

BPC Policy Brief V.11 N.3  
Abril-Maio/2021 / ISSN: 2318-1818



# OBSERVATÓRIO DOS SUBNACIONAIS

ESTADO DO PARÁ



BRICS  
Policy Center  
Centro de Estudos  
e Pesquisas BRICS

## Sobre o BRICS Policy Center

Sobre o BRICS Policy Center O BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisas BRICS(BPC), think thank vinculado ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI/PUC-Rio), é um centro de reflexão independente, não partidário e sem fins lucrativos na cidade do Rio de Janeiro.

O BPC tem como missão contribuir para o avanço de uma agenda de desenvolvimento, ampliação de direitos e promoção da igualdade nos países do sul global, por meio da produção de conhecimento crítico e relevante para o debate público acerca das transformações em curso no sistema internacional e seus desdobramentos nos planos local, nacional e regional.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor (a) (es) (as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ Telefone: +55 21 2535-0447 / CEP: 22280-020 [www.bricspolicycenter.org](http://www.bricspolicycenter.org) / [bpc@bricspolicycenter.org](mailto:bpc@bricspolicycenter.org)

## Equipe BPC

### Diretor do IRI

Luis Manuel Fernandes

### Diretora do BRICS Policy Center

Ana Saggiaro Garcia

### Conselho Acadêmico

Paulo Esteves  
Maria Elena Rodriguez  
Luis Manuel Fernandes

### Coordenadora Administrativa

Lia Frota e Lopes

### Assistente Administrativa

Luana Freitas

### Gerente de Projetos Internacionais

Thalyta Ferraz

### Layout e Design

Nelson Duarte Faro Junior

## Autoras:

Marcela Vecchione Gonçalves  
Carolina Alves  
Maria Beatriz Peixoto Mello  
Priscilla Papagiannis  
Nathalia Tavares de Souza Almeida  
Aline Rafaella Sena Pinto  
Lorena Garcia da Rosa  
Mariluz Coelho Batista  
Sonia Maria Fonseca Gama  
Tatiana Nazaré Amaral Ferreira Reis

## Revisão Técnica:

Marcela Vecchione Gonçalves  
Maureen Cristina Martins dos Santos  
Beatriz Rodrigues Bessa Mattos

## Equipe [Núcleo de Pesquisa]

Maureen Cristina Martins dos Santos  
Beatriz Rodrigues Bessa Mattos  
Carolina Alves

## Coordenação

Maureen Cristina Martins dos Santos

## Assistentes de Pesquisa

Maria Beatriz Peixoto Mello  
Priscilla Papagiannis

BPC Policy Brief V.11 N.3  
Abril-Maio/2021.  
Rio de Janeiro. PUC - BRICS Policy Center  
ISSN: 2318-1818  
44p ; 29,7 cm  
Palavras chave: governança de clima; Pará; atores subnacionais



BRICS  
Policy Center  
Centro de Estudos  
e Pesquisas BRICS

# OBSERVATÓRIO DOS SUBNACIONAIS

---

## ESTADO DO PARÁ



# APRESENTAÇÃO

Este estudo faz parte da série "Observatório dos subnacionais" da Plataforma Socioambiental, programa de pesquisa do Brics Policy Center, que tem apoio do Instituto Clima e Sociedade (iCS) e foi feito em parceria com o grupo de pesquisa ReExisTerra do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA-UFGPA). A partir da pesquisa de matérias legislativas, ações e políticas ambientais e climáticas do estado do Pará, o estudo busca compreender o contexto no qual o estado se insere na conjuntura socioambiental a partir das lentes da governança policêntrica, dando ênfase a como as legislações no âmbito climático foram se desenvolvendo.



# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>2. AS DISCUSSÕES SOCIOAMBIENTAIS NAS PAUTAS LEGISLATIVAS.....</b>	<b>7</b>
2.1 O lugar da agenda ambiental no Executivo e Legislativo.....	9
2.2 Criando especificidades legais climáticas.....	28
2.3 Principais Iniciativas e Políticas Paraenses.....	31
<b>3. ATORES ENVOLVIDOS NAS NEGOCIAÇÕES E PROPOSIÇÕES DE AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS.....</b>	<b>34</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>37</b>
<b>5. FONTES.....</b>	<b>40</b>



# 1. INTRODUÇÃO

Dando prosseguimento à série publicada pelo Observatório de Atores Subnacionais da Plataforma Socioambiental, esse estudo volta-se à análise das matérias legislativas, políticas públicas e ações ambientais no Estado do Pará. A série de publicações tem como objetivo investigar a contribuição das unidades federativas brasileiras em perspectiva à governança policêntrica de clima. No caso do Pará, dada a quantidade e diversidade de políticas outras que tangenciam as iniciativas climáticas mais recentes, a extensão territorial do Estado, ou mesmo às profundas mudanças no uso da terra verificadas em sua porção representativa na Amazônia Legal contemporaneamente, a análise estabelecerá conexão entre as legislações aprovadas ao longo da última década e os planos e iniciativas emergentes na construção de planos e programas de desenvolvimento que tiveram ou tem como base o ordenamento territorial e ambiental.

Diferentemente dos estados analisados anteriormente - tais quais o Amazonas, Rio de Janeiro e Distrito Federal - o Pará possui mais volume e densidade de políticas públicas, programas setoriais e temáticos de governo que podem ser considerados como ações climáticas nos moldes desenhados pela Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC). Essas ações transitam entre a mitigação e adaptação, e na combinação entre as duas (joint implementation - implementação conjunta), com enfoque em ações relacionadas à promoção do ordenamento territorial e regularização ambiental. Tais ações no estado do Pará possuem estreita conexão com a regularização fundiária, desde os primórdios da modulação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), via financiamento do Fundo Amazônia,

em 2009. O CAR foi incorporado ao Código Florestal em 2012, como seu principal instrumento de monitoramento, revelando como o projeto e as ações referentes ao mesmo cadastro no Pará e no Mato Grosso favoreceram a legitimação do instrumento e sua aquiescência em nível federal, transformando-o em principal instrumento de aplicabilidade do novo aparato sociojurídico que se desenhava para coordenar o uso da terra - e ampliação legal de seus usos - e dos recursos naturais de forma a dirimir impactos ambientais, preservando o crescimento econômico.

Recentemente, percebemos um movimento do Pará em liderar iniciativas no campo do financiamento ao desenvolvimento regional e territorial, tendo como base os aspectos ambientais, o uso da terra e a mudança do uso da terra, bem como a verticalização da produção aliada a leituras contemporâneas de governança privada e pública do meio ambiente, especialmente de seus riscos e impactos. Tal movimento destaca a relevância dada pelo governo desse estado ao manejo de certa forma autônomo do financiamento, mantendo a angariação de investimentos internacionais, incluindo aqueles públicos, da cooperação internacional, justo para fortalecer o ambiente institucional para a atuação e volume de aplicações do setor privado em projetos ambientais, garantindo, assim, a possibilidade de negócios verdes serem implantados e, especialmente, a impulsão da agenda de bioeconomia.

Dessa forma, o estado do Pará tem atuado nos últimos anos, tanto em tempos de governo PSDB (2011-2018), como no atual governo Hélder Barbalho (2019-até o presente), na incorporação nas políticas públicas da agenda global de Governança da Sustentabilidade (Sustainability Governance). Para tanto, precisou e precisa desenhar



políticas de desenvolvimento no Estado, apoiadas por decretos e leis, que institucionalizem o que possa ser esse processo regionalmente. O recente Plano Amazônia Agora, do atual governador Helder Barbalho, aponta nesta direção. Ao fazer isso, cria o ambiente institucional jurídico-político para a recepção do financiamento ao desenvolvimento, cada vez mais alinhado ao financiamento climático desde o Acordo de Paris, em 2015. Importante para a criação do Plano Amazônia Agora pelo Executivo foi a aprovação em abril de 2020 do projeto de lei que instituiu a Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei 9048/2020), que foi sancionada em maio do mesmo ano pelo governador Helder Barbalho.

Entendendo as particularidades da trajetória da construção da política do clima no Pará, este estudo também se constrói em parceria com estudantes e professores do mestrado e doutorado do Grupo de Pesquisa ReExisTerra, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, sediado no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), na Universidade Federal do Pará (UFPA). A partir da troca entre o grupo de pesquisa e pesquisadoras da Plataforma Socioambiental, do BRICS Policy Center, foi possível alinhar a descrição e a interpretação da trajetória histórica apontada nos parágrafos anteriores sobre o

estado do Pará, em diferentes matizes de governo, em diálogo com os acontecimentos globais que tangenciam e permeiam a construção do Estado como um sujeito fundamental para o entendimento da relação e da constituição do que seja desenvolvimento regional contemporaneamente na Amazônia vis-à-vis política do clima.

No caso do estado do Pará, o achado sobre o desenvolvimento regional foi fundamental para compreender a constituição de uma política climática intrinsecamente ligada à institucionalidade e aparato burocrático-administrativo construído ao longo dos últimos anos na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS). Na construção desta institucionalidade, envolvendo processos de governança ambiental híbrida, entre o público, o privado e o terceiro setor, sob o prisma da governança territorial, como foi o caso do Programa Municípios Verdes, vimos o desenho da gestão ambiental, o financiamento internacional e nacional ao desenvolvimento decantar em novas instituições estaduais relacionadas ao ordenamento territorial e manejo da biodiversidade. Este foi o caso da criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal e de Biodiversidade (Ideflor-Bio) e de toda a política de concessão de florestas públicas estaduais ao uso privado para gerenciar, entre outras coisas, esta estrutura de governança, híbrida e territorial, do meio ambiente.



Foto: ReExisTerra



# NOTA METODOLÓGICA

O recorte temporal selecionado para a realização deste estudo compreende o período entre 2008 e 2019 e, por abarcar três mandatos legislativos, possibilita uma visão panorâmica sobre como a pauta ambiental evoluiu no Estado do Pará. Por meio da análise quantitativa e qualitativa dos dados disponibilizados no site da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, foi possível identificar as leis e em quantas e quais delas a matéria ambiental, seja de forma central, tangencial ou transversal, foi o foco no recorte temporal elencado. A partir da classificação dessas legislações, pôde-se identificar a) quais os parlamentares ativos nessa arena e a que interesses ou localidades estão mais relacionados por b) maior observação de seus perfis para c) compreender em que grau e escopo se envolvem com as questões ambientais.

O estudo foi conduzido a partir da investigação anual dos tipos de dispositivos legislativos manejados e as matérias a que o dispositivo, por exemplo, Projeto de Decreto Legislativo, Projeto de Emenda Constitucional, Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Projeto de Resolução e Projeto de Indicação, estavam relacionados. Foram selecionadas aquelas ligadas à temática socioambiental. Para definir o que seria esta ligação constituindo o que estamos definindo como temática socioambiental, qual seja, aquela em que o ambiente é resultado de relações sociais,

políticas, econômicas e culturais e as pessoas estão profundamente envolvidas com e na natureza, utilizamos categorias já consolidadas no repertório de análise socioambiental, observando sua presença e repetição na análise dos processos e projetos legislativos. Estas categorias foram, por exemplo, meio ambiente, mudanças climáticas, sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, reciclagem e serviços ambientais.

Entretanto, ao observar as mesmas legislações e discussões no parlamento paraense e mirando, do ponto de vista da governança policêntrica, para suas relações com o Executivo – que também propõe leis e formula decretos, bem como para os vários atores e sujeitos políticos envolvidos na arena ambiental, no estado do Pará – percebemos que outras três categorias eram fundamentais para constituir uma análise sobre governança climática desde o movimento institucional legal. Estas categorias foram terra, água e projetos logísticos e de infraestrutura. Dada a densidade dos mecanismos legais executivos abordando essas questões, observamos como essas três categorias se relacionam em algo bastante exemplar no estado do Pará para o desenvolvimento da política climática em nível subnacional, que é o ordenamento territorial e ambiental, seja na forma do Zoneamento Econômico e Ecológico ou de programas específicos relacionados a concessões florestais ou a



planos e procedimentos relacionados a riscos, vulnerabilidade e desastres ambientais. Foi olhando, por um lado, para o movimento legislativo e, por outro, para como as políticas ambientais no nível estadual foram se estruturando nas secretarias e em programas específicos de governo entre 2008 e 2019, que pudemos realizar as análises que seguem.

Foi fundamental para entender o papel do Executivo paraense na influência sobre o processo legislativo na construção de uma política climática, tendo como base a discussão socioambiental mais ampla, a análise de conteúdo dos textos relativos às ações de políticas públicas ligadas a programas ambientais no nível estadual, bem como dos projetos nacionais ou internacionais que financiaram as mesmas ações. Da mesma maneira, foi importante observar quais eram os agentes e como se relacionam na estrutura jurídico-política constituída para entender o quão policêntrica é, de fato, a estrutura de governança ambiental neste estado.



## 2. AS DISCUSSÕES SOCIOAMBIENTAIS NAS PAUTAS LEGISLATIVAS

Esta seção é dedicada à análise acerca de como, em termos quantitativos e qualitativos, os temas socioambientais são pautados no estado do Pará. A análise foi feita considerando os projetos de lei propostos pelo corpo parlamentar, os decretos legislativos direcionando e regulamentando as políticas públicas na área ambiental, bem como os projetos de lei propostos pelo Executivo e seus decretos que levaram à criação de programas ambientais ou que anunciaram no passado o que seriam as ações climáticas deste Estado propostas no presente, ou que pavimentaram o caminho para que estas ações climáticas pudessem ser financiadas ou tivessem estrutura jurídica-política para implementação no futuro. Neste sentido, foi relevante observar não só os temas que caracterizaram a matéria em debate, mas sua origem (Executivo, Legislativo) e sob que contexto - de combinações conjunturais políticas e de formulação de políticas ambientais específicas - as proposições emergiram.

Dessa maneira, a baixa atividade legislativa no tema ambiental na Assembleia paraense não significa que inexista movimentação sobre o tema na Câmara estadual. Esta movimentação pode ocorrer por proposições externas advindas do Executivo, por exemplo, ou por outras propostas legislativas com rebote no tema ambiental. Muitas vezes programas e planos de ação no campo ambiental e do ordenamento territorial propostos pelo Executivo irão gerar debates e demandas

específicas na Câmara estadual para mobilizar liberação de recursos nacionais ou internacionais, além de estruturas institucionais para a coordenação de políticas no nível territorial. Uma exemplificação deste tipo de jogo entre os poderes Executivo e Legislativo, por um lado, e entre o nível internacional e doméstico, por outro, para estruturar a relação com atores da cooperação internacional é quando, por lei complementar, é necessária criação de aparato institucional para receber um financiamento externo - ou de fonte federal sendo garante de financiamento externo - com fins de execução de programas e planos de políticas públicas ambientais. Este caso configura como foi a situação para a recepção de recursos do Fundo Amazônia no estado do Pará.

Legislações e decretos desse tipo que aparentemente não são ambientais, sendo configuradas como orçamentárias, trazem em sua motivação e desdobramento legislativo a própria possibilidade da execução da política pública ambiental, desde a regulamentação do recurso até como o mesmo é descentralizado a outras partes, como municípios ou organizações da sociedade civil que sejam parceiras das ações dos Estados. Processos assim são muito comuns em entes subnacionais ativos na paradiplomacia conectada à promoção de ações climáticas consideradas estratégicas para o crescimento econômico, constituindo um processo integrado entre cooperação internacional para a conservação ambiental e atração de investimentos nacionais e



internacionais para a construção da arquitetura para a Governança Social e Ambiental (ESG) que repercute na continuidade da entrada de recursos financeiros. Este foi o caso da criação do Programa Municípios Verdes (desde aqui, PMV), de financiamento do Fundo Amazônia, em seguimento a projeto anterior de parceria entre o Governo do Estado do Pará e a organização não-governamental, The Nature Conservancy (TNC), ainda entre os anos de 2009 e 2012. Por isso mesmo, ao passar ao delineamento do papel da agenda ambiental no Executivo e no Legislativo, as movimentações entre um poder e outro não são aspectos menos importantes para compreender:

- a) quais são os mecanismos constitutivos de processos de governança ambiental e social para projetos que sustentam programas de políticas ambientais nos estados avaliados e o papel da legislação e do Legislativo no mesmo processo;
- b) quem são os principais atores, no Legislativo e para além do mesmo, e como participam da constituição da agenda legislativa ambiental nos estados avaliados.



## 2.1 O lugar da agenda ambiental no Executivo e Legislativo

Como notado em relação aos outros Estados brasileiros analisados nesta série de estudos da Plataforma Socioambiental, o número de Projetos de Lei ambientais verificados no estado do Pará representa um percentual muito baixo quando comparado à totalidade de projetos de lei mapeados ao longo do período entre 2008 e 2019 no país. Apesar da centralidade dos temas ambientais para este Estado, os projetos de lei direcionados a temas que tangenciam a agenda ambiental representam apenas 5% do total de propostas legislativas, conforme dados apresentados na Tabela 1.

No entanto, atentando ao tema específico das propostas legislativas, embora os Projetos de Lei propriamente ambientais se deem em menor escala quantitativa, podemos ver outras propostas com rebote em questões ambientais, em termos consequenciais, ou que são leis importantes para delinear projetos ou políticas públicas de cunho ambiental. Olhando para o quadro 1 (infográfico dos temas dos projetos de Lei Ambientais), que nos coloca o tema e o quê o PL pretende instituir ou regular, percebemos que a agenda ambiental pode ser transversal. Mais especificamente, se consultamos o inteiro teor de propostas regulamentares do Executivo ao Legislativo, como por exemplo o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) ou a Lei nº 7.591-2011, que estabeleceu a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM) e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de

Recursos Minerários (CERM), percebemos a relação com a questão ambiental, ainda que não privilegiando o princípio da precaução ambiental, mas buscando valorizar o uso racional dos recursos naturais para promover crescimento econômico, diminuindo desigualdades regionais, e potencializando a conservação do capital natural não deixando de explorar o potencial mineral do estado. Tal exploração tem causado muitos danos sociais e ambientais no Pará, sem um retorno em divisas, políticas sociais redistributivas ou infraestruturas adequadas para a população.



Tabela 1: Proporção de Projetos de Leis Ambientais entre 2008 e 2019

<b>ANO</b>	<b>LEIS</b>	<b>PROJETOS DE LEI</b>	<b>% PROJETOS DE LEI QUE VIRARAM LEI</b>	<b>LEIS AMBIENTAIS</b>	<b>PROJETOS DE LEIS AMBIENTAIS</b>	<b>% PROJETOS DE LEIS AMBIENTAIS QUE VIRARAM LEIS</b>
<b>2008</b>	239	232	103,01	2	10	20,00
<b>2009</b>	259	429	60,37	3	14	21,42
<b>2010</b>	250	178	140,44	6	6	100
<b>2011</b>	299	291	102,74	2	11	18,18
<b>2012</b>	298	417	71,46	4	17	23,52
<b>2013</b>	205	393	52,16	12	15	80,00
<b>2014</b>	231	609	37,93	7	13	53,84
<b>2015</b>	247	702	35,18	8	28	28,57
<b>2016</b>	189	494	38,25	6	11	54,54
<b>2017</b>	329	545	60,36	6	15	40,00
<b>2018</b>	598	384	155,72	5	5	100
<b>2019</b>	189	750	25,20	4	33	12,12

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados consultados em junho de 2020 no site da Assembleia Legislativa do Pará. Link: <https://www.alepa.pa.gov.br/>



Essa forma de valorização, na análise de inteiro teor das leis e PLs, bem como dos programas, planos e ações climáticas ou ambientais decorrentes dos projetos, nos permite ver justo a ideia da boa exploração da vocação econômica do Estado, com responsabilidade ambiental, como forma de capacitar o Pará econômica e financeiramente para lidar com as mazelas relativas à pobreza, particularmente aumentando o nível de arrecadação, atraindo investimentos e gerando empregos. No caso do PERH, ainda na negociação de seu planejamento pelos próximos anos, que precisa ser aprovado legislativamente, vemos que os múltiplos usos das águas tem maior ênfase naqueles usos referentes ao planejamento da ação industrial, da disponibilidade do controle de vazão de água para as hidrelétricas e ao abastecimento das cidades.

Tanto no caso da mineração, como no caso do aproveitamento e uso das águas, há diálogo com o Legislativo Federal, pois dependendo do tamanho do empreendimento e das vias de escoamento e manejo das águas utilizadas para o processo (caso da mineração), e da extensão e geografia dos rios (caso dos cursos de água interestaduais), o nível institucional legislativo extrapola o Legislativo Estadual para discussão e implementação de normativas. O mesmo ocorre para questões atinentes ao ordenamento territorial e ambiental e à regularização fundiária. Quando se pretende realizar processo de criação ou de diminuição de Unidades de Conservação (UC), que se encontram em um mosaico onde há tanto áreas em terras públicas federais, como estaduais, vemos o Executivo subnacional, ou alguns atores do Legislativo estadual, trabalhando em conjunto como base de apoio no Legislativo federal para que sejam aprovados processos de recategorização, redução ou reordenamento territorial das UC. Tal movimento foi detectado em 2018, com

rebatimento em 2019, na forma das Medidas Provisórias 756 e 758, que foram vetadas pelo então presidente Michel Temer, em junho de 2018. Tais MPs ameaçavam reduzir cerca de 600 mil hectares da Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim, no município de Novo Progresso (PA), e do Parque Nacional (Parna) do Jamanxim, abrangente aos municípios de Itaituba e Trairão (PA), um ponto nevrálgico da expansão do agronegócio do Cerrado rumo às áreas de transição com a Amazônia.

A pressão para a desafetação de áreas de proteção integral ocorrida na região de maior pressão do desmatamento no Estado do Pará, no corredor da BR-163, que conecta Cuiabá (MT) a Santarém (PA), para a regularização ambiental e fundiária de ocupações irregulares em áreas de conservação, teve apoio da quase totalidade dos deputados federais do estado do Pará, na Câmara dos Deputados, em Brasília. Ainda que vetadas as MPs, vimos que o avanço do apoio de representantes paraenses no Legislativo federal acabaram reforçando o avanço da ocupação ilegal por desmatamento – legal e ilegal – e com elevada degradação ambiental e ameaça às populações tradicionais, camponesas e indígenas da região no que se convencionou chamar de Dia do Fogo, em 19 de agosto de 2019.

No que tange ao Legislativo estadual, a pressão para mudança do ordenamento e do tratamento fundiário e ambiental da terra pôde ser percebida na formulação de uma Lei Estadual de Terras. Proposta em junho de 2019, e aprovada no mesmo ano, que flexibiliza e autoriza processos antes considerados como de violação ambiental, partindo dessas autorizações como primeira etapa à regularização fundiária em terras públicas estaduais. Mais a frente, especificaremos as conexões desta legislação com a Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei 9048-2020), proposta pelo Executivo paraense e aprovada pela Assembleia Legislativa do Pará.



Por essas conexões, é importante, no espaço de tempo analisado, olhar para o quantitativo de leis e decretos, para as relações com o Executivo e o Legislativo Federal e, especialmente, para o tema e a natureza dos Projetos de Lei, particularmente quando se transformaram em textos legislativos aprovados, tal como como exposto Quadro 1 (infográfico 1).



Foto: ReExisTerra



Quadro1 - Infográfico sobre os temas dos projetos de Lei Ambientais



FOTO: MARCELO SEABRA/AGÊNCIA PARÁ



Olhando a distribuição dos processos na Tabela 01 e combinando com os temas observados no infográfico 1, vemos que 2015 e 2019 foram anos importantes no quantitativo de Projetos de Lei na temática ambiental, com respectivamente, 28 e 34 projetos tramitados. Ocorridas em legislaturas distintas, e em governos estaduais distintos, o que poderia trazer uma dimensão diferente no volume e no tipo de legislação tramitada e aprovada, observamos que este, na verdade, não foi o caso. Houve mais continuidade do tipo de legislação tramitada, com algumas poucas diferenças institucionais do como operar as políticas por essas autorizadas, do que ruptura. Assim, foi possível verificar ao longo dos anos estudados, uma concentração de processos relacionados aos acontecimentos internacionais ligado aos marcos e regimes internacionais de governança ambiental e climática avançados desde 2015. Os atores cooperantes no âmbito internacional continuaram basicamente os mesmos, bem como houve pouca mudança, em termos dos representantes eleitos, da conduta legislativa verificada.

Entre 2009 e 2018, permaneceu a colaboração na construção da governança social e ambiental e da constituição de uma territorialização da governança global da sustentabilidade. Este tipo de governança é híbrido e policêntrico, possibilitado pela articulação com as legislaturas estaduais e, especialmente, com os Executivos, em que organizações não-governamentais ambientalistas de grande porte se juntam aos governos sub-nacionais para a execução de projetos, via de regra financiados pela cooperação internacional, por vezes baseada e animada por acordos entre setores produtivos e governamentais.

Tal imbricamento que foi continuando e se consolidando na década analisada neste estudo pôde ser percebido da passagem do projeto apoiado pelo Fundo Amazônia e liderado pela TNC, com apoio do Instituto de Pesquisas do Homem

na Amazônia (Imazon), e com parceria para a execução com o Governo do Estado para a implantação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), a partir de 2009, ainda no governo Ana Júlia Carepa (Partido dos Trabalhadores- PT). Como já amplamente discutido na literatura sobre governança ambiental, crítica e de mainstream, o CAR foi um instrumento estratégico para apontar rumo à pacificação de disputas agrárias e ambientais. Inclusive, esta pacificação por anistia de crimes ambientais, praticados justo para se apropriar de terras, levou à conexão pelo Código Florestal e, mais tarde, pela Lei de Regularização Fundiária (13465/2017), da regularização ambiental como passo fundamental para a regularização fundiária. Também, é desde o mesmo CAR que começa a se estabelecer todo um banco de dados sobre os estoques de terra e biodiversidade conservados no Estado do Pará e suas possibilidades de destinação vis-a-vis a expansão do considerado estratégico no campo da produção em larga escala.

Nessa pacificação, iniciada ainda em 2009, regulamentada primeiro por Decreto Estadual, para equipar as Secretarias Municipais de Meio Ambiente a utilizar o CAR para fiscalização ambiental e para o licenciamento ambiental rural, depois pelo próprio Código Florestal, foi possível perceber mudança bastante significativa dos mecanismos constitutivos da governança ambiental do Estado. Como apontado anteriormente, tanto identificar os principais atores no processo de mudança e aprovação legislativa, como os mecanismos de governança ambiental que se constituem a partir disso é relevante para uma análise sobre política ambiental global. Assim, o CAR e toda a legislação que o sustentou, bem como as políticas que o seguiram, apontam para pelo menos quatro aspectos importantes detectáveis no próprios textos legislativos correlatos e nas ações e programas de políticas públicas ambientais e territoriais no nível estadual:



- 1) A liderança do Pará no avanço do desmatamento e da degradação ambiental levando ao maior número de áreas consolidadas por mudança do uso da terra no país fez com que as estruturas de governança ambiental caminhassem para um acordo entre poder Executivo, Legislativo, empresas líderes em cadeias de valor como a pecuária e a soja, comercializadoras (traders globais) e Ministério Público Federal;
- 2) A resolução deste problema pela criação de mecanismo de monitoramento que coligou dinâmicas ambientais a dinâmicas agrárias e que, mais tarde, se transformou em legislação nacional e política pública ambiental, no caso, o CAR, que no Pará se desdobrou no Programa Municípios Verdes;
- 3) A descentralização da política ambiental para sua execução territorial aos municípios, possibilitando algumas ações mais diretamente, mas fragilizando a ação do poder público do ponto de vista da punitibilidade e da efetividade em escala de intervenção menos integrada haja vista que não houve o fortalecimento dos entes municipais e troca de informações com sociedade civil local para o controle social;
- 4) Utilização do mecanismo de monitoramento ambiental para o planejamento regional e urbano, incluindo nisso a destinação de terras, os zoneamentos, e os programas relacionados à promoção do desenvolvimento rural, que com o cadastro passam a ter uma linguagem única de comunicação entre secretarias de governo e ações climáticas ou socioambientais.

No escopo da análise proposta neste estudo, vale salientar que o quê se iniciou com o CAR, na legislatura entre 2007 e 2010, continuou nas legislaturas entre 2011 e 2014 e entre 2015 e 2018, a partir da estruturação do Programa Municípios Verdes (PMV). Sendo o maior aporte do Fundo Amazônia (Ver Boxe Programa Municípios Verdes), até os dias de hoje – ainda que com o Fundo bloqueado – o PMV

demandou leis para regular a entrada do recurso internacional, leis para regular a relação com os municípios, além de outras normativas de regulação da ação política ambiental para coordenar processos complexos relacionados à regularização ambiental e fundiária no estado do Pará coordenados à regulação do uso da terra, seja de áreas consolidadas, como as ainda não destinadas e dedicadas a processos de concessão florestal, o que envolve a relação entre o público, privado e, por vezes, comunitário e associativo.

Esses processos incluíram, por exemplo, a criação do Instituto de Florestas e Biodiversidade (Ideflor-Bio) e a maior delegação de funções na perspectiva da vigilância como parte da gestão, da Polícia Militar Ambiental. Para a angariação de investimentos, prestação de contas com os financiadores da cooperação, nacionais e internacionais, ter o maior número de municípios saindo da Lista do Desmatamento Ilegal (LDI) era fundamental. Criou-se uma estrutura de governança especialmente para o programa, um núcleo, com um Comitê Gestor, do qual faziam parte todos os municípios do Estado, além de várias secretarias de governo, o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), algumas organizações representativas, como a Malungu, que é a representação estadual da Confederação Nacional dos Quilombolas (CONAQ).



## BOX 1 - Programa Municípios Verdes



## Programa Municípios Verdes

Na primeira década dos anos 2000, o governo federal intensificou ações coordenadas de combate ao desmatamento na região amazônica por meio do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) atuando em eixos importantes como o ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle ambiental; e fomento às atividades produtivas sustentáveis, além de utilizar estratégias que iam desde restrição de crédito rural até embargo de imóveis rurais e apreensão de maquinários em áreas desmatadas ilegalmente. Esse plano de ação possibilitou a redução de 80% na taxa anual de desmatamento entre os anos de 2004 (12,6 mil Km<sup>2</sup>, média agosto 2005 - julho de 2008) a 2012 (6,3 mil Km<sup>2</sup>, média agosto 2008 - julho de 2012).

Nesse contexto, o estado do Pará teve 17 de seus municípios incluídos na Lista do Desmatamento Ilegal (LDI) divulgada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 2008. Desde a LDI, muitos imóveis rurais foram embargados e responsabilizados sob a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Dentre estes, o município de Paragominas foi um caso emblemático, pois após ser inserido na LDI, tendo sofrido sanções e embargos do governo estadual e federal, entrou em forte crise econômica e financeira. Com isso, Paragominas precisou estabelecer um plano de recuperação reunindo esforços de diversos setores da sociedade para mudar o modelo econômico do município por meio do programa “Paragominas: Município Verde”. A ação permitiu que o município fosse o primeiro da Amazônia a sair da LDI, em 2010, reduzindo a taxa de

desmatamento ilegal em 90%, em uma ação, deve-se dizer, muito concentradas em médias e grandes propriedades rurais, algumas delas sem ter a finalização de seus processos de regularização fundiária.

Em seguimento à iniciativa de Paragominas e, especialmente ao embargo dos frigoríficos no estado pelo desmatamento ilegal, o governo do estado do Pará lançou em Março de 2011, o “Programa Municípios Verdes”<sup>[1]</sup>, estruturado em quatro eixos estratégicos de atuação: i) controle e monitoramento do desmatamento; ii) ordenamento territorial, ambiental e fundiário; iii) produção sustentável; e iv) gestão ambiental compartilhada, executados por meio da promoção de pactos locais nos municípios, em parceria com a iniciativa privada, sociedade civil, IBAMA e Ministério Público Federal, visando fortalecer a gestão ambiental municipal. O programa é de adesão voluntária por parte dos municípios e tinha como principais metas no momento de sua criação a inscrição de 50% dos imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural (CAR) até 2012 - hoje são 77,41% de inscrições realizadas - e a redução de 80% do desmatamento ilegal no estado até 2020, comparado à média anual de 6.255 Km<sup>2</sup> (2008-2012). A meta de redução não foi atingida. Porém, os registros de CAR tiveram ampliação de registro por todo o Estado, apoiado em execução por recursos do Fundo Amazônia, e tendo junto com os registros do estado do Mato Grosso servido como exemplo e modelo de política de monitoramento ambiental bem sucedida, levando a ser incorporado como a principal medida de implementação do Código Florestal (Lei 12651/2012).

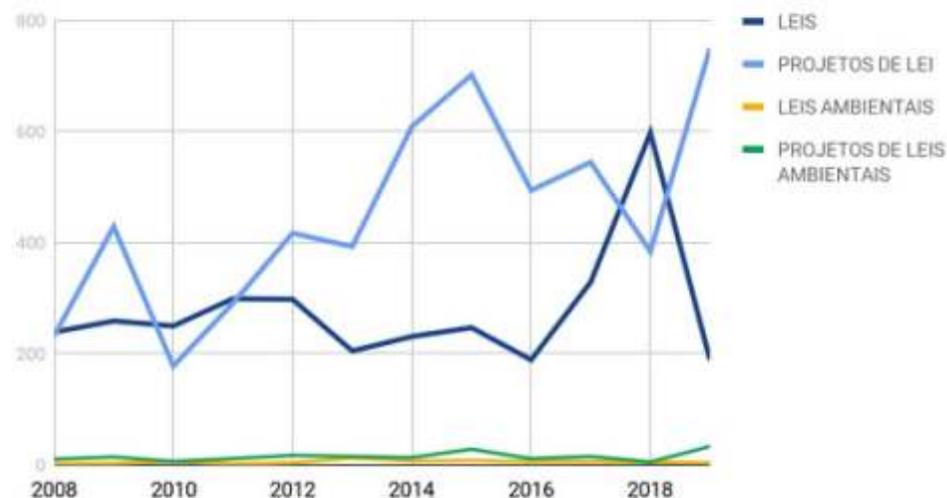
[1] Decreto Estadual nº 54/2011



A implantação do PMV já se deu no governo Simão Jatene (PSDB-2011-2018). Entretanto, percebe-se a continuidade com processos advindos do CAR, já desde o governo e legislatura anterior. Um programa como o PMV foi bastante importante para colocar o Pará no mapa da diplomacia ambiental dos governos subnacionais. O ano de 2015 foi o ano de assinatura do Acordo de Paris. Neste momento, a Força Tarefa dos Governadores da Amazônia estava bastante mobilizada e apoiada de forma significativa pelos Legislativos estaduais. Esta mobilização se dava com fins de aprovar projetos subnacionais para a mitigação das mudanças climáticas e, ao mesmo tempo, de pressionar para que mecanismos, como o de Desenvolvimento Sustentável, presente no Artigo 6 do Acordo, estivessem presentes no texto. Isso porque na regulamentação do mesmo Artigo, pelo Livro de Regras, as ações climáticas dos entes subnacionais e as ações de cooperação na direção de serem reconhecidas como mecanismos de desenvolvimento sustentável, seja de mitigação ou de adaptação, poderiam ser credenciadas para o recebimento de financiamento internacional. Nesta direção, ainda que haja variações da presença de partidos políticos na ALEPA e da agenda proposta por esses, levando a uma variação ao longo do período analisado do quantitativo de leis, é preciso para melhor compreender a atividade legislativa, perceber seus desdobramentos em outros atos administrativos constituindo a política climática do estado.

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

### Dados legislativos ambientais para os últimos três mandatos legislativos



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados consultados em junho de 2020 no site da Assembleia Legislativa do Pará. Link: <https://www.alepa.pa.gov.br/>



Assim como ocorre com os projetos de lei de maneira geral, o Gráfico 1 revela que as matérias legislativas ambientais não apresentam um padrão crescente ou decrescente claro. De forma contrastante, observa-se oscilação considerável no período estudado, entre um período legislativo e outro, e dentro de um mesmo período legislativo. Tal variação impede que se teça análises mais completas sobre o tratamento da questão ambiental no Legislativo em mais de uma década. A única observação que pode ser feita sobre a linearidade dos números é que os anos ímpares apresentam números maiores que o anos pares, o que pode indicar uma preocupação do Legislativo e Executivo, durante os períodos próximos às eleições, em mostrar para os eleitores maior preocupação com a pauta ambiental visando angariar uma maior base eleitoral no ano seguinte.

Na sequência das oportunidades de angariação de financiamento surgidas com o Acordo do Clima, a continuidade de ações consideradas climáticas com resultados já compilados apontaram para ainda mais continuidade. Depois do acordo, as ações ficaram baixo normatização internacional, podendo ser reguladas a partir de parâmetros referentes a emissões e quantitativo de hectares em uso de terra para os que investiam e investem em produção e políticas públicas via cooperação internacional governamental. Da mesma maneira, sob o prisma do Livro de Regras, ações em parceria com institutos de pesquisa internacionais e empresas – via mecanismos de mercado – poderiam facilitar e abrir portas a investimentos no Estado, criando os marcos jurídicos necessários para dialogar com os marcos institucionais internacionais, credenciando o acesso a financiamentos internacionais, públicos ou privados, por vezes, canalizados via Fundo Verde do Clima, ou por outros bancos de desenvolvimento no Norte Global, como o Banco de Desenvolvimento Alemão - KFW.

A partir de 2015, observamos com o lançamento das propostas de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), conectadas ao arcabouço e diretrizes do financiamento ao desenvolvimento, o delineamento das ações climáticas e ambientais do Governo do Pará, desde o que seria a culminância do processo de implementação e monitoramento dos ODS, que é a Agenda 2030. Nesta esteira, foi aprovado por Decreto, neste mesmo o ano, o Programa Pará 2030. De maneira resumida, o Pará 2030 é um projeto financiado pela Corporação Financeira Internacional (IFC, braço privado do Banco Mundial), e mobilizado por entre as várias secretarias de governo no Estado do Pará, em diálogo com diversos setores econômicos, tais como o de mineração, agropecuária e de infraestrutura e logística, especialmente portos e ferrovias. Um dos pontos base do projeto foi deixar para o Estado uma estrutura administrativa, que pudesse facilitar a instituição de parcerias público-privadas, especialmente do ponto de vista da promoção do desenvolvimento sustentável de acordo com os ODS. Com isso, foi estabelecido entre órgãos estaduais paraenses a transversalidade deste princípio para o estabelecimento de marcos legais, bem como a criação de órgãos de governo, especialmente de monitoramento e regulação a partir de métricas relacionadas ao ODS, para tornar mais ágil tanto a recepção de investimentos, quanto a liberação de recursos públicos para a provisão de serviços públicos considerados estratégicos pela iniciativa privada. Foi a partir do Programa Pará 2030 que se pensou a verticalização das atividades de mineração em diálogo com políticas de compensação ambiental em nível estadual. Da mesma forma, com esse programa também se avançou nos processos de licenciamento ambiental para o avanço da logística no Estado, facilitando as parcerias públicos-privadas, por meio do financiamento combinado com o IFC a empresas nacionais e transnacionais que quisessem investir em infraestruturas sustentáveis no estado.



Na passagem do governo Jatene para o governo Helder Barbalho (PMDB) (2019-até o presente), ainda que com oposição dos mandatários que permaneceram da legislatura anterior, que apoiavam o ex-governador, vemos a continuidade da tangencialidade da Agenda 2030 e de muitos pontos do Programa Pará 2030. É também perceptível a permanência daqueles que eram os temas de maior destaque e foco do Programa Municípios Verdes, a saber, a regularização ambiental e fundiária e sua execução em conjunto como projetos base para o ordenamento e zoneamento territorial. Estes tem se consolidado desde o diálogo com a governança ambiental e social da sustentabilidade (ESG), criando o ambiente jurídico-político para a atuação ou atração de cadeias globais de valor, que permitiriam a maior arrecadação, e posterior investimento nas defendidas vocações de “bioeconomia” do Estado – tanto do setor florestal madeireiro, como do não-madeireiro, que poderiam, de acordo com a política oficial, conviver com a vocação agropecuária e minerária.

Embora o Pará tenha continuado na liderança no desmatamento e na mudança do uso da terra na Amazônia na passagem do ano de 2018 para 2019, o Legislativo paraense discutiu em junho de 2019, e aprova em julho do mesmo ano, uma nova Lei Estadual de Terras. A adversidade apontada em relação ao aumento dos níveis do desmatamento é que vemos que a Lei de Terras traz aspectos relevantes para a proposição, com segurança jurídica, de ações climáticas, por um lado. No entanto, por outro, as ações de políticas públicas reguladas pela lei podem acirrar conflitos geradores de injustiça socioambiental, normatizando e normalizando a ocupação de áreas antes irregulares fundiariamente pela regularização ambiental. Traz-nos, assim, a ideia de pacificação de conflitos fundiários pré-existent, mas que, na realidade, podem significar novas vias de

concentração fundiária, levando-nos a refletir se a destinação de terras públicas e sua conexão a processos de regularização ambiental com base em prospectos de atividades econômica e ambientalmente sustentáveis são soluções para conflitos fundiários, inclusive os que geram passivos ambientais e climáticos. Ou seja, se essa deve ser a base de proposição principal para a Lei de Terras do estado mais conflitivo do país no âmbito das disputas de terras. A regularização fundiária, conectada à questão ambiental, não necessariamente resolve disputas agrárias, especialmente as distributivas e de ordenamento do uso da terra de forma transversal, independente do tamanho da propriedade e de sua característica de uso. Vemos na Lei de Terras uma forte conexão com o CAR, como unidade regulatória e dinamizadora de economia ambiental, mas, também da regularização fundiária e do ordenamento territorial como fatores solucionadores do problema da terra – muito mais amplo que a questão fundiária – e dos problemas ambientais e climáticos resultantes das disputas sobre esse problema que nas territorialidades amazônicas não está separado do problema ambiental.



## BOX 2 - Nova Lei Estadual de Terras

## Nova Lei Estadual de Terras

A Lei 8.878, de 08 de julho de 2019, trouxe critérios de regularização fundiária complexos que podem levar à privatização de terras e florestas com possível reverberação nos índices de desmatamento, bem como a legalização de ocupações ilegais. Tendo sido aprovada em regime de urgência pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), o projeto instituiu novas regras para a regularização de terras. Ainda como Projeto de Lei 129/2019, a lei foi elaborada e encaminhada pelo Governo do estado sob o pretexto de “desburocratizar” os processos de concessão de terras públicas, levando assim a melhor gestão dos ativos fundiários e ambientais do estado.

Aprovada com apenas 33 dias de tramitação, sem audiência pública e com votação em apenas um dia, este processo acelerado não parece ser motivado pela preocupação com os problemas agrários, nem tampouco com o papel e capacidade regulatória estatal diante da reconcentração fundiária atual, uma vez que um projeto de tal envergadura merecia ter seus efeitos amplamente debatidos com a sociedade. O tema é, de fato, uma preocupação urgente, mas isso não significa desprezar o aprofundamento e transparência que merece que, aliás, aparece como uma das principais preocupações do estado do Pará para avançar na regularização fundiária de terras públicas baseadas em princípios como a da ocupação por atividade

econômica consolidada por ações passíveis de regularização ambiental conectadas à ideia de desmatamento zero. Entretanto, a transparência a todas as partes interessadas não foi plenamente executada uma vez que as informações sobre a votação e o texto do projeto de lei não foram disponibilizadas prontamente.

A flexibilização, trazida sob o argumento de modernização da regularização fundiária, um projeto que é do Executivo estadual, pode impactar diretamente as florestas públicas estaduais. A privatização das terras pode levar, inclusive, ao aumento do desmatamento, uma vez que pode estimular a realização de atividades de desmatamento, antes mesmo do processo de regularização fundiária, já tendo em mente aqueles que seriam os limites de desmate possíveis com o Cadastro Ambiental Rural para o imóvel rural que se pretende legalizar. Não podemos esquecer que os passivos fundiários e ambientais do governo do estado do Pará são os maiores responsáveis pelas emissões de carbono do Estado, assim, legalizar e regularizar esses passivos, sem eliminar os motores de sua realização, dificilmente denotarão um monitoramento e a redução dos níveis de emissão de fato.

Importante notar a centralidade da Nova Lei de Terras no Estado como instrumento de gestão ambiental aliada à governança das terras públicas e privadas, com sua rápida regulação, em seguida, por meio dos Decretos nº 1.190 e 1.191, de



25/11/2020. A nova regulação trouxe ainda, em um dos seus artigos, a previsão de instrumentos de Pagamento por Serviços Ambientais em nível estadual (arts. 5º, XXII da lei e arts. 45 do decreto), incluindo o PSA no conceito de atividade agrária (art. 5º, inciso III da lei), e a priorização da titulação de áreas utilizadas por atividades econômicas deste tipo (PSA) (Art. 10 §3º da lei).

Nesse conjunto de artigos, há uma agenda que aponta para mercantilização como gerenciamento da crise ambiental, solucionando virtualmente os conflitos por meio de instrumentos de compensações ambientais, mas permitindo a continuidade das atividades que apresentem risco e dano ambiental e outros custos econômicos e sociais. Não está especificado na lei informações sobre a sua transação. Na lei, apenas se estabelece o que se entende por serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos como “benefícios obtidos dos ecossistemas, considerando a ideia de ganho de valor econômico ou de valor ambiental resultantes da manutenção florestal” (art. 5º, XXII da lei).

Alguns outros pontos controversos da regulamentação da lei estão

contidos nos artigos 5º, inciso XI da lei e art. 80 do decreto que apresentam o conceito de legítimo ocupante de áreas rurais como “pessoa física ou jurídica com ocupação consolidada (em exercício de atividade agrária) ou que pretendam exercer atividade agrária em terras do Estado” o que pode permitir a regularização de áreas que não foram ocupadas para produção, mas com perfil de especulação. Por fim, a Nova Lei de Terras retirou a previsão de que os valores de terra devem ter como base os preços praticados no mercado imobiliário rural, abrindo margem à especulação, incluindo aquela relacionada ao mercado de Reservas Legais, plenamente conectadas à ideia de transparência e governança ambiental por meio de ações coordenadas entre a fiscalização pública e ação privada de conservação de acordo com o Código Florestal, sem levar em conta às dinâmicas agrárias que levaram à ocupação que podem ir de encontro aos princípios da justiça climática e, principalmente, da precaução e integridade ambiental.



Desde 2015, ainda que com baixa atividade legislativa em muitos estados, vemos as normativas sendo dialogadas nos Estados amazônicos com o discurso e os processos desdobrados tanto do Acordo do Clima, como das vinculações em termos de cooperação internacional desenhadas desde a Agenda 2030. No Pará, o programa Pará 2030 apareceu como a vinculação mais direta a esse processo, mas outras ações de políticas públicas e, por vezes, programas regulados em sua operação por legislação estadual também foram exemplo disso. O que de fato importa salientar foi a ascensão do Pará como um ator subnacional relevante na diplomacia e ações climáticas, com seu Legislativo tendo um papel nisso, ainda que não protagonicamente. A crise ambiental e climática no Brasil, com esse estado tendo um papel relevante na adicionalidade especialmente nos processos de mitigação relacionados ao combate ao desmatamento, e adaptação, na integração de tecnologias de cultivo e transferência de tecnologia em áreas já consolidadas, colocou o Pará no radar da aplicabilidade das possibilidades de ação previstas pelos regimes de governança global.

Depois do Dia do Fogo, em agosto de 2019, que marcou o primeiro ano do Governo Helder Barbalho, o Estado do Pará passou a se mobilizar ainda mais na diplomacia climática, remobilizando a Força Tarefa dos Governadores da Amazônia e reconhecendo o desmatamento e a violência no campo como um dos seus maiores problemas. No entanto, este reconhecimento veio acompanhado do discurso, tanto no Executivo, como no Legislativo, de que era preciso avançar na regularização de terras, no ordenamento territorial e ambiental e nos diálogos público-privados, pois o desmatamento poderia comprometer suas principais fontes de receita. Da mesma forma, continuou o direcionamento no avanço do crescimento do Estado com base

em desenvolvimento sustentável de acordo com a Agenda 2030.

Ainda em 2019 reativa-se o Fórum Paraense de Mudanças Climáticas (FPMC), buscando uma composição mais representativa, com a participação de povos indígenas e quilombolas por meio de suas Federações e Coordenações Estaduais. Entretanto, os processos para se inscrever no FPMC e seu processo de governança carecem de maior transparência, especialmente para a) organizações socioambientalistas que não tem o mesmo tamanho e densidade que organizações globais ou locais com muitas parcerias globais e b) organizações socioambientalistas que não estejam restritas ao trabalho mais técnico-tecnológico ligado às mudanças climáticas. Isso seria importante para ter uma constituição de conteúdo mais diversa nas discussões e tramitações sobre o que significa e como pode se desdobrar em ação climática o que se coloca atualmente como o vértice em potencial da economia no Estado, que é a bioeconomia. Da mesma maneira, seria interessante haver mais diálogo entre o próprio FPMC e o Legislativo, levando ao mesmo ações propositivas no campo da diplomacia climática que pudessem estabelecer uma continuidade institucional – pelo menos em tentativa – no Estado para além das legislaturas e dos governos específicos.



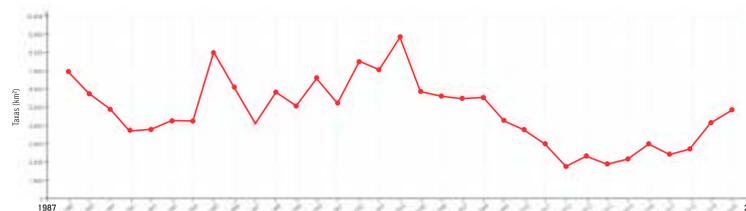
Mapa 1 - Desmatamento no Estado do Pará

# DESMATAMENTO NO ESTADO DO PARÁ

MUNICÍPIOS MAIS DESMATADOS NO ESTADO DO PARÁ EM 2019 - EM KM <sup>2</sup>		
1	São Félix do Xingu	9277.82
2	Altamira	9737.31
3	Paragominas	8817.67
4	Marabá	8794.76
5	Novo Repartimento	8267.91
6	Cumaru do Norte	7411.43
7	Santana do Araguaia	7274.86
8	Novo Progresso	6489.99
9	Pacajá	6238.90
10	Santa Maria das Barreiras	5984.39



## TAXA DE DESMATAMENTO ACUMULADO POR ANO NO ESTADO DO PARÁ EM KM<sup>2</sup>



1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
6.990	5.750	4.890	3.787	3.787	4.284	4.284	7.845	6.135	4.139	5.829	5.111	6.671	5.237	7.510	7.145	8.870	5.899	5.659	5.526	5.607	4.281	3.770	3.008	1.741	2.346	1.887	2.153	2.992	2.433	2.744	4.172	4.899





A falta de contrabalanço sobre como estas construções podem ser feitas, com baixíssima resistência ao que se coloca como tema central e, conseqüentemente, com ações muito reativas, seja pelo Legislativo, seja pela Sociedade Civil, pôde ser percebida da aprovação da Lei Estadual de Terras. Houve pouca mudança em relação ao Projeto de Lei apresentado que tocava, e enquanto lei continuou tocando, no reconhecimento de terras se houvesse intenção de legalização das mesmas para a provisão de serviços ambientais, tanto em Programas de Regularização Ambiental (PRA), quanto para desenvolvimento de atividades econômicas de Pagamentos por Serviços Ambientais, configurando o reconhecimento da ocupação prévia como de função social e econômica. O tema é controverso justamente porque configura benfeitoria sem entender como a terra foi ocupada ou consolidada. No mesmo mês de aprovação da Nova Lei Estadual com este forte incentivo a ação climática de PSA conectadas ao uso e regularização da terra, foi promulgada, por Decreto Estadual, a criação de Grupo de Trabalho (GT) para regulamentação da Consulta Livre, Prévia e Informada no estado do Pará a fim de se construir um Plano Estadual de Consultas Livres, Prévias e Informadas (Ver Boxe 3 Consulta Livre, Prévia e Informada). O ocorrido se deu em paralelo à retomada de processos estratégicos e delicados de licenciamento ambiental, como o projeto de mineração Belo Sun, na bacia do Xingu, e os trechos em território paraense de derrocada de pedrais, para a viabilização da hidrovía Tocantins-Araguaia, no rio Tocantins.



## Boxe 3 - Consulta Livre, Prévia e Informada

## Consulta Livre, Prévia e Informada.

Regulamentação da Consulta, Livre Prévia e Informada no estado do Pará – Decreto 343/2019

- Em 2019, foi promulgado o Decreto nº 343/2019, no qual foi instituído Grupo de Trabalho (GT) com a função de indicar normas procedimentais para o processo de realização de consultas prévias, livres e informadas aos povos e populações tradicionais;
- O GT instituído pelo Decreto tem a função de subsidiar a elaboração do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas (PECPLI);
- O preâmbulo do Decreto estabelece que “os protocolos realizados pelas comunidades poderão ser observados no momento da consulta”;
- Cumpre ressaltar que o GT foi instituído sem consultar as comunidades que serão diretamente afetadas em seus territórios e modos tradicionais de vida, e, não obstante a ausência de representação dos povos e comunidades tradicionais, foi chamada como parte do GT a Secretaria de Estado Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME);
- Outrossim, a ideia de haver um modelo de consulta padronizado e instituído unilateralmente pelo Governo do Estado já é por si só problemática, uma vez que as

consultas deveriam se dar de acordo com a dinâmica e organização sociopolítica de cada comunidade, cabendo ao Estado apenas respeitá-las;

- Os povos e comunidades tradicionais e sua relação com o território tem representado na Amazônia uma barreira ao avanço do desmatamento das florestas, que nos últimos anos se agravou frente a flexibilização das leis ambientais;
- As taxas de desmatamento em florestas dentro desses territórios são mais baixas do que fora dessas áreas. Nesse sentido, a demarcação dos seus territórios tradicionais é uma forma de proteger as florestas, adaptando e mitigando as mudanças climáticas;
- A demarcação de terras e a consulta prévia, livre e informada são instrumentos que podem conter cercamentos e assédios aos direitos territoriais dessas comunidades. Ainda que o respectivo direito não surja do título em si, apropriar-se do léxico jurídico traz novas frentes de resistência. Todavia, a morosidade na demarcação de novas Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, além de Projetos de Assentamento especiais no nível estadual e federal incentiva as invasões a esses territórios e os conflitos socioambientais na região, que tem consequências climáticas e, sobretudo, humanas.



O alinhamento com os ODS para a criação de especificidades em políticas públicas que dialogassem com as mudanças climáticas, em fevereiro de 2020, ganha um contorno mais programático. Neste momento, é lançado o Plano Amazônia Agora, que busca transversalidade em várias políticas públicas do Estado tendo em consideração a emergência climática, considerando o fator uma oportunidade de organização de estruturas de governança internas ao governo e de diálogos intersetoriais para implementar ações no campo ambiental e climático. Nota-se no Plano, um posicionamento do papel do Pará nas contribuições para ações climáticas de proteção e conservação da Amazônia, gerando desenvolvimento no Estado e para além do Estado, em perspectiva de delinear diretrizes de desenvolvimento regional, como veremos na conclusão deste estudo. É relevante apontar que embora no Plano Amazônia Agora o delineamento se dê pela Agenda 2030, a mirada de planejamento direciona a 2050, para quando as negociações climáticas e pactos verdes nacionais, caso dos EUA, e de blocos regionais, caso da UE, estão levando os objetivos de descarbonização da economia. Isso dialoga com as diretrizes de financiamento verde e climático mais atuais, como já notado pelos direcionamentos de acreditação do Fundo Verde do Clima<sup>3</sup>, pela ênfase em investimentos transformativos verdes como novo horizonte de combate à pobreza na região latino-americana, como apontado pela Comissão Econômica para América Latina - CEPAL.

<sup>3</sup>Instrumento oficial de financiamento climático da CQNUMUC para viabilizar o pool de orçamento climático oficial a entidades financeiras executoras (públicas ou privadas) credenciadas que financiarão aqueles projetos públicos ou público-privados aprovados pelo Conselho (Board) do mesmo instrumento.

<sup>4</sup>Desde 2018, a CEPAL vem trabalhando uma série de enquadramentos teóricos e metodológicos no que passou a denominar de Plataforma Latino-americana de Recuperação Verde. Em julho de 2019, divulgou uma série de estudos que compõe o enquadramento "Big Push (Impulso) para a Sustentabilidade". O Pará é o estado amazônico no Brasil que mais tem estado envolvido nestas discussões. Ver mais informações em <https://periododesesiones.cepal.org/38/es/documentos/construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>.



## 2.2 Criando especificidades legais climáticas

As fortes desigualdades socioeconômicas no Estado do Pará – que em verdade também são desigualdades ambientais – o aumento da pobreza, que não acompanha o crescimento de investimentos na materialização regional de cadeias globais de valor, como a da soja e pecuária e da extração de minérios (especialmente minério de ferro e bauxita) tem aproximado o Legislativo, mas, principalmente, o Executivo, do debate das mudanças climáticas. Como apontando ao longo desse estudo, esta aproximação na forma de leis e políticas públicas pode aparecer com o nome do clima mais diretamente nos últimos anos, mas a transversalidade para a construção do planejamento de políticas públicas estaduais, especialmente no que toca o planejamento regional, há muito tempo vem se constituindo no diálogo com a questão climática, especialmente o tema da mitigação conectado à lógica da adicionalidade frente a qualquer esforço de diminuição de emissões. Este esforço sendo particularmente valorizado em ações climáticas, via políticas públicas, relacionadas ao ordenamento territorial e ambiental para lidar com os efeitos negativos da mudança do uso da terra.

O que pode ser percebido de diferencial na presente Legislatura e, particularmente sobre o presente Executivo, que tem base majoritária de apoio no ALEPA, é a atividade de construção política da governança ambiental conectada à governança climática. Os motivos conjunturais e históricos conectados à realidade do Estado do Pará são razões importantes para isso. Contudo, talvez mais importante na dimensão temporal dos últimos três anos, seja o desmonte da estrutura de governança climática no nível federal. Não por acaso, o atual governador Helder

Barbalho foi um dos principais articuladores de carta elaborada pelo Fórum dos Governadores da Amazônia, ainda em julho de 2019, sobre o compromisso dos governos subnacionais no engajamento com os processos de negociação para a conformação de um regime de governança climática global, cientes do papel do governo da Amazônia no processo, ainda que frente aos cortes orçamentários para a execução da política ambiental na região.

Neste contexto, após forte ativismo climático do Estado na COP 25, em Madrid, e das movimentações já ocorrentes em nível estadual, em julho de 2020, foi aprovada a Lei 9048, que instituiu a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Como destaque para o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas sob o arcabouço climático, podemos destacar a entrada de termos para o manejo fiscal (impostos), orçamento, ambiental e fundiário do estado de termos como: capital natural; estoque de recursos naturais (gerando fluxo de benefícios para a sociedade civil) podendo ser operacionalizados como serviços ecossistêmicos; certificação como sistema institucional de verificação em conformidade com programas, projetos e produtos e com relação à metodologia e a critérios de elegibilidade para a recepção de recursos; emissões, como a efeito ser medido para todos os aspectos anteriormente, seja como processo evitado, seja como processo compensado e neutralizado pelo capital natural e biodiversidade presentes no estado.

Vemos que na terminologia utilizada há uma clara referência não só ao principal pilar do Acordo de Paris, que é a redução das emissões de gases de efeitos de estufa, mas, também, às metodologias e formas de realizar a descarbonização da



economia. Esta forma viria acompanhada de um dos principais princípios de governança climática, que seria a definição de métrica para a contabilidade da situação ambiental, e a transparência das informações medidas por uma métrica comum conforme critérios pré-estabelecidos, a fim de tornar elegíveis os vários entes nacionais, subnacionais e não-governamentais a receber 'ajuda climática' na forma de financiamento ao desenvolvimento. A necessidade de acompanhar as requisições de transparência pode ser detectada no Artigo 27 da Lei, que institui que o Pará

“incentivará a criação de centros de inovação e de pesquisa, que colaborarão com o desenvolvimento tecnológico da região, no intuito de promover a mitigação e medidas de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas.” (Artigo 27, Lei Estadual 9048.)

Este mesmo incentivo está em diálogo com o Artigo 10 do Acordo de Paris, quando no Artigo 28 da Lei Estadual de mudanças climáticas fica na responsabilidade do Poder Executivo preparar um relatório periódico de emissões de gases do efeito estufa, com atenção às emissões antrópicas por fontes, mas, igualmente, olhando para as remoções por sumidouros de carbono. Estas remoções, de acordo com a lei, seriam investigadas vis-à-vis atividades econômicas relevantes no Estado, com base em métricas internacionalmente aceitas para medir tanto as emissões quanto os resultados das medidas de mitigação e adaptação realizadas a partir de um Plano Estadual de Mudanças Climáticas. O marco zero do plano, com previsão de apresentação em 2022, portanto, no ano das próximas eleições estaduais, deveria já apresentar o parâmetro e as informações em relação às emissões.

Interessante notar que mesmo antes do inventário, previsto na Lei Estadual,

o Artigo 29 da mesma lei já prevê instrumentos econômicos, financeiros e fiscais de incentivo à prevenção e mitigação das emissões, levando em consideração mecanismos de adaptação existentes. A intenção da contribuição com informações, acordada por lei com o Legislativo, está plenamente conectada ao manejo à garantia da autonomia para o manejo da dotação orçamentária, bem como da organização e definição da recepção de doações ou empréstimos da cooperação internacional. No mesmo Artigo 29, fica definido que o Poder Executivo Estadual está autorizado a implementar instrumentos financeiros para a execução de políticas climáticas com doação advinda de entidades públicas, privadas, nacionais e internacionais, além de ter autonomia para criar dotações orçamentárias específicas para ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Da mesma maneira, o mesmo artigo que regula a execução financeira e o desenho do financiamento às políticas climáticas no Estado do Pará garante ao Poder Executivo a autonomia para coordenar e executar recursos de estratégias econômicos e de fundos nacionais e internacionais, além de poder manejar linhas de crédito e financiamentos específicos para a mitigação e adaptação, incluindo ações de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e Redução de Emissões por Desflorestamento e Degradação (REDD) florestal. A concessão de incentivos financeiros e fiscais está condicionada, também pela lei, a “definição de critérios e indicadores de sustentabilidade” de acordo com uma definição prévia de quais são os segmentos e atividades econômicas prioritárias para a concessão de tais benefícios.

O mais interessante de apontar na especificidade de uma lei que tem as mudanças climáticas como matéria e abrangente a vários campos da execução política estadual é como a mesma servirá para outras regulamentações específicas para ordenar administrativamente o Estado e a gestão de seus recursos, que não necessariamente leis ambientais e ou climáticas. Da mesma forma, como a mesma



legislação poderá facilitar a institucionalização de planos setoriais e intersetoriais para cumprir as metas climáticas através do desenvolvimento de outras políticas públicas ou planos, sem necessariamente passar por uma discussão legislativa. Ou seja, assume-se, por lei, a transversalidade da matéria climática para o desenvolvimento das demais políticas estaduais, credenciando o Pará rumo a ser um Estado de baixa emissão.

Por fim, há mais dois outros aspectos relevantes a serem destacado com relação à Lei Estadual 9048. Um é o fato de que a mesma se estabelece em um contexto de desmonte das políticas públicas e estruturas de governança ambiental e, também, da paralisação do principal instrumento de financiamento às ações climáticas, especialmente aquelas dos entes subnacionais, que é o Fundo Amazônia e, em menor escala, o Fundo Clima. Não por acaso, uma parte importante da Lei versa sobre a geração de autonomia do manejo de recursos nacionais e internacionais para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, além da possibilidade da criação de fundos de origem estadual para recepcionar o financiamento ao desenvolvimento neste sentido. Isso tudo em um contexto de intenso exercício de litigância por parte do Estado do Pará no Supremo Tribunal Federal justo sobre os fundos supracitados.

Outro fator é que a Lei 9048 é aprovada na esteira da aprovação de outra lei, que é a Lei Estadual de Terras que, como já expresso, prevê a destinação de terras para ocupações em benfeitoria conectadas a provisão de serviços ambientais e, também, quando há esta intenção por grupo econômico específico. Da mesma maneira, ainda que com a entrada de grupos representativos de Povos e Comunidades Tradicionais e Povos Indígenas no Fórum Paraense de Mudanças Climáticas, foi construído Decreto Estadual, em 2019, para formar o GT para a

regularização da Consulta Livre, Prévia e Informada, o que é bastante estratégico do ponto de vista da execução de políticas climáticas territorializadas a fim de garantir legitimidade aos processos. Entretanto, os problemas relacionados a essa mesma regularização já foram apontados.

A aprovação da Lei 9048, proposta pela Executivo paraense, foi importante para galgar o campo de ação legitimado e regulamentado para a captação de recursos para a execução do Plano Amazônia Agora, bem como para transformá-lo em instrumento de desenvolvimento regional. O exemplo de uma lei estadual para regular o compromisso do Executivo com a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas trazendo para o vocabulário de execução e construção de políticas públicas os fatores tomados como essências pelos principais mecanismos globais e intersetoriais referentes à ESG colocou o Pará como capaz de abrir canais de negociação e articulação com outros governos subnacionais, ao mesmo tempo em que busca colocar em diálogo as várias regiões administrativas do Estado. A criação do instrumento financeiro regional, por iniciativa do Estado, na forma do Fundo da Amazônia Oriental reavivou na região amazônica, como já estava sendo por um outro viés no Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), a discussão sobre o desenvolvimento regional como ponto necessário para dirimir e lidar com a forte desigualdade regional. Assim, o combate às mudanças climáticas e a transformação legal para dar segurança jurídica aos processos a isso relacionados aparecem como o vértice contemporâneo de ordenamento e planejamento do espaço, com tudo que isso implica, para desdobrar os mecanismos e pensar as formas de operar o desenvolvimento regional.



## 2.3 Principais Iniciativas e Políticas Paraenses

Algumas das principais iniciativas e políticas (algumas reguladas por lei), do Estado do Pará que pavimentaram o terreno para que uma Lei estadual de Mudanças Climáticas fosse aprovada e, ao mesmo tempo, para que houvesse uma base de

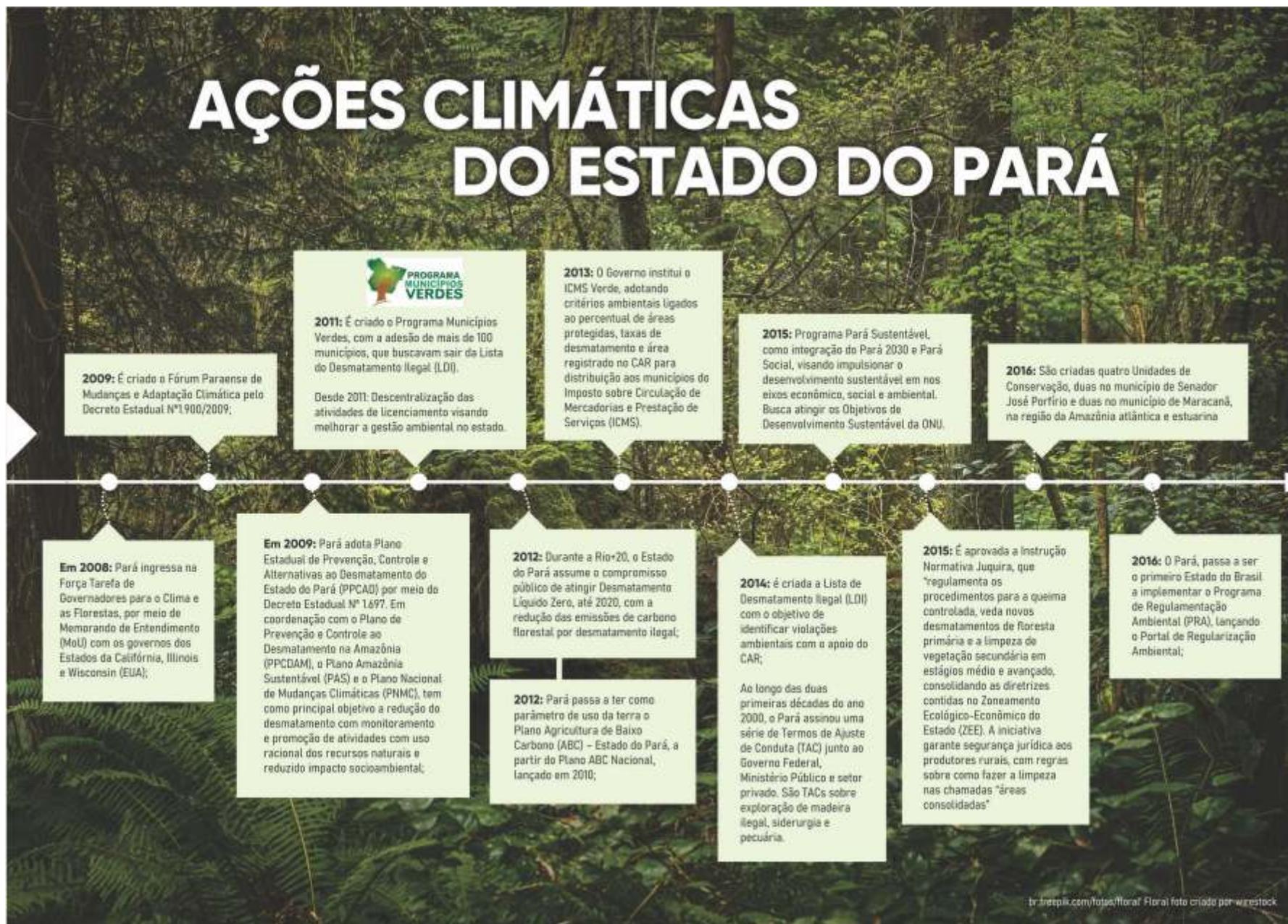
dados e de ações já constituída já foram apresentadas e debatidas no estudo. A seguir, resumimos algumas delas, com uma linha do tempo.



Foto: ReExisTerra



## Quadro2 - Infográfico sobre as ações climáticas do Estado do Pará





A quantidade de iniciativas climáticas observadas no Quadro 1 se mostra desconectada da pauta climática dentro da Assembleia, uma vez que a temática não é muito debatida pelos legisladores, como pode ser observado pelo número de projetos de lei ambientais dedicados à agenda climática na Tabela 2.. Tal desconexão pode ser indicativa que a agenda de clima é tratada com maior foco pelo Executivo, pelo fato de que as ações acima só são possíveis com o envolvimento deste Poder, e de que os Projetos de Lei que tratam sobre clima não referenciam diretamente as ações do Quadro 1.

A Tabela 2 nos mostra que os tópicos que receberam maior atenção durante o período estudado foram a gestão de resíduos sólidos e regulação/finanças ambientais, que são agendas bem distintas. As ações relacionadas à gestão de resíduos sólidos quando tratadas no Legislativo foram para regular ações destinadas ao setor privado, tanto pelo lado do produtor quanto pelo lado do consumidor. Da mesma forma, também existem legislações que regulam ações que incentivam a reciclagem de materiais ou ações que determinam que empresas desenvolvam iniciativas que beneficiem o meio ambiente de alguma forma.

Em comparação ao estado do Amazonas, o estado do Pará não é tão eficiente na categorização, exposição e aprovação de suas leis. No âmbito da aprovação, a Assembleia Legislativa do Amazonas tem uma norma na qual os projetos não apreciados durante um mandato parlamentar são automaticamente arquivados, o que garante que os Projetos de lei não fiquem muito tempo aguardando votação. Isso já não acontece com o estado do Pará. Pudemos observar que alguns Projetos de Lei demoraram cinco anos para serem aprovados. Quanto à categorização e exposição, notou-se certa debilidade em termos de transparência dos dados de

projetos e leis do estado, considerando a ausência de algumas informações e de conexões entre os dados. O primeiro indício de falta de transparência se dá em decorrência da falta de conexão entre os dados dos projetos de leis e os dados das leis aprovadas, estes dados estão localizados em dois sites distintos que não se comunicam, que podem ser acessados a partir do site da Assembleia. Não é possível acessar o texto final de uma lei na página do projeto que a originou, assim como também não se pode acessar os dados do projeto de lei a partir da página onde se verificam as leis aprovadas. Outro indício é que mesmo utilizando as duas páginas para pesquisa e conferindo os dados, há projetos de leis cujo status é incerto em virtude de incongruências na tramitação. Em uma tentativa de sanar as dúvidas, recorreremos à ouvidoria da Assembleia Legislativa, contudo, nossa solicitação foi apagada do sistema sem que tivesse sido resolvida, indicando uma falta de compromisso da casa com a transparência.

Segundo dados do Imazon, o Pará é o estado brasileiro com maior índice de desmatamento, tendo representado cerca de 37% do desmatamento que ocorreu na Amazônia Legal no ano de 2019 (inserir referência em pé de página). Além disso, com relação às Terras Indígenas, o estado também lidera o ranking de desmatamento, com a Terra Indígena Apiterewa com o maior índice de desmatamento. Entretanto, mesmo com esses dados alarmantes, ao analisarmos o teor dos Projetos de Lei propostos vemos que quase não há preocupação com essas problemáticas. A falta de atenção legislativa à questão do desmatamento pode indicar que o legislativo estadual não está disposto a se indispor com os setores do agronegócio, minerário e madeireiro, e parece deixar para o âmbito federal o papel de legislar sobre a questão, como observado nas ações climáticas do Quadro 1.



# 3. ATORES ENVOLVIDOS NAS NEGOCIAÇÕES E PROPOSIÇÕES DE AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS

## Parlamentares por trás das políticas

Com relação ao perfil dos parlamentares que idealizaram os projetos de lei ambientais no estado, um fato bem curioso é o papel do poder executivo. Apenas durante o período de 2008-2011, a governadora Ana Júlia Carepa aprovou 10 PL 's ambientais, um número relevante de aprovação em comparação aos deputados que legislavam durante o mesmo período. A governadora se declara como uma ambientalista<sup>1</sup> e já se colocou contra crimes ambientais<sup>2</sup>. Além disso, durante seu mandato no Senado Federal, em 2005, participou como membro titular da CPMI da Terra, que visava a realização de um amplo diagnóstico da questão fundiária no país. Simão Jatene foi o sucessor como governador e durante o período de 2011-2015/2015-2019 aprovou 28 projetos de lei/decretos ambientais, um número bem relevante tendo em vista que a média de idealização de PL 'S ambientais não é tão alta no estado. Antes de ser governador do Pará, Simão foi professor no Núcleo de Altos Estudos da Amazônia e foi o primeiro Secretário Geral da Reforma Agrária - no governo de Almir Gabriel. Além disso, foi durante seu governo que o Centro Integrado de Monitoramento Gabriel Guerreiro<sup>3</sup> (Ciman) foi criado com a intenção de produzir conhecimento e dados sobre os fatores que geram impacto no meio ambiente.

O atual governador Helder Barbalho apresentou até o ano de 2019, em seu segundo ano de mandato, 4 projetos de lei ambientais, sendo 2 destes já aprovados. Em seu governo, o Pará tornou-se o epicentro do desmatamento da Floresta Amazônica. Em 2019, seis dos municípios mais desmatados do país encontravam-se em solo paraense. O estado também contabiliza um aumento de 170% da taxa de desmatamento no período de agosto de 2019 a abril de 2020, totalizando 233 mil hectares desmatados (Instituto Socioambiental, 2020). Em fevereiro de 2020, o governo do Pará assinou um decreto que institui a Força Estadual de Combate ao Desmatamento para atuar no planejamento e monitoramento das ações governamentais emergenciais para o enfrentamento do desmatamento.

Acerca dos deputados que, durante o período analisado de 2008-2019, apresentaram mais projetos legislativos sobre pautas socioambientais destacamos os parlamentares Carlos Bordalo, Eduardo Costa, Igor Normando e Márcio Miranda. O ex-deputado estadual Márcio Miranda é o parlamentar com mais propostas apresentadas, contabilizando 15 projetos de 2008 até 2018 (seu último ano de mandato). Em relação à categorização de suas propostas, estas são bem diversas, mas percebemos um destaque para os temas de clima, construção civil e



responsabilidade socioambiental. Todavia, dos 15 PLs apresentados, apenas 4 foram aprovados, sendo 9 destes PLs retirados ou arquivados pelo regulamento interno da Alepa. O ex-deputado Márcio Miranda é uma figura importante na política ambiental paraense, pois foi autor de um projeto de lei que originou a Lei 6.986/2007, que instituiu o princípio de Poluidor Pagador no estado, que garante indenização monetária ao estado pelos danos causados ao meio ambiente (Portal da Mineração, 2007).

Já os parlamentares Carlos Bordalo, Eduardo Costa e Igor Normando contabilizam, cada, 9 projetos socioambientais apresentados na Alepa.

Carlos Bordalo é deputado estadual desde 2011, tendo sido relator da CPI de Danos Ambientais na Bacia Hidrográfica no Rio Pará em 2018 (Blog do Bordalo, 2020). Sobre o status das propostas apresentadas pelo parlamentar, ele possui: 1 proposta aprovada, que dispõe da criação da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Universalização do Saneamento Ambiental; 1 projeto com veto total (que se refere à obrigatoriedade de indicação expressa sobre o uso de agrotóxicos nos produtos alimentares comercializados no Pará); 2 projetos arquivados; e 5 ainda em tramitação, relacionados ao monitoramento de barragens e represas e fiscalização ambiental.

Sobre o deputado Eduardo Costa, durante o período de 2008 a 2018 (seu último ano de mandato como deputado estadual), das 9 propostas socioambientais que o político apresentou, nenhuma foi aprovada. Os seus projetos se encaixam nas categorias de gestão de resíduos sólidos, consumo sustentável e agricultura. Atualmente, Costa é deputado federal e continua apresentando PLs ambientais, como o projeto de lei para conservação e proteção do bioma amazônico que propõe

impor regras a atividades e obras de baixo impacto, que estão em andamento (Blog do deputado Eduardo Costa, 2020).

Por fim, Igor Normando está em seu primeiro mandato (iniciado em 2019) como deputado estadual e já é um dos quatro deputados paraenses com mais propostas legislativas socioambientais. Dos 9 projetos apresentados, 3 discorrem acerca de atividades poluidoras, 2 entram na categoria de consumo sustentável, 2 são sobre construção civil, 1 sobre responsabilidade socioambiental e 1 sobre conscientização. Todos os projetos ainda estão em tramitação. Sua proatividade para proposições legislativas já era notada antes do deputado assumir cadeira na Alepa. Durante seus dois mandatos como vereador de Belém (em 2012 e 2016), Normando recebeu o título de “vereador mais produtivo do Norte do Brasil”, por ser “campeão de proposições apresentadas” (Alepa, 2020).

Também identificamos que três parlamentares que produziram projetos de leis ambientais são suspeitos de cometerem crimes ambientais. O Ministério Público Federal acusou, em 2017, o ex-deputado estadual Fernando Coimbra (que cumpriu as legislaturas 2011-2015 e 2015-2019 na Alepa) de desmatar 69,5 hectares de floresta no sul do Pará (O Globo, 2017). E os ex-deputados Bernadete Ten Caten e Gabriel Guerreiro (o mesmo que leva o nome do Centro de Monitoramento de atividades de impacto ambiental) foram alvo de processo do Ministério Público Estadual por envolvimento em esquema em que fazendeiros do sul e do sudeste do Pará apoiaram suas candidaturas em troca de que, uma vez eleitos, ambos exercem poder para que houvesse flexibilização de exploração em áreas florestais estaduais ainda não destinadas, onde os mesmos fazendeiros já estavam fazendo retirada de madeira,



portanto, agindo ilegalmente. Guerreiro (que faleceu em 2014) teve seu mandato cassado no ano de 2013 pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE) por essa denúncia, mas, um mês depois, o Tribunal Superior Eleitoral derrubou a decisão e o parlamentar reassumiu seu cargo. Já Bernadete Ten Caten, em 2014, teve sua candidatura vetada pelo TRE na Lei da Ficha Limpa.

Portanto, em nossa análise sobre os indivíduos mais ativos na proposição de projetos ambientais, percebemos um forte papel do Poder Executivo estadual, especialmente durante os mandatos de Ana Júlia Carepa e Simão Jatene. Em relação aos deputados com maior número de projetos ambientais apresentados, em consonância com a situação geral de PLs ambientais aprovadas, a maioria desses projetos não são aprovados – como o caso emblemático do deputado Eduardo Costa, que é um dos maiores propositores identificados e nenhum dos seus PLs foram promulgados.

## **PRINCIPAIS ACHADOS**

- Número maior de PLs ambientais em anos ímpares. Possível relação com os anos seguintes sendo eleitorais.
- Agenda de clima e meio ambiente discutida com maior foco pelo Executivo
- PLs demoram muito tempo para ser aprovados
- Falta de transparência dos dados dos projetos



## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os banco de dados das leis e dos projetos de lei do estado do Pará foram um desafio para a conclusão desse estudo, uma vez que não conseguimos coletar os dados com a mesma precisão e confiança que coletamos os dados do estado do Amazonas. A falta de confiabilidade na informação coletada leva a uma análise menos robusta, porém por si só oferece um dado crítico sobre o acesso à informação oficial sobre o Estado. Não é fácil achar as informações necessárias para o estudo, o que indica a falta de transparência do Legislativo do Estado com relação aos dados básicos. A falta de transparência encontrada é grave, pois está ligada a informações simples como tramitação de PLs e leis promulgadas. No entanto, pela constatação já apresentada antes de que o Executivo costuma ser mais atuante, inclusive propondo leis, a falta de informação poderia estar conectada a isso. Outro ponto importante, que poderia ser facilitado com um sistema de organização, classificação e monitoramento legislativo mais eficiente, é que as Leis e os Projetos de Lei às vezes tangenciam ou tratam da questão climática ou ambiental, mas não são classificadas dessa forma ou não possuem indexação relativa pelo sistema de busca levando à necessidade de ler toda a proposta de lei para saber o tema e quem foi o proponente, por exemplo.

Como notado, um dado relevante identificado foi o fato que a agenda climática e de meio ambiente em geral é tratada em sua maioria pelo Poder Executivo do estado, não pelo Legislativo. Tal fato faz questionar quais as razões que podem levar a esse protagonismo do Executivo na agenda climática ou ambiental. Se há motivos políticos ideológicos, a depender do partido que está no poder. Se há um

balanço intersetorial que consegue e julga ser mais efetiva as negociações diretamente com o Executivo, levando a essas discussões para que o mesmo proponha leis ou governe a questão ambiental e climática por decreto, sendo garantido o apoio legislativo para a questão. Ou se é mesmo uma pauta que entre o eleitorado em geral e entre os próprios legisladores que não oferece visibilidade política.

Há um outro fator também de que uma vez aprovada uma legislação de matéria ambiental ou climática, o Estado será o responsável pela fiscalização e monitoramento ou implementação de uma determinada política ou plano ambiental instituído por lei. Este mesmo Estado é que pode descentralizar as ações aos municípios, ainda que com cooperação parlamentar, levando mais a mensagem sobre o tema e, conseqüentemente, tendo mais visibilidade entre os eleitores. Sendo assim, se não se tratar de uma pauta ou de um tema muito trabalhado anteriormente às eleições para que o parlamentar seja eleito por grupos que se interessam por temas tangenciais às agendas climáticas, dificilmente a ação parlamentar vai abranger o tema. Uma parte significativa do eleitorado se interessa pelos chamados temas de desenvolvimento rural e, positivamente ou negativamente, pelo combate ao desmatamento. Entretanto, só nos últimos dez anos as duas agendas começaram a ter mais conexão e apenas nas últimas eleições devido aos alagamentos constantes em muitas cidades, com precariedade da drenagem e saneamento, bem como da gestão do lixo, é que o tema ambiental e climático tomou mais atenção da população. O aumento grande de queimadas criminosas de 2019 e 2020 também levou a maior mobilização parlamentar devido à cobrança dos cidadãos paraenses, mas também de



fora do Estado e de fora do país.

Qualquer uma dessas opções responde a diferença de atuação nas agendas e levanta maiores questionamentos sobre o que seria necessário para que o Legislativo se tornasse um ator relevante nessas agendas, uma vez que se trata de um ator com bastante importância dadas as conexões que possui com os mais diversos setores da sociedade, e que o seu maior envolvimento poderia trazer resultados mais eficientes no campo do monitoramento dos efeitos das mudanças climáticas e da ação parlamentar para aprovar leis de resultado para este controle.

Dois pontos discutidos levantam muitas questões, o primeiro é a ausência da temática do desmatamento dentro do Legislativo, e o segundo é a percepção de que os números dos PLs eram maiores em anos ímpares que em anos pares. Esses pontos não se conectam, mas levam a questionar sobre os interesses dos parlamentares, uma vez que aparentemente a agenda ambiental é fortalecida em prol de períodos de eleição, e que um grande problema para o estado não é discutido na assembleia.

Por isso mesmo, os últimos dois anos demonstram uma continuidade de políticas ambientais e climáticas do Executivo em seguimento a processos dantes iniciados em negociação com o próprio Legislativo, como é o caso da normatização para a recepção do Fundo Amazônia para o Programa Municípios Verdes. Mas, também demonstram uma maior ação Legislativa na agenda climática e ambiental a partir da provocação do Executivo e também por iniciativa de deputados, como a da deputada Marinor Brito (PSOL), que propôs PL para lidar com riscos e desastres ambientais relacionados à contaminação dos rios por barragens de minérios. A

proposta de Marinor tem ligação com sua histórica atuação junto a movimentos sociais populares que foram pautando a temática junto a deputada chamando a atenção da conexão das fortes desigualdades no Estado produzidas desde impactos de atividades econômicas, especialmente as de mineração, que como justifica o PL, são implementadas sem segurança e garantia de desenvolvimento para a população.

O fato de ter uma Lei Estadual de Mudanças Climáticas também é muito significativo por toda a trajetória e conjuntura política internacional da conexão da agenda de desenvolvimento com a agenda do clima, mas, também, pela contingência dos conflitos com o Executivo Federal sobre como executar a política ambiental e climática, a partir do papel que a Amazônia representa neste aspecto. A fusão de pautas na agenda do clima é evidente no Plano Amazônia Agora, quando vemos a ideia de descarbonização da economia do Estado até 2050 estar ligada a quatro eixos estruturantes para a promoção do desenvolvimento em diálogo com as vocações agropecuária, florestal, minerária e hidroenergética do Pará, com fortes implicações climáticas, sendo estes: licenciamento, fiscalização e monitoramento (a partir do Comando e Controle); ordenamento territorial, fundiário e ambiental (Programa Regulariza Pará – com imbricação da pauta fundiária com a pauta ambiental); desenvolvimento socioeconômico de baixo carbono (Programa Territórios Sustentáveis – com integração de agricultores familiares e PCTs a cadeias de valor ou transformando a economia extrativista em bioeconomia); e, finalmente, o financiamento ambiental de longo alcance (com a criação do Fundo da Amazônia Oriental). Em dois anos (2019-2020), ter uma Lei Estadual de Terras e uma Política Estadual de Mudanças Climáticas, além de programas que conectam à agenda da

bioeconomia, defendida por vários setores como positiva a região, mostram tanto uma maior influência do Executivo sobre o Legislativo, tendo mais facilidade de pacificar questões entre grupos distintos no parlamento estadual, como uma ação legislativa propositiva (as duas leis citadas foram propostas pelo Executivo) para permitir exercer governança mais concertada da pauta do que seria estabelecendo medidas apenas por decreto executivo.



## 5. FONTES

[https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/forum\\_clima\\_para.pdf](https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/forum_clima_para.pdf)

<http://www.seplan.pa.gov.br/par%C3%A1-avan%C3%A7a-nas-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-de-prote%C3%A7%C3%A3o-ao-meio-ambiente>

<https://www.semas.pa.gov.br/2019/09/04/governo-apresenta-metas-e-desafios-para-o-futuro-sustentavel-da-amazonia/>

<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/02/28/para-e-o-estado-com-maior-indice-de-desmatamento-da-amazonia-legal-em-janeiro-de-2019-diz-imazon.ghtml>

<https://www.abras.com.br/clipping.php?area=20&clipping=21064>

<https://correio-forense.jusbrasil.com.br/noticias/1037265/as-denuncias-da-governadora-do-para-ana-julia>

[https://pt.wikipedia.org/wiki/Sim%C3%A3o\\_Jatene](https://pt.wikipedia.org/wiki/Sim%C3%A3o_Jatene)

<https://agenciapara.com.br/noticia/2494/>

<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tragedia-anunciada-organizacoes-alertam-para-explosao-do-desmatamento-na-amazonia-legal>

<https://agenciapara.com.br/noticia/17977/> (Força Estadual de Combate ao Desmatamento)

<https://oglobo.globo.com/brasil/mpf-aciona-deputado-promotores-por-desmatamento-ilegal-na-amazonia-22121465>

<http://portaldamineracao.com.br/mineradoras-agora-terao-que-compensar-financeiramente-o-para-por-danos-ambientais/>

<https://depeduardocosta.blogspot.com/2020/01/eduardo-costa-propoe-politica-de.html>

<https://www.alepa.pa.gov.br/igornormando>

[http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei6986\\_2007\\_16616.pdf](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei6986_2007_16616.pdf) - Lei 6986/2007

<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>

<https://www.terraclass.gov.br/>



Foto: ReExisTerra



# OBSERVATÓRIO DOS SUBNACIONAIS

---

---

ESTADO DO PARÁ



BRICS  
Policy Center  
Centro de Estudos  
e Pesquisas BRICS