

## “Mutações Legislativas”: Revisitando a Política Climática do Estado do Amazonas

Flávia Leite Bezerra<sup>1</sup>

Maria Olívia de Albuquerque Ribeiro Simão<sup>2</sup>

### RESUMO

Os modos de gerir a mudança climática são diversos e estão em transformação constante. As principais modificações ocorridas na Política Climática do Amazonas. O objetivo foi descrever e analisar as características encontradas na arquitetura de governança climática, a partir da análise das normas incrementais que promoveram alterações posteriores na Política Climática do Estado do Amazonas. Nesse sentido, são consideradas questões de poder e escalas; relação agente-estrutura. Trata-se de uma abordagem qualitativa, com finalidade descritiva analítica baseada em pesquisa bibliográfica e documental, cuja análise das questões propostas deu-se à luz das legislações específicas sobre o assunto. Dos resultados infere-se que o acúmulo de decisões tendem para um duplo processo de transição e dispersão nas relações de poder, cujas particularidades demonstram um processo de expansão e retração na delegação de competências. Ademais, outra peculiaridade observada consiste nas alterações normativas que se deram em consequência de alterações precedentes nos mesmos dispositivos legais. Percebe-se que as “mutações legislativas” possuíam vieses distintos, de acordo com a variação do ciclo político.

**Palavras-chave:** Políticas ambientais; Alterações legislativas; Mudança climática.

### INTRODUÇÃO

A busca pelo desenvolvimento pautado pelo uso de combustíveis fósseis e a procura extrema por riquezas produziram consequências ambientais intergeracionais danosas já percebidas por meio do aumento progressivo da temperatura do planeta e do surgimento, cada vez mais recorrente, de eventos climáticos extremos.

Os modos de gerir a mudança climática são diversos e estão em transformação constante. As arquiteturas de governança, de acordo com Inoue (2016), estão relacionadas à maneira como princípios, normas, regras, procedimentos e organizações são arrançados e se conectam. Nesse contexto, o Estado do Amazonas foi o primeiro estado brasileiro a instituir uma Política Estadual de Mudança Climática (Lei n.º 3.135, de 05/06/2007), iniciativa que precedeu inclusive a política climática nacional. Esse pioneirismo criou um modelo de política pública que rapidamente foi redesenhado por ações legislativas. Investigar essas dinâmicas e sua construção histórica podem sinalizar características de governança do clima e mudanças na estrutura política e econômica, a fim de proporcionar um entendimento mais robusto do tema.

---

<sup>1</sup>Flávia Leite Bezerra, Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Centro de Ciências do Ambiente, Flavialeite2208@gmail.com.

<sup>2</sup>Prof. Dr Maria Olívia de Albuquerque Ribeiro Simão<sup>2</sup>- Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Centro de Ciências do Ambiente, MariaOliviar@uol.com.br.

Alguns aspectos originais da política climática supracitada foram impactados com o advento de leis supervenientes que revogaram e alteraram alguns dispositivos que tratam da gestão de programas, arranjos institucionais e aspectos financeiros. Pressupõe-se que o arcabouço legal se ajuste em respostas às diversas variáveis como o tempo, o ciclo político e as relações de poder. A noção de campo político, conforme Bourdieu (2011), permite comparar as realidades que estão sendo construídas. Para o autor, campo político é um microcosmo, ou seja, um pequeno mundo social relativamente autônomo, que possui particularidades próprias e está inserido no interior do grande mundo social.

Diante do exposto, objetiva-se com esse trabalho descrever e analisar os efeitos cumulativos das “mutações legislativas” verificadas na Política Climática do Amazonas, a partir da análise sistêmica das normas incrementais que promoveram essas alterações legislativas.

## **METODOLOGIA**

Trata-se de uma abordagem qualitativa, com finalidade descritiva analítica baseada em pesquisa bibliográfica e documental (GIL, 2006, p. 28; 51). A análise deu-se à luz das legislações específicas, a saber: Lei nº 3.135/2007, que instituiu a Política Climática do Estado do Amazonas; Lei nº 3.184 que alterou, de forma específica a Lei n. 3.135, de 05 de junho de 2007; e a Lei nº 4.266/de 2015 que instituiu a Política de Serviços Ambientais do Estado do Amazonas. Os objetos que tratam essas normas são eminentemente conexos e constituem o alicerce jurídico do Amazonas para a segurança climática. As leis em questão foram iniciativas do Poder Executivo. Além da legislação citada foram realizadas consultas ao Sistema de Apoio ao Processo Legislativo da Assembleia Legislativa do Amazonas ([https://sapl.al.am.leg.br/default\\_index.html](https://sapl.al.am.leg.br/default_index.html)).

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O Governo do Estado, editou em junho de 2007, a Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei nº 3.135/2007) com um conjunto de diretrizes, projetos, planos, ações e incentivos no âmbito das mudanças climáticas, da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável, além de prever a criação de 7 programas, entre os quais o Programa Bolsa Floresta (PBF). Em novembro do mesmo ano, foi aprovada a Lei nº 3.184/2007, dando nova redação a Sessão I do Capítulo VI, da Lei nº 3.135/2007, intitulada “Da autorização legislativa”. Da análise sistematizada das disposições legais modificadas por essa lei identificou-se, inicialmente autorização legislativa para: (a) o Chefe do Executivo participar de uma única Fundação Privada, sem fins lucrativos (art. 6º.); (b) a doação no valor

de até R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) (art. 7º.); (c) a doação a título oneroso dos rendimentos provenientes da comercialização dos serviços e produtos ambientais nas Unidades de Conservação do Estado (art. 8º.); (d) transferir, à Fundação Privada, sem fins lucrativos, o direito de gestão e licenciamento de selos de certificação mediante contrato oneroso por tempo determinado (art. 9º. e 10). A autorização que trata os artigos 9º. e 10 acarretou mudanças específicas também no artigo 21, que institui a outorga do selo à Fundação Privada, sem fins lucrativos.

A Fundação Privada, sem fins lucrativos, em questão, trata-se da Fundação Amazonas Sustentável (FAS), cujo lançamento deu-se em 20 de dezembro de 2007 pelo banco Bradesco, que também participou como doador fundador com aporte de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), junto com o Governo do Estado do Amazonas. Tais modificações normativas forneceram pressupostos essenciais para a atuação da FAS nos termos dos poderes a ela conferidos, como por exemplo, a gestão exclusiva do Programa Bolsa Floresta em Unidades de Conservação no Estado do Amazonas.

Com as modificações instituídas pela Lei N°3.184/2007 ocorreu alteração na dinâmica evidenciada pela descentralização de competências do poder público a atores não estatais, cuja a principal particularidade, foi a participação do governo na criação da FAS e a delegação de exclusividade da gestão das políticas públicas a ela. Essa característica corrobora em parte o que Bulkeley (2005, p. 881); Biermann et al. (2010) abordam quando tratam do conceito de governança no sentido de que os atores estatais não são necessariamente os participantes mais significativos, os novos arranjos arquitetados possuem a descentralização, a auto-organização e a inclusão de atores não estatais como atributos.

Essas características nos levam a refletir sob a perspectiva de Inoue (2016), a qual destaca que a capacidade de controlar e capturar recursos de níveis e escalas diferentes reflete e reproduz relações de poder. A autora enfatiza ainda que conhecimento e poder se constituem mutuamente para elevar atores específicos, políticas e práticas que privilegiam uma racionalidade particular na governança.

A Lei n° 4.266 de 2015, que instituiu a Política de Serviço Ambiental, com a finalidade de incentivar a provisão e a manutenção de serviços ambientais no Amazonas, foi uma novidade legislativa, concebida pelo Poder Executivo, e alterou de forma substancial a Política Climática do Estado Amazonas, visto que, a mesma revogou as alterações promovidas pela Lei n° 3.184/2007 supracitadas. Essas mudanças implementadas (Lei n° 4.266 de 2015) afetaram a Política Climática (Lei n° 3.135/2007) na medida em que retiraram a

exclusividade concedida à FAS para a gestão do Programa Bolsa Floresta e do licenciamento de selos, além de revogar o dispositivo que criava o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (art. 6º). Com a mudança a gestão dessas competências foram repassadas para a Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, órgão público. Vale ressaltar ainda que essa lei superveniente de 2015 instituiu um novo fundo: Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais, vinculado à SEMA (art. 21, Lei nº 4.266/2015). Apesar dessas modificações instituírem o papel mais centralizador do Estado, tornando ele próprio o gestor principal dos fundos e produtos de serviços ambientais, permite a descentralização para outras entidades prevista no parágrafo único do art. 5º. da Lei nº 4.266/2015.

Percebe-se que as “mutações legislativas” descritas mudaram significativamente o campo político, tanto na questão de arranjos institucionais quanto nos aspectos econômicos e financeiros. Contexto relevante dado a sua intrínseca relação com o poder e instrumentalização por meio das políticas públicas, especificamente, na forma e no tempo em que ocorreram. Ademais, outra peculiaridade observada consistiu nas alterações normativas que se deram em consequência de alterações precedentes nos mesmos dispositivos legais. Nesse aspecto, Inoue (2016), considera que a inter-relação das escalas espacial, jurisdicional e temporal é relevante quando se trata das relações de poder no processo da governança da mudança climática, de modo a impactar inclusive outros atores em tempo futuro. As normas possuem não só objetos conexos, mas também agentes que se inter-relacionam, posto que, há algumas assinaturas em comum presentes nas leis apresentadas, por exemplo, na Lei nº 3.135/2007, há a assinatura do ex-governador Eduardo Braga, e do então secretário de governo José Melo, e Secretário de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Virgílio Viana (Atual Superintendente-Geral da FAS), esses elementos também se repetem na Lei nº 3.184/2007. Enquanto na Lei nº 4.266/2015, José Melo já assina com *status* de governadora época e os outros atores já não aparecem por fazerem parte de outro ciclo político. Sob essa perspectiva, Okereke et al. (2009, p. 65 *apud* Inoue (2016)), ressalta que existe a possibilidade de relações desiguais de poder e interesses conflitantes, sinalizando que a influência dos atores não é simplesmente uma questão de onde eles se posicionam em termos de políticas e programas climáticos, mas também como eles articulam em relação a outros atores.

## CONCLUSÕES

Asexperiências normativas arquitetadas para instrumentalizar a mudança global do clima em âmbito estadual e ressalta-se a conexão existente entre as variáveis destacadas. As evidências identificadas mostram que as alterações na Política Climática do Estado Amazonas abrangem aspectos institucionais e financeiros. Infere-se que o governo que instituiu a Política da Mudança Climática reconhece a importância de um ente não estatal para executar e operacionalizar, de forma exclusiva, as ações relativas à mudança climática e aos serviços ambientais. Vieses distintos foram adotados no novo ciclo político. Acumulo de decisões tendem para um duplo processo de transição e dispersão nas relações de poder, cujas particularidades demonstram um processo de expansão e retração na delegação de competências, no sentido em que a Política Climática do Amazonas primeiramente foi descentralizada de forma exclusiva a um único ente, e posteriormente foi adotada a execução pelo Estado e possibilitando a participação de atores não governamentais.

## REFERÊNCIAS

- AMAZONAS. **Lei Ordinária Estadual n. 3.135**, de 5 de junho de 2007. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências.
- AMAZONAS. **Lei Ordinária Estadual n. 3.184**, de 13 de novembro de 2007. Altera, na forma que especifica, a Lei nº 3.135, de 05 de junho de 2007, e dá outras providências.
- AMAZONAS. **Lei n. 4.266**, de 01 de dezembro de 2015. Institui a Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais e o Sistema de Gestão dos Serviços Ambientais, cria o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais, altera as Leis Estaduais n. 3.135/2007 e 3.184/2007, e dá outras providências.
- BIERMANN, Frank. Beyond the intergovernmental regime: recente trends in global carbon governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, n. 2, p. 284–288, 2010.
- BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 5, p. 193-216, July 2011.
- BULKELEY, Harriet.-. Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, v. 24, n. 8, 2005, p 875-902.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- INOUE, C. Y. A. **Governança Global do Clima: proposta de um marco analítico em construção**. Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 11, p. 91-117, 2017.