs4z06>. Acesso em: 19 jan. 2023.

TOCANTINS. **Plano de Ação do Comitê do Fogo 2022**. Apresenta as ações propostas do Comitê para o ano de 2022. 2022. Disponível em: <https://www.to.gov.br/defesacivil/comite-do-fogo/625j0rxs4z06>. Acesso em: 19 ago. 2022.

TOCANTINS. **Relatório Final das Ações do Comitê do Fogo 2022**. Apresenta as ações e resultados do Comitê para o ano de 2022. 2022b. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/309773>. Acesso em: 19 ago. 2022.

VIEIRA, D. M.; GOMES, R. C. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 21, n. 71, 2014, p. 679-694. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/12231>. Acesso em: 30 nov. 2022.

2023

XI Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Desenvolvimento Regional
em tempos de emergência
climática: desafios e
oportunidades



Local: Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil
Dias 13, 14 e 15 de setembro de 2023
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul



ZITTOUN, Philippe. The domestication of a 'wild' problem: taming policy agenda setting. In: Zahariadis, N. (org.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016, p. 254-272.