



# **OBSERVATÓRIO DOS SUBNACIONAIS**

## **ESTADO DO AMAZONAS**

# INTRODUÇÃO

As discussões sobre pautas socioambientais e climáticas ganharam bastante atenção, tanto doméstica quanto internacionalmente, após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, em 1992. No âmbito doméstico, tais discussões foram ampliadas após a promulgação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187) em 2009 e, desde então, o assunto vem sido debatido com frequência por atores envolvidos em processos de tomada de decisão nos mais diversos níveis.

A participação de atores subnacionais, privados e estatais tem feito do regime internacional de mudança climática um protótipo de um modelo de governança policêntrica. No Brasil, além do governo federal, a participação de atores privados e subnacionais tem sido notada quando se trata de lutar contra as mudanças climáticas. Enquanto os estados brasileiros vêm criando as suas Políticas Estaduais de clima, cientistas e pesquisadores estudam as diversas faces da questão e a sociedade civil se organiza para, a partir dos dados fornecidos pelas pesquisas científicas, agir nas áreas necessárias.

Com o objetivo de investigar a contribuição das unidades federativas brasileiras para com a governança policêntrica de clima, iniciamos nossa análise pelo Amazonas, o primeiro estado brasileiro a estabelecer uma Política Estadual de Mudanças Climáticas [1], ainda em 2007, dois anos antes do Brasil instituir sua Política Nacional. Tal pioneirismo gera expectativas por parte da sociedade civil, cientistas e ativistas, em relação ao avanço da agenda climática no estado amazonense. Buscamos, portanto, compreender quem são os atores legislativos dedicados às pautas socioambientais e como essas têm sido tratadas pelo estado do Amazonas desde 2008.

## METODOLOGIA

O recorte temporal aqui adotado abarca o período entre 2008 e 2019, abrangendo três mandatos legislativos. Dessa forma, foi possível analisar de maneira mais aprofundada o movimento dos atores e a evolução da pauta climática no estado.

O estudo foi conduzido a partir da análise qualitativa e quantitativa de dados recolhidos do website oficial da **Assembleia Legislativa do Amazonas**. Assim, foi possível o mapeamento e a análise de normas jurídicas e matérias legislativas ambientais tratadas nos anos em questão, a identificação dos parlamentares que propuseram iniciativas referentes à temática ambiental, bem como a análise dos seus perfis.

Dentro do recorte temporal proposto, foi conduzida uma investigação ano a ano das normas jurídicas e matérias legislativas (Projeto de Decreto Legislativo, Projeto de Lei Complementar, Projeto de Lei Ordinária, Projeto de Resolução Legislativa, Proposta de Emenda à Constituição do Estado e Decretos Legislativos), com isso foram selecionadas aquelas que de alguma forma lidam com a **temática socioambiental** (que se destacavam por citar expressões como meio ambiente, mudanças climáticas, sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, reciclagem, serviços ambientais). A partir dessa seleção, foi possível de tecer os pareceres e observações que se encontram na próxima seção.

# AS DISCUSSÕES SOCIOAMBIENTAIS EM PAUTAS LEGISLATIVAS

## AMAZONAS

ANO	NORMAS JURÍDICAS	PROJETOS DE LEI	% PL's APROVADOS	NORMAS JURÍDICAS AMBIENTAIS	PL's AMBIENTAIS	% PL's AMBIENTAIS APROVADOS
2008	247	354	69,8%	4	11	36,4%
2009	219	311	70,4%	2	9	22,2%
2010	230	199	115,6%	8	8	100%
2011	239	469	50,9%	10	13	76,9%
2012	258	454	56,8%	10	29	34,5%
2013	330	483	68,3%	8	20	40%
2014	312	335	93,1%	12	14	85,7%
2015	324	476	68,1%	17	18	94,4%
2016	257	309	83,2%	2	5	40%
2017	284	321	88,5%	7	5	140%
2018	322	279	115,5%	5	0	-
2019	470	917	51,3%	5	22	22,7%

**TABELA 1: Elaboração própria a partir dos dados consultados em abril de 2020 no site da Assembleia Legislativa do Amazonas, 2020 [2]**

A tabela na página anterior e o gráfico abaixo mostram um grande número de projetos de lei identificado no estado do Amazonas. A análise detalhada dos dados evidencia o baixo percentual de projetos de lei e normas jurídicas ambientais, quando comparados ao total projetos de lei e normas jurídicas promulgados. 2019 foi o ano em que se verificou um maior número de projetos de leis e normas jurídicas. Respectivamente, foram 917 e 470. No entanto, nesse mesmo ano foi possível mapear apenas 22 projetos de lei e 5 normas jurídicas que versem sobre questões relacionadas ao meio ambiente. Por meio de um estudo percentual dos números de projetos de lei existentes em um ano e as normas jurídicas no mesmo ano é possível perceber também que, com exceção dos anos de 2011, 2015, 2017 e 2018, os projetos de lei ambientais costumam ter uma menor taxa de aprovação/ano que os demais projetos [3]. Tal constatação pode indicar que a agenda de meio ambiente ainda não é um tema de atenção primária para os legisladores.

## DADOS LEGISLATIVOS AMBIENTAIS PARA OS TRÊS ÚLTIMOS MANDATOS LEGISLATIVOS

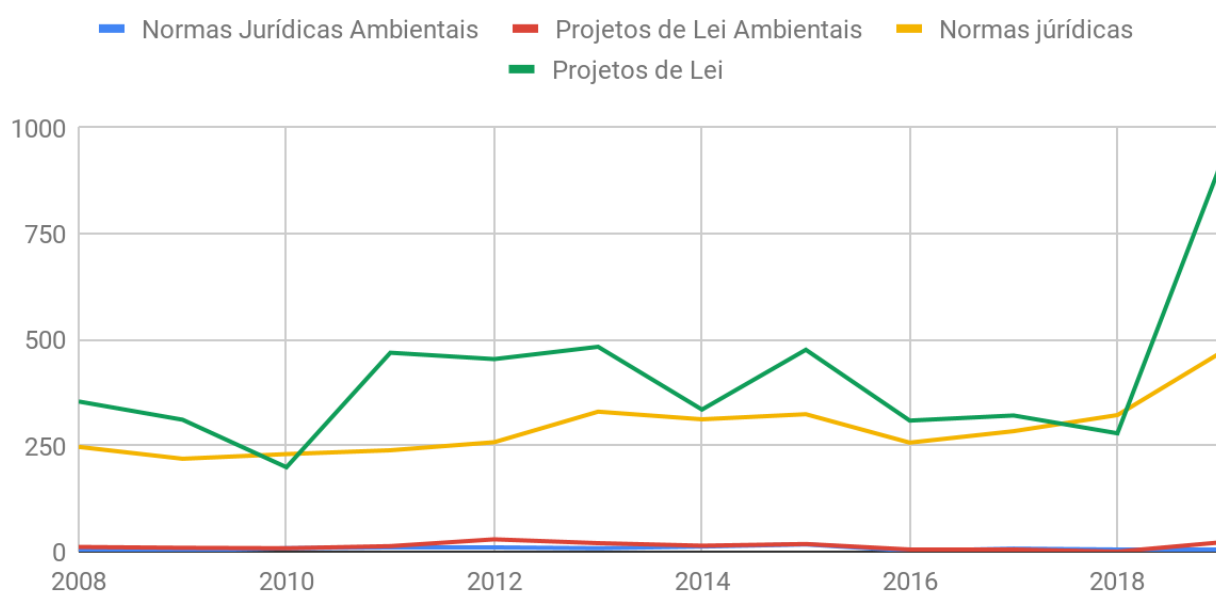


GRÁFICO 1: Elaboração própria a partir dos dados da Tabela 1

O primeiro dado que pode ser observado a partir dos números do gráfico acima é que, a cada fim de mandato, e consequente período de eleições para novo mandato, há um aumento de normas jurídicas e projetos de lei ambientais. Esse fenômeno pode estar relacionado à percepção dos legisladores sobre a necessidade de mostrar aos seus eleitores uma preocupação nesse quesito, seja para garantir uma reeleição ou a eleição de um candidato que apoiam.

O número de normas jurídicas ambientais e projetos de leis ambientais para o mandato de 2011 a 2015 é maior do que para os outros anos analisados, o que poderia indicar que os parlamentares eleitos para esse mandato eram mais atentos às causas socioambientais. Ao olharmos com atenção para o perfil dos parlamentares eleitos para esse mandato de 2011 a 2015, esperávamos obter respostas sobre o porquê desse incremento, contudo, nossa análise não foi capaz de demonstrar relações causais claras entre o perfil desses parlamentares e o aumento do número de PLs e normas jurídicas ambientais.

**“ [...] OS PROJETOS DE LEI  
AMBIENTAIS TÊM UMA MENOR TAXA  
DE APROVAÇÃO/ANO QUE OS  
DEMAIS PROJETOS ”**

A análise dos perfis desses parlamentares não evidenciou um interesse profundo desses legisladores nas causas socioambientais. Com raras exceções, não foi possível identificar indícios de ativismo na área. Alguns dos parlamentares com mandatos nessa época enfrentam ou enfrentaram, inclusive, acusações que vão de encontro às preocupações socioambientais, que vão desde pedido de condenação por intimidação de servidores públicos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) à suspeita de participação em esquemas de corrupção para extração de madeira ilegal e pagamento de propina a institutos de proteção ambiental [4].

No que diz respeito aos parlamentares mais atuantes na agenda ambiental, destaca-se o deputado estadual Wanderley Dallas. Durante seu mandato legislativo 2011-2015, ele enviou 20 (vinte) projetos de lei ambientais (aliás, o maior número de PL's ambientais de um parlamentar que computamos durante nossa análise). Seus PL's são majoritariamente focados em gestão de resíduos sólidos e consumo sustentável, respectivamente, como realização de coleta seletiva e reciclagem. Apesar do deputado também ter cumprido mandato na legislatura 2015-2019, computamos apenas 1 (uma) PL ambiental de sua autoria neste período.

Também observamos que durante o período 2011-2015, o Poder Executivo do Amazonas, no governo de Omar Aziz, foi responsável por 18 (dezoito) projetos de lei ambientais, de modo que a pauta ambiental também foi bem movimentada pelo Executivo. Os projetos de normas jurídicas formulados por este governo foram mais relacionados à regulação, finanças, proteção, preservação e conservação ambiental.

O ex-deputado Luiz Castro é o segundo parlamentar com mais PL's ambientais: das suas 11 (onze) PL's apresentadas no período de 2008 a 2018, 5 (cinco) são sobre gestão de resíduos sólidos. Analisando o perfil do ex-deputado, encontramos que ele é defensor do Movimento dos Catadores de Resíduos Sólidos do Amazonas, envolvido com as suas causas, além de já ter presidido a Comissão de Meio Ambiente, Proteção aos Animais e Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Legislativa do Amazonas. Além do ex-deputado Luiz Castro, não foi possível encontrar parlamentares com perfil expressivo ligado à temática ambiental, que deixe a causa explícita como uma das suas pautas principais de atuação e legislação.

Além disso, consideramos importante salientar que, dentre os três políticos mais atuantes na agenda ambiental citados acima, nenhum destes sofre acusações de crimes socioambientais, até o momento em que o presente estudo foi desenvolvido e publicado.

## PROJETOS DE LEIS AMBIENTAIS

QUADRO 1: Elaboração própria a partir dos dados coletados do site da Assembleia Legislativa do Amazonas (ALEAM), 2020.





“ [...] FALTAM PROPOSTAS QUE LIDEM DE FORMA ROBUSTA COM QUESTÕES DE MITIGAÇÃO OU ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA ”

Outra evidência encontrada diz respeito ao baixo interesse dos parlamentares do Amazonas sobre a questão climática, justamente em um momento em que o tema vem adquirido cada vez mais espaço em debates nacionais e internacionais. Foi possível notar que a Assembleia Legislativa não conferiu mais ênfase ao tema do que nos anos anteriores à implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Apesar da transversalidade do tema com as mais diversas questões ambientais, faltam propostas que lidem de forma robusta com questões de mitigação ou adaptação climática, áreas essas consideradas eixos prioritários no âmbito do regime internacional de clima. Poucos projetos que citam a questão climática foram identificados e, entre esses, somente dois lidam diretamente com esses pontos [5].

O **Quadro 1** revela que, dentro da temática de meio ambiente, a questão da gestão de resíduos sólidos foi a mais tratada em termos legislativos no período observado. Isso pode ser creditado ao fato de que, até agosto de 2019, o estado possuía 71 lixões a céu aberto e, de acordo com dados de julho de 2019 da própria Assembleia Legislativa, a média de produção de lixo no estado era de 1,14 kg/habitante/dia, superando a média nacional de 0,95 kg/habitante/dia [6]. Percebe-se aqui um alinhamento entre necessidades observadas no âmbito estatal e as iniciativas que visem responder à essas necessidades, o que é certamente um ponto positivo. Os dados evidenciam que os parlamentares incluíram em suas agendas alguns projetos cruciais, em resposta às demandas dos eleitores ou do governo, mas não indicam necessariamente que o problema está sendo resolvido em sua totalidade.

Observou-se também que os projetos de lei e normas jurídicas ambientais costumam enfatizar mais o papel do consumo, buscando resolver problemas que afetam o consumidor, enquanto poucos projetos e normas se direcionam ao produtor. Considerando que são os produtores aqueles que mais demandam recursos e pressionam o meio ambiente, identifica-se a necessidade de criar iniciativas que visem balancear a demanda por recursos naturais com a capacidade dos ecossistemas de fornecê-los. Na ausência de ações nesse sentido, as políticas do estado se mostrarão ineficientes frente ao desafio de promover relações de produção e consumo sustentáveis.

A criação do Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Serviços Ambientais do Amazonas (FAMC), em 2009, pode estar relacionada ao aumento gradativo do número de normas jurídicas e PL's observados no período entre 2009 e 2015. O Fórum abrigou importantes discussões acerca desses temas, o que pode ter levado ao incremento de iniciativas no período supracitado. Contudo, após o ano de 2015, conforme observado no gráfico e em parágrafos anteriores, houve uma sensível redução de normas jurídicas e PL's ambientais no Amazonas, o que levanta dúvidas sobre a influência do Fórum nas discussões legislativas.

**“ ENQUANTO NÃO HOUVER  
PROJETOS VOLTADOS A BALANCEAR  
A DEMANDA POR RECURSOS E A  
CAPACIDADE DO MEIO AMBIENTE EM  
FORNECÊ-LOS, AS AÇÕES TOMADAS  
VÃO PARECER INEFICIENTES [...] FRENTE AO DESAFIO DE PROMOVER  
RELAÇÕES DE PRODUÇÃO E  
CONSUMO SUSTENTÁVEIS ”**

Deve-se considerar, também, que as tendências observadas na Tabela 1 e no Gráfico 1 têm relação direta com o contexto mais amplo enfrentado pelo país em 2015, período de forte crise financeira que, desde então, tem deixado os recursos mais escassos, afetando, assim, as iniciativas ambientais.

Outro ponto que merece a atenção é que, apesar do site da Assembleia Legislativa do Amazonas ser bem organizado e contar com um banco de dados compreensivo, algumas informações sobre projetos e leis específicos são de difícil localização. Tal ponto levanta questionamentos sobre a transparência e sobre as dificuldades de monitoramento das ações do Estado.

## PRINCIPAIS DESCOBERTAS

- Menor taxa de aprovação dos projetos de lei ambientais comparados a outros projetos
- Ausência de parlamentares que sejam ativistas em temas ambientais
- Pouca atenção conferida a temas da agenda climática, como adaptação e mitigação
- Maior ênfase no papel do consumo
- Maior número de projetos voltados para a questão da gestão de resíduos sólidos

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para um estado que conta com uma grande porção da Floresta Amazônica em seu território e com a primeira Política Estadual de Mudanças Climáticas do país, o Amazonas parece não ter avançado muito no trato das questões socioambientais em termos legislativos.

Quantitativamente, o estado não tem um maior número de leis ambientais hoje do que tinha há 12 anos, enquanto a análise qualitativa das leis existentes revela certa superficialidade e pouca relação com os objetivos do regime internacional de clima.

Quando avaliadas em conjunto com o contexto econômico observado no país nos últimos 5 anos e o consequente esvaziamento de recursos para a área ambiental, pode-se compreender a redução do número de propostas legislativas sobre o meio ambiente. Todavia, isso levanta um ponto que os tomadores de decisão parecem ainda não ter se atentado: a relação entre meio ambiente, desenvolvimento e economia é tão imbricada que um não pode ser desconectado do outro. Canalizar recursos, durante uma crise, para sanar puramente os problemas econômicos, deixando para trás ações ambientais importantes e necessárias, pode ser um tiro no pé dos governos e seus governantes. Tais conexões ficam escancaradas em tempos de crise econômica, social, sanitária e ambiental, como a que estamos vivendo agora.

O caso do Amazonas ilumina questões que podem ser percebidas pelo Brasil como um todo, contudo guarda importantes especificidades como o fato de possuir parcela importante da Floresta Amazônica em seu território, abrigar populações que dependem diretamente da floresta e de seus recursos, além de ter se colocado em uma posição de vanguarda em termos de ações climáticas, o que gera a expectativa de ações mais contundentes e mais eficazes.

O estudo conclui, assim, que o estado do Amazonas ainda tem um longo caminho a percorrer se quer efetivamente enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas.

**“O AMAZONAS AINDA TEM UM  
LONGO CAMINHO A PERCORRER SE  
QUER EFETIVAMENTE ENFRENTAR  
OS DESAFIOS IMPOSTOS PELAS  
MUDANÇAS CLIMÁTICAS”**

## NOTAS

[1] Lei Estadual N° 3.135/2007 (Amazonas).

[2] Os resultados percentuais obtidos acima de 100% indicam que naquele ano as normas jurídicas aprovadas foram maiores que os projetos de lei, devido ao fato que nem todos os projetos colocados para apreciação em um ano são aprovados no mesmo ano.

[3] Fato observado por meio da comparação do percentual Projetos de lei que viraram Normas Jurídicas e Projetos de lei ambientais que viraram Normas Jurídicas em cada ano.

[4] O Ministério Público Federal (MPF) no Amazonas pediu, em 2017, a condenação do deputado estadual Adjuto Afonso por intimidar e constranger servidores públicos do ICMBio em uma operação no ano de 2010 (MPF ..., 2017).

E o ex-deputado estadual Orlando Cidade, em 2019, foi alvo de operação da Polícia Federal contra o desmatamento e a extração de madeira ilegal na Floresta Amazônica, suspeito de ter participado de um esquema de pagamento de propina para servidores do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas/Ipaam (CONVERSAS ..., 2019).

[5] PL 337/2015 aprovado e em vigor sob Lei nº 4.266/2015 e PL 55/2012 que foi arquivado. O primeiro institui a Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais e o Sistema de Gestão dos Serviços Ambientais e cria o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas. Já o segundo trata da criação do Fundo Rural de Amparo as Catástrofes Climáticas nas áreas de várzea do estado do Amazonas.

[6] Para maiores informações ver matéria do jornal Em Tempo: <<https://d.emtempo.com.br/ciencia-e-tecnologia-meio-ambiente/170608/amazonas-nao-cumpre-lei-e-71-lixoes-sao-mantidos-a-ceu-aberto>>. Acesso em 29 abril 2020.

## FONTES

ALARCON, C.; GOULART, I.; CENAMO, M. **Desafios e Oportunidades para a implementação da Lei de Serviços Ambientais do Amazonas**. IDESAM. 2016. Disponível em: <<https://idesam.org/publicacao/analise-lei-servicos-ambientais.pdf>>. Acesso em: 29 abril 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS. Projeto de Lei Ordinária nº 55 de 2012. **Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, 2012. Disponível em: <<https://sapl.al.am.leg.br/materia/107719>>. Acesso em: 29 abril 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS. Lei Ordinária nº 4.266, de 01 de dezembro de 2015. **Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, 2015. Disponível em: <<https://sapl.al.am.leg.br/norma/8720>>. Acesso em: 29 abril 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS. Projeto de Lei Ordinária nº 337 de 2015. Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, 2015. Disponível em: <<https://sapl.al.am.leg.br/materia/36346>>. Acesso em: 29 abril 2020.

CONVERSAS interceptadas de ex-deputado indicam interferência em desmatamento ilegal no AM. G1 AM, Manaus, 10 jul. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2019/07/10/conversas-interceptadas-de-ex-deputado-indicam-interferencia-em-desmatamento-ilegal-no-am.ghtml>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

MPF pede a condenação de ex-secretária de Meio Ambiente e deputado por interferência em operação do ICMBio no AM. In: **MPF AM**, Sala de Imprensa. Amazonas, 31 out. 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/mpf-pede-a-condenacao-de-ex-secretaria-de-meio-ambiente-e-deputado-por-interferencia-em-operacao-do-icmbio-no-am>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

XAVIER, J. Amazonas não cumpre lei e 71 lixões são mantidos a céu aberto. **Em Tempo**, 2019. Disponível em: <<https://d.emtempo.com.br/ciencia-e-tecnologia-meio-ambiente/170608/amazonas-nao-cumpre-lei-e-71-lixoes-sao-mantidos-a-ceu-aberto>>. Acesso em: 29 abril 2020.

## OBSERVAÇÃO

O estudo de caso do Amazonas faz parte do projeto de pesquisa do Observatório dos Subnacionais, da Plataforma Socioambiental, em andamento desde fevereiro de 2020. Este documento foi publicado em julho de 2020.

Estudo escrito e produzido por Beatriz Mattos, Carolina Alves, Maria Beatriz Peixoto Mello e Priscilla Papagiannis.