

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

Flávia Leite Bezerra¹

Maria Olívia de Albuquerque Ribeiro Simão²

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.

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

²Prof. Dr Maria Olívia de Albuquerque Ribeiro Simão²- 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).

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.