

## Relatório do Ministro Relator

Examina-se o Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, autorizada no Despacho à folha 85 (v. p.), resultante da análise da adequação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) Federal e de alguns estados integrantes da Amazônia Legal.

2. A auditoria decorre do cumprimento do Plano de Fiscalização do Tribunal de 2008 - Temas de Maior Significância - TMS, mais especificamente o TMS2 - Amazônia, cujo parâmetro para inclusão foi o Acórdão nº 1.097/2008-Plenário, que suscitou o ZEE como precedente para o estabelecimento de políticas públicas e estratégias para a Amazônia Brasileira.

3. Diante da dimensão dos temas relacionados à ocupação territorial da Amazônia, o escopo do trabalho foi assim definido: "potencial eficácia do ZEE como instrumento do Planejamento Estatal no âmbito da União, sobretudo para a Amazônia Legal". Além disso, inicialmente estava previsto incluir a análise dos impactos do financiamento oficial ao setor produtivo primário na Amazônia Legal e sua vinculação ao ZEE, todavia, na fase de execução decidiu-se não ampliar o escopo com essa inclusão.

4. Como se verá mais a frente (subitem 3.2 do relatório da equipe), partindo de uma análise stakeholder, separando-se os interessados no ZEE por um critério de usuário/fornecedor, a equipe definiu o problema de auditoria nos seguintes termos: "É recorrente nos trabalhos e discussões envolvendo a região amazônica a referência à ausência de articulação entre as políticas de governo dada a inexistência de um planejamento estatal nacional para a região. Nesse contexto, vem sendo implementado o Zoneamento do Território Nacional por meio do ZEE, o qual é elaborado a partir dos ZEEs estaduais. A implementação do ZEE vem gerando expectativa nos diversos interessados do governo, do setor produtivo privado e de "populações tradicionais" no sentido de que esse instrumento contribua fortemente para a articulação de políticas e para a ocupação da Amazônia Legal de forma ordenada e ambientalmente sustentável, sobretudo mediante a orientação da atividade produtiva na região. Vale destacar que o ZEE é associado a programa do Governo Federal. Destarte, nessa oportunidade, propõe-se examinar a potencial eficácia do ZEE como instrumento de planejamento estatal."

5. Pela especificidade da matéria tratada e com base no art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, entendo pertinente, transcrever na seqüência, com ajustes na forma, parte essencial do Relatório Final de Auditoria submetido à apreciação deste relator:

### "1. Apresentação

#### Antecedentes

1.1.1. O presente trabalho surgiu como proposta no Plano de Fiscalização 2008 desta Corte1 no âmbito dos Temas de Maior Significância (TMS), como integrante do TMS 2 - Amazônia, autorizado pelo Excelentíssimo Sr. Ministro-Relator, Benjamin Zymler2.

1.1.2. Sobre os TMS no âmbito deste Tribunal, é válido ressaltar que os mesmos são definidos justamente para priorizar a realização de trabalhos em temas nos quais uma atuação mais incisiva por parte do Tribunal se faz necessária e para os quais a construção de conhecimento sistematizado acerca da matéria se mostra desejável.

1.1.3. Ademais, é importante salientar que, pelo segundo Plano de Fiscalização consecutivo, a questão Amazônica figura como TMS.

1.1.4. Deste feito, cumpre informar que no TMS Amazônia anterior, que foi apreciado pelo Acórdão 1097/2008-P, as manifestações suscitam o ZEE como precedente para o estabelecimento de estratégias para a região:

"2.28 Na opinião do Senador Jefferson Peres, manifestada na etapa do Amazonas, falta um projeto nacional que contemple desenvolvimento econômico e preservação ambiental para a Amazônia. Projeto que fixe macroobjetivos e defina políticas públicas para alcançá-los: política externa tendente à integração continental e política para a redução das desigualdades sociais e regionais.

2.29 Esse projeto estratégico de desenvolvimento do País está sob a responsabilidade do Ministro Extraordinário de Assuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger. Em palestra proferida nesse evento, o Ministro informou que, para a formulação dessa política nacional, que passa pela valorização da Amazônia, primeiro deverá ser concluído o zoneamento ecológico-econômico da Região, ferramenta que auxiliará o governo a definir estratégias adequadas para três grandes áreas da Amazônia.

...

2.37. Afinal, existem atualmente vários programas governamentais implementados na Região, com ações voltadas para a proteção ambiental e para o desenvolvimento sustentável, previstos nas leis orçamentárias federais e decorrentes de outros planos/políticas nacionais ([Programa de Áreas Protegidas da Amazônia] Arpa, [Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil] PPG7, [Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária] II PNRA, [Plano Nacional de Ordenação Territorial] PNOT, [Plano Nacional de Desenvolvimento Regional] PNDR, PAC Amazônia, PAC Ciência e Tecnologia, PAC Indígena e outros), porém não existe um órgão que exerça a coordenação dessas ações federais."

1.1.5. Nesse contexto, o ZEE tem sido percebido por vários setores dos governos federal e estaduais, e da sociedade civil como o principal instrumento de planejamento territorial da Amazônia Legal em implementação<sup>3</sup>. O zoneamento se propõe a analisar e explicitar as especificidades, potencialidades e vocações de cada microrregião, como forma de orientar o uso e a ocupação territoriais de forma racional, produtiva e ambientalmente sustentável, sem deixar de considerar os aspectos sócio-culturais de cada localidade<sup>4</sup>.

1.1.6. Assim, uma análise sobre a adequação do zoneamento que está sendo produzido enquanto instrumento de planejamento estatal é extremamente oportuna no presente momento, uma vez que os ZEEs dos estados amazônicos estão em implementação, a caminho de sua validação para integrarem o MacroZEE da Amazônia Legal e o planejamento estatal da União<sup>5</sup>

1.1.7. A origem normativa do ZEE provém do Zoneamento Ambiental previsto na lei de Política Nacional do Meio Ambiente. No entanto, a definição conceitual de nenhum destes termos está prevista em lei. Nem mesmo o Decreto 4297/2002 que expressa as funcionalidades do ZEE e o define como instrumento da Política Ambiental - o que nos remete ao Zoneamento Ambiental (art. 9º, II) - não o detalha propriamente em termos conceituais<sup>6</sup>.

1.1.8. O fato de o termo Zoneamento Ecológico Econômico não estar previsto em lei em sentido estrito, a necessidade de maior regulamentação do processo como um todo, além do fato de várias ações envolvendo o ZEE terem ganho destaque nos últimos anos, ensejam que seja reconhecida a importância da edição de uma lei federal que forneça ao ZEE um marco regulatório consistente.

1.1.9. Nesse ínterim, há projetos de lei atualmente em fase de tramitação na Câmara dos Deputados<sup>7</sup>, independente da intenção manifestada nas reuniões da Coordenação do Zoneamento no âmbito do Poder Executivo Federal de encaminhar ao Congresso Nacional projeto de sua autoria.

#### Problema

A Constituição Federal estabeleceu para o Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo tal planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174 da CF)<sup>8</sup>.

1.2.2 Paralelo ao ordenamento constitucional, conforme já citado, a implementação do zoneamento ambiental, previsto legalmente há mais de 20 anos, que hoje se reveste na figura do ZEE, vem gerando expectativa nos diversos interessados do governo, do setor produtivo privado e de populações tradicionais no sentido de que esse instrumento contribua fortemente para a articulação de políticas e para a ocupação da Amazônia Legal de forma ordenada e ambientalmente sustentável, sobretudo mediante a orientação da atividade produtiva na região.

1.2.3. Deste feito, caso o ZEE do território nacional venha a ser aprovado sem medidas que garantam sua eficácia em nortear a atuação coordenada do setor público, de forma determinante, e em orientar o setor privado, de forma indicativa, sobretudo por meio de políticas públicas de regulação e incentivo, estará perdida uma grande oportunidade de racionalizar a ocupação territorial realizada no Brasil como um todo e, destacadamente, na Amazônia Legal.

1.2.4 Ademais, existe um programa constante do PPA do Governo Federal associado ao processo de ZEE do território nacional gerido no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

#### 1.3. Objeto e escopo

1.3.1. A análise adequada de todos os aspectos das políticas públicas relacionadas à ocupação territorial da Amazônia seria ampla em excesso, dificultando a obtenção de resultados razoáveis em uma fiscalização. Assim, há necessidade de desmembramento do tema em fiscalizações distintas ou em subtemas de fiscalizações.

1.3.2. De todo modo, a discussão das políticas públicas na Amazônia passa necessariamente por um planejamento da ocupação e destinação territorial. Esta ação deveria, na verdade, anteceder as demais ações públicas.

1.3.3. A presente fiscalização está associada a esse tema específico: o planejamento da ocupação/destinação territorial, por meio de um dos mais importantes instrumentos de planejamento territorial previsto no ordenamento jurídico, qual seja, o Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal.

1.3.4. Importa ressaltar que a avaliação da auditoria é acerca da potencial eficácia do ZEE como instrumento de planejamento estatal, haja vista o exposto no tópico 1.2.

1.3.5. Portanto, as análises não partem do Programa de Governo Federal 0512, Zoneamento Ecológico-Econômico, mas sim do processo de zoneamento da Amazônia Legal, que está ocorrendo através dos zoneamentos dos estados amazônicos, realizados pelos próprios estados, pautados no Decreto Federal 4297/2002, com colaboração preponderantemente técnica da União.

1.3.6. Assim, destaca-se que o ZEE poderia ser avaliado de pontos de vista distintos, como por exemplo, como instrumento de licenciamento ambiental ou como instrumento da política ambiental, etc. No entanto, o dimensionamento da auditoria atenta às expectativas dos interessados no zoneamento, consoante à necessidade de articulação de políticas - já apontada por esta Corte - e a orientação da ocupação territorial na região amazônica.

1.3.7. Além de concentrar-se na observância da eficácia do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal e ordenamento territorial, esta fiscalização propôs-se a analisar uma ação estatal externa ao ZEE, mas também ligada a sua eficácia: a participação do crédito bancário estatal no financiamento do setor produtivo primário (agricultura, pecuária, exploração florestal e extração mineral) na Amazônia Legal e sua vinculação ao zoneamento<sup>9</sup>.

1.3.8. Deste modo, o planejamento do trabalho também envolveu questões relativas ao fomento bancário estatal, mas que somente serão aprofundadas, por meio de execução, em um momento posterior, pelas razões expostas no Relatório de Planejamento (fls. 77/78);

1.3.9. Para finalizar as informações sobre objeto e escopo, é interessante ressaltar que, embora o ZEE se aplique a todo o território nacional, haja vista os critérios expostos no quadro anterior, com destaque para o avançado processo de ZEE nos estados amazônicos, nossa equipe escolheu tratar a região denominada Amazônia Legal, que, na definição do Código Florestal, Lei 4771 de 1965, art. 1º, § 2º, IV<sup>10</sup>, compreende a seguinte área, ilustrada na figura abaixo:

"Os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13o S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44o W, do Estado do Maranhão".

Visão geral do ZEE

Formulação de conceito pela equipe

As definições doutrinárias sobre o que é um ZEE são inúmeras. Entretanto, o arcabouço normativo do ZEE, em que pese suscitar suas funções, seu papel como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e também como instrumento de planejamento estatal, não o detalha propriamente em termos conceituais.

Para consubstanciar uma abordagem prática e sintética, o ZEE pode ser conceituado como um processo e como um produto.

O ZEE como processo

Como processo o ZEE pode ser entendido como um conjunto de etapas em que, primeiramente, se estabelecem os seus objetivos, "para quê zonedar?", a fim de que se tomem medidas institucionais para alinhar o projeto de zoneamento a esses objetivos. Essas medidas abrangem<sup>12</sup>:

2.1.3.1. Estruturar a articulação institucional entre os interessados;

2.1.3.2. Mobilizar recursos humanos e financeiros ao projeto;

2.1.3.3. Identificar as demandas dos diversos interessados;

2.1.3.4. Sistematizar e estruturar as informações;

2.1.3.5. Consolidar o Projeto.

Fase técnico-científica

2.1.1. A partir da estrutura institucional iniciam-se os estudos para a formulação de um diagnóstico do território objeto do ZEE. Esse diagnóstico é obtido pela geração de dados primários, como amostras em campo, e pelo tratamento de dados secundários, estudos prontos, externos ao processo de ZEE.

2.1.2. Uma vez que o diagnóstico constata um determinado grau de uniformidades socioeconômicas, jurídico-institucionais e físico-bióticas de determinadas porções do território, é possível, a partir da adoção de determinados critérios, segregá-lo em unidades que apresentarão características relativamente homogêneas.

2.1.3. Concluída a fase de diagnóstico, deve ser possível uma espacialização das potencialidades, vulnerabilidades e limitações do território dividido em unidades<sup>13</sup>.

Fase técnico política

Terminado o diagnóstico, há condições para que se formule ao menos um cenário de futuro para a cada unidade territorial, mantidas as condições atuais, que é o chamado cenário

tendencial. Ou seja, o mais provável de ocorrer a partir do diagnóstico, se não modificada a atual forma de atuação estatal e da iniciativa privada.

Nessa fase, a equipe técnica responsável pelo diagnóstico, em conjunto com as instituições e agentes econômicos que atuam na área e acompanham o processo de trabalho, discutem e avaliam a efetividade de cenários possíveis e propostas alternativas para a região.<sup>14 15</sup>

A partir do estudo desses cenários e de uma proposta de destinação socioeconômico-ambiental das diversas zonas, são propostas as ações de intervenção consideradas como as mais apropriadas pelos atores supramencionados a partir da formulação de indicadores de reforço ou de contenção de tendências

#### Fase política

A consolidação dessas propostas forma o prognóstico do ZEE, que, no processo de zoneamento do Território Nacional<sup>16</sup>, deve ser objeto de debates em audiência junto à sociedade e, posteriormente, será submetido à apreciação da Assembleia Legislativa do Estado para conversão em lei. - ocasião que origina o que parte da doutrina sobre ZEE designa como documento "técnico-político" ou pactuado com a sociedade.

#### O ZEE como produto

O ZEE é aprovado por uma lei<sup>17</sup> que, entre outros dispositivos, deve estabelecer as regras para a sua aplicação, especialmente no que se refere aos aspectos temporais (por exemplo, regras de transição), regras de interpretação e, sobretudo, o prognóstico.

O prognóstico dos ZEEs estaduais suscita as diretrizes de ação específicas de cada zona de intervenção e gerais para todo o estado. A finalidade dessas diretrizes é servir de linha diretiva (de guia) na condução do processo socioeconômico da situação constatada no diagnóstico para a situação do cenário proposto.

Ainda, como no caso do ZSEE/MT, o prognóstico pode conter as indicações de destinação do uso do solo para atividades econômicas ou a proteção ambiental para cada zona, além de diretrizes sociais, econômicas e ambientais que, ao menos em tese, são apresentadas como premissas para formulação de políticas públicas.

Importa ressaltar que o prognóstico do ZEE possui caráter normativo, vinculando apenas o Poder Executivo, se aprovado por um decreto, ou pode obrigar a todos, se aprovado por Lei, se assim esta o dispuser.

Assim, o ZEE deve cumprir sua função de instrumento de planejamento trazendo critérios para formulação de políticas públicas e para incentivo estatal em cada região, ao passo que também se constitui em uma sinalização ao setor privado das atividades que serão incentivadas em cada porção do território.

De outro lado, como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, o ZEE estabelece diretrizes, condições e restrições a serem observadas no processo de licenciamento ambiental, de forma a tornar orgânica e consistente a ação estatal, seja na formulação de políticas, seja para autorizar atividades potencialmente poluidoras, buscando, sempre, a concretização do cenário idealizado para cada zona.

A ilustração abaixo demonstra graficamente o processo de ZEE descrito<sup>18</sup>:

Conceitos bibliográficos

Segundo Isabel Silva Dutra de Oliveira<sup>19</sup>:

"O ZEE é, portanto, um diagnóstico ambiental descrito no Decreto 4.297/02 como diagnóstico dos recursos naturais, da sócio-economia e do marco jurídico institucional (art. 12, inciso I), identificando potencialidades, fragilidades (art. 13, incisos I e II; capacidade de suporte, artigo 14, inciso I). Este diagnóstico, além de proporcionar a identificação da capacidade de suporte do meio diante da situação presente considerando a situação de não execução da atividade, possibilita o exercício de situações futuras, ou seja, um prognóstico diante da perspectiva da atividade em questão, além de propiciar a identificação das alternativas condicionadas à capacidade de suporte do meio em relação aos fatores ambientais a serem impactados (art. 12, inciso III).

Os cenários resultantes da elaboração do zoneamento ecológico-econômico partem de uma questão básica: deve ser feita a partir de uma política de desenvolvimento que se deseja implementar ou manter em um dado território. Se bem utilizado, de acordo com Macedo (1998), o zoneamento ecológico-econômico consiste no melhor instrumento de auxílio aos gestores dessa política e a todas as demais partes envolvidas: investidores, empresários, trabalhadores, mercados, poder público, etc.

O resultado do processo de ZEE materializa-se na forma de um conjunto de mapas síntese e informações a eles associadas. Em cada um desses mapas estão contidas informações sobre as aptidões das sub-unidades do território para cada tipo de ocupação específica. Em outras palavras, o resultado materializado do zoneamento ecológico-econômico deve ser uma coleção de mapas tais como: zoneamento ecológico-econômico para indústrias, zoneamento ecológico econômico para aterros sanitários, zoneamento ecológico econômico para expansão urbana, etc. que subsidiem o poder público nas decisões, na medida em que as distintas opções resultantes podem estar sobrepondo aptidões e vulnerabilidades ambientais."

Segundo Livia Gaigher Bósio Campello<sup>20</sup>:

"Importa salientar que o ZEE não equivale ao zoneamento do direito urbanístico que tem conotação normativo-vinculante. Infere-se que este instrumento não objetiva, especificamente, o parcelamento do território a fim de determinar que atividades serão ou não autorizadas (...).

Para Benatti, o ZEE assume uma concepção não-prescritiva e conforma apenas uma etapa do planejamento. Este autor assinala que o ZEE consiste "na produção, coleta, análise e sistematização de informações sobre o território, para que o poder público, em todas as suas esferas (municipal, estadual e federal) e poderes (legislativo, executivo e judiciário) possa ter elementos para implementar políticas dentro das suas competências constitucionais visando ao adequado ordenamento territorial.

Acrescente-se a definição de Schubart, citado por André Lima, para ele o zoneamento é "o resultado de um processo político-administrativo, que utiliza o conhecimento técnico, ao lado de outros critérios, para fundamentar a adoção de diretrizes e normas legais, visando atingir objetivos socialmente negociados, que implicam em um conjunto de sanções ou incentivos sociais que regulam o uso de recursos e a ocupação do território.

(...)

As duas definições acima transcritas caracterizam o ZEE como um instrumento indicativo, ou, nos dizeres de André Lima, como "referencial informativo para a adoção de diretrizes e normas que visem o ordenamento do território em bases sustentáveis". Nessa razão, apreende-se que a edição das normas deve estar de acordo com as diretrizes do ZEE, que, por sua vez, as justificam ou fundamentam.

(...)

A idéia sugerida é trabalhar com diretrizes normativas, voltadas para o manejo ou preservação dos recursos naturais. Tais diretrizes poderiam definir o conteúdo de decretos, resoluções ou instruções normativas. Ademais, as diretrizes normativas previstas no ZEE vinculariam o poder público e as atividades privadas, na medida em que conformassem o princípio da função social da propriedade, desde que houvesse ainda a compatibilidade entre os instrumentos normativos que dão vigência às diretrizes previstas pelo ZEE e a ordem jurídica em vigor.

(...)

Pode-se dizer, portanto, que o ZEE se insere no debate em que o foco está no desenvolvimento sustentável e na noção de gestão integrada dos recursos naturais, tendo como objetivo conciliar preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico."

Segundo José Eli da Veiga<sup>21</sup>:

"Desta forma, o ZEE, muito mais do que um estudo das condições físicas e socioeconômicas da microrregião, será um instrumento de negociação e de ajuste entre as diversas visões locais sobre o seu desenvolvimento."

Quanto à consonância das atividades de licenciamento ao ZEE, busca-se referência na obra de Isabel Silva Dutra de Oliveira<sup>22</sup>:

"A implementação do ZEE é factível e, no momento atual brasileiro, vem contribuir para simplificar o Estudo de Impacto Ambiental. (...)

A existência do ZEE, entendendo-o como instrumento importante na busca da sustentabilidade, se desdobra em benefícios à sociedade, à saber:

contribuir para o licenciamento, inclusive na determinação do termo de referência, na medida em que o Estudo de Impacto Ambiental, requisito essencial, estará cumprindo sua função respaldado por um universo de informações ambientais mais consistentes;(...)" (Grifo nosso)

### 2.3. O ZEE no ordenamento jurídico brasileiro

2.3.1. O Decreto 4297/2002 aponta que o surgimento do ZEE no arcabouço jurídico brasileiro ocorreu com a edição da Lei 6.938/81, que, em seu art. 9º, II, consagrou o então zoneamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

2.3.2. No ano de 1990, o Decreto 99540 instituiu Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, composta por diversos órgãos federais com as atribuições de:

2.3.2.1. Planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos trabalhos de zoneamento ecológico-econômico; e

2.3.2.2. Articular-se com os Estados, apoiando-os na execução dos seus respectivos trabalhos de zoneamento ecológico-econômico, com vistas à compatibilização desses trabalhos com aqueles executados pelo Governo Federal.

2.3.3. No entanto, Decreto supra foi revogado pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001 (sem número), cuja ementa é: "Dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, institui o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE-Brasil, e dá outras providências.".

2.3.4. Basicamente, este normativo prevê um grupo de articulação institucional entre os Ministérios para supervisionar o processo de zoneamento, que é a Comissão Coordenadora, e um braço técnico, com representantes de diversas autarquias federais da área de pesquisa, denominado Consórcio ZEE-Brasil. Ambos os grupos são presididos por membros do Ministério do Meio Ambiente - MMA.

2.3.5. A titularidade da coordenação do ZEE brasileiro é do Departamento de Zoneamento Territorial (DZT), Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR), do Ministério do Meio Ambiente.

2.3.6. No ano de 2002, pouco mais de vinte anos depois de a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente ter sido editada, o respectivo art. 9º, II, que apontava o então zoneamento ambiental, foi regulamentado pelo Decreto 4297/2002, que "estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE".

2.3.7. Sobre o Decreto 4297/2002, cumpre ressaltar que o mesmo regulamenta a elaboração, os produtos, o conteúdo, e determina os requisitos mínimos para que os ZEEs estaduais sejam reconhecidos pela União:

"Art. 6º-B. A União, para fins de uniformidade e compatibilização com as políticas públicas federais, poderá reconhecer os ZEEs estaduais, regionais e locais, desde que tenham cumprido os seguintes requisitos: (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

I - referendados pela Comissão Estadual do ZEE; (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

II - aprovados pelas Assembleias Legislativas Estaduais; e (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

III - compatibilização com o ZEE estadual, nas hipóteses dos ZEEs regionais e locais. (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

Parágrafo único. O reconhecimento a que se refere o caput será realizado pela Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, ouvido o Consórcio ZEE Brasil. (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

2.3.8. Nesse ínterim, sobre o ZEE no âmbito da Amazônia Legal, o Decreto ressalta a participação dos Estados no processo.

Art. 6º-C. O Poder Público Federal elaborará, sob a coordenação da Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, o ZEE da Amazônia Legal, tendo como referência o Mapa Integrado dos ZEEs dos Estados, elaborado e atualizado pelo Programa Zoneamento Ecológico-Econômico. (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

Parágrafo único. O processo de elaboração do ZEE da Amazônia Legal terá a participação de Estados e Municípios, das Comissões Estaduais do ZEE e de representações da sociedade. (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007)."

2.3.9. Ainda, sobre o marco legal atual do ZEE no Brasil, existem, conforme já citado, projetos de lei atualmente em fase de tramitação na Câmara dos Deputados para a regulamentação do ZEE (§ 1.1.9).

Programa de governo associado ao ZEE

2.4.1. Nesse ponto, cumpre informar que o programa de governo federal constante do PPA 2008/2011 associado ao processo de zoneamento do território nacional é o Programa de Governo 0512, Zoneamento Ecológico-Econômico, sob a gestão da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente - SDS/MMA.

2.4.2. Sobre os valores orçados e executados no âmbito do Programa, segundo informação do gestor Sr. Roberto Vizentin (SDS/MMA), apesar de o processo de ZEE do Território Nacional estar sendo concretizado pelos estados, o apoio prestado pela União é eminentemente técnico, e não

financeiro. Deste modo, a dotação do PZEE é utilizada majoritariamente pelo próprio MMA e não repassada para custear os ZEEs estaduais<sup>23</sup>:

2.4.3. Junto à análise do Decreto 4297/2002, a afirmação supra auxilia a compreender que o ZEE da Amazônia Legal (e do território nacional) será gerado a partir dos produtos resultantes do processo de ZEE em cada estado da região, com um determinado grau de autonomia entre os estados e a União e de forma independente entre os diversos estados. Este dado reforça a importância de se avaliar o ZEE como instrumento de planejamento estatal nacional e o processo de reconhecimento dos ZEEs estaduais pela União, pelo fato de que este arranjo pode dificultar a formação de um planejamento efetivamente nacional e articulado<sup>24</sup>.

2.4.4. Assim, na fase de planejamento da auditoria, as análises preliminares consideraram os zoneamentos dos estados do Acre (ZEE/AC), do Mato Grosso (ZSEE/MT), de Roraima (ZEE/RR), de Rondônia (ZEE/RO) e do trecho da rodovia BR 163 realizado no estado do Pará (ZEE/BR 163) que veio a ser incluso do ZEE/Zona Oeste daquele estado.

2.4.5. Apesar de possuir função diversa<sup>25</sup> daquela do Programa de ZEE do Território Nacional, como uma referência comparativa, podemos citar o Zoneamento Agroecológico de Riscos Climáticos (ZAE), elaborado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) <sup>26</sup>, ação do Programa Minimização de Riscos no Agronegócio (0365), sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O ZAE já é um instrumento consolidado, considerado como garantia para financiamento da produção agropecuária e para concessão de seguros no setor para um determinado produto<sup>27</sup>.

2.4.6. Abaixo, encontra-se uma representação esquemática simples da incorporação dos ZEEs estaduais ao zoneamento da União, após análise feita pela CCZEE:

### 3. Metodologia de planejamento da auditoria

#### 3.1. Trajetória dos produtos da auditoria à Matriz de Planejamento

3.1.1. A metodologia utilizada no planejamento foi aquela aplicável a auditorias de natureza operacional conforme o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União.

3.1.2. Em um primeiro momento, antes de explicitar a escolha dos tópicos a serem abordados, será descrito como os produtos gerados inicialmente na auditoria se transformaram em produtos intermediários até a elaboração da Matriz de Planejamento.

3.1.3. Assim, foram elaboradas análises stakeholder (anexo I, fls. 2/13), SWOT (anexo I, fl. 129) e do mapa de processos (anexo I, 25/26). Essas análises contribuíram na definição do caminho para chegar a um segundo grupo de produtos, composto por atas de entrevistas com atores relevantes identificados na Análise Stakeholder, atas de reuniões da Comissão Nacional de Coordenação do ZEE - CCZEE, relatórios das audiências públicas do ZSEE/MT

(<http://www.al.mt.gov.br/V2008/Raiz%20Estrutura/Zoneamento/default.asp>) e os produtos ZEE/AC, ZSEE/MT, ZEE/RR, ZEE/RO e ZEE Pará, Zona Oeste (incorporou ZEE/BR 163).

3.1.4. Esse segundo grupo serviu como base para a geração de dois produtos da auditoria: Análise das Situações Observadas e Modelagem de Mapa de produtos dos ZEEs dos estados (anexo I, 105/119).

3.1.5. A partir destes últimos produtos, que possuíam conteúdo mais abrangente, foi realizado um refinamento das questões, que deu origem ao problema e à escolha dos tópicos levados como questões de auditoria para o Painel de Referência da Matriz Preliminar de Planejamento.

3.1.6. Dessarte, a Matriz Preliminar de Planejamento foi submetida à apreciação em um Painel de Referência<sup>28</sup>, o que gerou a matriz definitiva.

3.1.7. Interessante ressaltar que na fase execução foram visitados os estados de Acre, Roraima, Pará, Mato Grosso e Rondônia.

3.1.8. Ou seja, dos estados amazônicos, não foram visitados Amazonas, Maranhão, Amapá e Tocantins, devido ao nível de implementação do seus ZEEs.

### 3.2. Construção do problema

3.2.1. A Análise Stakeholder propiciou uma segregação entre os interessados no ZEE por um critério de usuário e/ou fornecedor do ZEE.

3.2.2. Quanto aos usuários, sua relação mais aparente com o ZEE é dada pela potencial operacionalização do produto em suas atividades. Assim, a abordagem de planejamento estatal prevista nas ações de zoneamento torna desejável que os produtos do ZEE, desde a sua concepção nos estados até o que for consolidado na União, contenham os atributos necessários para que subsidiem a espacialização do planejamento dos agentes públicos pela formulação de ações voltadas para a ocupação territorial, de forma sustentável, sobretudo através de políticas de orientação do setor produtivo privado, em especial o setor primário na Amazônia Legal.

3.2.3. Corroborando essa análise, as entrevistas, em especial com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, com coordenações de ZEEs estaduais e com a coordenação da Comissão de ZEE do Território Nacional, apontam que a eficácia do ZEE como instrumento de planejamento estatal está na sua capacidade de convergir políticas públicas voltadas para os problemas da região zoneada e, caso tais políticas não existam, de estabelecer diretrizes para sua criação (v. anexo 1, 49).

3.2.4. Dessa forma, entendeu-se pertinente uma abordagem da auditoria sobre se os atributos necessários para que o ZEE cumpra seu papel de instrumento de planejamento estão sendo considerados.

3.2.5. Nessa linha, a fase de planejamento compreendeu o exame preliminar de produtos dos ZEEs estaduais para oportunizar a comparação entre os mesmos e sua submissão à análise de

stakeholders usuários potencias, formuladores de políticas públicas, e de especialistas em ZEE, além de outros testes pertinentes.

3.2.6. Oportuniza-se aqui recapitular o § 2.3 desse relatório que trata sobre o Programa de Governo ZEE. Em se tratando de avaliação de programa de governo, a análise de sua eficácia estaria focada no cumprimento de metas, no caso em particular de quilômetros quadrados (Km<sup>2</sup>) zoneados, que não é o objetivo desta auditoria.

3.2.7. Com relação aos stakeholders apontados como fornecedores do ZEE, sua relação mais aparente com o instrumento de planejamento estatal se destaca no processo de zoneamento, pelo fornecimento de dados e informações que subsidiam principalmente o diagnóstico realizado pelo instrumento. Em relação a esses agentes, há que se destacar os problemas de articulação institucional e informacional apontados como recorrentes nas entrevistas e nas atas de reunião da CCZEE.

3.2.8. Outro ponto que chama a atenção é que não ficou claro no planejamento quais critérios e pressupostos dos ZEEs estaduais são avaliados para que o mesmo seja reconhecido no planejamento da União.

3.2.9. Ademais, as Diretrizes Metodológicas do ZEE (anexo 3, fls. 28/29) prevêem uma plataforma para troca e sistematização de dados e informações entre os estados e os órgãos da União no processo de zoneamento, Centro de Informações Único (CIU), cuja existência não foi constatada na fase de planejamento<sup>29</sup>.

3.2.10. Esses três últimos apontamentos levaram a equipe a abordar problemas de articulação institucional e informacional no processo de elaboração do ZEE do Território Nacional, sobretudo refletidos no processo de zoneamento dos estados na Amazônia Legal.

3.2.11. Atualmente, os atributos dos produtos de ZEE e a articulação necessária ao processo estão definidos nos Decretos 4297/2002 e no de 28 de dezembro de 2001 (sem número) e nas Diretrizes Metodológicas do ZEE Brasil.

3.2.12. Paralelamente, conforme citado, há projetos de lei federal e estaduais para regulamentação de ZEE<sup>30</sup>.

3.2.13. Dessa forma, na fase de planejamento se constatou a possibilidade de vários cenários de marco legal para regulamentação do ZEE no Brasil, propiciando a oportunidade para uma análise de quais os riscos e benefícios para sua a eficácia como instrumento de planejamento estatal, considerando cenários normativos diversos.

3.2.14. Deste feito, a partir dos tópicos de atributos dos produtos do ZEE, dos problemas de articulação institucional e informacional no processo, das condições de marco legal mais propícias à que o ZEE seja critério para formulação de políticas públicas, o propósito da auditoria vislumbrou avaliar a potencial eficácia do ZEE como instrumento de planejamento estatal.

3.2.15. A partir dessas considerações, sintetizadas no fluxograma apresentado, formulou-se o problema de auditoria.

Problema de auditoria: É recorrente nos trabalhos e discussões envolvendo a região amazônica a referência à ausência de articulação entre as políticas de governo dada a inexistência de um planejamento estatal nacional para a região. Nesse contexto, vem sendo implementado o Zoneamento do Território Nacional por meio do ZEE, o qual é elaborado a partir dos ZEEs estaduais. A implementação do ZEE vem gerando expectativa nos diversos interessados do governo, do setor produtivo privado e de "populações tradicionais" no sentido de que esse instrumento contribua fortemente para a articulação de políticas e para a ocupação da Amazônia Legal de forma ordenada e ambientalmente sustentável, sobretudo mediante a orientação da atividade produtiva na região. Vale destacar que o ZEE é associado a programa do Governo Federal. Destarte, nessa oportunidade, propõe-se examinar a potencial eficácia do ZEE como instrumento de planejamento estatal.

3.2.16. Entretanto, as entrevistas na fase de execução revelaram o seguinte paradigma: ainda que os produtos dos ZEEs atendam aos atributos necessários para que sirva como critério de formulação de políticas públicas, a condição necessária para que subsidie o planejamento no âmbito da União é que os formuladores de políticas o internalizem em sua rotina de planejamento, inclusive considerando a espacialização de seus orçamentos setoriais.

3.2.17. Ademais, para que haja essa internalização em âmbito ministerial de forma articulada, é necessária a orientação do processo de implementação do ZEE na rotina de formulação de políticas pelo núcleo estratégico e de planejamento do Governo Federal, leia-se Casa Civil e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3.2.18. Destarte, os principais achados de auditoria relatados no tópico seguinte convergem para expor essa situação.

3.2.19. Interessante salientar que a equipe alocou especial atenção em identificar e expor ações entendidas como boas práticas para cada problema inerente ao objeto de auditoria.

#### 4. Principais Achados de Auditoria

Quadro resumo da matriz de achados<sup>31</sup>:

4.1. O papel do ZEE como instrumento da política ambiental predomina sobre sua funcionalidade enquanto componente do planejamento estatal, sobretudo no âmbito da União

##### DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

4.1.1. A expectativa acerca do processo de Zoneamento Ecológico Econômico reside, entre outras, na possibilidade de articulação e a priorização de políticas públicas e o de fornecer incentivos às atividades produtivas com maior potencial de gerar benefícios sócio-econômicos para as regiões, tendo como base o conhecimento aprofundado acerca das identidades e peculiaridades constantes do território.

4.1.2. O próprio Decreto 4297/2002<sup>33</sup>, as Diretrizes Metodológicas do Zoneamento<sup>33</sup> e a Avaliação do PPA 2008, ano base 2007,<sup>34</sup> são claros em expressar o caráter de instrumento de planejamento estatal que é esperado do ZEE. Também a doutrina manifesta-se nesse sentido de maneira recorrente, conforme já apresentado no tópico Visão Geral da introdução deste relatório.

Essa expectativa quanto ao potencial do ZEE, enquanto instrumento de planejamento, também fica clara na Carta de Cuiabá<sup>35</sup>, firmada pelos governadores dos estados da Amazônia Legal, e também nas diversas apresentações dos ZEEs estaduais:

Para a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Mato Grosso, o Zoneamento Sócio Econômico Ecológico é "um instrumento para racionalização da ocupação de espaços territoriais e redirecionamento de metas e diretrizes, oferecendo subsídio para elaboração e execução de planos regionais em busca do desenvolvimento sustentável" e cuja finalidade é "dotar o Governo de bases técnicas para espacialização de políticas públicas, visando a ordenação dos territórios." <sup>36</sup>.

A Secretaria Estadual de Informações Ambientais define o ZEE do estado do Acre como sendo um "instrumento estratégico de planejamento regional e gestão territorial, envolvendo estudos sobre o meio ambiente, os recursos naturais e as relações entre a sociedade e a natureza, que servem como subsídio para negociações democráticas entre os órgãos governamentais, o setor privado e a sociedade civil sobre um conjunto de políticas públicas voltadas para o Desenvolvimento Sustentável."<sup>37</sup>.

Na apresentação do ZEE de Minas Gerais, ele é definido como "um instrumento de gestão para ordenação do uso do território, que tem como um dos pressupostos possibilitar a definição de diferentes estratégias de desenvolvimento e níveis diferenciados de licenciamento ambiental, de acordo com as peculiaridades regionais. (...) O ZEE possibilita que o estado se aparelhe, utilizando critérios essencialmente técnicos aos estabelecer novos e impessoais procedimentos para análise de projetos.".

No entanto, o ZEE é também um instrumento com um forte caráter ambiental, uma vez que possui o objetivo de conhecer o território como forma de conciliar ações de desenvolvimento com o menor impacto possível ao meio-ambiente, além de identificar atividades que gerem ganhos sócio-ambientais.

Assim, a própria origem normativa do ZEE é entendida como sendo o Zoneamento Ambiental da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. O Decreto 4297/2002 e as Diretrizes Metodológicas do Zoneamento são explícitos em reconhecê-lo como tal. Também o Projeto de Lei do Dep. Valdir Colatto, do PMDB/SC, que visa à instituição do Código Ambiental Brasileiro, define o ZEE - neste caso especificamente - como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

Importante destacar, todavia, que apesar deste entendimento explícito e recorrente, a definição conceitual de nenhum destes termos - ZEE e Zoneamento Ambiental - está prevista em lei. Desta forma, não é possível precisar se estes dois instrumentos são, de fato, coincidentes.

Admite-se que o ZEE tem impacto maior na Política Ambiental do que em qualquer outra política pública quando analisada individualmente, contudo, a sistematização do ZEE como instrumento de planejamento expressa institucionalmente pelo Governo Federal e pelos estados tem sido adotada como premissa para sua elaboração.

Na verdade, alguns estados caminham para que o Zoneamento Ecológico Econômico extrapole as finalidades de um instrumento de política ambiental, e constitua-se em direcionador do planejamento de ações governamentais e gestão estratégica do território, inclusive na formulação do Plano Plurianual orçamentário, PPA.

Os ZEEs estaduais são, em regra, resultado de um amplo processo político interno de articulação, construídos coletivamente e coordenados por órgãos ou Secretarias que possuem a autoridade necessária para garantir a sua legitimidade e a sua aplicabilidade enquanto instrumento de planejamento das ações estaduais.

Nessa concepção, nos estados, com destaque para os casos de Mato Grosso, Acre e Pará, os processos são conduzidos com este objetivo.

Por sua vez, no âmbito da União, o potencial do ZEE em se sistematizar como instrumento de planejamento efetivo a ser internalizado nas rotinas dos ministérios é reduzido devido à ausência de uma orientação política e estratégica do núcleo de governo na coordenação e no acompanhamento do processo, que faça com que os planos setoriais dos diversos ministérios sejam efetivamente considerados nos ZEEs estaduais, conforme a sua prioridade, uma vez que a forma de zoneamento pelos entes federativos objetiva a compatibilização do planejamento estadual e federal.

Com isso, os ministérios comungam da opinião de que faltam aos ZEEs estaduais uma visão de governo federal. Tal visão é empregada apenas setorialmente, diante de casos concretos, mas não de forma institucionalizada.

Em grande medida, a inexistência de Macro Zoneamentos Regionais é uma das causas principais desta ausência de orientação quanto às prioridades do governo federal.

A elaboração do MacroZEE é de competência da União e deve conter o planejamento estratégico federal e expressar os aspectos políticos e econômicos nacionais para as regiões. Enquanto os ZEEs estaduais possuem o foco na análise do uso da terra e da questão fundiária, o MacroZEE ocupa-se da definição de prioridades e de questões mais abrangentes, que transpassam fronteiras - o chamado "território-rede".

Na última reunião da CCZEE suscitou-se a tese de que o para a construção do MacroZEE é necessária a abordagem a partir da reunião dos ZEEs estaduais.

Em contraponto, as entrevistas da fase de planejamento convergem na opinião de que o MacroZEE deveria definir o arcabouço sobre o qual os ZEEs estaduais seriam construídos e ao qual deveriam adequar-se.

No entanto, antes mesmo de as Diretrizes Metodológicas do ZEE serem publicadas, já havia estados elaborando seus zoneamentos ecológicos econômicos.

Atualmente, o MacroZEE da Amazônia Legal está em processo de elaboração, mas Rondônia, Acre e Pará (Zona Oeste), já aprovaram os seus zoneamentos por meio de lei, e os demais estados da região já estão em fases adiantadas de seus processos de zoneamento.

Essa precedência dos ZEEs dos estados amazônicos em relação ao MacroZEE da Amazônia Legal deve-se, em parte, à inoperância da União em definir oportunamente as suas estratégias de gestão territorial para a Amazônia, e em parte devido à necessidade e ao interesse dos estados em elaborar os seus ZEEs, com vistas a possuírem um instrumento capaz de articular as políticas públicas estaduais e de definir zonas adequadas à flexibilização da recomposição da reserva legal.

Diante deste contexto, fica claro que é preciso articular uma visão federal com os trabalhos já aprovados e com aqueles já em curso nos estados. Isso poderá ser feito de dois modos: pelo acompanhamento concomitante do processo de elaboração dos ZEEs estaduais por parte de uma CCZEE reestruturada e fortalecida e/ou pela readequação dos ZEEs existentes ao Macro Zoneamento que vier a ser aprovado.

Outro ponto que merece destaque trata justamente da forma pela qual é exercida a coordenação do Programa de Zoneamento Ecológico Econômico do Território Nacional. Os trabalhos da CCZEE estão a cargo do Ministério do Meio Ambiente, que não conta com um acompanhamento efetivo por parte do núcleo de planejamento estratégico do Governo Federal. Isso deveria ser esperado de um instrumento que pretende justamente orientar os tomadores de decisão na adoção de políticas convergentes com as diretrizes de planejamento estratégico do país, a nível nacional, conforme as próprias Diretrizes Metodológicas.

Conforme declaração do próprio Diretor de Zoneamento Territorial, Roberto Vizentin, em reunião do Consórcio ZEE Brasil, a Casa Civil atuou de forma marcante durante a elaboração e atualização do Dec. 4297/2002, com a finalidade de viabilizar a realização dos zoneamentos estaduais. Após a publicação do decreto, entretanto, a Casa Civil se distanciou do processo.

Já o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) possui um papel limitado à compatibilização do PPA com o ZEE, de acordo com as Diretrizes Metodológicas. Se, no âmbito da União, o ZEE fosse de fato percebido como instrumento de planejamento efetivamente capaz de articular políticas públicas federais, a Casa Civil e o MPOG seriam atuantes no processo de forma diferenciada em relação aos demais ministérios membros da CCZEE.

O próprio sítio do MMA é explícito em reconhecer a falha do governo em construir um instrumento que, de fato, seja útil enquanto instrumento de planejamento: "Deve-se sublinhar, porém, que o próprio Governo brasileiro tem uma relação ambígua com o ZEE. Ao mesmo tempo em que tem ressaltado ao longo dos anos a importância do instrumental para resolver problemas de gestão territorial, dá pouca atenção às necessidades de realizar um projeto com tal envergadura. Isso se manifesta nas freqüentes rupturas e descontinuidades, nas articulações institucionais momentâneas e de conveniência, na falta de capilaridade entre níveis da administração pública, na dispersão orçamentária e distribuição corporativa dos recursos financeiros. Um longo caminho ainda é preciso percorrer para chegarmos ao marco zero do ZEE, a saber, o momento em que ele tornar-se-á rotina no sistema de planejamento, subsidiando o monitoramento, o controle, a priorização de programas e projetos, os planos de gestão, sistematizando informações dispersas e dando sentido a níveis escalares diferenciados, atendendo a uma diversidade de usuários e interessados."

Assim, percebe-se que o tratamento conferido pelo governo federal ao processo de zoneamento não reúne as condições necessárias para permitir a articulação de políticas públicas no âmbito da União. Ao contrário, nas discussões sobre o ZEE neste foro, o foco não é em planejamento, mas sim em questões ambientais.

Os Zoneamentos estaduais também acabam refletindo este forte caráter ambiental que tem sido conferido ao ZEE. Os Zoneamentos são utilizados para a indicação de áreas para a flexibilização da recomposição da reserva legal, para a indicação de áreas propícias para a criação de Unidades de Conservação e para o apontamento de restrições ambientais e critérios de licenciamento.

O próprio papel de destaque do Zoneamento nos estados da Amazônia Legal, passa pelo fato de a MP 1956-50/2000, com redação dada pela MP 2166-67/2001, ter conferido aos estados a possibilidade de definir áreas indicadas pelo Zoneamento nas quais a recomposição da reserva legal pode ser feita a até 50%. Esta flexibilização foi projetada com o objetivo de evitar que novas áreas sejam desmatadas, viabilizando o aproveitamento legal de áreas que já não mais possuem floresta em pé. É uma medida que tende a ter impactos positivos para a preservação da Amazônia, mas que pode vir a se tornar a principal função dos zoneamentos estaduais, em detrimento de seu papel como instrumento de planejamento estatal, principalmente quando a análise enfoca políticas públicas federais.

Até mesmo o processo de revisão previsto no Decreto 4297/2002 reflete a preponderância conferida ao ZEE enquanto instrumento da política ambiental. De acordo com o decreto, dentro do período inicial de 10 anos de sua conclusão ou revisão, o ZEE pode ser atualizado para aumentar restrições ambientais nas zonas ou para adequar-se a aprimoramentos técnico-científicos, mas não pode ser atualizado apenas com o objetivo de adequar-se a mudanças no planejamento estatal.

CONSEQUENCIAS

Sendo instrumento associado somente à PNMA, o ZEE não reúne condições de articular as políticas públicas em nível federal, em especial, por estar a cargo apenas do MMA, sem orientação política dos órgãos estratégicos de governo.

Assim, não possui a força nem a credibilidade necessárias para fazer com que os ordenadores de despesa nos diversos órgãos o utilizem como critério para distribuição dos recursos públicos.

Consequentemente, o ZEE se torna frágil enquanto instrumento de planejamento estatal e seu prognóstico corre o risco de não se realizar em políticas públicas federais.

Ademais, há também que se considerar o fato de que os incentivos ao encaminhamento dos ZEEs estaduais à União atualmente concentram-se em questões eminentemente ambientais.

Deste modo, nos estados em que tais questões possuem menor impacto, pode não existir interesse suficiente para a submissão do zoneamento estadual à CCZEE, para fins de incorporação ao planejamento da União.

Por exemplo, este pode ser o caso dos estados que se situam fora da Amazônia Legal. O primeiro impacto concreto dos ZEEs da Amazônia Legal é a possibilidade de flexibilização da recomposição da reserva legal. Este é um grande atrativo aos estados amazônicos para o reconhecimento de seu ZEE pela União. Para os demais estados, esta atratividade não está presente, o que pode vir a prejudicar o alcance dos objetivos do programa a nível federal, com a existência de lacunas territoriais no zoneamento da União. Isso pode ocorrer principalmente para estados cuja participação de recursos federais é menor e não se concentra no meio rural. Caso a percepção preponderante seja a de que os seus zoneamentos não irão se refletir na orientação de políticas federais, os incentivos que possuirão para submetê-los à CCZEE serão muito baixos ou inexistentes.

Outro problema que decorre de um visão do ZEE considerado apenas como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente - problema este que é reforçado pela redação do caput art. 3º do Decreto 4297/2002 - é a possibilidade de uma interpretação segundo a qual todo o conteúdo do ZEE é matéria ambiental, e, sendo assim, integralmente impositivo ao setor privado, o que não é próprio de um instrumento de planejamento, de acordo com a doutrina sobre o assunto e com o art. 174, caput, da Constituição Federal.

A regulamentação do ZEE deveria deixar claro que somente os dispositivos que tratem de questões de interesse público e de restrições ambientais podem ser tratadas como impositivas ao setor privado e capazes de originar critérios de licenciamento ambiental.

Esse ponto, suas conseqüências e medidas alternativas, serão tratadas como o achado seguinte.

**BOAS PRÁTICAS**

Assim, diante deste cenário no qual inexistente um MacroZEE da Amazônia Legal aprovado, e com vistas a permitir a construção pactuada de um instrumento que efetivamente reúna as condições necessárias para se constituir em uma ferramenta útil ao planejamento e à gestão territorial, considera-se como uma boa prática a ser destacada o modelo de condução adotado por alguns estados em seus ZEEs.

Neste modelo, o órgão de planejamento, ou o estratégico, conduz o processo, orientado pelo subsídio técnico fornecido pelo órgão ambiental. Este é o caso dos estados do Acre, do Mato Grosso e do Pará.

#### ALTERNATIVAS

Face o exposto, acredita-se que uma atuação mais efetiva por parte do núcleo estratégico de governo, seja na CCZEE, seja no processo de elaboração do MacroZEE da Amazônia Legal, se faça necessária para garantir que o ZEE cumpra seus propósitos no âmbito da União.

E, com esta mesma finalidade, recomenda-se à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei que reequilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente, conferindo ao MPOG e à Casa Civil estrutura para exercer o papel diferenciado de coordenação desse processo.

Ressalte-se que essa proposta tem cunho apenas de migração institucional, assim, presume que as pessoas a frente da coordenação no MMA migrem para o MPOG ou trabalhem em conjunto para subsídio técnico, uma vez que é notório o conhecimento, o compromisso com a competência e o esforço dos agentes que estão a frente da coordenação do ZEE.

A pretensão é que o MPOG ganhe uma notoriedade no processo, uma vez que é o órgão de planejamento, ligado aos mecanismos do poder executivo para capacitar a orientação estratégica do processo.

Ainda, no termos do achado 3, Inexistência de previsão normativa de integração dos zoneamentos aos ciclos orçamentários, percebe-se a importância da atuação do MPOG para que o prognóstico ZEE se realize.

Importante salientar que na reunião da CCZEE de 19/05/2009 (anexo 4, fls. 90/92) pôde-se observar que o processo evoluiu para um direcionamento estratégico. Apontam-se duas manifestações interessantes ocorridas nesse sentido.

A primeira foi o início do diálogo com a representação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Casa Civil da Presidência da República (SAE/PR) para consideração dos "modelos de Amazônia" suscitados nos planos estratégicos do órgão, como o Plano Amazônia Sustentável, no MacroZEE.

Ainda, diante da opção de trazer a sociedade civil para o diálogo público sobre o MacroZEE, os participantes da comissão (representantes dos ministérios) foram uníssimos em reconhecer que o processo no âmbito da União necessita amadurecer em termos de direcionamento estratégico, para que, em futura oportunidade, possa ser debatido com a sociedade por uma CCZEE cujos membros estejam coerentemente orientados capazes de discutir com as representações civis de forma consistente entre si.

A possibilidade de utilização de diretrizes e indicações de atividades como critério decisivo na concessão de licenciamento ambiental, e não apenas como qualificadores ou condicionadores desta análise

#### DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

4.2.1. Esse achado surge como materialização da última conseqüência apontada no achado anterior, que trata sobre a possível interpretação do art. 3º do Decreto 4297/2002 no sentido de que todo o conteúdo do ZEE é matéria ambiental, sendo assim, integralmente impositivo ao setor privado.

Todavia, o ZEE, enquanto instrumento de planejamento estatal, não deveria ser vinculante à iniciativa privada, segundo o art. 174 da Constituição Federal, ressalvadas as restrições ambientais, conforme arts. 186, II e 225.

Nessa linha é interessante destacar a explanação do autor André Lima:

"(...) o ZEE opera como planejamento, como estratégia, como racionalidade para investimento público, vinculando o Estado. Para o particular, o raciocínio é invertido. Se o Estado orienta o melhor investimento, mediante planos, metas ou mesmo pelo ZEE, em se tratando de risco patrimonial, disponível, o particular tem liberdade de não seguir a orientação do Estado (...)"

O autor ressalva dessa condição as restrições ambientais e a função social da propriedade.

A questão reside em que o prognóstico do ZEE trata de matéria afeta a restrições ambientais, a indicações de destinação do uso do solo para atividades econômicas ou a proteção ambiental e a diretrizes para formulação de políticas públicas.

Entretanto, não há padronização e nem precisão conceitual uniforme para que os produtos dos ZEEs estaduais distingam, para cada zona de intervenção, as indicações de atividades econômicas/uso do solo, as diretrizes para políticas públicas, a as restrições ambientais/critérios de licenciamento, sejam esses últimos criados pelo ZEE ou previstos em outras normas, mas espacializados no ZEE.

No modelo de mapa de produtos elaborado pela equipe, a penúltima coluna (ZEE proposto - K) expressa a situação descrita acima. Observe-se que a terminologia "micro-região" utilizada na coluna se refere à zona de intervenção, que é a unidade de divisão espacial da região zoneada para a qual é formulado um prognóstico (no caso do modelo abaixo, o prognóstico é composto pelos elementos G, H, I e J segregados por zona de intervenção):

4.2.8. A consequência imediata desse achado é que as orientações de atividades econômicas e diretrizes podem ser tratadas no mesmo patamar das restrições ambientais, sem discriminar de forma clara, nas zonas de intervenção, os critérios condicionantes para licenciamento.

4.2.9. Essa percepção equivocada do ponto de vista jurídico leva a duas restrições que alimentam a pressão antrópica sobre áreas preservadas e mais isoladas de políticas de prevenção e fiscalização, e os conflitos em regiões de ocupação em consolidação ou consolidada:

4.2.9.1. Restrição a atividades ambientalmente adequadas ou que utilizem tecnologias que minimizem o impacto ambiental, pelo fato de não estarem indicadas nas respectivas zonas e;

4.2.9.2. Restrição à possibilidade de uso de mecanismos de compensação que envolvam recuperação ou preservação de áreas externas ao empreendimento que conduza atividades potencialmente prejudiciais do meio ambiente em que se estabelece.

#### ESTUDO DE CASO

4.2.10. A evidência mais interessante dessa possibilidade foi obtida pela corroboração do Projeto de Lei do Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso (PZSEE/MT), que prevê a vinculação da iniciativa privada ao ZEE, com três entrevistas no órgão ambiental do estado, as quais comungaram manifestação no sentido de que o que não está indicado não será licenciado. Segue artigo do projeto de lei pertinente ao tema:

"Art. 31. No processo de licenciamento ambiental, o órgão ambiental deverá observar as indicações de uso da categoria e/ou subcategoria onde o empreendimento requerido se localiza, avaliando a sua compatibilidade face às diretrizes específicas estabelecidas para as zonas de intervenção, assim como a sua localização no mapa do ZSEE, definindo medidas mitigadoras e compensatórias adequadas às diretrizes e restrições estabelecidas para a área de localização do empreendimento." (Grifo nosso).

A leitura do dispositivo leva a entender que a observância à indicação no processo de licenciamento é obrigatória e, inobstante, a atividade indicada deve ser adequada às diretrizes através de medidas de compensação e mitigação.

Ainda, a própria apresentação institucional do ZSEE/MT aponta que diretrizes são premissas para formulação de políticas públicas, ou seja, não são corolários para o exercício da atividade econômica.

A resposta da sociedade a essa "confusão conceitual" pode ser evidenciada nas audiências públicas sobre o prognóstico do ZSEE/MT, sobretudo em regiões de planejamento (RPs) que abrangem zonas de intervenção não pertencentes à categoria de menores restrições ambientais, que é a de ocupação consolidada.

O acompanhamento dessas audiências permite observar que a sociedade discute indicações e diretrizes como se fossem critérios de licenciamento (anexo 2, fls. 06/57), sem distinção,

refletindo na população afetada, sobretudo no setor produtivo agrícola, a mesma percepção equivocada do órgão ambiental do estado, que advém do projeto de regulamentação estadual.

Cumprе ressaltar a preocupação da própria gestão do Programa de ZEE do Território Nacional quanto a certas manifestações nessas audiências, sobretudo pela movimentação do setor agrícola, no sentido de alterar certas zonas classificadas em

categorias de maior restrição à atividade agrícola para a categoria mais flexível ambientalmente quanto a essa atividade - que é a vocação econômica do estado - qual seja, a categoria 1: "Áreas com estrutura produtiva consolidada ou a consolidar".

Assim, o exame das diretrizes do ZSEE/MT, permeia a observação dessa "confusão conceitual" na medida em que tais diretrizes empregam, na sua maioria, certos verbos que são pertinentes à descrição de políticas públicas, como "fomentar", "incentivar", "consolidar", "desenvolver" etc, ou seja, um texto direcionado ao gestor público.

Entretanto, apontam duas restrições expressas a direitos (e a produção econômica): a proibição de uso de defensivos agrícolas em zonas de amortecimento de unidades de conservação e no entorno das terras indígenas na respectiva zona e que são inovações jurídicas, isto é, novas restrições ambientais que estão sendo impostas pelo ZEE e que não existiam previamente.

Ainda, o teor de algumas diretrizes de políticas públicas classificadas como ambientais parece se destinar ao produtor rural, setor privado, como por exemplo, "recuperar as áreas de preservação permanente e mantê-las conforme legislação vigente" .

Até porque, primeiro, com fundamento no princípio do poluidor-pagador, não cabe ao Estado recuperar áreas de preservação permanente danificadas por particulares em suas terras (mas exigir que o particular as recupere ou desapropriá-las por não atendimento à função social); segundo, fossem dirigidas ao gestor público, a ação razoável que poderia ser prevista seria fomentar a recuperação dessas áreas.

A respeito das indicações de uso do solo, para as quais o art. 31 do PZSEE/MT designa expressamente como critério para licenciamento, sua descrição permite diversas interpretações, haja vista que suscitam tanto atividades econômicas, como textos que se voltam para diretrizes, ou seja, formulação de políticas públicas, quanto itens que podem ser interpretados como condição para liberação e manutenção da licença ambiental.

Veamos um estudo do prognóstico para duas zonas de intervenção do ZSEE/MT a fim de ilustrar a situação:

"Zona 1.3. Estrutura Produtiva a Consolidar em Áreas com Predomínio de Agricultura Moderna Diversificada, Agroindústria e Reflorestamento na Área de Influência do Pólo Regional de Cáceres

INDICAÇÃO: Indicada à consolidação da agricultura moderna com manejo de solos e água, incentivo à diversificação e integração de cadeias produtivas e à agroindústria associada. Indicada também ao reflorestamento, e ao controle e monitoramento do uso de defensivos agrícolas e de erosão."

Nesse caso, a interpretação que será dada pelo órgão ambiental, nos termos do regulamento, é de que o empreendimento que não se enquadra nessa indicação não será licenciado.

Ademais, segundo essa interpretação, o empreendimento que se enquadrar nas indicações deverá se adequar às diretrizes, ainda que por medidas de mitigação ou compensação.

Isso significa que, por exemplo, um empreendimento planejado para conduzir sistema de pecuária intensiva - gado confinado - ou, ainda, de integração lavoura-pecuária, não poderá ser licenciado na zona em tela.

Entretanto, a análise de conteúdo desmembrado da indicação permite a seguinte possibilidade de organização dos produtos do ZEE que pode ser proposta de auditoria, nos termos da penúltima coluna da Modelagem de Mapa de Produtos dos Estados, por exemplo:

Atividades indicadas pelo Estado: (ou, como possível proposta da auditoria, atividades que, via de regra, exigirão apenas o licenciamento simplificado, ou licença ambiental única, prescindindo do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA):

1. Agricultura Moderna;
2. Reflorestamento.

Condicionantes ao licenciamento de qualquer atividade na zona de intervenção:

1. Que o empreendimento tenha plano de manejo de solo e de água;
2. Que o empreendimento possua plano de controle e monitoramento do uso de defensivos agrícolas e de erosão.

Diretrizes para formulação de políticas pública, nesse caso classificadas como econômicas:

1. Incentivo à diversificação e integração de cadeias produtivas;
2. Incentivo à agroindústria associada.

Após dissecar a indicação, vejamos algumas diretrizes dessa zona que não se apropriam como premissas para formulação de políticas públicas:

"DIRETRIZES ESPECÍFICAS

SOCIAIS

(...)

15b. Proibir o uso de defensivos agrícolas no entorno das Terras Indígenas Tirecatunga, Enawenê-Nawê, Utiariti e Paresi;

(...)

## AMBIENTAIS

(...)

5. Recuperar as áreas de preservação permanente e mantê-las conforme legislação ambiental vigente;"

A primeira diretriz é uma restrição ambiental expressa, já a segunda é uma condição para licenciamento.

Vejamos outro exemplo, com uma das indicações mais complexas do ZSEE/MT:

Zona 2.3.16. Readequação dos Sistemas de Manejo para Recuperação e/ou Conservação dos Recursos Hídricos dos Formadores dos Rios Araguaia, Correntes, Taquari e Itiquira, na Área de Influência do Pólo Regional de Rondonópolis

INDICAÇÃO: Indicada prioritariamente à proteção de áreas de recarga de aquíferos, através de recuperação e/ou conservação de drenagens e cabeceiras dos formadores dos rios Araguaia, Correntes, Taquari e Itiquira, à adequação da pecuária extensiva com incentivo à melhoria das pastagens plantadas, não sendo admitida a agricultura em função do limitado potencial de solos. Indicada também à recuperação de áreas degradadas por atividades agropecuárias e garimpeiras; e, à pesquisa, regularização e controle da atividade mineral em nível empresarial. Implantação de projeto de microbacias e estabelecimento de plano de controle e monitoramento do uso de defensivos agrícolas.

O primeiro ponto é a indicação à recuperação de áreas degradadas por atividades agropecuárias e garimpeiras. As áreas degradadas por atividades agropecuárias e garimpeiras devem ser recuperadas por quem as degradou ou pelo titular do imóvel que permitiu a ação. Assim, a indicação melhor teria sido formulada como uma diretriz para políticas públicas, guiando o Estado a fomentar a recuperação dessas áreas.

Outro ponto, é que só está prevista a pesquisa mineral, bem com a regularização e controle da atividade mineral, mas não as atividades de garimpagem e de lavra.

Entretanto, compete à União a estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa, (CF, art. 21, XXV), concedendo a permissão de lavra garimpeira

Ademais, o estado não possui competência para legislar sobre Direito Mineral

Regulação e controle da atividade mineral são atividades da Administração Pública Federal, sendo inadequada sua classificação como atividades econômicas indicadas.

Cabe observar que essa indicação traz uma ponderação ao designar a expressão prioritariamente, mas suscita uma vedação expressa à agricultura, o que gera, ao menos na aparência, uma contradição.

Tecidas essas considerações, parte-se para o desmembramento da indicação pela análise de conteúdo:

Atividades indicadas pelo Estado:

1. Pecuária extensiva;
2. Pesquisa mineral em nível empresarial.

Condicionantes ao licenciamento de qualquer atividade na zona de intervenção:

1. Que o empreendimento que interfira nas drenagens e cabeceiras dos formadores dos rios Araguaia, Correntes, Taquari e Itiquira apresente plano para proteção de áreas de recarga desses aquíferos através de recuperação e/ou conservação.

Entende-se que os termos "não sendo admitida a agricultura em função do limitado potencial de solos." e "estabelecimento de plano de controle e monitoramento do uso de defensivos agrícolas" apresentam uma relação de causa e mitigação do efeito, uma vez que o uso de defensivos em determinadas regiões, em virtude da permeabilidade do solo, das condições climáticas e da proximidade de nascentes, pode contaminar um curso de água.

Assim, uma possibilidade seria a de que a agricultura não fosse indicada (mas não vedada), e que o plano de controle e monitoramento do uso de defensivos agrícolas fosse outra condição para concessão/renovação do licenciamento ambiental.

É interessante que uma ressalva à indicação está nas diretrizes econômicas:

"42a Admitir usos agropecuários apenas em interflúvios, em condições morfopedológicas adequadas, com aplicação de técnicas de manejo (...)"

Na divisão de conteúdo proposta, o teor desse texto é mais apropriado a condicionantes para o licenciamento ambiental da atividade agrícola.

Entretanto nessa mesma diretriz segue um texto que se adéqua a restrição para formulação de política pública:

"(...) não sendo admitido o fomento e incentivos às práticas agropecuárias em ambientes sem condições de relevo e solos, especialmente em solos arenosos e hidromórficos, por serem estes fundamentais à estabilidade da dinâmica hídrica;"

Diretrizes econômicas

1. Incentivo à melhoria das pastagens plantadas;
2. Regularização e controle da atividade mineral em nível empresarial.

Diretrizes ambientais

1. Implantação de projeto de microbacias.

Deste feito, a preocupação da equipe perante um ZEE integralmente impositivo é que o anseio de evitar que atividades econômicas degradem o meio ambiente leve o estado a concentrar-se em ações pontuais de fiscalização, que são onerosas e apenas proporcionam uma "rotação" de

empreendedores irregulares na região, cenário atual, ou, ainda, deixar de licenciar empreendimentos ambientalmente eficientes.

A tendência é que essas medidas sejam tomadas em detrimento de investir-se na formulação de políticas públicas para orientação das atividades conforme as indicações do ZEE, através de incentivos que sinalizem onde há interesse estatal para que determinada atividade seja estabelecida, tais como políticas de fomento, mecanismos de regularização ambiental e o estabelecimento de infra-estrutura apropriada a cada atividade, de modo que economicamente, ainda que conduzidas de forma clandestina, outras atividades não sejam atrativas. Tais medidas trazem resultados mais perenes que as atividades pontuais de repressão.

Como resultado dessa percepção, nos termos discorridos no achado 1, nas entrevistas da equipe de auditoria junto à stakeholders do setor privado nos estados, e até com alguns gestores estaduais, houve dificuldades em abordar o ZEE na concepção de critério para formulação de políticas ou sobre como seria sua internalização nas rotinas de planejamento, haja vista que, de imediato, muitos dos entrevistados associam o ZEE à discussão sobre reserva legal, critérios de licenciamento ou criação de áreas de proteção permanente.

#### BOAS PRÁTICAS

##### ZEE/Zona Oeste

Como experiência interessante, cumpre destacar o caput. do art. 6º da Lei do ZEE/Zona Oeste, Pará, que aborda expressamente as indicações como atividades socioeconômicas e, ainda, o respectivo § 1º, que deixa expresso o caráter indicativo ao setor privado e vinculante ao setor público emanado dos termos constitucionais do planejamento estatal:

"Art. 6º. Os Tipos de Gestão Territorial caracterizam as diretrizes específicas do ZEE - Zona Oeste, de acordo com o mapa de Subsídios à Gestão Territorial, e destinam-se a indicar as atividades socioeconômicas adequadas às potencialidades e vulnerabilidades locais.

§ 1º Os Tipos de Gestão Territorial propostos para cada Sub-Região e zonas deste ZEE no Mapa de Subsídios à Gestão Territorial são indicativos para os particulares e vinculantes para o planejamento e a aplicação de incentivos e investimentos em obras ou programas e projetos públicos, não sendo excludentes entre si no caso da indicação de mais de um uso sobre a mesma unidade territorial."

Ademais, como exemplificado na lei, e que até poderia ser adotado como condicionante ao licenciamento, é "não são recomendadas atividades que impliquem novos desmatamentos de vegetação primária ou secundária em estágios médios e avançados de regeneração".

##### ZEE/MG

Outra experiência interessante surgiu no estudo de caso realizado em Minas Gerais para entender como funciona a relação entre ZEE e a atividade de licenciamento no estado.

De antemão, informe-se que a orientação do ZEE/MG não é o mesmo dos estados amazônicos, a idéia não é direcionar o planejamento através de um prognóstico, apenas formular um diagnóstico para subsidiar a tomada de decisão.

Quanto à atividade de licenciamento, o ZEE/MG busca ser "uma regra clara para que os empreendedores saibam de antemão as peculiaridades e as exigências ambientais para que se instalem em um determinado local".

O ZEE/MG trabalha prioritariamente com base no Índice Ecológico Econômico, que resulta da conjunção de dois fatores: a vulnerabilidade natural e a potencialidade social.

Entende-se por vulnerabilidade natural a incapacidade de uma unidade espacial de resistir e/ou recuperar-se após sofrer impactos negativos decorrentes de atividades antrópicas consideradas normais.

Deste modo, é importante destacar que uma região é vulnerável se ela corre o risco de perder, de maneira definitiva, suas características atuais, diante de uma eventual ação humana. Sendo assim, uma região já altamente antropizada e consolidada é muito pouco vulnerável ambientalmente, enquanto que regiões ainda preservadas são bastante vulneráveis. Isso significa que uma região de baixa vulnerabilidade natural pode apresentar também baixa qualidade ambiental, por já ter sido degradada em um momento anterior.

Os fatores condicionantes da vulnerabilidade natural para o ZEE/MG foram:

- ¿ Integridade da flora
- ¿ Integridade da fauna
- ¿ Susceptibilidade dos solos à contaminação
- ¿ Susceptibilidade dos solos à erosão
- ¿ Susceptibilidade geológica à contaminação das águas subterrâneas
- ¿ Disponibilidade natural de água
- ¿ Condições climáticas.

Para cada um desses fatores condicionantes, foi definida uma série de indicadores capazes de identificar as suas características atuais e aos quais foram atribuídos pontos. Cada um desses fatores pode ser analisado individualmente, ou de forma sobreposta com outros fatores, no sítio do ZEE/MG (<http://www.zee.mg.gov.br/ferramenta.html>).

Assim, um empreendimento localizado em área que compreenda relevante susceptibilidade geológica à contaminação das águas subterrâneas, apresenta um grau de vulnerabilidade natural, qual seja, água subterrânea a preservar.

Portanto, o processo de licenciamento de qualquer empreendimento a ser instalado nessa área, deverá examinar se as técnicas empregadas na atividade a ser conduzida, via de regra, implicam em tal risco de contaminação e, caso positivo, exigirá que o projeto compreenda medidas para

preservação desse fator de vulnerabilidade específico, e não para os demais, como ar ou fauna (se não for o caso também).

Ademais, na mesma lógica de consideração das demandas do potencial físico biótico, mas extrapolando a questão ambiental, o ZEE/MG, através dos fatores de potencialidade social, permite que o investidor saiba, por exemplo, que na área pretendida há pouca disponibilidade de mão-de-obra qualificada, e, portanto, será um custo a mais para análise de viabilidade econômica do projeto, raciocínio igualmente válido para as vulnerabilidades naturais existentes.

A operacionalização do uso do ZEE/MG nos processos de licenciamento ambiental em Minas Gerais está sendo estruturada da seguinte forma: neste momento, está sendo elaborada uma Diretiva pelo COPAM com o objetivo de orientar a revisão da DN nº 74/2004 COPAM que é a responsável por regulamentar o processo de licenciamento ambiental no estado. A nova Deliberação Normativa tem vigência estimada para o início de 2010.

O processo de licenciamento em Minas se baseia na classe em que é classificada o empreendimento. Atualmente, os empreendimentos são classificados em classes de 1 a 6, de acordo com seu porte e seu potencial poluidor. Todos os aspectos do processo estão vinculados à classe em que o empreendimento for classificado: eventuais multas, custo do licenciamento, grau de detalhamento dos estudos exigidos, dentre outros.

No entanto, hoje, o licenciamento desconsidera a localização do empreendimento, tratando empreendimentos de igual porte e potencial poluidor da mesma maneira, independente da localidade em que ele se situa no estado.

Com a nova versão da DN, a análise de licenciamento passará a ser tridimensional, por que será incluído o critério locacional, com base nos dados trazidos pelo ZEE/MG, com vistas a melhor qualificar a análise de licenciamento.

De acordo com as vulnerabilidades e potencialidades apontadas pelo ZEE, os empreendimentos receberão de 0 a 2 pontos adicionais. Dessa forma, passarão a existir 8 classes com menor amplitude do que as 6 classes hoje existentes. Assim, os empreendimentos serão melhor categorizados, diminuindo as distorções para a análise e facilitando com que o analista do órgão ambiental saiba se as medidas mitigadoras ou compensatórias necessárias para determinada região estão sendo efetivamente tomadas por cada empreendedor.

Até que a nova DN passe a ter vigência, o ZEE já está sendo utilizado como um norteador tanto por empreendedores quanto pelos analistas dos órgãos ambientais que já vêm recebendo cursos de capacitação em zoneamento. O empreendedor já passa a observar o ZEE por que sabe da iminência de que a observância deste instrumento lhe será cobrada. Já o analista passa a ter mais subsídios para avaliar a necessidade de exigir determinadas medidas mitigadoras, com base nos dados do ZEE.

Além disso vale destacar que atualmente, o maior período de tempo gasto para análise de um processo de licenciamento em Minas é com a checagem do diagnóstico feito pelo empreendedor. Com a publicação do ZEE/MG essa análise deve ser facilitada, uma vez que toda a base de dados é científica e oficial, e, portanto, o processo de checagem deve ser agilizado.

Desse modo, extrapolando o caso mineiro, a equipe entende que não cumpre ao Estado definir os riscos que o particular deve correr, inviabilizando, de pronto, atividades econômicas que necessitem de investimentos relevantes para adequação ambiental. Ao invés disso, ele deve somente incentivar atividades que, ao menos na aparência, sejam apropriadas ao desenvolvimento sustentável.

A materialização dessa premissa ocorrerá com empreendimentos licenciados mas que não serão incentivados pelo Estado, se não estiverem em conformidade com o zoneamento, ao menos em primeiro momento, até comprovar-se viável e indicado à região.

Nesse sentido, cumpre resgatar a já citada Resolução do Conselho Monetário Nacional 3545/2008 vincula a concessão de crédito rural à adequação do empreendimento financiado ao ZEE, ou seja, ainda que o projeto para condução das atividades esteja licenciado, o mesmo não terá acesso a essa linha de crédito.

#### MEDIDAS ALTERNATIVAS

Esse cenário suscita ao menos duas medidas que podem contribuir para a mitigação do problema, as duas são cabíveis como sugestão a ser consideradas em projeto de lei federal cuja matéria seja a regulamentação do ZEE do Território Nacional e as condições para que os produtos estaduais integrem esse zoneamento:

##### Alternativa 1

Tomando como referência o Modelo de Produto para ZEE dos estados, a primeira alternativa, mais consistente, porém de maior ônus por exigir readequação dos produtos dos ZEEs já realizados nos estados, é que a lei de regulamentação, como condição para integração dos ZEEs estaduais no ZEE do Território Nacional, preveja que os prognósticos sejam estruturados com os seguintes atributos para cada zona, definindo na norma o significado e a quem se destina cada atributo:

Indicações: atividades econômicas a serem fomentadas pelo estado, cujo processo de licenciamento ambiental poderá ser simplificado, ou, ainda, recomendação para zona de proteção com as atividades pertinentes. A indicação, por si, não vincula o particular, mas vincula o estado e, portanto, a formulação de diretrizes para políticas públicas.

Critérios de licenciamento ambiental criados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, instituídas a partir do ZEE. Critérios de licenciamento ambiental já existentes e espacializados no ZEE: Condicionantes que o

empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, oriundas de dispositivo em norma específica.

Diretrizes: Premissas para formulação de políticas públicas (vincula o Estado, inclusive como critério para planejamento e execução orçamentária de ações espacializáveis) de incentivo às indicações e apropriadas para adequar a situação do diagnóstico ao cenário desejado, como linhas de fomento bancário a regularização e à produção, incentivos a proteção ambiental, estabelecimento de infra-estrutura apropriada, assistência técnica e extensão rural voltada às atividades indicadas e ainda políticas de realocação de atividades conduzidas em área inadequada, nos termos do Decreto 4297/2002, atentando, nesses casos, para as hipóteses em que haverá a obrigação de o Estado indenizar o particular.

Importante destacar que essa medida facilitaria a revisão em separado, por tipo matéria do ZEE, sendo que a revisão das indicações e diretrizes poderia ser mais dinâmica do que as de condicionantes ambientais, reduzindo o receio quanto à possibilidade de insegurança jurídica.

Considera-se, ainda, que a apresentação de cada tipo de categoria de forma individualizada minimizaria a discussão com o setor produtivo sobre critérios de licenciamento oriundos de normas exógenas ao ZEE, o que ocorre com frequência nas audiências públicas.

Admite-se que, a depender da forma de revisão, se houver instabilidade do ciclo de planejamento interferindo significativamente nas indicações e diretrizes, isso poderá gerar uma cautela maior dos investidores na avaliação da viabilidade econômica pela variável incentivo estatal - o que, em uma visão pragmática, seria um atestado de que o ZEE estaria efetivamente orientando o setor privado sem chegar a inviabilizar o investimento por óbice do órgão ambiental.

#### Alternativa 2

A exemplo do adotado na Lei do ZEE Zona Oeste para indicações e tipos de gestão, que projeto de lei federal para regulamentação do ZEE do Território Nacional e das condições para que os produtos estaduais integrem esse zoneamento preveja que a legislação estadual que sustenta o respectivo ZEE possua capítulo interpretativo dos atributos do prognóstico de cada ZEE, esclarecendo a quem vincula e a que se destina cada um desses atributos.

Ainda, é possível a conjugação dessas alternativas, iniciando pela segunda, e fixando um prazo para readequação dos produtos, chegando à alternativa 1.

Teste piloto de adequação do ZSEE/MT para benchmarking referencial de prognóstico dos ZEEs estaduais

4.2.62. Importa ressaltar que o ZSEE/MT, que serviu para estudo de caso nesse ponto em virtude da sua regulamentação, possui o prognóstico mais complexo e detalhado identificado pela equipe entre os produtos dos ZEEs estaduais e, justamente por essa riqueza, é indicado para a realização de um teste piloto para a adoção dessas medidas a fim de instituir uma configuração

referencial dos produtos de maneira que inicie um processo de uniformização entre os produtos dos ZEEs.

Inexistência de previsão normativa de integração dos zoneamentos aos ciclos orçamentários

4.3.1. A preocupação da equipe ao abordar esse ponto reside em três aspectos:

4.3.1.1. O principal instrumento de planejamento do governo são as leis orçamentárias, com destaque para o Plano Plurianual (PPA), que contempla médio prazo;

4.3.1.2. Paralelamente, a realização do prognóstico do ZEE em termos de políticas públicas depende do planejamento orçamentário e da execução orçamentária;

4.3.1.3. A concepção do ZEE como "política de estado", e não de governo, apontada pelos stakeholders, conjugada com a impositividade do planejamento estatal ao setor público, leva a considerar que deve reunir condições para orientação dos sucessivos PPAs decorrentes das mudanças de mandato, sem prejuízo de a execução orçamentária estar de acordo com suas diretrizes.

4.3.2. Assim, a expectativa para que o planejamento expresso pelas políticas públicas do ZEE, seja efetivo, é que o ZEE se insira numa espécie de ciclo PDCA, onde as ações são planejadas, realizadas e revisadas para correção dos ajustes:

4.3.3. Importante considerar que o prognóstico do ZEE se retroalimenta, na medida em que altera o diagnóstico ao longo do tempo, carecendo de ajustes sistemáticos, sem prejuízo da interferência de variáveis exógenas que exijam revisão pontual.

#### POLÍTICAS PONTUAIS, LINEARES E NÃO ESPACIALIZÁVEIS

4.3.4. A contribuição do MPOG sobre a consideração de políticas públicas no espaço suscita uma visão interessante de políticas pontuais, lineares e não espacializáveis.

As políticas pontuais, em se tratando de um ZEE, consistem em intervenções cujos efeitos diretos, em tese, seriam restritos à zona e suas adjacências. O exemplo apontado pelo MPOG nesse sentido são as ações de fomento a arranjo produtivo local de mineração.

Já o planejamento de políticas lineares, segundo o MPOG, se for subsidiado pelo ZEE, necessitaria de uma espécie de "corredor" formado pelos prognósticos das zonas de intervenção cuja porção seria diretamente objeto da linha de influência. O exemplo mais visualizável é o da implementação de infra-estrutura de transporte aquático e terrestre: hidrovias, rodovias ou ferrovias.

Importante ressaltar a possível relação entre políticas pontuais e lineares.

É possível o entendimento de que a política linear ocorre, via de regra, para viabilizar a sustentabilidade de uma política pontual, ou seja, o sucesso do fomento estatal à produção de insumos em um determinado local, política pontual, apresenta dependência de uma política linear para levar a oferta ao mercado consumidor.

Assim, muitas das diretrizes de zoneamento tratam de manejo florestal e de outras alternativas no meio rural a atividades de corte raso, entretanto, para que essas alternativas ambientalmente sustentáveis em determinados locais sejam economicamente atrativas, as políticas pontuais de incentivo e fomento devem considerar a existência de políticas lineares que propiciem a entrada de insumos e a saída de produtos.

O MPOG trouxe, ainda, mais uma contribuição, que é a hipótese de políticas não espacializáveis ou cuja noção de espacialização ocorrerá somente na execução, e não no planejamento.

No entanto, o exemplo trazido pelo MPOG foi quanto à política de reforma agrária, haja vista que a espacialização ocorreria somente diante da possibilidade de utilização da área para reforma agrária, mediante desapropriação e o licenciamento para a atividade objeto do assentamento.

Contudo, essa questão foi discutida nesta Corte na Decisão 1263/2002 - Plenário. Em suma trata da inversão do fluxo de processo das atividades de reforma agrária, que se inicia da demanda ou da pressão social sobre as superintendências estaduais do INCRA para assentamento em determinada área.

A lógica da reforma agrária é diagnosticar regiões propícias a atividade rural familiar, identificar nessas áreas propriedades que não estejam atendendo sua função social ou que sejam de interesse público e, assim, proceder sua desapropriação

Nessa linha é a Decisão 1263/2002:

"8.2 - determinar ao atual Superintendente do INCRA no Estado de Mato Grosso que em prazo de 30 dias, a contar da notificação, adote, se ainda não o fez, as providências necessárias à implementação das seguintes medidas:

a) elaboração do diagnóstico sócio econômico ambiental de todas as regiões do Estado de Mato Grosso de que tratam a Norma de Execução/INCRA/DF nº 01, de 02/06/2000 e o Manual para Obtenção de Terras em seu Módulo I, para fins de adequação da ação de planejamento estratégico das intervenções na estrutura fundiária e do assentamento de trabalhadores rurais, conforme previsto no art. 2º da IN/INCRA nº 41, de 24/05/2000;"

Assim, o entendimento sobre políticas não espacializáveis é que, na realidade, são políticas de abrangência territorial, cujas diretivas são de atenção básica e de acesso universal, como saúde, segurança, educação e assistência social, que, em tese, independem de vocação regional, uma vez que devem estar disseminadas em todo o território nacional, considerando apenas o nível de antropização das áreas para estipular a demanda.

Ainda, poderia se considerar como política de abrangência territorial fomento à pesquisa científica.

**BOAS PRÁTICAS**

Nesse ponto o estado de Mato Grosso caminha para articular os sucessivos PPAs com um planejamento estadual de 20 anos, denominado MT+20.

Para formulação de diretrizes do MT+20 foram realizadas audiências nas regiões de planejamento do ZSEE/MT. Esse processo não se confunde com as mencionadas audiências públicas do zoneamento, o fato é que a experiência do Estado de Mato Grosso em zoneamento não é recente, de modo que as regiões de planejamento do estado são pré-existentes à proposta atual do ZSEE/MT.

As diretrizes sociais que compõem o prognóstico do ZSEE/MT são resultantes dessas audiências.

O resultado é a existência de políticas públicas por Região de Planejamento do ZSEE/MT e que as metas de alguns programas constantes da Lei Estadual 8827 de 17/01/2008, PPA 2008-2011, se apresentam com essa mesma regionalização.

Dessa forma se inicia a espacialização do planejamento orçamentário do Estado de Mato Grosso conforme o respectivo ZEE.

Ainda, no estado do Pará, a Lei 7243 de 09/01/2009 dispõe que o "ZEE-Zona Oeste servirá de subsídio à elaboração do Plano Plurianual do Estado e à política de investimentos públicos e incentivos fiscais do Estado, e orientará a iniciativa privada quanto à alocação de seus investimentos."

Outro exemplo da materialização de articulação do ZEE com política já foi citado algumas vezes neste relatório, que é a Resolução CMN 3545/2008, vinculando o crédito rural ao ZEE.

#### ALTERNATIVA

Lei complementar de efeito nacional disciplinando a integração do zoneamento no ciclo orçamentário (com base na competência da União para legislar sobre normas gerais de orçamento, CF, Art 24, II, e § 1º c/c art. 165, § 9, I).

Outra opção poderia ser um Decreto do Poder Executivo disciplinando a matéria, entretanto, nesta hipótese, não haveria obrigatoriedade de integração dos recursos próprios das esferas estaduais e municipais, fator que leva a equipe a recomendar como ideal a alternativa supra.

4.4. Planejamento territorial das Unidades de Conservação (UCs) encontra-se dissociado do planejamento do restante do território.

#### DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

O exame dos mapas de gestão dos ZEEs estaduais revelam a ausência de prognóstico específico para as UCs, adotando, via de regra diretrizes gerais que se aplicam a todas essas áreas.

Uma vez que o ZEE está sendo avaliado como instrumento de planejamento e a maior incidência de áreas dessa natureza está justamente na região amazônica, esse fato gerou uma preocupação da equipe, sendo considerado, inicialmente, uma falha nos produtos.

Ademais, para efeitos de diagnóstico do ZEE, os procedimentos da fase de planejamento de auditoria não foram suficientes para esclarecer como os critérios físicos para dividir o estado em

unidades relativamente homogêneas poderiam prescindir do estudo dessas áreas, uma vez que o meio físico biótico não respeita limites legalmente constituídos e, assim, para que as funções ecossistêmicas fossem preservadas, seria necessário conhecer a região como um todo.

#### PONTO DE VISTA DOS GESTORES

Entretanto, a manifestação de coordenadores de zoneamentos dos estados no Painel de Referência da Matriz de Achados revelou o seguinte paradigma: ainda que os estudos sejam realizados pelos estados ou ingressem como dados secundários para efeitos de diagnóstico no âmbito dos seus zoneamentos (como efetivamente ocorre, vide ZEE/Acre e ZEE/Pará) existe uma tendência a não formular prognóstico específico para essas áreas com base nos seguintes argumentos:

1. A função esperada do ZEE, para as UCs é atingida pelo Plano de Manejo previsto na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que já suscita uma destinação para essas áreas;

2. Como são os estados que estão realizando o ZEE, os mesmos não podem atuar em UCs sob gestão da União;

3. Insuficiência da escala mínima de 1:250.000 exigida para o reconhecimento dos ZEEs estaduais pela União para estabelecer políticas nessas áreas;

4. O risco de que um mapa temático localizando, por exemplo, potencial mineral nessas unidades alimentaria a pressão antrópica sobre as áreas.

Corroborando com essa manifestação, com algumas ressalvas, o autor André Lima.

O autor acrescenta, ainda, que as políticas de entorno dessas áreas são fundamentais para contribuir que a mesma atinja seu objetivo institucional.

O interessante dessa argumentação, é que ela parte da visão de estados conduzindo o ZEE de seus territórios, atendendo aos quesitos mínimos para compatibilização com o Decreto 4297/2002, quando, na realidade, o objeto de avaliação da auditoria é o ZEE do Território Nacional, de responsabilidade pela União, em uma abordagem para longo prazo.

Contudo, o critério normativo mais específico, Decreto 4297/2002, vincula apenas o Poder Executivo Federal, e, para os estados, tem somente o efeito de impor condições para que seus ZEEs sejam reconhecidos pela União.

Assim, sobre a questão da escala, por exemplo, que será abordada em ponto específico, as dificuldades técnicas não eximem esta Corte de determinar o cumprimento de normas vigentes, contudo, também não impedem recomendações para que a norma se adéque a essas dificuldades.

Portanto, existe a possibilidade de admitir-se a argumentação dos estados e, a partir da análise do processo de ZEE e da Lei do SNUC, conjugar alternativas que a União venha a adotar ao longo do tempo.

#### PONTO DE VISTA DA EQUIPE

Para ilustrar o ponto de vista da auditoria que levou a considerar esse achado, importa salientar que a equipe visualiza o prognóstico específico do ZEE para essas áreas como uma "camada temática inferior", contínua em certos elementos com as áreas adjacentes "não institucionais", que serve de critério para formulação de políticas públicas voltadas a proteção ou inserção dessas áreas no processo produtivo (o que significa conciliar as atividades existentes ou de interesse aos objetivos da área) e políticas de atenção básica a populações tradicionais que ocupam essas unidades e, conseqüentemente, para recomendar a manutenção ou alteração da categoria de unidade de conservação designada para a área, aspecto subsidiário a instituição dos planos de manejo, se for o caso.

Nessa linha, o próprio Decreto 4297/2002 possui dois dispositivos que, interpretados sistematicamente chamaram a atenção da equipe para essa necessidade:

O primeiro prevê a possibilidade de determinar a realocação de atividades conduzidas em desconformidade com o ZEE ;

O segundo exige que o diagnóstico das zonas de intervenção pelos ZEEs estaduais contenha as incompatibilidades legais, definidas pela situação das áreas legalmente protegidas e o tipo de ocupação que elas vêm sofrendo (grifo nosso).

Sobre esses dois dispositivos, a interpretação da equipe é que conferem ao ZEE o papel de diagnosticar, por exemplo, unidades de conservação cujas atividades conduzidas no seu interior são consideradas irregulares ante o marco jurídico institucional, ainda que não haja plano de manejo implementado na unidade de conservação, para viabilizar políticas de regularização ou realocação das atividades, conteúdo de prognóstico.

Portanto, ainda que a leitura da Lei do SNUC permita uma relação de reciprocidade entre zoneamento e plano de manejo (que passa pelo problema abordado de que a norma não conceituou zoneamento ambiental e ZEE), existe um descompasso entre implementação desse planos e o estágio dos ZEEs, em termos temporais e de escopo.

Por exemplo, no estado de Mato Grosso, das noventa e oito (98) unidades de conservação existentes, entre federais (15), estaduais (44) e municipais (39) apenas uma (1) possui plano de manejo implementado, ou seja, essas áreas não estão associadas a diretrizes de regularização ou realocação das atividades que ora sejam conduzidas no seu interior, um dos principais problemas do Estado, que já possui um produto de ZEE concluído.

Consoante ao ponto de vista da equipe, os membros do Ministério de Minas e Energia (MME) presentes no Painel de Achados visualizam a necessidade desse prognóstico, manifestação diversa dos representantes do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, que recentemente assumiu o papel de gestão de áreas federais de uso especial para preservação ambiental, e do Ministério da

Justiça, que, sobretudo através da Polícia Federal e da FUNAI possui atuação na segurança e tutela de áreas sob jurisdição federal de uso especial.

Sobre a percepção do MME, considera-se relevante, por exemplo, a integração no ZEE das informações do Estudo Geológico Básico conduzido pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, CPRM, a ser realizado em todo o território nacional, independente de ser área institucional.

Importa ressaltar que esse estudo não se confunde com a pesquisa mineral de jazidas outorgada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral a particulares, prevista no Código Mineral,

O programa da CPRM se presta, entre outros aspectos, a analisar a Geologia Médica:

"Compreende o desenvolvimento de projetos em regime de parcerias, objetivando fornecer aos gestores da saúde pública elementos para correlação entre anomalias geoquímicas naturais ou artificiais do meio físico (solo e água) e a incidência de endemias entre a população, propiciando a formulação de políticas de prevenção. Visa a apoiar a aplicação do conhecimento das geociências na superação de problemas na área da saúde."

Esse ponto tem relação direta com influências radioativas em regiões em antropização e contaminação natural de águas por metais pesados, por exemplo.

Evidentemente que, no curso desses estudos, pode haver identificação de potencial para ocorrência de jazidas, cuja concessão do direito de pesquisa mineral em áreas legalmente protegidas dessa atividade dependeria de alteração do marco legislativo de restrição, o que é uma decisão política.

#### ZEE PROCESSO E ZEE PRODUTO

Assim, a controvérsia reside na aceitação da categorização da Lei do SNUC e do Plano de Manejo como "ZEE processo" e "ZEE produto" para essas áreas.

Ou seja, ainda que a categorização da Lei do SNUC e o plano de manejo cumpram o papel de "ZEE produto", perde-se a oportunidade do "ZEE processo", ou seja, de utilizar o processo de zoneamento para obter um conhecimento mais completo do território e, com isso, permitir um planejamento da gestão territorial mais integrado, que considere igualmente todas as potencialidades, vulnerabilidades e especificidades das regiões.

Portanto, partindo dessa ótica busca se admitir as argumentações dos gestores e sugerir medidas alternativas, mas sem eximir o cumprimento da legislação vigente.

#### QUESTÕES JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

A destinação de tais áreas não cumpre ao ZEE, uma vez que já são definidas pela Lei do SNUC.

A comparação da destinação que a Lei do SNUC consubstancia para as categorias de unidades de conservação com indicações de ZEE revela muitas semelhanças, por exemplo:

"Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

(...)

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico."

(...)

Art. 12. O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica."

Assim, para essas categorias, a partir do que se poderia entender como indicações, as políticas públicas são presumíveis, por exemplo, para monumento natural são voltadas a preservação e visitação.

Deste feito, é razoável admitir esse posicionamento por parte dos gestores uma vez que o Congresso, ao legislar sobre a questão, direcionou as premissas de ocupação.

No entanto, para unidade de conservação do grupo uso sustentável, classificada na categoria Área de Proteção Ambiental (APA), a destinação pela Lei do SNUC não é evidente como as outras categorias:

"Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais."

Portanto, nessa categoria, a destinação da área é aberta, visto que a Lei do SNUC não confere uma diretriz para destinação do uso do solo, uma vez que um de seus objetivos é "disciplinar o processo de ocupação".

Desse modo, tendo em vista que o ZEE é do Território Nacional, nos termos do Decreto 4297/2002, ante a ausência de destinação específica de uso do solo das APAs pela Lei do SNUC, a equipe entende que o ZEE dessas áreas deva ser feito.

Nesse caso, o critério de "preservação do ZEE Produto", ou seja, do zoneamento da integralidade do território nacional é normativo, o que enseja espaço para determinação desta Corte.

Inobstante, para atender a preservação do "ZEE Processo", entende-se que a sociedade deva ter conhecimento do diagnóstico dessas áreas e possa participar do seu prognóstico, da mesma forma que o ZEE propicia essa transparência em relação a outras regiões, até para subsidiar a formulação do plano de manejo e propiciar o controle social sobre sua implementação.

Para as demais categorias, não há espaço para determinação, uma vez que a destinação das mesmas está prevista no SNUC, não prejudicando a totalidade do território nacional a ser zoneada.

Entretanto, as seguintes recomendações são pertinentes:

De forma a preservar o "ZEE Processo", sugere-se que o Plano de Manejo abranja informações que propiciem a orientação de políticas, seja como dado primário ou secundário, recomendando que seja oriundo do próprio diagnóstico do ZEE acerca dessas áreas, caso o estado tenha realizado esses estudos;

De forma a preservar o "ZEE Produto", que a implementação e os resultados do monitoramento dos Planos de Manejo sejam amplamente divulgados para o controle da sociedade, nos termos do Decreto 4340/2002.

Atuação de um ente federativo em áreas institucionais de outro - Caso do ZEE/Acre.

Nesse ponto, a argumentação apresentada pelos estados é pertinente, apesar de que, na prática, o Acre viabilizou sua atuação junto a comunidades em unidades de conservação federal e, inclusive, junto a indígenas, através do etno-zoneamento, assunto relacionado ao próximo achado.

Destaca-se que o Decreto 4297/2002 não contempla de que forma o ZEE das áreas da União pode ser viabilizado pelos estados, nem autoriza expressamente aos estados a realização deste processo.

Entretanto, haja vista que a União escolheu realizar o processo de ZEE do Território Nacional pelos estados, o que é razoável, sugere-se que o projeto de lei de regulamentação do ZEE do Território Nacional e das condições para que os produtos estaduais integrem esse zoneamento autorize expressamente, e também condicione e discipline a atuação direta dos demais entes federativos em áreas institucionais da União para efeitos de que essas áreas sejam incluídas no planejamento territorial;

A pretensão é permitir que tanto a União quanto os estados e municípios possam formular políticas para atender as necessidades dessas Unidades, viabilizando a inserção de dados secundários sobre sua situação por órgãos de atenção básica, fomento, segurança e pesquisa, como o Estudo Geológico Básico da CPRM, considerando a operacionalização da Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, caso a União não faça diretamente, observando a necessidade permanente dessa atuação para efeitos de revisão e aproximação do planejamento territorial e, conseqüentemente, do zoneamento.

Considera-se ainda a previsão normativa de realização de convênios para viabilizar esse processo conjunto e o estabelecimento de um cronograma junto ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio).

#### ESCALAS

Sobre a questão da escala, conforme apontado no início do achado, as dificuldades técnicas não eximem esta Corte de determinar o cumprimento de normas, contudo, também não impede recomendações para que a norma se adeqüe a essas dificuldades.

Deve-se equilibrar a percepção inicial da equipe com o fato de que a geração de dados primários (procedimentos em campo) para escala de 1:250.000 possui uma distância de um ponto de coleta para outro que ultrapassa o interior das UCs, e conseqüentemente permita apenas a produção de diretrizes genéricas que se aplicariam tanto à gestão territorial dessas áreas, quanto às de suas adjacentes que não possuem qualquer restrição legal.e, ainda, que um ZEE multiescalar se apresente muito oneroso para a sugestão a seguir.

Vale destacar, no entanto, que a longo prazo, a idéia é que os zoneamentos sejam aproximados, com maior escala. Alguns estados como Roraima e Acre já caminham para essa direção.

Assim, considera-se a possibilidade normativa, junto às medidas no tópico "Questão Jurisdicional" de se estabelecer um cronograma para que essas áreas sejam incluídas no processo planejamento territorial em sentido amplo, ainda que via articulação dos planos de manejo, facilitando sua inserção no ZEE, permitindo que tanto a União quanto os estados e municípios possam formular políticas para atender as necessidades dessas áreas, viabilizando a inserção de dados secundários sobre a situação dessas unidades por órgãos de atenção básica, fomento, segurança e pesquisa, como o Estudo Geológico Básico da CPRM, considerando a operacionalização da Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE.

#### DIVULGAÇÃO DE POTENCIAIS NATURAIS E PRESSÃO ANTRÓPICA

Nesse ponto, suscitado no Painel de Referência, cumpre considerar que a decisão de estabelecer a forma de exploração ou de preservação de potenciais, ainda que no interior de áreas legalmente protegidas, é decisão política, afeta ao Legislativo, não cabendo ao Poder Executivo usurpar esse papel.

Ademais, o resguardo de informações de interesse coletivo é possível, mas deve atender as ressalvas do final do inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e o respectivo regulamento por meio da Lei 11.111/2005, que disciplinam a matéria.

Portanto, uma vez que se confere ao Estado, via de regra, fornecer as informações corretas e completas para a sociedade, evitando o resguardo de interesses particulares ou de governo, sem amparo legal, frente ao ordenamento jurídico, são igualmente válidas tanto a presunção de que a pressão antrópica sobre potenciais naturais protegidos divulgados é mais intensa quanto a de que se

propicia o controle social sobre esses potenciais, sobretudo das organizações não governamentais ou da imprensa, por exemplo.

Dessa forma, sugere-se que a norma preveja que esse resguardo de informações esteja sujeito à comissão prevista na Lei 11.111/2005:

"O Poder Executivo instituirá, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir sobre a aplicação da ressalva ao acesso de documentos, em conformidade com o disposto nos parágrafos do art. 6º desta Lei."

Planejamento estatal para terras indígenas (TIs) se encontra dissociado do planejamento estatal expresso pelo ZEE

Na mesma lógica de abordagem sobre Unidades de Conservação, o exame dos mapas de gestão dos ZEEs estaduais revelam a ausência de prognóstico específico para as Terras Indígenas (TIs), adotando, via de regra, diretrizes gerais que se aplicam a todas essas áreas.

Contudo, haja vista que o prognóstico do ZEE, através de suas diretrizes, constitui-se em premissa para atuação do setor público na zona de intervenção e que o interior dessas áreas não é zoneado, a expectativa é que as mesmas permaneçam estanques ao planejamento do resto do território.

No processo de zoneamento, os indígenas têm a oportunidade apenas de se manifestar quanto às diretrizes para o entorno das suas terras, e ainda assim, discutindo no mesmo patamar das demais representações da sociedade organizada.

Desse modo, não parece razoável que o processo de planejamento territorial do governo federal, sobretudo na região amazônica, não considere ao menos a necessidade de identificação de políticas públicas adequadas às características de cada terra indígena, ainda que isso signifique preservar o isolamento da respectiva comunidade ao invés de propiciar sua inclusão na sociedade civil organizada.

Contudo, é pertinente à discussão que, nas circunstâncias atuais, é possível a interpretação de que o maior potencial do ZEE são justamente as políticas de entorno para garantir que as relações de fluxos entre as diversas áreas não comprometa a capacidade das áreas especiais em cumprir sua função.

Entretanto, como será visto adiante, há jurisprudência desta Corte alinhada com o Tratado da OIT 169, ratificado pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, de que cumpre a comunidade vontade própria para definir sua inserção ou seu isolamento da sociedade civil.

Inobstante, também será visto o posicionamento recente do STF sobre a atuação estatal nessas áreas independente de consulta às comunidades.

Cumprir informar que são oficialmente reconhecidas pela União 405 terras indígenas (TI) somando 103.483.167 hectares, representando 20,67% do território amazônico e 98,61% da extensão

de todas as TIs do país. No Brasil, são 626 áreas, ocupando uma extensão total de 106.417.755 hectares, ou seja: 1.049.398km<sup>2</sup>. Assim, 12,33% do território nacional são reservados aos povos indígenas.

Novamente, adotando a visão de "ZEE Produto", a preocupação da auditoria volta-se a algumas conseqüências advindas da não integração das terras indígenas no planejamento espacial da União, tais como:

1. Não sistematização da criação e oferta de condições socioeconômicas para que os povos indígenas interessados possam conciliar o uso sustentado e a preservação das riquezas de suas terras, florestas e rios;

2. Perda de oportunidade de subsidiar o Congresso Nacional para a efetiva regularização e normatização do aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, abordando, ainda que indiretamente, medidas para suprimir a ilegalidade e clandestinidade das atividades ali existentes;

3. Perda de oportunidade de implementar uma significativa melhoria da qualidade de vida das populações indígenas no tocante à cidadania, à educação, à saúde, às alternativas econômicas, ao transporte e à comunicação;

4. Omissão no direcionamento de políticas públicas de forma coordenada para promover o desenvolvimento das comunidades indígenas e de suas terras ou o resguardo de seu isolamento;

5. Desconhecimento das potencialidades das terras não zoneadas.

Nessa linha a manifestação de algumas comunidades é justamente pela inclusão de suas terras nas políticas públicas expressas pelo planejamento da União.

Destaca-se o que foi observado pela equipe de auditoria no Seminário de Mudanças Climáticas/2008 realizado no Estado de Mato Grosso: apresentação do Grupo de Trabalho Agricultura Indígena, formado por representantes de diversas etnias do país, na qual foi demonstrado o interesse de inclusão das atividades conduzidas pelos seus membros em suas terras no processo produtivo da sociedade civil organizada, citando expressamente o interesse da inclusão de suas áreas no ZSEE/MT.

No evento "O índio e as Políticas Públicas", realizado em abril de 2004, em Cuiabá, os índios Parecis apresentaram à Fundação Nacional do Índio - FUNAI projeto para plantio de soja numa área de 17.500 hectares, em Mato Grosso. A intenção era semear arroz e, após duas colheitas, iniciarem o plantio de soja, com o argumento de diversificar o uso do solo. Na oportunidade, a representante Miriam Kazaizokairo explicou que buscar novas alternativas é questão de sobrevivência, acrescentando: "O artesanato não tem mais valor e a soja é vendida em dólar". Segundo ela, a tutela da FUNAI não atende mais às necessidades dos índios e que eles já adquiriram outra cultura. "se ficarmos parados no tempo, vamos virar peça de museu."

Como mais um exemplo, no Katoomba 2009, o Cacique Almir Surui, de Cacoal, Rondônia, ganhador de vários prêmios internacionais pela proteção de sua aldeia com projetos de reflorestamento e manejo sustentável, junto à representação da FUNAI, reivindicou a inserção das terras indígenas nos programas de compensação financeira por prestação de serviços ambientais.

#### CAUSA: QUESTÃO JURÍDICO-INSTICIONAL

Atuação de um ente federativo em áreas institucionais de outro - Caso do ZEE/Acre.

Nesse ponto, reside questão de natureza jurídica similar às UCs quanto à atuação de um ente federativo em áreas institucionais de outro, na medida em que os estados alegam que não podem interferir nas terras de propriedade da União.

Contudo, vale novamente destacar a experiência do Acre, dessa vez com o etno-zoneamento em Terras Indígenas.

Conforme já citado, o Decreto 4297/2002 não contempla de que forma o ZEE das áreas da União pode ser viabilizado pelos estados, nem autoriza expressamente aos estados a realização deste processo.

Recupera-se para esse ponto a sugestão do § 4.4.33 para que a norma que venha a regulamentar o ZEE do Território Nacional discipline essa matéria, caso a União não faça o ZEE de suas áreas diretamente.

Alegação de ausência de amparo legal para proceder ao zoneamento nessas áreas uma vez que sua destinação de uso e gestão é matéria constitucional

Outra questão jurídico institucional exposta pelos coordenadores de ZEE nos estados é sobre o fato de que não cumpre ao ZEE regulamentar a destinação e gestão das terras indígenas, visto que esta é matéria constitucional.

Contudo, nesse ponto, a Constituição não suscita destinação de uso do solo ou de gestão para terras indígenas, mas apenas uma forma especial posse, pelos indígenas, e propriedade, pela União.

Ademais, a Coordenação do ZEE ao basear-se nesta interpretação, não está observando o fato de que a Constituição Federal não obsta a ação estatal em terras indígenas, com o objetivo de a União exercer suas prerrogativas, independente da manifestação das comunidades, o que veio a ser entendimento firmado pelo STF em sua Decisão de 19/03/2009, da qual destacam-se:

"(v) o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI;

(vi) a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI;

(vii) o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação;"

Isso significa, por exemplo, que em uma região de ocupação consolidada que necessite escoar produção, a terra indígena será considerada como um possível corredor para expansão da malha viária, independente da manifestação das comunidades. A depender do nível de coordenação da ação estatal, isso pode representar uma oportunidade ou uma ameaça para a comunidade.

Importante salientar que esse processo já vem ocorrendo, cite-se o caso da rodovia MT-235, derivação da BR-364 no estado de Mato Grosso, em que a pavimentação será na terra indígena Utiariti, adjacente aos Parecis, que foram referidos na descrição do problema como autores de projeto para rotação de culturas agrícolas.

Ainda, há o caso do trecho da BR 158, cuja uma das discussões no âmbito do TC 011.135/2009-3, FISCOBRAS, é que seu desvio da TI Maraiwatsede incorre em maior desmatamento, uma vez que já há desmate no interior da TI em decorrência de atividade agrícola, e custo do que seguir sua pavimentação sobre o trecho já implantado na TI (revestimento primário).

Não se afirma aqui que, necessariamente, será adotado entre as opções atravessar o interior de TIs, mas que um dos critérios para fundamentar a decisão pode ser o ZEE.

Portanto, pode-se entender que a fase de estudos do ZEE do Território Nacional em terras indígenas para formulação do diagnóstico, prescinde da consulta às comunidades indígenas.

Quanto ao prognóstico, a ausência de formulação de políticas públicas para terras de posse dessas comunidades, contraria a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, enquanto o restante da sociedade é atendido pelo ZEE.

#### "Artigo 2º

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

2. Essa ação deverá incluir medidas:

a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;

b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;

c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida."

Cumprido recapitular que no processo de ZEE os indígenas participam de discussões apenas para áreas adjacentes às suas posses.

Na linha da Convenção 169 é que esta Corte já se manifestou através do Acórdão 560/2007, Plenário, acerca de que o papel de tutela não deve interferir no reconhecimento da manifestação das comunidades em se integrar ao processo socioeconômico ou se isolar:

"1.1. determinar à FUNAI que:

1.1.1. dê à Lei nº 6.001/1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio, interpretação conforme a Constituição Federal, no sentido de conceder aos índios brasileiros plena capacidade civil, quando evidenciarem assimilação dos usos e costumes da comunhão nacional, ou ainda demonstrarem compreensão dos problemas gerais e valores da sociedade, fatores estes que lhes permitam expressar sua vontade cientes das consequências dos atos praticados, evitando, assim, substituir a vontade dos índios e/ou de suas comunidades pela sua própria ou de seus agentes;

1.1.2. confie aos índios brasileiros, uma vez reconhecida a plena capacidade, nos moldes acima mencionados, o encargo de gestão do patrimônio que lhes couber, em conformidade com o disposto no art. 42 da Lei nº 6.001/1973;

1.1.3. oriente sua atuação como instituição de apoio aos grupos indígenas e de fomento ao desenvolvimento sócio-econômico e cultural de suas comunidades, reservando para si o papel de tutora apenas nos casos de comunidades isoladas que, a par dessa situação, não têm como manifestar sua vontade;

(...)

1.8. determinar à FUNAI e ao IBAMA que:

1.8.1. se abstenham de obstaculizar projetos de manejo florestal propostos por comunidades indígenas sob o pretexto de se encontrar em curso projeto- piloto nessa área ou de que o projeto pode trazer prejuízos culturais para tais comunidades, uma vez que a decisão acerca da conveniência/inconveniência da proposta cabe à comunidade indígena e não aos órgãos ambiental e indigenista;"

**CAUSA: QUESTÃO DA ESCALA**

Na linha do que foi argumentado quanto às UCs, a geração de dados primários em uma escala de 1:250.000 pode não conter amostra em áreas indígenas menores.

No entanto, a própria manifestação da comunidade

Pareci pela atividade agrícola, junto à manifestação sobre pagamento de serviços ambientais a indígenas, suscita o seguinte cenário.

A Terra Indígena Estação Pareci no estado de Mato Grosso é uma área de apenas 36,69 km<sup>2</sup> circunscrita por um Zona de Intervenção de categoria 1 (está a sudeste na zona 1.5), estrutura produtiva consolidada ou a consolidar. Naturalmente, a tendência da comunidade é alinhar-se às atividades do seu entorno, sojicultura.

Destarte, há dois prognósticos presumíveis em termos de políticas públicas:

1. Incentivar a agricultura ou,
2. Caso o Estado apresente óbice à comunidade para realização da atividade para preservação ambiental, ainda que atendidas as condições para licenciamento, incentiva-se alternativas de produção ou indeniza-se pela restrição ao uso da terra, na forma de serviço ambiental de conservação.

Ainda no estado de Mato Grosso há mais três exemplos: TI Estivadinho, 19,53 km<sup>2</sup>, TI Figueiras, 100,15 km<sup>2</sup> e TI Pareci do Rio Formoso, 202,18 km<sup>2</sup>.

As três áreas são internas à Zona 3.3.7, da categoria áreas que requerem manejos específicos.

De acordo com a manifestação da comunidade pelo seu não isolamento, a internalização dessas áreas em prognóstico adequado a manejos específicos, atentando que TI não é destinação de uso do solo, não exigira maiores estudos.

Para as TIs maiores, o estudo para formulação de diagnóstico, se não tiver sido realizado, como no caso do Acre, deve ser feito.

Entende-se ainda, que do prognóstico, a indicação de uso do solo mais adequado para essas áreas pode constar do ZEE, sendo livre à comunidade segui-las ou não (na mesma lógica de que o planejamento estatal é indicativo ao setor privado), mas que a elaboração e implementação de políticas dependa de consulta.

#### MEDIDAS ALTERNATIVAS

Dessa forma, a partir dos seguintes critérios normativos, entendem-se cabíveis as seguintes propostas:

Critérios:

O ZEE é do Território Nacional e não de parte dele, Decreto 4297/2002;

Terra indígena não é forma de destinação do uso ou gestão do espaço, e sim modo especial de posse (indígenas) e propriedade (união), CF, art. 231;

O usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes e a posse permanente não obsta a ação estatal em terras indígenas para que a União exerça suas prerrogativas, independente da manifestação das comunidades, CF, art. 231 c/c Jurisprudência STF;

A vontade das comunidades deve ser premissa para decisão sobre a formulação de políticas públicas de inclusão ou de isolamento que venham a lhe afetar (Convenção 169, OIT, Acórdão TCU 560/2007, Plenário), mas não impede a indicação de uso do solo, uma vez que, nos termos do art. 174 da Constituição Federal, o planejamento estatal só vincula o setor público.

Determinação: Determinar à CCZEE que o ZEE das áreas que circunscrevem porções ou a totalidade de Terras Indígenas não discriminem essas áreas para efeitos de diagnóstico e de prognóstico, sendo que as diretrizes para formulação de políticas públicas da zona de intervenção dependerão de consulta às comunidades (Convenção 169 - OIT c/c Ac. 560/2007, TCU), de forma que a fase de estudos amostrais para o diagnóstico que venha a ensejar coleta em campo nas TIs seja feita independente dessa consulta, nos termos da jurisprudência (Decisão Tribunal Pleno STF, 19/03/2009).

Recomendação 1: A fim de viabilizar o cumprimento da determinação, recomenda-se consulta as comunidades das TIs com sua totalidade circunscrita em uma zona de intervenção para que a área assuma ou não o prognóstico da respectiva zona.

Recomendação 2: A fim de viabilizar o cumprimento da determinação, recomenda-se a formulação de convênios com os estados, mediante a adoção da recomendação proferida quanto a unidades de conservação, qual seja, de que norma de regulamentação do ZEE do Território Nacional e das condições para que os produtos estaduais integrem esse zoneamento autorize expressamente, condicione e discipline a atuação direta dos demais entes federativos em áreas institucionais da União, para efeitos de conduzir o processo de ZEE nessas áreas, caso a União não faça diretamente, observando a necessidade permanente dessa atuação para efeitos de revisão e aproximação do zoneamento.

Recomendação 3: A possibilidade normativa de se estabelecer um cronograma para que essas áreas sejam incluídas no processo planejamento territorial em sentido amplo e, como decorrência, facilitando sua inserção no ZEE, permitindo que tanto a União quanto os estados e municípios possam formular políticas para atender as necessidades dessas áreas, viabilizando a inserção de dados secundários sobre a situação dessas unidades por órgãos de atenção básica, fomento, segurança e pesquisa, como o Estudo Geológico Básico da CPRM, considerando a operacionalização da Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE.

#### Desarticulação na CCZEE

A Comissão Coordenadora do Zoneamento (CCZEE) foi criada pelo Decreto 99.540/1990, que foi revogado pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001, sem número. O Decreto

4297/2002, que estabelece critérios para o ZEE do Brasil, permite a elaboração do ZEE de maneira cooperativa entre os estados e a União, e é dessa forma que o ZEE vem sendo concretizado no país.

A CCZEE pode reconhecer os zoneamentos estaduais, para fins de uniformidade e compatibilização, e incorporá-los ao ZEE da União. Este arranjo facilita a implementação dos zoneamentos, trazendo celeridade ao processo, no entanto exige que todo o processo nos estados seja acompanhado de forma efetiva pela coordenação nacional e por seus diversos atores.

O arcabouço institucional no qual o ZEE ocorre envolve uma grande multiplicidade de atores: são 13 Ministérios membros, além da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, e os representantes dos estados executores envolvidos.

Segundo teóricos da ação coletiva, o tamanho das organizações determina a possibilidade de ação coletiva. Em grupos maiores, como o benefício desejado pode ser obtido apenas com a ação de uma parte de seus membros, alguns atores tendem a considerar sua participação individual como dispensável e preferem não se manifestar. A maior extensão do grupo dificulta ainda a identificação de quem realmente participa ou não. O mesmo raciocínio também é válido quanto ao grau de importância que os diversos atores conferem ao objetivo comum a ser perseguido. Quanto menos credibilidade se confere ao resultado obtido pela ação do grupo, menos os atores envolvidos se sentem compelidos a buscar engajamento no processo.

As próprias Diretrizes Metodológicas do ZEE Brasil reconhecem essa dificuldade trazida pela necessidade de envolvimento de diversos atores no processo decisório de zoneamento:

"A envergadura do PZEE, com uma coordenação nacional e várias formas de execução, é um desafio para a administração pública. A necessidade de um trabalho integrado e, ao mesmo tempo, descentralizado projeta novos cenários de relações institucionais. A complexidade do PZEE demanda o envolvimento dos mais diversos agentes, em variados níveis de tomada de decisão, papéis específicos e execução de atividades."

Assim, fica claro que, como o ZEE objetiva a articulação de políticas públicas em bases territoriais, tanto no nível federal em relação às políticas setoriais, quanto no nível federativo, estimulando a ação coordenada e sinérgica entre União, estados e municípios, é grande a importância da articulação institucional entre os membros da comissão nacional para que ela cumpra os seus atributos de planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos trabalhos de zoneamento ecológico-econômico e ainda articular com os Estados, apoiando-os na execução dos seus respectivos trabalhos de zoneamento ecológico-econômico, compatibilizando seus trabalhos com aqueles executados pelo Governo Federal. Esta grande necessidade também é expressa nas competências definidas pelo Decreto 4297/2002 para a CCZEE, no Regimento Interno da CCZEE e nas Diretrizes Metodológicas do ZEE Brasil.

Em que pese a articulação adequada entre os atores envolvidos no processo de zoneamento em níveis federal e estadual ser igualmente importante para a consecução dos objetivos do PZEE, trata-se nesse ponto apenas a questão da falta de articulação entre os membros da CCZEE, com base nas opiniões expressas em entrevistas realizadas com vários desses membros, nas atas de reuniões da CCZEE e na opinião de executores estaduais e especialistas.

Na já citada manifestação constante do sítio do MMA, este problema já é destacado "(...)o próprio Governo brasileiro (...) dá pouca atenção às necessidades de realizar um projeto com tal envergadura. Isso se manifesta nas freqüentes rupturas e descontinuidades, nas articulações institucionais momentâneas e de conveniência, na falta de capilaridade entre níveis da administração pública, na dispersão orçamentária e distribuição corporativa dos recursos financeiros. Um longo caminho ainda é preciso percorrer para chegarmos ao marco zero do ZEE, a saber, o momento em que ele tornar-se-á rotina na (...) priorização de programas e projetos, os planos de gestão, sistematizando informações dispersas e dando sentido a níveis escalares diferenciados, atendendo a uma diversidade de usuários e interessados."

Neste trecho já se percebe as principais causas que foram identificadas pela equipe de auditoria para a Desarticulação na CCZEE. A raiz do problema passa pela situação descrita no Achado 1, ou seja, a ausência de orientação política por parte do núcleo estratégico do Governo Federal, e a participação indiferenciada dos membros SAE/PR e MPOG na condução do processo de ZEE, no âmbito da Comissão. Como dito na citação acima, o Governo brasileiro dá pouca atenção à criação das condições necessárias à construção de um instrumento efetivamente capaz de articular a formulação e o planejamento de políticas públicas federais.

Com isso, passa-se a estar diante de um problema já destacado quando foi citada a teoria da ação coletiva: as conseqüências adversas trazidas pela ausência de credibilidade conferida ao resultado deste tipo de ação pelos atores envolvidos. Ou seja, à medida que os diversos Ministérios não percebem o ZEE como um instrumento estratégico a ser considerado na sua rotina de planejamento, nem tampouco a existência de orientação do núcleo estratégico para que se caminhe nesse sentido, os incentivos à sua participação pró-ativa, de forma contínua e engajada são muito baixos.

Deste modo, observa-se uma grande rotatividade na participação de representantes dos diversos membros. Isso ocorre, em grande medida, por que os ministérios, de maneira geral, não priorizam o acompanhamento do ZEE e não possuem uma estrutura formal para essa finalidade, com uma equipe de tamanho e capacitação suficientes à realização deste acompanhamento. O que acontece, em regra, é a designação de um representante do corpo de pessoal do Ministério para comparecer às reuniões de zoneamento, por determinado período.

Estes representantes, porém, também são alocados a diversas outras atividades, e, com freqüência, mudam de cargo ou setor, o que pode ocasionar a sua substituição por um novo

representante que, muitas vezes, ainda não possui conhecimento suficiente sobre quais são os gargalos e especificidades do processo. Desse modo, a inexistência de uma equipe específica cuja atribuição principal seja o acompanhamento e o fornecimento de subsídios ao processo de zoneamento provoca a incapacidade de diversos ministérios em acumular expertise e em introduzir os produtos dos ZEEs em suas rotinas de planejamento.

Assim, duas conseqüências diretas são percebidas: a incapacidade do instrumento em se constituir em um planejamento efetivo para a União e a ausência de acompanhamento efetivo do processo de elaboração dos ZEEs estaduais por parte da CCZEE como um todo.

Por sua vez, essas duas situações provocam uma terceira: a possibilidade de ocorrência de conflitos entre os diversos ministérios e entre eles e as comissões estaduais de zoneamento.

Os conflitos entre ministérios geralmente dizem respeito ao nível de protecionismo ambiental a ser considerado na orientação do processo de zoneamento. Já os conflitos entre os membros da CCZEE e as comissões estaduais decorrem da desconsideração das prioridades setoriais, nos prognósticos e mapas de gestão dos ZEEs dos estados. Isto ocorre principalmente devido ao contexto que será descrito no Achado 8, "A estrutura do processo deliberativo não permite uma apreciação adequada dos ZEEs estaduais pelos diversos membros da CCZEE", além de refletir as escolhas políticas de cada governo estadual.

## BOAS PRÁTICAS

### - Programa Territórios da Cidadania

Quanto à capacidade de promover articulação institucional entre atores diversos e, com isso, conseguir uma efetiva articulação de políticas públicas, pode-se citar como uma boa prática a ser destacada o programa Territórios da Cidadania, cuja coordenação é da Casa Civil.

O programa conta com um Comitê Gestor, com um Comitê Executivo - formado por Casa Civil, MPOG, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República - e com um Comitê Técnico. Além disso, também existem os Colegiados Territoriais e os Comitês de Articulação Estaduais que são órgãos do governo estadual, que possuem ainda três representantes de prefeituras e de órgãos do Governo Federal.

Dentro deste arcabouço, que conta com o envolvimento de 19 Ministérios, são apresentadas propostas de investimentos aos Colegiados Territoriais, que formalizam suas demandas, as quais passam a compor os Planos Territoriais de Desenvolvimento.

Os diversos ministérios passam a ter acesso a estes Planos, com o objetivo de verificar os seus interesses. Cada ministério já tem o seu próprio plano setorial, e, sendo assim, o Programa trabalha com a compatibilização das diversas ações já disponíveis, para levá-las aos territórios de maneira coordenada, promovendo um ganho de sinergia. Para viabilizar a implementação dos

trabalhos, ocorre a assinatura de um termo de cooperação entre a coordenação do programa e os estados e as representações de prefeituras.

- ZEE/AC

O modo de condução do processo de zoneamento no estado do Acre reflete a preocupação do estado em garantir a articulação institucional interna com vistas a permitir a introdução efetiva do instrumento no planejamento das diversas Secretarias.

A Comissão Estadual de Zoneamento está sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico-Sustentável, contando com o apoio da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, que exerce a Secretaria Executiva.

Devido à forte orientação do Governo Estadual pelo uso efetivo do ZEE enquanto instrumento de orientação de políticas públicas, as diversas Secretarias participantes da Comissão Estadual de Zoneamento possuem uma atuação bastante pró-ativa nos trabalhos da Comissão, com vistas ao aprimoramento do instrumento e ao seu pleno conhecimento e máximo aproveitamento.

Atentos à necessidade premente de unirem esforços para a produção um instrumento que melhor reflita as prioridades dos diversos setores, os membros da Comissão Estadual, freqüentaram inclusive um curso de resolução de conflitos, para que pudessem trabalhar juntos e produzir os melhores resultados para o grupo, no longo prazo.

- COPAM/MG

O ZEE/MG foi aprovado por meio da Deliberação Normativa COPAM nº 129, de 27 de novembro de 2008. O Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) é um conselho normativo, colegiado, consultivo e deliberativo que formula a política estadual do meio ambiente, através de suas Deliberações Normativas, tendo inclusive, poder de polícia, o que o legitima, através de suas Unidades Regionais Colegiadas, a aplicar sanções previstas em lei, como multas ou até mesmo embargos e suspensão das atividades.

O COPAM é formado por 34 Conselheiros distribuídos em 7 Conselhos Regionais e 7 Câmaras Especializadas. A Secretária-Adjunta de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), à qual o COPAM é subordinado, atua como secretaria executiva deste Conselho e do Conselho de Recursos Hídricos, exercendo a coordenação e o planejamento do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA).

O SISEMA do estado de Minas Gerais é caracterizado por uma administração ambiental com a efetiva participação do governo e da sociedade civil, e é composto por diversos órgãos, cada qual dotado de atribuições específicas, de modo a atender às exigências da política nacional do meio ambiente. Mais importante ainda, as diversas entrevistas realizadas pela equipe no estado de Minas Gerais, mostram que as decisões do COPAM contam com efetiva legitimidade e credibilidade por parte dos atores afetados o que faz com que elas sejam efetivamente observadas.

## MEDIDAS ALTERNATIVAS E POSITIVAÇÃO DO ACHADO

Esse ponto apresenta forte relação com o achado 1, no que diz respeito a direcionamento estratégico.

Assim, as últimas reuniões revelaram que o processo caminha para uma maior articulação em especial com a SAE e, conforme destacado no Painel de Referência da Matriz de Achados, com o MME, de forma que o direcionamento estratégico mencionado no achado 1 vem ao encontro desse achado.

O processo de zoneamento desconsidera a influência entre áreas interdependentes em estados diferentes.

Na fase de planejamento, o Mapa de Processos do ZEE revelou a possibilidade de que os estados conduzam seu processo de ZEE de forma estanque entre si, sobretudo que um estado não necessariamente considera o prognóstico de região adjacente ou com relação de influência de outro estado.

Na fase de execução, as entrevistas com as representações estaduais confirmaram o problema e levou a comparação entre, por exemplo, os mapas de gestão do ZSEE/MT e do ZEE/Zona Oeste (Pará) para verificar o grau de diferenças da destinação de uso da terra.

Os testes revelam diferenças que serviram apenas para efeitos conhecimento da equipe.

## POSITIVAÇÃO DO ACHADO

Nessa linha, é que na reunião da CCZEE de 19/05/2009, o presidente da Comissão, Sr. Roberto Vizentin se manifestou no sentido de que o Ministério do Meio Ambiente viabilizará portaria para instituir comissão interestadual, composta, portanto, de membros da coordenação dos zoneamentos estaduais justamente com o intuito de harmonizar os respectivos ZEEs.

## ALTERNATIVAS

No entendimento da equipe, a recomendação não deve ser muito diferente, de forma se configurar em uma contribuição desta Corte para subsidiar a implementação da boa prática.

A estrutura do processo deliberativo não permite uma apreciação adequada dos ZEEs estaduais pelos diversos membros da CCZEE

Como já destacado no Achado 7, o Decreto 4297/2002 permite a elaboração do ZEE de maneira cooperativa entre os estados e a União, e é dessa forma que o ZEE vem sendo concretizado no país. Este arranjo facilita a implementação dos zoneamentos, mas traz um grande complicador ao processo como um todo, uma vez que ele carece de maior regulamentação, e de um acompanhamento pari passu dos processos de zoneamento estaduais por parte da CCZEE.

O art. 6º-B do Decreto 4297/2002, com redação dada pelo decreto 6288/2007, define que a União poderá reconhecer os ZEEs estaduais desde que eles sejam referendados pela CCZEE, ouvido o Consórcio ZEE Brasil, e que já tenham sido aprovados pelas Assembléias Legislativas Estaduais.

Contudo, a submissão do ZEE apenas quando já tiver sido aprovado pela Assembléia Legislativa dificulta enormemente a realização de alterações que porventura possam ser consideradas necessárias pela CCZEE. Sendo assim, a própria Comissão já orienta no sentido de que os estados levem o ZEE ao seu conhecimento antes de concluída a sua apreciação pelo Poder Legislativo local.

Deste modo, a alteração a ser realizada não precisaria desencadear um novo processo legislativo de aprovação. Este comportamento assumido pela Comissão já foi considerado um grande avanço pela equipe. De qualquer forma, entretanto, a CCZEE toma conhecimento dos produtos elaborados apenas quando eles já estão prontos ou em fase final de elaboração.

A apresentação dos ZEEs estaduais, da forma que vem sendo feita, possui caráter majoritariamente informativo, não permitindo a análise adequada do processo e dos estudos técnicos, de modo a possibilitar a identificação de pontos que não se enquadrem ao planejamento da União. Assim, quando os zoneamentos são, por fim, apreciados, não existem condições nem tempo hábil para que os ministérios ofereçam suas críticas, possam contestar ou testar a validade dos trabalhos. Nessa linha, durante as entrevistas realizadas pela equipe, os diversos ministérios apontaram a necessidade de um acompanhamento pela CCZEE, ao final de cada etapa dos zoneamentos estaduais.

Antes de tudo, é importante pensar no papel da Comissão como o braço político, a instância estratégica do ZEE. Assim, é por meio da submissão dos ZEEs estaduais ao acompanhamento e à apreciação da CCZEE, que se delineia a oportunidade de conceder uma visão federal e estratégica aos zoneamentos estaduais. Entretanto, para que essa visão efetivamente federal seja possível, é necessário assumir como premissa a construção de uma CCZEE necessariamente articulada. Caso contrário, se os contatos dos estados limitarem-se à coordenação da CCZEE, e não forem adequadamente repassados aos demais membros, o máximo de orientação que a Comissão terá condições de oferecer será quanto à visão do Ministério do Meio Ambiente em relação ao fato em apreciação.

Nesse mesmo sentido, faz-se necessária também uma maior integração entre a atuação do Consórcio e da Comissão. Certas vezes, os estados buscam o apoio do Consórcio diretamente com a instituição que é demandada e o pedido não passa pela Comissão. Dessa forma, perder-se a oportunidade de oferecer direcionamento político por parte da Comissão. Além disso, a CCZEE também deixa de tomar conhecimento sobre quais estudos as comissões estaduais estão priorizando e de identificar necessidades de pesquisa que não estão sendo atendidas pelos estados.

A consequência mais perceptível que pode advir deste processo falho de acompanhamento dos ZEEs estaduais por parte da Comissão é a possibilidade de ocorrência de conflitos entre os diversos ministérios e as comissões estaduais de zoneamento, que decorrem da desconsideração das prioridades setoriais, nos prognósticos e mapas de gestão dos ZEEs dos estados. Tal desconsideração, em parte, reflete as opções e direcionamentos políticos dos próprios estados-membros e, em grande

medida, decorre do fato de que os membros da CCZEE (principalmente se excluirmos o MMA da análise) só tomam conhecimento do que está sendo produzido nos estados ao final do processo, quando o ZEE já se transformou em lei estadual, ou está prestes a sê-lo.

As comissões estaduais de zoneamento alegam que chamam a CCZEE à discussão em várias etapas ao longo de seu zoneamento, mas, em decorrência dos já debatidos problemas de articulação na Comissão, poucas vezes, e somente, diante de casos concretos de conflitos de interesses específicos, os demais membros chegam a ser acionados.

A outra conseqüência trazida por este processo falho de acompanhamento é a incapacidade do ZEE em se constituir em um instrumento de planejamento efetivo para a União, devido à dificuldade, por parte dos Ministérios, em internalizar os ZEEs estaduais de maneira útil para o desenvolvimento de suas atividades, uma vez que, eles não se vêem refletidos em tais instrumentos.

#### AVANÇOS DA CCZEE

Devemos destacar que alguns avanços por parte da Comissão na tentativa de aprimorar o acompanhamento dos ZEEs estaduais já foram obtidos. Além da já citada orientação emitida pela CCZEE no sentido que os estados realizem a submissão antes da aprovação da Assembléia Legislativa local, outras boas práticas podem ser ressaltadas como as que se seguem:

A CCZEE estabeleceu aos seus diversos membros a oportunidade de apresentarem sugestões setoriais, oficialmente, para o Macrozoneamento que está sendo realizado no estado do Amazonas. Para tal finalidade, a Comissão comprometeu-se a disponibilizar os shapes deste trabalho aos diversos ministérios com o propósito de que eles possam realizar análises adequadas e efetivas. A equipe, posteriormente teve acesso às sugestões que foram enviadas. Apesar de poucos membros terem se pronunciado, a prática é altamente salutar e deve ser reproduzida em todas as análises de zoneamentos estaduais que forem submetidas à Comissão, o quanto mais jovem for o processo, melhor.

Além disso, há que se destacar a intenção de institucionalização por meio de portaria do Ministério do Meio Ambiente do Grupo de Trabalho do Zoneamento da Amazônia, que será composto por um titular e um suplente de cada estado da região. Este grupo irá participar de todos os trabalhos do MacroZEE da Amazônia Legal, até o final deste ano de 2009, e o MMA se comprometeu a disponibilizar os recursos necessários para custear essa participação. Essa iniciativa deve ser especialmente destacada considerando-se a enorme importância dos Macro Zoneamentos em permitir a expressão da visão do governo federal e da estratégia de gestão territorial que a União espera para as regiões.

#### MEDIDA ALTERNATIVA

A fim de cumprir o objetivo de uniformização e compatibilização de políticas públicas, entende-se que o arcabouço jurídico do ZEE deveria prever uma forma de acompanhamento efetivo e

concomitante de todo o processo de elaboração dos zoneamentos dos demais entes federativos pela CCZEE, sugerindo, de forma ilustrativa, as seguintes etapas:

1. Validação do diagnóstico pelo Consórcio ZEE Brasil, a fim de homologar os estudos realizados para inserção no INDE;
2. Validação dos cenários alternativos pela CCZEE;
3. Validação do prognóstico pela CCZEE;
4. Apreciação do produto pronto Apreciação do produto pronto, consolidado com as manifestações em audiência pública, e do respectivo projeto de lei para submissão à Assembleia Estadual.

Ausência de definição legal do processo de revisão do ZEE

Não há previsão normativa de como será a revisão do ZEE, o Decreto 4297/2002, apenas define que alterações nos produtos dos zoneamentos só poderão ser realizadas após decorrido o período mínimo de 10 anos de sua aprovação, salvo quando a alteração implicar em aumento na rigidez de restrições ambientais ou decorrer de aprimoramento técnico-científico.

A defesa deste prazo de imutabilidade relativa do ZEE baseia-se principalmente em dois argumentos expressos nas entrevistas.

4.9.2.1. O primeiro deles diz respeito ao fato de que os aspectos físicos e naturais, responsáveis por definir em grande medida o diagnóstico realizado pelo zoneamento, não se modificam de maneira rápida e que alterações substanciais só são sentidas com o passar de longos períodos.

4.9.2.2. O segundo argumento é o da segurança jurídica nesse prazo.

No entanto, o ZEE é um instrumento de planejamento, e, por conseguinte, dinâmico e flexível por definição.

Deste modo, o primeiro argumento, acerca do diagnóstico, desconsidera a variação da dinâmica socioeconômica de uma zona de intervenção, sobretudo em áreas de ocupação incipiente, que ocorre em menores ciclos de tempo.

Ademais, quanto mais eficaz for a implementação do prognóstico, mais rápida a mudança do diagnóstico para o cenário desejado, o que pode requerer ajustes.

Suscita-se, por exemplo, recente potencial mineral conhecido e objeto de processo licitatório da Agência Nacional de Petróleo para exploração de petróleo e gás na Bacia dos Parecis, Mato Grosso.

Nesse caso, segundo informações da SEMA/MT, o ZSEE/MT foi utilizado para avaliação ambiental. O que significa que, caso o ZSEE/MT já estivesse implementado, provavelmente haveria a necessidade de readequação das diretrizes pertinentes à atividade de exploração da zona, as quais haviam sido anteriormente definidas.

Quanto a estudos mais detalhados sobre uma zona de intervenção, até em maior escala, que venham suceder ao ZEE, entende-se que estariam abarcados na ressalva de aprimoramento técnico-científico.

Mas, apesar das manifestações de alguns entrevistados em sentido positivo, a norma não é clara em apontar que aprimoramento técnico-científico abrange a forma que as atividades são conduzidas, sobretudo em termos de eficiência ambiental.

Quanto ao segundo argumento, percebe-se uma tentativa de proteger o ZEE que foi aprovado e sinalizar à sociedade que ele será aplicado tal como é conhecido, conferindo maior confiabilidade nos investimentos do setor privado e maior estabilidade na execução de políticas públicas frente a mudança de governo.

Contudo, muito desse receio se relaciona com a confusão conceitual relatada no achado 2, de forma que o ZEE trata de diversas matérias.

Nesse ínterim, entende-se que, quanto ao setor privado, a segurança jurídica, sobretudo para investir no meio rural, está em dois pontos:

4.9.12.1. A percepção de que o planejamento estatal é apenas indicativo ao setor privado, de forma que o ZEE discrimine claramente quais dispositivos condicionam o licenciamento ambiental;

4.9.12.2. Que haja expectativa de que as políticas públicas previstas para uma determinada região, delineadas a partir das indicações de atividades econômicas, se realizem.

De qualquer forma, o arcabouço jurídico do estado poderia ainda prever outros modos de garantir a estabilidade do instrumento, sem engessá-lo.

Por exemplo, poderiam ser instituídos órgãos colegiados interdisciplinares e participativos responsáveis pela implementação, revisão e tutela do ZEE, os quais teriam a competência de deliberar sobre a necessidade e adequabilidade de possíveis revisões.

É de fato necessário construir alguma forma de proteção ao zoneamento frente a modificações sem propósito fundamentado e que contenham apenas cunho político. No entanto, não se deve esquecer de que o ZEE é eminentemente um instrumento de planejamento estatal e por isso, deve ser capaz de convergir e orientar políticas públicas.

Nessa linha, é de conhecimento geral que os programas do planejamento estatal brasileiro são Programas de Governo, projetados para viger por 4 anos - o período do PPA. Isto significa que as políticas públicas são, em última análise, propostas do Chefe do Poder Executivo.

Assim, durante o possível período de não alteração do zoneamento, caso ocorram mudanças substanciais na orientação da política de governo, o ZEE tenderia a se tornar ineficaz, desconexo do restante do planejamento estatal.

Desta forma, não é o estabelecimento de um período mínimo de não revisão que conseguiria garantir estabilidade ao instrumento. Ao contrário, a revisão periódica do instrumento é muito mais eficaz em garantir a sua usabilidade e utilidade ao longo do tempo.

Ademais, pelo fato de as condições sócio-econômicas e culturais modificarem-se de maneira muito fluida, ágil e dinâmica, conclui-se, em primeira análise, que a definição de um prazo de imutabilidade relativa para o zoneamento pode fazer com que ele se desconecte da realidade que pretende orientar e que, conseqüentemente perca sua eficácia como instrumento de planejamento. Isso pode ocorrer por fatos específicos que podem vir a transformar toda a conjuntura de uma região, tais como a instalação de uma fábrica de grande porte ou a construção de um novo trecho rodoviário.

Como o arcabouço normativo do ZEE do Território Nacional, ao tratar do processo de revisão dos zoneamentos, preferiu estabelecer um período de não-revisão, com o objetivo de salvaguardar o instrumento, os zoneamentos estaduais, acabam por simetria por reproduzir este modelo, ao invés de definir um prazo específico para que o ZEE fosse revisto.

A ausência de uma previsão normativa estabelecendo um período definido no qual o ZEE precisa ser revisto, ou, ao menos, ter a necessidade de sua revisão avaliada, provoca o risco de que o instrumento simplesmente não seja revisado e fique defasado tanto em relação à realidade do território zoneado, quanto aos demais instrumentos de planejamento estatal.

Apenas como ilustração corroborativa a esta linha de raciocínio, podemos citar o caso do ZEE/MG que, em sua Deliberação Normativa COPAM, nº 129, art. 3º, determina que anualmente deva ser elaborado relatório sobre a avaliação da efetividade do ZEE, com vistas a avaliar inclusive a necessidade de sua revisão.

Importante recapitular que o produto ZEE é composto por diferentes tipos de matéria, as quais a equipe entende, como já explicitado no Achado 2, que devem ser destacadas e conceituadas de maneira individualizada, com os objetivos de aumentar a clareza do instrumento e de facilitar o seu processo de revisão.

## MEDIDAS ALTERNATIVAS

### Revisão por matéria

Assim, poderia ser realizada a revisão em separado, por tipo matéria do ZEE, sendo que a revisão das indicações e diretrizes poderia ser mais dinâmica do que a do diagnóstico físico-biótico e a de condicionantes ambientais. Isto seria mais condizente às necessidades de atualização do instrumento e às suas próprias características, e ainda reduziria o receio quanto à possibilidade de insegurança jurídica.

### Órgão de revisão

Nesse ponto, via de regra, seria o órgão que aprovou o ZEE, assim, no caso de Lei, o Legislativo.

Ainda, seria pertinente o questionamento de realização de novas audiências públicas para revisão, por terem sido realizadas a fim preencher os requisitos de participação da sociedade previsto no Decreto 4297/2002 para submissão ao parlamento.

Entretanto, em uma revisão por matéria, a Lei poderia instituir um Conselho de Políticas Públicas, com representações do Poder Executivo e da sociedade, com prerrogativas para propor ao Legislativo alteração das matérias pertinentes e, ainda, que a proposta ao Legislativo de revisão das condições para licenciamento ensejadas pelo ZEE e indicações de áreas para proteção seja de competência dos Conselhos de Meio-Ambiente dos entes federativos, aplicável em seus respectivos zoneamentos.

Portanto, a necessidade de revisão, a qualquer tempo, seria ensejada por essas comissões.

Dessa forma, ao legislar, o parlamento teria os mesmos subsídios da proposta inicial de zoneamento, quais sejam a vontade e a oportunidade manifesta de se realizar o ZEE e a participação da sociedade.

Sugere-se, ainda, que a norma discipline um período máximo de ciclos de revisão, de acordo com as matérias.

Comentários dos Gestores

Considerações Gerais

O relatório preliminar para comentários dos gestores, inclusive com propostas de encaminhamento foi enviado para os seis Ministérios que integram a CCZEE, contudo apenas o MMA respondeu (fls. 123/133). Pelo que se depreende dos autos o relatório preliminar não foi levado à CCZEE tanto pela sua Coordenação no âmbito do MMA quanto pelos demais Ministérios.

O presente capítulo relaciona as manifestações do MMA com os achados e com as propostas preliminares para fins de analisar possíveis alterações em tais propostas.

Nos termos relatados na Visão Geral, os achados, sem as propostas de encaminhamento, foram discutidos no Painel de Referência da Matriz de Achados realizado na Sede desta Corte em 21/05/2009 a fim de validar os problemas (vide apresentações fls. 101/115).

A visão da equipe de auditoria e do MMA expressa em seus comentários sobre os achados são muito similares, entretanto, a visão sobre alternativas para o problema de auditoria quando se trata da aplicabilidade do ZEE é que se diferencia.

Achado 1 e 3. Recomendação 7.1.2 e 7.1.3 ao Poder Executivo (7.2.3 para Congresso Nacional): Migração da Coordenação Política do ZEE para o MPOG

Assim, o MMA inicia sua abordagem pelo problema e objetivo da auditoria, busca diferenciar o planejamento ambiental do planejamento geral (fl. 122) e sugere que o TCU reconheça o ZEE como instrumento da Política Nacional do Meio-Ambiente sem prejuízo de seu papel

fundamental no planejamento estatal e ordenamento territorial (fl. 128) para efeitos de que a equipe reconsidere as recomendações em tela.

A equipe concorda com o MMA e reconhece o ZEE como importante instrumento da política nacional do meio-ambiente e, conseqüentemente, para o desenvolvimento sustentável, o presente trabalho e a própria recomendação preliminar comentada pelo MMA ocorrem justamente por esse reconhecimento:

"6.1.1. Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei que re-equilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente, conferindo ao MPOG estrutura para exercer o papel diferenciado de coordenação desse processo, nos termos da recomendação sob o § 6.1.2"

A equipe também concorda com o MMA quando o mesmo aponta a carência da sistematização do planejamento nacional, tendo em vista a pulverização de ações e programas pelos órgãos da administração federal, de forma estanque entre si, por não haver a implementação de uma política nacional de ordenamento territorial.

Nessa linha, entende-se que a tese do MMA de que o papel entendido pelo TCU como cabível ao ZEE na realidade é adequado à implementação da Proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) concebida recentemente na Casa Civil da Presidência da República não representa dicotomia com o problema de auditoria.

E assumindo essas idéias, a visão do Tribunal sobre ZEE que ensejou a presente fiscalização é a de que o mesmo é potencial instrumento de diversas políticas, não só de meio ambiente, sendo essa uma condição necessária para realização de seu prognóstico sob pena lógica de as ações dos demais agentes públicos não serem coerentes com o ZEE, de modo que não haja sinalização clara do Estado ao setor produtivo de onde há interesse em incentivar determinada atividade.

Assim, em que pesem os comentários do MMA diferenciarem planejamento ambiental do planejamento geral, e suscitarem a recente Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) concebida no âmbito da Casa Civil, já se evidenciou no critério do achado 1 na matriz de achados (fl. 106) que as expectativas dos agentes, inclusive do próprio MMA, e no art. 6-B do Decreto 4297/2002 e sua aplicação nos estados não se restringem à planejamento ambiental da forma que suscitam os comentários.

Também já se evidenciaram nesse relatório e nos Painéis de Referência diversas manifestações defendendo a tese de que não há como segregar os problemas ecológicos dos problemas econômicos, tanto é que a terminologia adotada é Zoneamento Ecológico-Econômico.

Dessa forma, ainda que admitida a diferenciação entre planejamento ambiental e geral, o que a auditoria percebe é que o ZEE não deixa de ser um instrumento de planejamento aplicável em diversas políticas que, atualmente, no Governo Federal, possui impacto significativo apenas nas políticas ambientais, estanke dos demais setores, e essa é a preocupação da equipe.

Assim, independente da qualificação que se atribua ao ZEE, a pretensão deste trabalho é contribuir justamente para que o ZEE seja potencialmente eficaz, inserido nas atividades dos Ministérios, nos termos já corroborados pelo próprio MMA e, por meio da regulamentação para reconhecimento dos ZEEs estaduais no planejamento da União, nas atividades do Poder Executivo estadual também, que vem ocorrendo em diversos estados, com destaque para a Secretaria de Planejamento no Estado de Mato Grosso para planejamento orçamentário, ainda incipiente nas demais secretarias daquele Estado, e no Acre, de forma mais integrada ao planejamento do estado, em todo o Poder Executivo local, conforme evidenciado pela equipe, inclusive com sistema de monitoramento por zona de intervenção.

Nessa linha, o MPOG é um Ministério neutro, cuja atividade fim não possui afinidade direta com setores da sociedade, diverso do que ocorre com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que naturalmente possuem o papel de concentrar esforços em sua clientela, que necessita espaço para desenvolver a maioria das atividades do setor primário nacional, ou como Minas e Energia (MME), Transportes (MT) e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) cujas atividades se voltam em infra-estruturar o espaço para desenvolvimento, e como o MMA que, naturalmente, volta seus esforços para manutenção dos ecossistemas, assim como a corrente ambientalista, e esses esforços podem se opor, e por vezes se opõe, às atividades dos demais ministérios.

Ademais, por concordar com o comentário do MMA acerca de que "a atuação do MPOG ser pautada em grandes diretrizes nacionais de ação. Sua tradição e expertise residem na definição de diretrizes gerais para o planejamento e para instalação da logística nacional, o que contrasta com a necessidade de se considerar as diferenciações regionais e intra-regionais e com a experiência acumulada pelo MMA mediante a implementação do ZEE" (fl. 128, §5) é que se entende mais adequado que o MPOG articule o processo de ZEE com o subsídio técnico preponderante do MMA e naturalmente dos colaboradores ora a frente do processo de coordenação do zoneamento que vêm desempenhando um excelente trabalho técnico.

Ou seja, o MPOG é o órgão cuja rotina envolve negociar com os demais ministérios e consolidar suas ações, o que não está afeto ao MMA, considerando inclusive como enforcement de articulação e de implementação do ZEE na rotina de planejamento do Poder Executivo Federal que os orçamentos setoriais encaminhados ao MPOG para formulação do orçamento anual possuam critérios

geográficos de execução, ao menos nas áreas rurais, cuja avaliação em relação ao planejado possa ser realizada por zona de intervenção, nos termos do achado 3.

De outra parte, o MMA concebeu o ZEE, entende os aspectos ecossistêmicos e possui a rotina de consolidar informações geográficas dispersas nos estados e na União em virtude do próprio processo de zoneamento.

Essa é a estrutura que vem sendo adotada nos estados já relatados como benchmarkings, em que o órgão de planejamento ou estratégico conduz o processo, com suporte técnico e coordenação compartilhada do órgão ambiental, não havendo essa percepção de que o ZEE não serve de instrumento ao planejamento geral, relembre-se o caso de Mato Grosso, que caminha para tornar o PPA regionalizado por zona de intervenção (as metas de certos programas já são por zona) e do Acre, onde a equipe pode constatar a plena aplicação do ZEE para planejamento.

Ademais, o MMA aponta que a "transferência da gestão do ZEE para outro ministério pode provocar um retrocesso desse processo que reconhecidamente tem avançado nos últimos anos, justamente por representar um esforço de mobilização, negociação e cooperação entre a União e os estados, com forte interlocução com os agentes privados da região"

Entende-se que, da forma que a migração está proposta, não há prejuízo ao processo, visto que o MPOG faz parte da CCZEE, que delibera por voto, e que se propõe a manutenção das pessoas a frente do processo, seja por sua cessão ao MPOG ou por apoio via coordenação técnica no próprio MMA. A forma de manutenção das pessoas depende do Poder Executivo.

Quanto situação de cooperação com os estados, entende-se contraditório aos relatos que embasam o achado 8, embora haja recentes avanços. Inobstante, da forma proposta pelo relatório, também não se vê prejuízo na interlocução com os estados, ao contrário, as entrevistas em Minas Gerais, por exemplo, revelam que poderia haver um interesse muito maior, inclusive dos estados não amazônicos, em interagir com o MPOG.

Ainda, a auditoria não pode evidenciar forte interlocução com agentes privados comentada pelo MMA, a CCZEE, diferente das comissões estaduais, está muito distante desses agentes, do contrário, a própria Reunião Ordinária realizada em 19/05/2009 revela consenso dos integrantes da CCZEE no sentido de que a mesma ainda não possui direcionamento estratégico para iniciar o diálogo com a sociedade civil (anexo 4, fls. 90/92).

Em contrapartida, é louvável o esforço que o MMA vem alocando na formulação de pactos setoriais, planos de desenvolvimento regionais, sobretudo BR 163 e Xingu, no próprio ZEE e a tentativa de inserir a avaliação estratégica ambiental no Ciclo do PPA (comentários, fl. 126).

Mas infelizmente são conquistas contextuais do Governo, não necessariamente a serem seguidas na elaboração e execução dos orçamentos que suportariam essas ações, cujo monitoramento dos resultados pelos órgãos de controle é comprometido por se tratarem de pactos e não de estruturas

permanentes (de Estado), regidas normativamente, como as que se propõem neste relatório, ou seja, volta-se ao problema da fragilidade na eficácia dessa forma de atuação pela ausência de obrigação dos agentes.

Quanto à possível implementação da PNOT, há que se considerar que diretrizes para políticas públicas territoriais fazem parte do prognóstico dos ZEEs estaduais, e, por simetria, deverão fazer parte do ZEE Nacional.

Portanto, entende-se que atualmente o ZEE se constitui factível, aplicável como critério para formulação de políticas, e de efeitos concretos em alguns estados, devendo sua implementação no Governo Federal ser harmônica com as ações que possam advir da PNOT, sendo esta a política e o ZEE instrumento de planejamento da política, haja vista preservar o artigo 6º-B do Decreto 4297/2002.

Deste feito, independente da possibilidade de futura implementação da PNOT, o prognóstico do ZEE permanece em risco no Governo Federal se não houver um enforcement de todo o Poder Executivo.

Dessa forma, entende-se que o MMA não traz razões aceitáveis para que o ZEE não seja instrumento de planejamento estatal em sentido amplo e se contradiz nesse momento com sua percepção de ZEE observada ao longo da auditoria (v. exemplo entrevista Roberto Vizentin, anexo 1, fl. 49).

Contudo acrescenta-se nas recomendações ao Poder Executivo 7.1.1 e 7.1.2 e ao Congresso Nacional 7.2.2, expressamente, que haverá suporte técnico do MMA, independente se a recomendação 7.1.2 ao Poder Executivo for adotada em conjunto, que trata da migração apenas institucional do programa, mantendo a atual coordenação geral como suporte ou coordenação técnica, mas não política.

Também por esse entendimento, coerente com o modelo adotado nos estados já relatados como benchmarkings, em que o órgão de planejamento ou estratégico conduz o processo com suporte técnico e coordenação compartilhada do órgão ambiental, vislumbra-se que a proposta do MMA de se recomendar a inserção do Ministério da Integração Nacional no mesmo patamar do MPOG e da Casa Civil no processo não é coerente frente ao acima exposto.

Fecha-se essa análise ressaltando que, enquanto nos estados do Acre e do Mato Grosso, por exemplo, o papel do ZEE para Planejamento está bem definido, ainda que com seus problemas, no Governo Federal a situação é de indefinição, como evidência, embora o MMA ora comente que o ZEE não é instrumento de planejamento em sentido amplo, não é a impressão que o Governo Federal busca passar aos demais stakeholders, ao menos pelo conteúdo do Decreto 4297/2002 e pelo que foi observado ao longo da auditoria e nas entrevistas autuadas nos anexos 1 e 4.

Outro caso emblemático é o do Estado de Minas Gerais, já relatado no achado 2, que é bem claro ao afirmar que seu objetivo não é consolidar o planejamento, apenas é um diagnóstico para

que o tomador de decisão planeje, tanto é que não atende o Decreto 4297/2002, e quanto à atividade de licenciamento, o ZEE/MG busca ser "uma regra clara para que os empreendedores saibam de antemão as peculiaridades e as exigências ambientais para que se instalem em um determinado local".

Assim, entende-se que a migração de coordenação proposta não é fator impeditivo do sucesso do ZEE, até porque o esforço de sua equipe de coordenação pode suplantar as dificuldades existentes. Ademais, o risco de não eficácia do ZEE se reduz por aumentar o diálogo das diversas políticas de governo (matéria mais afeta ao MPOG), inobstante a preservação do ZEE como importante instrumento de política ambiental (caracterizada pela presença do MMA como principal ator técnico de suporte a mesmo).

Achado 2. Recomendações 7.1.4, 7.1.5 e 7.1.6 ao Poder Executivo (7.2.4, 7.2.5 e 7.2.6 para Congresso Nacional): Regulamentação da aplicação do ZEE à atividade de licenciamento ambiental.

Quanto a essas recomendações, o MMA entende que a aplicação do ZEE como critério de licenciamento é limitada e, numa aparente contradição aos comentários supra, o MMA esclarece que o ZEE é um instrumento de planejamento amplo (fl. 129).

Entre as limitações, são suscitadas as questões da escala, alertando que mesmo nos ZEEs mais aproximados, haveria problemas na avaliação de empreendimentos urbanos (fl. 130).

Os comentários do MMA não versam sobre os estudos de caso que evidenciam que no Mato Grosso, na prática, o ZEE é aplicável como critério objetivo de licenciamento e esses critérios estão dispersos no prognóstico, causando grande parte dos conflitos nas audiências públicas do Estado e, ainda, que em Minas Gerais o ZEE também é critério objetivo em um modelo mais elaborado de aplicação à atividade de licenciamento.

Entretanto, na linha do que comenta o MMA, entende-se que para certos casos é imprescindível o EIA/RIMA e que nas áreas urbanas o ZEE não teria condições de servir como critério de licenciamento.

Contudo, o problema da atividade de licenciamento tratado neste trabalho, e que talvez não tenha ficado claro na recomendação, versa sobre as atividades em áreas rurais, e consiste basicamente no que o ZEE mineiro busca mitigar, que é a ausência de um instrumento que permita ao empreendedor em área rural saber o que ele necessita para aprovar seu projeto ante o órgão ambiental e que a avaliação de caso para caso seja o menos subjetiva possível.

Justamente o "licenciamento de atividades rurais" que o MMA esclarece "que se trata na realidade de um cadastramento ambiental de propriedades rurais onde são georreferenciadas as APPs e Reservas Legais, não se tratando, portanto, de licenciamento no senso estrito como previsto na Lei 6938/81 e nos conceitos e premissas do próprio licenciamento ambiental.", que no estado de Mato

Grosso, por exemplo, consiste na licença ambiental única (v. anexo 4, fls. 13/24), e que foi estudo de caso, é objeto da recomendação.

Nesse ponto, o MMA contribui para a percepção de que, inobstante institucionalmente aborde a aplicação do ZEE como parte do cotidiano de planejamento, aplicação e formulação de políticas, como se depreende do Dec. 4297/2002, sua visão sobre o instrumento não considera questões práticas. Ainda que o objeto de recomendação não se trate de "licenciamento no senso estrito" na visão do MMA, de fato essa atividade se constitui no maior volume de trabalho da área de licenciamento rural, sobretudo de um órgão ambiental amazônico.

Ou seja, é sobre esse tipo de licenciamento pleiteado, seja agricultura, pecuária, manejo, garimpo, que recai a espacialização das indicações e diretrizes das zonas de intervenção dos ZEEs amazônicos que passarão a fazer parte da avaliação do analista ambiental (v. anexo 4, fls. 13/24).

E evidenciou-se neste relatório que a ausência de segregação do que será considerado na avaliação ambiental das matérias afetas a elaboração de políticas e incentivos de atividades é o que causa confusão conceitual dos órgãos ambientais e o receio dos produtores rurais com a implementação do ZEE. Essa é a origem da recomendação.

Há que se recordar que a regulamentação proposta é nacional, ou seja, atinge os ZEEs de todos os entes federativos que integram o ZEE do território nacional, até ZEEs municipais que venham a ser reconhecidos pela União.

Deste feito, mesmo na escala 1:250.000, as indicações do ZEE em termos de atividades econômicas a serem incentivadas e diretrizes para políticas públicas, sendo estas questões de Estado, já impactam na avaliação ambiental como se fossem critérios de licenciamento, o que não é razoável pelos motivos já discorridos no achado 2.

Nessa esteira é que se recomenda um teste piloto no ZSEE/MT que já possui os critérios de forma difusa no seu prognóstico, carecendo apenas de segregação das demais matérias.

Assim, considera-se que para áreas onde a diversidade de atividades é tal que o ZEE não poderia ser utilizado como critério licenciamento, como áreas urbanas, o próprio prognóstico pode contemplar que nessas áreas qualquer atividade será examinada nos termos da lei vigente, sem critério específico até que o ZEE se aproxime em termos de escala.

Quanto à necessidade de EIA/RIMA, a recomendação legislativa é clara no sentido de que as atividades indicadas na zona de intervenção podem ser objeto de licenciamento simplificado, mas não que devam ser.

Achado 4. Recomendação 7.1.13, e determinação 7.3.1, ZEE de Unidades de Conservação (UCs) classificadas na categoria Área de Proteção Ambiental (APA)

Como questão de suma importância, os comentários do MMA sobre a relação do ZEE com unidades de conservação (UCs) e terras indígenas (TIs) foram discorridos no mesmo patamar,

tanto é que equivocam-se ao afirmar que o TCU propõe "utilizar para essas áreas o prognóstico presente no ZEE das zonas que circunscvem as UCs" para embasar parte de suas argumentações (fl. 131).

Em nenhum ponto do relatório se suscita essa possibilidade. Entende-se que o MMA interpretou de forma ampla o teor da recomendação 7.1.13, que trata de sugestão à própria CCZEE, expressamente limitada aos casos de TIs com dimensões menores, como as citadas nos §§ 4.5.29/4.5.31, cuja porção territorial é circunscrita por uma zona de intervenção, de que o processo de ZEE viabilize consulta às comunidades indígenas sobre sua vontade de que o interior do território assuma o prognóstico da zona para produção, manifestações dos indígenas nesse viés são apresentadas nos §§ 4.5.11/4.5.13, sem nenhuma relação com UCs.

Da mesma forma, o MMA comenta que o ZEE não pode substituir o plano de manejo das UCs.

Contudo, a relação de ZEE e plano de manejo suscitada na auditoria não é de substituição. O § 4.4.11 esclarece que o ZEE é um estudo prévio e condicionante do plano de manejo.

Tanto que a proposta é de determinação, tendo em vista situações fáticas expressas no Decreto 4297/2002 a serem consideradas no ZEE, aplicáveis às Unidades de Conservação, e que independem da implementação do Plano de Manejo (v. § 4.4.12), destaca-se "o diagnóstico das zonas de intervenção pelos ZEEs estaduais contenha as incompatibilidades legais, definidas pela situação das áreas legalmente protegidas e o tipo de ocupação que elas vêm sofrendo."

Ademais a determinação para ZEE de UC"s volta-se apenas para a categoria APA, haja vista que o Decreto 4297/2002 trata do território nacional, sem exceções, e, nessa linha, conforme exposto, determina o diagnóstico de áreas legalmente protegidas para efeitos de mensurar incompatibilidades de forma de ocupação com a finalidade da área, e, ainda, que a definição do art. 15 da lei do SNUC não confere a APA uma destinação de uso do solo como para as demais categorias (§§ 4.4.25/4.4.29).

O MMA também comenta que "é inconcebível o emprego do ZEE para a alteração da categoria de uma determinada unidade de conservação. Para além do fato de a Lei do SNUC permitir somente a transformação de unidades de conservação de uso sustentável em unidades do grupo de proteção integral, e não o contrário, cabe, na verdade, aos planos de manejo subsidiarem decisões relacionadas à desafetação, redução ou ampliação dos limites dessas áreas".

Embora o MMA esteja correto quando afirma que o ZEE não se presta a alteração da categoria de determinada unidade de conservação, já definida por lei.

Contudo, o Ministério não contempla Unidades cujo diagnóstico da forma de ocupação consolidada e da natureza dos potenciais ou até a estratégia econômica não condizem com sua categoria ou com sua própria manutenção.

Esse é o caso das unidades de conservação que não possuem regularização fundiária visto que em seu interior há produção econômica consolidada antes de sua instituição e que o Estado não licencia essas atividades por não condizerem com a finalidade das áreas, mas também não tem capacidade para indenizar esses produtores para que as desocupem, descumprindo o art. 42 da Lei do SNUC (v. anexo 4. fls. 93/97).

Ou seja, concorda-se com o MMA em não se admitir que o ZEE, por si, venha a modificar a natureza de áreas protegida, mas vislumbra-se que para atender o art. 13, VII do Dec. 4297/2002, suas informações devem ser úteis inclusive para alterações legislativas quanto a essas áreas, seja para reforço das condições de uso, procedendo às indenizações para desocupação da área, ou flexibilização das condições de uso, formulando políticas de fomento e de readequação da produção no interior dessas áreas.

Nessa linha já foi suscitado nesse relatório (§ 4.4.44) que a decisão de estabelecer a exploração ou não de potenciais, ainda que no interior de áreas legalmente protegidas no âmbito federal, e no subsolo em âmbito nacional, é decisão política, afeta ao Legislativo, não cabendo ao Poder Executivo esse papel, de forma que à sociedade não devem ser ocultadas informações sobre seu território, seja via diagnóstico do ZEE ou por outro instrumento.

Assim, entende-se esses aspectos como independentes da implementação de planos de manejo.

Quanto à questão da escala, valem as observações do § 4.4.40, ante a norma que prevê o ZEE de todo o território nacional e o diagnóstico dessas áreas para efeitos de aferir incompatibilidades, as dificuldades técnicas não eximem esta Corte de determinar o seu cumprimento, contudo, também não impede recomendações para que a norma se adéqüe a essas dificuldades.

Dessa forma, entende-se pela manutenção das propostas de encaminhamento que intitulam esse tópico, inserindo sob o número 7.3.2 determinação no sentido de que a CCZEE abstenha-se de reconhecer ZEEs de outros entes federativos cujo diagnóstico não contenha o exame das incompatibilidades de ocupação de todas as categorias de UC do respectivo ente, nos termos do art. 13º, VII do Decreto 4297/2002.

Achado 5. Recomendações 7.1.13, 7.1.14 e Determinação 7.3.3, ZEE de Terras Indígenas (TIs)

Quanto a essas áreas o MMA suscita o art. 9º do Decreto 1141/2004 que dispõe de diversas ações de proteção ambiental das áreas indígenas e seu entorno (fl. 132).

Nessa linha, o relatório já contemplou jurisprudência desta Corte (Ac. 560/07-Plenário) e o tratado da OIT no sentido de que cumpre aos indígenas decidir pela forma de exploração de suas áreas em consoante a legislação ambiental, inclusive pleiteando licenciamento ao órgão estadual e, portanto, não sendo as terras indígenas necessariamente destinadas à conservação ambiental:

"1.3. determinar ao IBAMA que:

1.3.2. se abstenha de proceder ao licenciamento e à fiscalização de obras e atividades desenvolvidas:

1.3.2.1. no entorno de áreas indígenas que não sejam superpostas a unidades de conservação, como se tais áreas fossem zona de amortecimento de unidade de conservação (isto é, evite licenciar e fiscalizar nessas áreas com os critérios aplicáveis a zonas de amortecimento de unidades de conservação), por falta de amparo legal;

1.3.2.2. no interior de áreas indígenas de forma principal (e não de forma supletiva) quando tais obras e atividades não impliquem significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, uma vez que tal licenciamento e fiscalização refogem à competência legalmente estabelecida para o IBAMA (Lei nº 6.938/1991, art. 10, § 4º);

1.8. determinar à FUNAI e ao IBAMA que:

1.8.1. se abstenham de obstaculizar projetos de manejo florestal propostos por comunidades indígenas sob o pretexto de se encontrar em curso projeto- piloto nessa área ou de que o projeto pode trazer prejuízos culturais para tais comunidades, uma vez que a decisão acerca da conveniência/inconveniência da proposta cabe à comunidade indígena e não aos órgãos ambiental e indigenista;"

Dessa forma, reiterando o já exposto no relatório, entende-se que o prognóstico do ZEE deve considerar as manifestações das comunidades no sentido de se inserir na sociedade civil organizada por ajuizarem que a produção artesanal e a caça e pesca não é o meio de vida adequado, ou mesmo de se isolar, de forma que o sentido da manifestação orientará o tipo de política e as indicações para o interior dessas áreas, inclusive fomento à produção se for o caso.

Ademais, frente à recente jurisprudência do STF acerca de que o usufruto dos índios não é óbice para atuação estatal nessas terras, inclusive para expansão da malha viária, exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e outras ações citadas na Decisão (§ 4.5.20) e que aquela Corte determina a implementação dessas

políticas independente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI entende-se que não há óbice para que a fase de diagnóstico do ZEE no interior dessas regiões deve ser feita independente dessas manifestações, ao contrário do que comenta o MMA (fl. 132, final).

Quanto à relação de substituição do ZEE pelas experiências de etnozoneamento suscitada pelo MMA (fl. 132), entende-se que este último não é adequado para avaliações das políticas suscitadas na Decisão do STF, que não necessariamente são de interesse dos indígenas e sim de interesse estatal e da política de defesa nacional.

Ainda, o MMA comenta que é equivocada a afirmação de que "as normas legais não suscitam destinação de uso do solo ou de gestão para as TIs, mas apenas uma forma especial de posse, pelos indígenas, e de propriedade, pela União".

Na realidade, o preceito é constitucional (art. 231) e entende-se que a interpretação do MMA não descola terra indígena de sua destinação para conservação, o que não necessariamente ocorre, visto que a comunidade, de acordo com a jurisprudência acima suscitada, possui direito de conduzir atividades econômicas na área mediante licenciamento, que é o instrumento de regulação do uso dos recursos naturais de acordo com os limites da legislação ambiental.

#### Fechamento sobre os comentários

Os comentários enviados pelo MMA evidenciam a preocupação que ensejou a proposta da presente auditoria, na medida em que há um receio quanto a todas as utilidades do ZEE suscitadas (e para onde se direcionam as recomendações legislativas), inobstante que os estados demonstram relativo sucesso na sua aplicação em suas rotinas de trabalho, inclusive para planejamento orçamentário e licenciamento, prevendo em sua regulamentação essa utilização.

Quanto às áreas institucionais (TI e UC), entende-se que o ZEE é o produto que deve demonstrar as incompatibilidades das atividades no interior dessas áreas a fim de delinear políticas de incentivo ou desincentivo da forma de ocupação considerando, inclusive, a hipótese de indenizações ou pagamento por serviços ambientais, inclusive para os indígenas na linha das manifestações nos §§ 4.5.11/4.5.13.

#### 6. Conclusão

6.1. A sistematização do ZEE como instrumento de planejamento estatal apresenta um grande potencial para formulação, articulação e monitoramento das políticas públicas dos diversos entes federativos.

6.2. O contato com a CCZEE e com as coordenações estaduais do ZEE deixa notório o compromisso desses servidores com sua missão, empenhando o esforço em discutir as principais alternativas e a enfrentar os problemas.

6.3. Entretanto, na medida que o ZEE represente esse grande potencial, fatores como falta de orientação estratégica, ausência de critérios claros na atividade de licenciamento, regulamentação incipiente, problemas de articulação institucional e a idéia de que as políticas de repressão ao setor privado apresentam resultados melhores que políticas voltadas para orientação espacial das atividades contribuem para a incerteza quanto à capacidade de o ZEE se materializar-se como orientador do planejamento, sobretudo no âmbito do Governo Federal.

Ainda, como evidenciado nos comentários do MMA e, sobretudo no Painel de Referência da Matriz de achados, nota-se que na União, ao contrário do que se percebe nos estados, há dificuldade de abordar o ZEE do ponto de vista prático nas rotinas do setor público federal, o direcionamento para

que o ZEE seja útil aos demais ministérios, e se constitua em critério para as atividades estatais, parece ofuscado por discussões políticas sobre se é instrumento da política do meio ambiente ou do planejamento geral, qual seu papel e outras questões abstratas.

Muito se deve à ausência de clareza na regulamentação e na definição fática, e não apenas formal, das finalidades do ZEE na União, esses fatores põem em risco não só o prognóstico que venha a ser adotado pela União, mas de todos os entes federativos que formulem seus ZEEs na expectativa de que a União atenda o art. 6-B do Decreto 4297/2002 e, ainda, enseja que estados cuja questão ambiental não é tão visada quanto no norte e centro-oeste do país não encaminhem seus projetos.

É com a finalidade de contribuir para a minimização desses fatores, é que o Tribunal apresenta as seguintes propostas de encaminhamento.

Para situações que divergem de normas vigentes, em especial o Decreto 4297/2002, que vincula apenas o Poder Executivo Federal, e, para os estados, apenas tem o efeito de impor condições para que seus ZEEs possam ser reconhecidos pela União, as propostas consistem em determinações.

Contudo, esse contexto não impede recomendações para alterações normativas e para viabilizar o cumprimento das propostas de determinações que a Corte vier a acatar.

#### Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, elevam-se os autos à consideração superior, opinando pela seguinte proposta de encaminhamento:

#### Recomendações ao Poder Executivo Federal

Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei que re-equilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente.

Nessa lei, a exemplo da experiência dos estados, conferir ao MPOG estrutura para exercer o papel diferenciado de coordenação geral desse processo, com suporte técnico ou coordenação técnica do MMA, independente da adoção da recomendação abaixo.

Para efeitos do § 7.1.2, recomendar que a migração da coordenação do ZEE seja apenas institucional e não de pessoas, reconhecendo que é natural ao MPOG o papel de planejamento e de articulação de políticas federais, a fim de preservar o trabalho dos atuais agentes a frente da coordenação no MMA, uma vez que é notório o conhecimento, o compromisso com a competência e o seu esforço na coordenação do ZEE.

Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei disciplinando a disposição do prognóstico dos ZEEs dos entes federativos, sem prejuízo da readequação dos produtos dos ZEEs já realizados nos estados, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, de forma que os

prognósticos sejam estruturados com os seguintes atributos para cada zona, definindo na norma o significado e a quem se destina cada atributo, conjugada com a regra de transição constante do § 7.1.5.:

Indicações: atividades econômicas a serem fomentadas pelo estado, cujo processo de licenciamento ambiental poderá ser simplificado, ou, ainda, recomendação para zona de proteção com as atividades pertinentes. A indicação, por si, não vincula o particular, mas vincula o estado e, portanto, a formulação de diretrizes para políticas públicas.

Critérios de licenciamento ambiental criados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, instituídas a partir do ZEE. Critérios de licenciamento ambiental já existentes e espacializados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, oriundas de dispositivo em norma específica.

Diretrizes: Premissas para formulação de políticas públicas (vincula o Estado, inclusive como critério para planejamento e execução orçamentária de ações espacializáveis) de incentivo às indicações e apropriadas para adequar a situação do diagnóstico ao cenário desejado, como linhas de fomento bancário a regularização e à produção, incentivos a proteção ambiental, estabelecimento de infra-estrutura apropriada, assistência técnica e extensão rural voltada às atividades indicadas e ainda políticas de realocação de atividades conduzidas em área inadequada, nos termos do Decreto 4297/2002, atentando, nesses casos, para as hipóteses em que haverá a obrigação de o Estado indenizar o particular.

Para efeitos de adoção da recomendação § 7.1.4, que o projeto de lei para regulamentação do ZEE preveja, como regra de transição para readequação dos produtos estaduais ao modelo supra, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, que a legislação estadual que sustenta o respectivo ZEE possua capítulo interpretativo dos atributos do prognóstico, esclarecendo a quem vincula e a que se destina cada um desses atributos.

Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei estabelecendo regras de interpretação das indicações, diretrizes e dos critérios de licenciamento.

Recomendar à CCZEE realização de teste piloto no prognóstico do ZSEE/MT em conjunto com a Coordenação do Estado de Mato Grosso para a adoção dessa recomendação, a fim de instituir uma configuração referencial para processo de uniformização entre os produtos dos ZEEs.

Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE, e das condições para reconhecimento dos zoneamentos dos demais entes federativos no ZEE do Território Nacional, por meio de lei disciplinando sua revisão

por matéria de prognóstico, ou seja, indicações, diretrizes e condições para licenciamento, sugerindo a instituição nessa lei de um Conselho de Políticas Públicas, com representações do Poder Executivo e da sociedade, com prerrogativas para propor ao Legislativo alteração das matérias pertinentes a indicação de atividades econômicas e diretrizes para formulação de políticas públicas e, ainda, que a proposta ao Legislativo de revisão das condições para licenciamento ensejadas pelo ZEE e indicações de áreas para proteção seja de competência dos Conselhos de Meio-Ambiente dos entes federativos, aplicável em seus respectivos zoneamentos.

Em conjugação com a recomendação supra, recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE, e das condições para reconhecimento dos demais entes federativos no ZEE do Território Nacional, por meio de lei disciplinando um período máximo de ciclos de revisão, de acordo com as matérias que compõem o ZEE, sem prejuízo de permitir a revisão, a qualquer tempo, pelas comissões mencionadas.

Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei que autorize, expressamente, e também condicione e discipline a atuação direta dos demais entes federativos em áreas institucionais da União, inclusive por meio de convênio, para efeitos de conduzir o processo de ZEE nessas áreas, caso a União não faça diretamente, observando a necessidade permanente dessa atuação para efeitos de revisão e aproximação do ZEE.

Recomendar à CCZEE que viabilize a instituição de comissão formada por representantes das coordenações estaduais de zoneamento para harmonização dos ZEEs de áreas com influência de estados diversos.

Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei disciplinando a forma de acompanhamento pela CCZEE da elaboração e revisão dos ZEEs dos demais entes federativos, para efeito de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, de forma que esses entes submetam seus zoneamentos por etapas do processo, sugerindo ilustrativamente:

1. Validação do diagnóstico pelo Consórcio ZEE Brasil, a fim de homologar os estudos realizados para inserção no INDE;
2. Validação dos cenários alternativos pela CCZEE;
3. Validação do prognóstico pela CCZEE;
4. Apreciação do produto pronto, consolidado com as manifestações em audiência pública, e do respectivo projeto de lei para submissão à Assembléia Estadual.

A fim de viabilizar o cumprimento das determinações 7.3.1, 7.3.2 e 7.3.3 recomendar à CCZEE que estabeleça cronograma junto ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) quanto às Unidades de Conservação e junto à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) quanto às Terras

Indígenas para que essas áreas sejam incluídas no planejamento territorial, permitindo que tanto a União quanto os estados e municípios possam formular políticas para atender as necessidades dessas áreas, desde que consistentes com as políticas estabelecidas no ZEE, viabilizando a inserção de dados secundários sobre a situação dessas unidades por órgãos de atenção básica, fomento, segurança e pesquisa, como o Estudo Geológico Básico da CPRM, considerando a operacionalização da Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, o que possibilita sua inclusão no produto do ZEE.

A fim de viabilizar o cumprimento da determinação 7.3.3, recomenda-se consulta às comunidades indígenas que ocupem terras cuja área é integralmente circunscrita a uma zona de intervenção para que a área assuma ou não o prognóstico da respectiva zona.

#### Recomendações ao Congresso Nacional

Nos termos do art. 48, II, CF, recomendar ao Congresso Nacional a elaboração de lei complementar disciplinando a integração do zoneamento no ciclo orçamentário (com base na competência da União para legislar sobre normas gerais de orçamento, CF, Art 24, II, e § 1º c/c art. 165, § 9, I).

Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE por meio de lei que reequilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente.

Nessa lei, a exemplo da experiência dos estados, conferir ao MPOG estrutura para exercer o papel diferenciado de coordenação geral desse processo, com suporte técnico ou coordenação técnica do MMA, independente da adoção da recomendação sob o § 7.1.3.

Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE por meio de lei disciplinando a disposição do prognóstico dos ZEEs dos entes federativos, sem prejuízo da readequação dos produtos dos ZEEs já realizados nos estados, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, para que os prognósticos sejam estruturados com os seguintes atributos para cada zona, definindo na norma o significado e a quem se destina cada atributo, conjugada com a regra de transição constante do § 7.2.5.:

Indicações: atividades econômicas a serem fomentadas pelo estado, cujo processo de licenciamento ambiental poderá ser simplificado, ou, ainda, recomendação para zona de proteção com as atividades pertinentes. A indicação, por si, não vincula o particular, mas vincula o estado e, portanto, a formulação de diretrizes para políticas públicas.

Critérios de licenciamento ambiental criados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, instituídas a partir do ZEE.

Critérios de licenciamento ambiental já existentes e especializados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das

atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, oriundas de dispositivo em norma específica. Diretrizes: Premissas para formulação de políticas públicas (vincula o Estado, inclusive como critério para planejamento e execução orçamentária de ações espacializáveis) de incentivo às indicações e apropriadas para adequar a situação do diagnóstico ao cenário desejado, como linhas de fomento bancário a regularização e à produção, incentivos a proteção ambiental, estabelecimento de infra-estrutura apropriada, assistência técnica e extensão rural voltada às atividades indicadas e ainda políticas de realocação de atividades conduzidas em área inadequada, nos termos do Decreto 4297/2002, atentando, nesses casos, para as hipóteses em que haverá a obrigação de o Estado indenizar o particular.

Para efeitos de adoção da recomendação § 7.2.4, que o projeto de lei para regulamentação do ZEE preveja, como regra de transição para readequação dos produtos dos demais entes federativos ao modelo supra, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, que as legislações que sustentam o respectivo ZEE possuam capítulo interpretativo dos atributos do prognóstico, esclarecendo a quem vincula e a que se destina cada um desses atributos.

Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE por meio de lei estabelecendo regras de interpretação das indicações, diretrizes e dos critérios de licenciamento.

Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE, e das condições para reconhecimento dos ZEEs dos demais entes federativos no ZEE do Território Nacional, por meio de lei disciplinando sua revisão por matéria de prognóstico, ou seja, indicações, diretrizes e condições para licenciamento, sugerindo a instituição nessa lei de um Conselho de Políticas Públicas, com representações do Poder Executivo e da sociedade, com prerrogativas para propor ao Legislativo alteração das matérias pertinentes a indicação de atividades econômicas e diretrizes para formulação de políticas públicas e, ainda, que a proposta ao Legislativo de revisão das condições para licenciamento ensejadas pelo ZEE e indicações de áreas para proteção seja de competência dos Conselhos de Meio-Ambiente dos entes federativos, aplicável em seus respectivos zoneamentos.

Em conjugação com a recomendação supra, recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE, e das condições para reconhecimento dos ZEEs dos demais entes federativos no ZEE do Território Nacional, por meio de lei disciplinando um período máximo de ciclos de revisão, de acordo com as matérias que compõem o ZEE, sem prejuízo de permitir a revisão, a qualquer tempo, pelas comissões mencionadas.

Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE por meio de lei que autorize expressamente, e também condicione e discipline a atuação direta dos demais entes federativos em áreas institucionais da União, inclusive por meio de convênio, para efeitos de conduzir o processo de ZEE nessas áreas, caso a União não faça diretamente, observando a necessidade permanente dessa atuação para efeitos de revisão e aproximação do ZEE.

Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE por meio de lei disciplinando a forma de acompanhamento pela União, por meio da CCZEE, da elaboração e revisão dos ZEEs dos demais entes federativos, para efeito de reconhecimento dos mesmos no ZEE do Território Nacional, de forma que esses entes submetam seus zoneamentos por etapas do processo, sugerindo ilustrativamente:

1. Validação do diagnóstico pelo Consórcio ZEE Brasil, a fim de homologar os estudos realizados para inserção no INDE;
2. Validação dos cenários alternativos pela CCZEE;
3. Validação do prognóstico pela CCZEE;
4. Apreciação do produto pronto, consolidado com as manifestações em audiência pública, e do respectivo projeto de lei para submissão à Assembléia Estadual.

#### Determinações

Determinar à CCZEE que envide esforços para incluir no ZEE do Território Nacional as Unidades de Conservação classificadas na categoria Área de Proteção Ambiental (APA), ante a ausência de destinação específica de uso do solo das APAs pela Lei do SNUC, 9985/2000 e art. 13º, VII, Decreto 4297/2002.

Determinar à CCZEE que se abstenha de reconhecer ZEE de ente federativo que não atenda o art. 13, VII, do Decreto 4297/2002.

Para cumprimento do Tratado OIT 169 (Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004) e do art. 13º, VII, Decreto 4297/2002, determinar à CCZEE que envide esforços para que o diagnóstico das zonas de intervenção que circunscrevam porções ou a totalidade de Terras Indígenas não discrimine essas áreas, de forma que a fase de estudos amostrais que venha a ensejar coleta em campo nas TIs seja feita independente de consulta às comunidades, uma vez que usufruto dos índios não impede a atuação estatal nessas terras (Decisão Tribunal Pleno STF, 19/03/2009), e que a definição de políticas públicas para prognóstico dependa da manifestação das comunidades afetadas nos termos da Convenção 169 - OIT c/c jurisprudência do TCU (Ac. 560/2007, TCU), uma vez que terra indígena não é destinação de uso do solo, mas forma especial de posse (índigenas) e propriedade (União) e que, quanto a indicações de atividades, as mesmas são vinculantes apenas para o setor público (CF, art. 174)."

11. O Titular da Secex/MT, unidade técnica que coordenou os trabalhos, no despacho às folhas 554, manifestou-se a respeito dos pontos essenciais levantados pela auditoria e dos seus efeitos, e propôs, adicionalmente, a publicação dos resultados do trabalho pelo Tribunal.

12. Registro que o Ministério das Minas e Energia - MME, por meio de sua Representante na CCZEE, apresentou a Nota Técnica nº 018/2009 (fls. 556/562), na qual consignou comentários convergentes com as conclusões da equipe de auditores, notadamente em relação à deficiência

normativa do ZEE, seu caráter eminentemente voltado para as questões ambientais e a prevalência dos ZEEs estaduais em detrimento do federal.

É o relatório

## **Voto**

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE Federal e de alguns Estados pertencentes à Amazônia Legal, a fim de avaliar a eficácia da utilização do ZEE como instrumento nacional de planejamento e desenvolvimento territorial articulado da Região.

2. De início, destaco a importância do presente trabalho num momento em que se busca resgatar as estruturas e os mecanismos de planejamento estratégico do país, inibidas pela instabilidade econômica desencadeada no início dos anos 80. A fiscalização em questão, incluída entre os Temas de Maior Significância (TMS), soma-se a outras que materializam a preocupação do Controle Externo com os assuntos inerentes ao desenvolvimento sustentável brasileiro, a exemplo da auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a gestão institucional da Amazônia (Acórdão TCU nº 1.097/2008-Plenário).

3. Anoto que, segundo manifestação do Ministério do Meio Ambiente - MMA (fls. 123/133), a auditoria e seus resultados foram bem recebidos por esse ministério, que se frise detém atualmente a Coordenação da Comissão do Zoneamento Ecológico-Econômico - CCZEE. Na visão dos gestores do MMA, o trabalho do Tribunal, por si só, aumentou a visibilidade do ZEE e oportunizou realizar um levantamento das contribuições, dos limites e desafios que o ZEE deve enfrentar para alavancar a agenda de desenvolvimento do país. Não obstante aos pontos de convergência na compreensão dos achados da auditoria, há, entretanto, opiniões divergentes quanto às alternativas para o problema de auditoria, as quais foram objeto de análise e incorporadas no Relatório Final da equipe de auditores.

4. Do mesmo modo, registro que o Ministério das Minas e Energia - MME, por meio de sua Representante na CCZEE, também teceu elogios ao presente trabalho e opinou sobre o conteúdo do Relatório Preliminar da Auditoria Operacional, consignados na Nota Técnica nº 018/2009 (fls. 556/562), cujas conclusões alinham-se com as posições da equipe de auditores, notadamente em relação à deficiência normativa do ZEE, seu caráter eminentemente voltado para as questões ambientais e a prevalência dos ZEEs estaduais em detrimento do federal.

5. Como resultado dos exames a equipe de trabalho elencou nove principais achados de auditoria, que impactam na eficácia do ZEE como ferramenta de planejamento e articulação das políticas públicas nacionais, a seguir demonstrados:

5.1 O papel do ZEE como instrumento da política ambiental predomina sobre sua funcionalidade enquanto componente do planejamento estatal, sobretudo no âmbito da União;

5.2. A possibilidade de utilização de diretrizes e indicações de atividades como critério decisivo na concessão de licenciamento ambiental, e não apenas como qualificadores ou condicionadores desta análise;

5.3. Inexistência de previsão normativa de integração dos zoneamentos aos ciclos orçamentários;

5.4. Planejamento estatal para terras indígenas (TIs) se encontra dissociado do planejamento estatal expresso pelo ZEE;

5.5. Planejamento territorial das Unidades de Conservação (UCs) encontra-se dissociado do planejamento do restante do território;

5.6. O processo de zoneamento desconsidera a influência entre áreas interdependentes em estados diferentes;

5.7. Desarticulação na Comissão Coordenadora do Zoneamento (CCZEE);

5.8. A estrutura do processo deliberativo não permite uma apreciação adequada dos ZEEs estaduais pelos diversos membros da CCZEE; e

5.9. Ausência de definição legal do processo de revisão do ZEE.

6. Ressalto que a metodologia empregada na auditoria operacional permitiu, nas diversas fases do trabalho, o envolvimento de todos os agentes e instituições vinculadas ao escopo e objeto delineados na auditoria, com expressivos ganhos para seus resultados. Assim, de um modo geral, entendo que os achados e os encaminhamentos decorrentes apresentam-se condizentes com os problemas levantados e as alternativas de soluções oferecidas. Sem embargo, aduzo como necessários promover alguns ajustes, inclusive na forma de apresentar as recomendações/determinações, conforme a seguir exponho.

7. Registre-se a deficiência da utilização do ZEE como ferramenta de planejamento estatal, apresentando-se mais como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, questão, inclusive, reconhecida pelo MMA em sua manifestação. Percebo que essa constatação é o cerne do trabalho de auditoria e contraria, inclusive, os próprios objetivos do Programa Federal Zoneamento Ecológico-Econômico incluído no PPA e na LOA sob o código 0512, além de prejudicar a função constitucional do planejamento, qual seja: determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174, CF/88).

8. Ademais disso, compreendo que não há como dissociar o desenvolvimento econômico das políticas ambientais sustentáveis. Destarte, se há realmente a intenção do governo de utilizar o ZEE como subsídio ao planejamento estratégico nacional, faz-se, então, necessário propiciar meios para que isso efetivamente ocorra na Administração. Isso passa inclusive pela elaboração e aprovação

do MacroZEE. A propósito, as atribuições do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), especificamente de sua Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (art. 11, incisos I/IV, Decreto nº 6.929/2009) harmonizam-se com a idéia de ampliar a utilização do ZEE além das políticas ambientais, bem como ao que dispõe os artigos 6º-A, § 2º, 20, do Decreto nº 4.297/2002, que inserem o planejamento no contexto do ZEE.

9. Por outro lado, não vislumbro nesse momento necessidade de indicar o MPOG, mesmo no nível de recomendação, para a coordenação-geral e institucional do processo de ZEE. Isso fica na seara decisória do Executivo. Penso que, como bem disse a equipe de auditoria, é necessário dar ao MPOG um "papel diferenciado" no que concerne ao ZEE federal e seus reflexos nos zoneamentos estaduais. Nesse contexto, o que verdadeiramente importa é que o núcleo de planejamento estratégico do governo central avoque a responsabilidade por tornar, na prática, o ZEE um instrumento de planejamento estatal e fomentador do sistema nacional de meio ambiente - norteador para a espacialização das políticas públicas de desenvolvimento e ordenação territorial sustentável.

10. A respeito, lembro que no início da década de 90 a CCZEE era coordenada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) em articulação e apoio das coordenações dos zoneamentos estaduais, sendo depois, com a extinção da SAE/PR, transferida para o MMA. Assim, é bem possível que a Coordenação da CZEE seja realocada para outro órgão, ainda mais em vista da recente recriação da SAE/PR, mas tal decisão está no campo discricionário da Administração.

11. Nessa acepção, com a ressalva do item 9 retro, endosso a proposta de inserção do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG, com função destacada, na condução do ZEE, a fim de utilizá-lo como ferramenta de planejamento nacional, sem prejuízo das atribuições que já desempenha no subsídio às ações da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e do Ordenamento Territorial (PNOT).

12. Outra questão primordial levantada pela equipe de auditores diz respeito à ausência de um marco regulatório para o ZEE. A despeito da menção no art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938/81, e das regulamentações expostas nos Decretos nºs 4.297/2002, constatou-se que o ZEE ainda carece de regulamentação normativa específica e abrangente, visto que as referidas normas não disciplinam conceitos, objetivos e questões fáticas e operacionais do Zoneamento Ecológico-Econômico.

13. A equipe constatou que a legislação atual afeta ao ZEE é incipiente, sendo que nem mesmo o Decreto nº 4.297/2002, que ao estabelecer critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, regulamentou o ZEE instituído pelo art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente). Por isso, os auditores federais propuseram à Casa Civil, juntamente com o MMA e MPOG, a elaboração e o envio de projeto de lei ao Congresso Nacional, a fim de estabelecer um marco regulatório consistente para o ZEE.

14. Cabe registrar que os auditores identificaram que há tentativas legislativas em andamento no Congresso Nacional com a finalidade de regulamentar o ZEE, a exemplo do Projeto de Lei do Deputado Marcelo Ortiz (vide subitens 1.1.9 e 2.3.9 do relatório). Trata-se do PL nº 2048/2007.

15. No ponto específico das propostas de recomendações à Casa Civil para que em conjunto com o MMA e MPOG elaborem e encaminhem ao Congresso Nacional proposta de lei de regulamentação do ZEE (subitens do relatório nºs 7.1.1/7.1.6, 7.1.8/7.1.10 e 7.1.12), ponho-me de acordo. Primeiro porque isso vai ao encontro das intenções da CCZEE/MMA. E segundo, não vejo, no setor público, como induzir órgãos e entidades da Administração Pública Federal para utilizarem e incorporarem efetivamente o ZEE como ferramenta de planejamento estratégico e auxiliar na formulação de políticas públicas articuladas, sem que isso esteja positivado numa norma. Com efeito, proposições inovadoras no sentido de edição de atos normativos sobre o ZEE são válidas, desde que observadas as devidas competências legiferantes.

16. Relativamente às propostas de recomendações ao Congresso Nacional (subitens do relatório nºs 7.2.2/7.2.10), idênticas às dirigidas à Casa Civil, para que elabore lei de regulamentação do ZEE, como forma de aproveitar proposição legislativa já em trâmite na Câmara dos Deputados sobre matéria semelhante, conforme informado pela equipe, defendo que as mesmas sejam reformuladas e unificadas no sentido de dar ciência da íntegra da deliberação do Tribunal àquela Casa Legislativa, a título de subsídio ao exame do PL 2048/2007, de autoria do Deputado Marcelo Ortiz, que dispõe sobre o ZEE.

17. Quanto à recomendação ao Congresso Nacional para elaborar lei complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição, disciplinando a integração do ZEE no ciclo orçamentário, de modo a se buscar um menor tempo de implementação, na prática, do teor da proposta, sugiro desmembrar tal proposição em duas. A primeira dirigida ao Congresso Nacional, como contribuição à elaboração da referida norma e a segunda ao MPOG, para incluir nos próximos projetos de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) dispositivo estabelecendo a integração dos resultados do zoneamento ecológico-econômico no ciclo planejamento/orçamento, considerando os conteúdos das sucessivas LDOs, que têm preenchido a ausência da aludida lei complementar orçamentária, e ainda, os objetivos delineados para o Programa nº 0515 (Zoneamento Ecológico-Econômico), incluído no PPA 2008/2011.

18. Em um trabalho de relevante contribuição para a "concertação" das ações de planejamento das instituições públicas federais e estaduais e suas respectivas políticas e programas voltados para o desenvolvimento territorial sustentável, não poderia deixar de destacar as boas práticas levantadas pela equipe e que, de certa forma, corroboram os achados, as recomendações e as determinações consignadas no relatório da auditoria. Assim, no escopo dos exames registro as seguintes experiências exitosas:

18.1 Condução dos zoneamentos ecológico-econômico adotados pelos estados do Acre, Mato Grosso e do Pará, por meio do qual os órgãos estratégicos e de planejamento são fomentados com informações técnicas advindas dos órgãos de meio ambiente;

18.2. O ZEE/Zona Oeste do Pará em cuja norma que o instituiu contemplou o papel constitucional do planejamento, ao estabelecer expressamente o caráter indicativo para ao setor privado e vinculativo ao setor público;

18.3. A utilização do ZEE-Zona Oeste/PA e ZEE/MT como instrumento para elaboração das respectivas leis de planejamento e orçamento desses estados;

18.4. O ZEE mineiro e sua relação com as atividades de licenciamento no estado, que antecipando regras ao setor privado incentiva a instalação de empreendimentos que, a rigor, são apropriados ao desenvolvimento sustentável;

18.5. Ainda no ZEE/MG, cita-se a atribuições e o poder sancionador do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM);

18.6. A exigência prevista na Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3445/2008 de licenciamento ambiental e adequação do projeto ao zoneamento;

18.7. Articulação institucional, nos três níveis de governo, e de suas respectivas políticas públicas e da estruturação do programa Territórios da Cidadania; e

18.8. As tentativas da CCZEE de aprimorar o acompanhamento dos ZEEs estaduais.

19. Com o propósito de disseminar os resultados dos exames realizados e dar cumprimento às recomendações e determinações incluídas na deliberação que o Tribunal vier a adotar, acrescento proposta para encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão à CCZEE e seus representantes, ao MMA, ao MPOG, à Casa Civil e à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Congresso Nacional e aos respectivos órgãos ambientais e/ou de planejamento responsáveis pela coordenação dos ZEEs estaduais, e que fizeram parte do escopo da auditoria.

20. Em face da relevância e conteúdo do trabalho, autorizo desde logo a publicação do sumário executivo da presente auditoria e parabênizo as equipes de planejamento, execução e coordenação dos exames por mais uma excelente fiscalização de natureza operacional, que certamente contribuirá na melhoria do desempenho da Administração Pública, e agradeço a participação de todos os especialistas e agentes públicos federais e estaduais que muito contribuíram para a realização dos exames.

21. Por fim, com base no art. 243 do RI/TCU, ressalto a importância e necessidade de se proceder ao monitoramento da implementação das recomendações e determinações exaradas no acórdão.

Pelo exposto, acolho com as ressalvas já consignadas, a essência das conclusões e proposições da equipe de auditoria e das unidades técnicas participantes, e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

## **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria de Natureza Operacional realizada sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE Federal e dos estados pertencentes à Amazônia Legal, a fim de avaliar a eficácia da utilização do ZEE como instrumento nacional de planejamento estratégico e desenvolvimento territorial articulado da Região.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, projeto de lei de regulamentação do Zoneamento Ecológico-Econômico Federal, e das condições para o reconhecimento dos ZEEs dos demais entes federativos, incluindo dispositivos que:

9.1.1. re-equilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente, conferindo ao MPOG, a exemplo da experiência dos estados, estrutura para exercer o papel diferenciado na condução desse processo, reconhecendo que é natural ao MPOG o papel de planejamento e de articulação de políticas federais,

9.1.1.1. para efeitos do subitem 9.1.1 considerar o suporte ou coordenação técnica do MMA, a fim de preservar o trabalho dos atuais agentes à frente da coordenação no MMA, uma vez que é notório o conhecimento, o compromisso com a competência e o seu esforço na coordenação do ZEE,

9.1.2. discipline a disposição do prognóstico dos ZEEs dos entes federativos, sem prejuízo da readequação dos produtos dos ZEEs já realizados nos estados, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, de forma que os prognósticos sejam estruturados com os seguintes atributos para cada zona, definindo na norma o significado e a quem se destina cada atributo, conjugada com a regra de transição constante do subitem 9.1.2.1 deste acórdão:

Indicações: atividades econômicas a serem fomentadas pelo estado, cujo processo de licenciamento ambiental poderá ser simplificado, ou, ainda, recomendação para zona de proteção com

as atividades pertinentes. A indicação, por si, não vincula o particular, mas vincula o estado e, portanto, a formulação de diretrizes para políticas públicas.

Critérios de licenciamento ambiental criados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, instituídas a partir do ZEE. Critérios de licenciamento ambiental já existentes e espacializados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, oriundas de dispositivo em norma específica.

Diretrizes: Premissas para formulação de políticas públicas (vincula o Estado, inclusive como critério para planejamento e execução orçamentária de ações espacializáveis) de incentivo às indicações e apropriadas para adequar a situação do diagnóstico ao cenário desejado, como linhas de fomento bancário a regularização e à produção, incentivos a proteção ambiental, estabelecimento de infra-estrutura apropriada, assistência técnica e extensão rural voltada às atividades indicadas e ainda políticas de realocação de atividades conduzidas em área inadequada, nos termos do art. 3º, parágrafo único, do Decreto nº 4.297/2002, atentando, nesses casos, para as hipóteses em que haverá a obrigação de o Estado indenizar o particular.

9.1.2.1. para efeitos de adoção da recomendação subitem 9.1.2, que o projeto de lei para regulamentação do ZEE preveja, como regra de transição para readequação dos produtos estaduais ao modelo supra, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, que a legislação estadual que sustenta o respectivo ZEE possua capítulo interpretativo dos atributos do prognóstico, esclarecendo a quem vincula e a que se destina cada um desses atributos.

9.1.3. estabeleça regras de interpretação das indicações, diretrizes e dos critérios de licenciamento ambiental.

9.1.4. discipline sua revisão por matéria de prognóstico, ou seja, indicações, diretrizes e condições para licenciamento, sugerindo a instituição nessa lei de um Conselho de Políticas Públicas, com representações do Poder Executivo e da sociedade, com prerrogativas para propor ao Legislativo alteração das matérias pertinentes a indicação de atividades econômicas e diretrizes para formulação de políticas públicas e, ainda, que a proposta ao Legislativo de revisão das condições para licenciamento ensejadas pelo ZEE e indicações de áreas para proteção seja de competência dos Conselhos de Meio-Ambiente dos entes federativos, aplicável em seus respectivos zoneamentos;

9.1.4.1 em conjugação com a recomendação supra, discipline um período máximo de ciclos de revisão, de acordo com as matérias que compõem o ZEE, sem prejuízo de permitir a revisão, a qualquer tempo, pelos conselhos mencionados.

9.1.5. autorize, expressamente, e também condicione e discipline a atuação direta dos demais entes federativos em áreas institucionais da União, inclusive por meio de convênio, para efeitos

de conduzir o processo de ZEE nessas áreas, caso a União não faça diretamente, observando a necessidade permanente dessa atuação para efeitos de revisão e aproximação do ZEE.

discipline a forma de acompanhamento pela CCZEE da elaboração e revisão dos ZEEs dos demais entes federativos, para efeito de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, de forma que esses entes submetam seus zoneamentos por etapas do processo, sugerindo ilustrativamente:

1. Validação do diagnóstico pelo Consórcio ZEE Brasil, a fim de homologar os estudos realizados para inserção no INDE;
2. Validação dos cenários alternativos pela CCZEE;
3. Validação do prognóstico pela CCZEE;
4. Apreciação do produto pronto, consolidado com as manifestações em audiência pública, e do respectivo projeto de lei para submissão à Assembléia Estadual.

9.2. Recomendar à Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional - CCZEE, que:

9.2.1. realize teste piloto no prognóstico do ZEE/MT em conjunto com a Coordenação do Estado de Mato Grosso para a adoção dessa recomendação, a fim de instituir uma configuração referencial para processo de uniformização entre os produtos dos ZEEs;

9.2.2. viabilize a instituição de comissão formada por representantes das coordenações estaduais de zoneamento para harmonização dos ZEEs de áreas com influência de estados diversos;

9.2.3. a fim de viabilizar o cumprimento das determinações 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3 estabeleça cronograma junto ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) quanto às Unidades de Conservação e junto à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) quanto às Terras Indígenas para que essas áreas sejam incluídas no planejamento territorial, permitindo que tanto a União quanto os estados e municípios possam formular políticas para atender as necessidades dessas áreas, desde que consistentes com as políticas estabelecidas no ZEE, viabilizando a inserção de dados secundários sobre a situação dessas unidades por órgãos de atenção básica, fomento, segurança e pesquisa, como o Estudo Geológico Básico da CPRM, considerando a operacionalização da Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, o que possibilita sua inclusão no produto do ZEE;

9.2.4. a fim de viabilizar o cumprimento da determinação 9.5.3, recomenda-se consulta as comunidades indígenas que ocupem terras cuja área é integralmente circunscrita a uma zona de intervenção para que a área assuma ou não o prognóstico da respectiva zona.

9.3. Recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), considerando os objetivos delineados no Programa nº 0512 (Zoneamento Ecológico-Econômico), incluído no PPA 2008/2011, que faça constar nos próximos projetos de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) dispositivo disciplinando a integração dos resultados do ZEE no ciclo planejamento/orçamento.

9.4. Recomendar ao Congresso Nacional que inclua no projeto de lei complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição, dispositivo disciplinando a integração dos resultados do ZEE no ciclo de planejamento e orçamento.

9.5. Determinar à Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional - CCZEE, que:

9.5.1. envie esforços para incluir no ZEE do Território Nacional as Unidades de Conservação classificadas na categoria Área de Proteção Ambiental (APA), ante a ausência de destinação específica de uso do solo das APAs pela Lei do SNUC, 9985/2000 e art. 13º, VII, Decreto 4297/2002;

9.5.2. se abstenha de reconhecer ZEE de ente federativo que não atenda o art. 13, VII, do Decreto 4297/2002.

9.5.3. para cumprimento do Tratado OIT 169 (Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004) e do art. 13º, VII, Decreto 4297/2002, envie esforços para que o diagnóstico das zonas de intervenção que circunscrevam porções ou a totalidade de Terras Indígenas não discrimine essas áreas, de forma que a fase de estudos amostrais que venha a ensejar coleta em campo nas TIs seja feita independente de consulta às comunidades, uma vez que usufruto dos índios não impede a atuação estatal nessas terras (Decisão Tribunal Pleno STF, 19/03/2009), e que a definição de políticas públicas para prognóstico dependa da manifestação das comunidades afetadas nos termos da Convenção 169 - OIT c/c jurisprudência do TCU (Ac. 560/2007, TCU), uma vez que terra indígena não é destinação de uso do solo, mas forma especial de posse (índigenas) e propriedade (União) e que, quanto a indicações de atividades, as mesmas são vinculantes apenas para o setor público (CF, art. 174)."

9.6. Autorizar a publicação do sumário-executivo da auditoria tratada nesta deliberação, observadas as diretrizes dispostas na Portaria TCU nº 172/2008.

9.7. Encaminhar cópia da íntegra desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à (ao):

9.7.1. Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional - CCZEE, para ciência e divulgação a todos os seus representantes;

9.7.2. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG;

9.7.3. Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República - SE/CC/PR;

9.7.4. Ministério do Meio Ambiente - MMA;

9.7.5. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE/PR;

9.7.6. Câmara dos Deputados, a título de subsídio à apreciação do Projeto de Lei nº 2048/2007, de autoria do Deputado Federal Marcelo Ortiz, que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico;

9.7.7. Ao Congresso Nacional;

9.7.8. Secretaria Estadual de Informações Ambientais do Acre, Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação do Mato Grosso, Secretaria de Projetos Estratégicos do Estado do Pará, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Planejamento do Estado de Roraima e Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral de Rondônia

### **Quorum**

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira

### **Publicação**

Ata	44/2009	-	Plenário
Sessão			21/10/2009
Aprovação			22/10/2009
Dou 23/10/2009			