

Sumários Executivos

Potencial eficácia do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) como instrumento de planejamento estatal do Governo Federal na Amazônia Legal

Tribunal de Contas da União

Negócio

Controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais.

Missão

Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.

Visão

Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

Ubiratan Aguiar, Presidente
Benjamin Zymier, Vice-Presidente
Valmir Campelo
Walton Rodrigues
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio

Auditores

Augusto Sherman
Marcos Bemquerer
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador

Negócio

Controle Externo da Administração Pública
e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Assegurar a efetiva e regular gestão dos
recursos públicos em benefício da sociedade

Visão

Ser instituição de excelência no controle e contribuir
para o aperfeiçoamento da Administração Pública



TCU

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sumários Executivos
**Potencial eficácia do Zoneamento
Ecológico Econômico (ZEE)
como instrumento de
planejamento estatal do Governo
Federal na Amazônia Legal**

Relator
Ministro Benjamin Zymier

© Copyright 2010, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Caso haja interesse no relatório original, contatar com Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União em Mato Grosso (SECEX-MT):
(65) 3644-2772 - secex-mt@tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Potencial eficácia do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) como instrumento de planejamento estatal do governo federal na Amazônia Legal / Relator Ministro Benjamin Zymler. – Brasília : TCU, 2010.

35 p. : il. color. – (Sumários Executivos)

1. Auditoria. 2. Amazônia Legal. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Licenciamento ambiental. I. Título. II.Série.

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO ZEE

APRESENTAÇÃO; 5

O ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO - ZEE; 7

Diagnóstico; 7

Prognóstico; 8

O que foi avaliado?; 15

Por que foi avaliado?; 17

O que o TCU encontrou?; 20

1. O papel do ZEE como instrumento da política ambiental predomina sobre sua funcionalidade enquanto componente do planejamento estatal, sobretudo no âmbito da União; 20

Boa prática; 21

O que pode ser feito?; 21

2. A possibilidade de utilização de diretrizes para formulação de políticas públicas e indicações de atividades produtivas como critério decisivo na concessão de licenciamento ambiental, e não apenas como qualificadores ou condicionantes desta análise; 22

Boa prática; 23

O que pode ser feito?; 24

3. Inexistência de previsão legal de integração dos zoneamentos aos ciclos orçamentários; 25

Boas práticas; 26

O que pode ser feito?; 27

4. O planejamento estatal para terras indígenas e unidades de conservação se encontra dissociado do planejamento estatal expresso pelo ZEE; 28

O que foi determinado; 29

O que pode ser feito?; 30

5. O processo de zoneamento desconsidera a influência entre áreas interdependentes em estados diferentes; 31

6. Desarticulação na Comissão de Coordenação do ZEE - CCZEE; 31

Boas práticas; 32

O que pode ser feito?; 32

7. A estrutura do processo deliberativo não permite uma apreciação adequada dos ZEEs estaduais pelos diversos membros da CCZEE; 32

O que pode ser feito?; 33

8. Ausência de definição legal do processo de revisão do ZEE; 33

O que pode ser feito?; 34

Conclusão geral; 35

Notas; 36

APRESENTAÇÃO

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

Os TMS são temas de relevância, escolhidos anualmente, nos quais o Tribunal pode atuar positivamente e com um maior aprofundamento das análises realizadas. Eles recebem do Tribunal uma forte priorização na alocação de sua força de trabalho, com o objetivo de que as ações de controle tragam os maiores ganhos possíveis à Administração Pública.

Pela segunda vez a Amazônia é tratada em TMS. Na primeira oportunidade, em que a respectiva fiscalização foi apreciada pelo Acórdão 1097/2008-P, as manifestações suscitam o ZEE como precedente para o estabelecimento de estratégias para a região.

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

Nessa esteira, o TCU realizou auditoria com o intuito de avaliar o processo de zoneamento ecológico econômico – ZEE – do território nacional no âmbito da Amazônia Legal, atualmente coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA – e conduzido com a participação dos estados.

O ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO - ZEE

O processo de Zoneamento Ecológico Econômico do Território Nacional é conduzido de modo que cada estado execute seu próprio ZEE de forma autônoma em relação à União, salvo casos pontuais de cooperação técnica com órgãos federais.

Contudo, essa autonomia pressupõe a submissão dos zoneamentos estaduais concluídos à União para reconhecimento no ZEE do Território Nacional e inclusão no planejamento federal. Dessa forma, com vistas a obter esse reconhecimento, os estados devem seguir certas regras, consubstanciadas principalmente pelas Diretrizes Metodológicas de ZEE e Decreto nº 4297/2002, ambos do Governo Federal.



O principal ponto a destacar dos regramentos acima é que o ZEE deve possuir uma fase de diagnóstico, que seria a descrição do cenário atual do território a ser zoneado, e uma fase de prognóstico, ou seja, a forma de intervenção diferenciada para cada porção do território.

Diagnóstico

A figura na página 9, extraída das Diretrizes Metodológicas¹, mostra que o diagnóstico do território a ser zoneado é formado por informações distribuídas em planos espaciais sobre aspectos físicos, socioeconômicos e jurídico-institucionais.

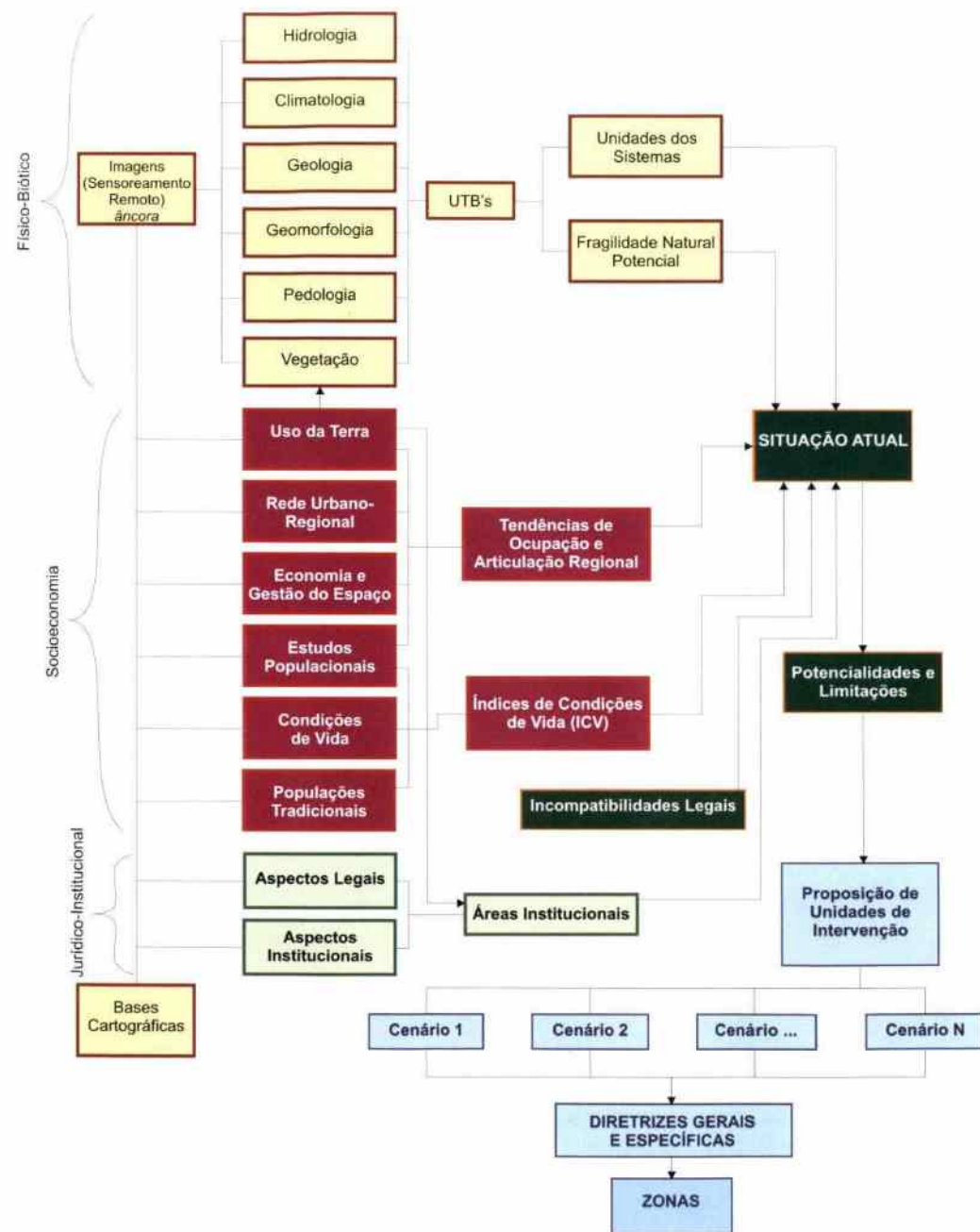
Vislumbrada a situação atual territorial, é possível identificar como as potencialidades e limitações se distribuem ao longo do território para, a partir de determinados critérios, dividi-lo em porções que passam a se denominar unidades de intervenção.

Prognóstico

Nessa fase, demonstrada a seguir em azul, para cada unidade de intervenção, a partir das tendências em relação ao seu cenário atual, formulam-se os respectivos cenários alternativos.

Essencialmente, o prognóstico do ZEE é consubstanciado por ações entendidas como necessárias para que cada unidade de intervenção mude do cenário atual para o cenário paradigma. Nessa fase, as porções territoriais passam a se denominar zonas de intervenção.

A figura a seguir sintetiza o processo de diagnóstico e de prognóstico.



O produto final deve ser similar ao que se apresenta a seguir, excerto do Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso, ZSEE/MT:



Verifica-se que o Estado de Mato Grosso está delimitado em zonas de intervenção devidamente codificadas e divididas em diferentes categorias, conforme a legenda a seguir:

CATEGORIAS DE USO


- 1. ÁREAS COM ESTRUTURA PRODUTIVA CONSOLIDADA OU A CONSOLIDAR**
 Compreende as áreas que se encontram em processo de consolidação das atividades produtivas ou já consolidadas, que concentram a porção mais dinâmica da economia estadual, para as quais são recomendadas ações e intervenções para a manutenção e/ou intensificação das atividades existentes, tendo em vista a sustentabilidade ambiental e econômica.
- 2. ÁREAS QUE REQUEREM READEQUAÇÃO DOS SISTEMAS DE MANEJO**
 Compreende áreas de ocupação antiga ou em processo de consolidação, para as quais são necessárias ações de recuperação ambiental, ou alteração do uso do solo, ou reordenação de estrutura produtiva, ou adequação do sistema de manejo, ou readequação para conservação e/ou recuperação de recursos hídricos, em face dos problemas de degradação emergente dos componentes ambientais ou da importância estratégica para o desenvolvimento sustentável do Estado.

 - 2.1 Áreas que Requerem Readequação dos Sistemas de Manejo para Recuperação Ambiental**
 Compreende as áreas de ocupação antiga, com baixa capacidade de suporte, utilizadas com manejo inadequado, as quais requerem ações de recuperação ambiental e promoção de usos compatíveis.
 - 2.2 Áreas que Requerem Readequação dos Sistemas de Manejo para Reordenação da Estrutura Produtiva**
 Compreende duas situações: as áreas em processo de consolidação, para as quais é recomendada a alteração do uso do solo ou da atividade produtiva e/ou adequação do sistema de manejo, de modo a possibilitar alternativas para apropriação dos recursos naturais ou intensificação das atividades existentes de forma sustentável; e as áreas de ocupação antiga e consolidada, que estão em processo de depressão econômica, para as quais são recomendadas ações de fomento às atividades econômicas com ênfase para pequenos e médios produtores, e de atendimento às demandas sociais.
 - 2.3 Áreas que Requerem Readequação dos Sistemas de Manejo para Conservação e/ou Recuperação de Recursos Hídricos**
 Compreende áreas de significado estratégico, pelo fato de abrigarem as nascentes e a zona de recarga do alto curso dos rios formadores das grandes bacias hidrográficas dos rios Amazonas e Paraguai.
- 3. ÁREAS QUE REQUEREM MANEJOS ESPECÍFICOS**
 Compreende as áreas que pelas características ambientais (elevado potencial biótico, especificidade ecológica e paisagística e elevada fragilidade) requerem manejos específicos, para garantir a manutenção de suas características e a exploração racional e adequada de sua base de recursos naturais, tendo em vista compatibilizar a proteção do ambiente natural com a sustentabilidade das atividades econômicas.

 - 3.1 Áreas que Requerem Manejos Específicos em Ambientes com Elevado Potencial Florestal**
 Compreende as áreas recobertas pelas Florestas Ombrófila e Estacional, consideradas de interesse à manutenção e/ou melhoria de seu estado de conservação, com o intuito de permitir o uso dos recursos naturais de forma planejada e limitada.

 **3.2 Áreas que Requerem Manejos Específicos com Elevado Potencial Biótico em Ambientes Pantaneiros**

Compreende as áreas de grande complexidade ecológica e paisagística devido às suas características geomorfopedológicas e à sazonalidade do regime fluvial, que admitem a ocupação e a exploração de recursos naturais, desde que adotados sistemas de manejo adequados.

 **3.3 Áreas que Requerem Manejos Específicos em Ambientes com Elevada Fragilidade**


Compreende as áreas onde a base de recursos naturais é limitada e as fragilidades naturais do ambiente são elevadas requerendo que a ocupação e o sistema de manejo para a exploração dos recursos sejam adequados à capacidade de suporte do ambiente, tendo em vista a sustentabilidade das atividades nelas realizadas.


4.1 Áreas Protegidas Criadas

Compreende as áreas legalmente instituídas até a data da publicação desta lei, relativas às Terras indígenas e Unidades de Conservação, as quais regem-se pelas respectivas normas de criação e demais dispositivos legais pertinentes.

 **4.1.1 Terras Indígenas**

4.1.2 Unidades de Conservação

 **4.1.2.a Unidades de Conservação de Jurisdição Federal**
Unidade de Conservação sem Representação

 **4.1.2.b Unidades de Conservação de Jurisdição Estadual**
Unidade de Conservação sem Representação

 **4.1.2.c Unidades de Conservação de Jurisdição**
Unidade de Conservação sem Representação

 **4.2 Áreas Protegidas Propostas**

Compreende as áreas que, em face do desenvolvimento econômico do Estado, são consideradas como de interesse especial para a conservação de seus componentes naturais particulares, tais como: recursos hídricos, presença de nichos ecológicos relevantes para a conservação da biodiversidade, proteção da flora e fauna silvestre, proteção de formações vegetais de relevante interesse científico e biológico, formações cársticas e rochosas reliquias.

Nota-se nos produtos dos zoneamentos estaduais que o prognóstico de cada zona indica ou veda determinadas atividades econômicas, aponta restrições ambientais aplicáveis a todas as atividades conduzidas na zona de intervenção e enumera diretrizes para formulação de políticas públicas e incentivo estatal. Vejamos o exemplo a seguir, ainda com base no ZSEE/MT, excerto do prognóstico para a zona 1.7, maior em amarelo no mapa:

“Zona 1.7. Estrutura Produtiva Consolidada em Área com Predomínio de Agricultura Moderna e Pecuária, na Área de Influência do Pólo Regional de Rondonópolis

INDICAÇÃO: Indicada para consolidação da agropecuária moderna e da pecuária extensiva nas áreas aptas a essas lides em condições morfoopedológicas adequadas, acompanhadas de práticas conservacionistas, ao controle e monitoramento do uso de defensivos agrícolas e de processos erosivos. Indicada também, ao incentivo à agroindústria e programa de recuperação ambiental da bacia do rio São Lourenço, em especial as cabeceiras dos rios Tenente Amaral, Prata, Saia Branca e Areia.

Diretrizes Específicas:²

174. Incentivar a implantação de programa de fomento à geração de emprego e renda, priorizando a capacitação de micros e pequenos empresários para comercialização; fomento ao artesanato regional com criação de núcleos de desenvolvimento e distribuição e requalificação e capacitação dos artesãos, estruturação dos centros profissionalizantes na região e construção da casa do produtor para divulgação e comercialização da produção;

...

64. Prover de infra-estrutura e equipamentos sociais as sedes urbanas de Santo Antônio do Leste, Primavera do Leste, Campo Verde e Juscimeira;

...

56. Incrementar a pesquisa agrônoma e assistência técnica para diversificação de atividades e usos alternativos consorciados nas áreas de pequenos produtores;

...

47. Incentivar o associativismo dos pequenos e médios produtores, para o fortalecimento da pecuária leiteira e agroindústria;

...

4. Preservar formações vegetais que protegem as escarpas das Serras de São Jerônimo e São Vicente, Província Serrana e Planalto dos Guimarães, conforme legislação ambiental vigente;

...

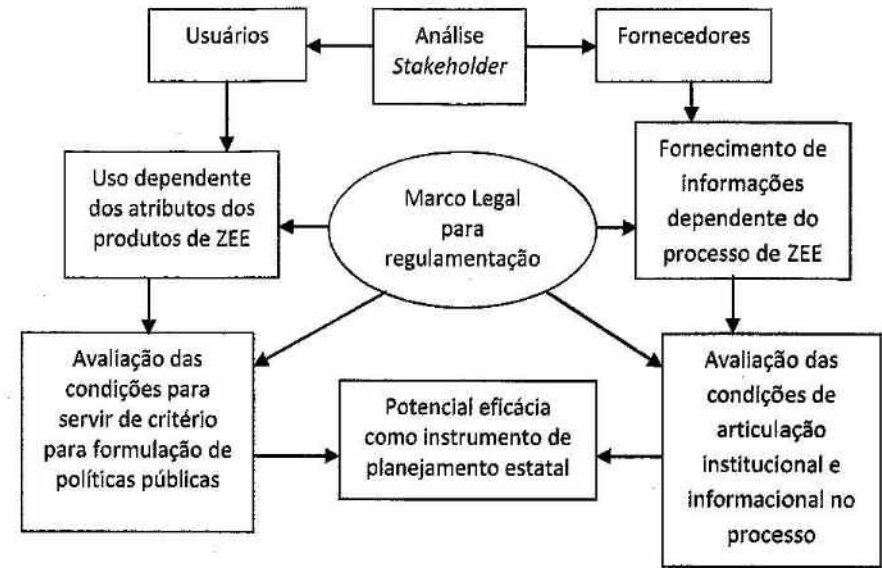
15d. Garantir que a reserva legal de propriedades limítrofes às Unidades de Conservação Estações Ecológicas Rio da Casca I e II, seja estabelecida no contato com as mesmas;

15c. Proibir o uso de defensivos agrícolas na área de amortecimento das Unidades de Conservação Estações Ecológicas Rio da Casca I e II;"

A composição do prognóstico é especificamente tratada no segundo problema encontrado.

O que foi avaliado?

Para analisar a potencial eficácia do ZEE como instrumento de planejamento estatal do Governo Federal na Amazônia Legal, examinou-se inicialmente se o processo de zoneamento propicia o intercâmbio de informações utilizando as bases existentes no Governo Federal e nos estados e se os produtos gerados pelo processo possuem atributos para que sirvam de critério para formulação de políticas públicas e monitoramento da realização do prognóstico do ZEE. Ainda, os exames iniciais recaíram sobre se a adequação ao processo da regulamentação atual, o Decreto 4297/2002.

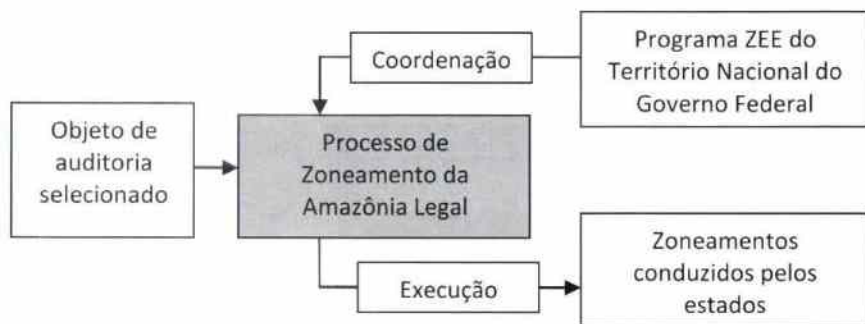


Entretanto, as entrevistas na fase de execução revelaram o seguinte paradigma: ainda que os produtos dos ZEEs atendessem aos atributos necessários para que sirva como critério de formulação de políticas públicas, a condição necessária para que subsidie o planejamento no âmbito da União é que os formuladores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

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, leiam-se Casa Civil e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Assim, os exames que se seguiram foram sobre como a estrutura do Poder Executivo Federal e da regulamentação do ZEE contribuem para sua eficácia como instrumento de planejamento. Os principais problemas relatados resultam desta análise.

Frise-se que apesar de os estados conduzirem seus zoneamentos por conta, subsiste no Plano Plurianual do Governo Federal 2008/2011 programa gerido pelo MMA associado ao processo de zoneamento do território nacional, “0512, Zoneamento Ecológico-Econômico”, cujo orçamento é gasto no âmbito do Ministério e, assim, não consiste em transferências de recursos aos estados. Portanto, a análise eficácia na execução do programa 0512, cujas metas são em quilômetros quadrados zoneados, não se confunde com a eficácia tratada no objeto desta ação do TCU.



Por que foi avaliado?

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, é que vem sendo implementado o Zoneamento do Território Nacional por meio do ZEE.

O processo gera 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 sustentável, sobretudo mediante a orientação da atividade produtiva na região.

Ademais, a regulamentação do ZEE não é matéria de Lei. O Decreto 4297/2002 é formalmente o regulamento do “zoneamento ambiental” previsto pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81, art. 9º, II) de forma que, na oportunidade desta atuação do TCU, há projeto de Lei sobre a matéria em trâmite no Legislativo (PL nº 2048/2007 - Deputado Marcelo Ortiz – PV/SP) e, inobstante, há intenção do Poder Executivo Federal de encaminhar seu próprio projeto.

Os atores do processo se referem a esse vácuo legislativo como a “ausência de um marco legal”, o que oportuniza a implementação das sugestões legislativas deliberadas por esta Corte com base nos problemas encontrados.

Nota-se que a condução do ZEE estadual nos termos exigidos pela União é objetivo prioritário nos estados amazônicos, o que já não foi possível evidenciar em relação a outros estados, destaca-se o caso de Minas Gerais, que possui seu ZEE voltado para atividade de licenciamento ambiental, e não seguiu o rito previsto para seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional.

Assim, destaca-se que o ZEE poderia ser avaliado de pontos de vista distintos, por exemplo, como instrumento de outras políticas de Governo ou de Estado. 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.

Seleção da dimensão de avaliação do objeto de auditoria e delimitação de escopo

Potencial eficácia do ZEE como instrumento do Planejamento Estatal no âmbito da União, sobretudo para a Amazônia Legal

Critérios de escolha:

- Regiões amazônicas de ocupação incipiente;
- Nível de implementação dos ZEEs dos estados amazônicos;
- A sistematização do ZEE como instrumento de planejamento é expressa:
 - nos objetivos do PZEE do Território Nacional (Programa 0512, PPA 2008-2011);
 - nos atributos a ele conferidos pelo Decreto 4297/2002 (arts. 2, 3, 6-B, 14, VII), destaca-se a vinculação de políticas e planos;
 - nas respectivas Diretrizes Metodológicas de Zoneamento Ecológico Econômico do Território Nacional;
 - nos regulamentos dos ZEEs estaduais;
 - na doutrina sobre ZEE;
 - na manifestação preponderante dos entrevistados.

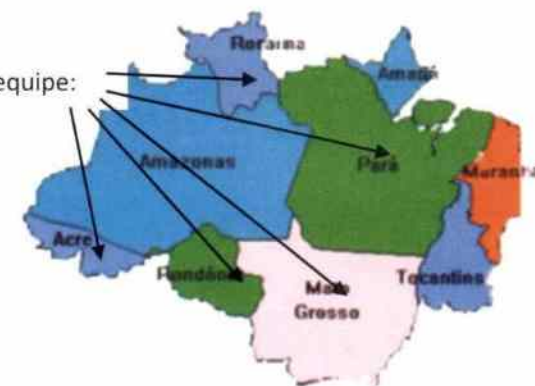
Exemplos de outras dimensões de avaliação possíveis:

- Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente – admitindo que o ZEE trata-se do zoneamento ambiental com base no Dec. 4297/2002, c/c Lei 6938/1981 – para subsidiar atividades de licenciamento, monitoramento e fiscalização ambiental.
- Instrumento de subsídio ao crédito rural, em cumprimento da Resolução 3545/2008 do Conselho Monetário Nacional;
- Instrumento de subsídio ao Plano Nacional de Logística de Transporte – PNLT.

Como se desenvolveu o trabalho?

Inicialmente, os trabalhos de campo compreenderam o conhecimento das experiências dos estados amazônicos cuja implementação do ZEE, inclusive no planejamento estatal, está avançada. Ainda, pelas suas particularidades, estudou-se a aplicação do ZEE ao processo de licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais. Esses exames permitiram identificar boas práticas nos estados aplicáveis à União.

Atuação da equipe:



Posteriormente, verificaram-se junto aos Ministérios as condições para operacionalização do ZEE na formulação de suas ações.

O que o TCU encontrou?

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

Oficialmente designado como instrumento de planejamento no Governo Federal, o ZEE não reúne condições de articular as políticas públicas em nível federal, em especial por estar a cargo do Ministério do Meio Ambiente sem orientação política dos órgãos estratégicos de governo.

Nesse cenário, é discutido predominantemente sob o ponto de vista de seu papel na Política Nacional do Meio Ambiente, o que lhe retira a impositividade necessária para atrair os ordenadores de despesa a internalizá-lo como critério para distribuição dos recursos públicos.

É possível entender que este problema é o núcleo das conclusões, de modo que possui uma relação de causa com os demais problemas que se apresentam a seguir.

Boa prática:

Como boa prática, destacou-se o modelo de condução adotado nos estados, em que o órgão de planejamento ou estratégico conduz o processo com o subsídio técnico do órgão ambiental, caso dos estados de Mato Grosso, Acre e Pará.

O que pode ser feito?

Recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República 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:

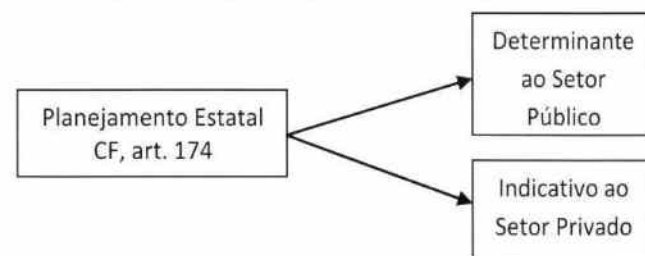
- re-equilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente, conferindo ao MPOG, a exemplo da experiência dos estados, estrutura para exercer o papel diferenciado na condução desse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

- para efeitos da medida anterior, 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,

2. A possibilidade de utilização de diretrizes para formulação de políticas públicas e indicações de atividades produtivas como critério decisivo na concessão de licenciamento ambiental, e não apenas como qualificadores ou condicionantes desta análise.

O art. 174 da Constituição Federal prevê que o planejamento estatal é determinante ao setor público e indicativo ao setor privado. Desse modo, o

ZEE, enquanto instrumento de planejamento estatal, deveria ser vinculante à iniciativa privada apenas quanto às restrições ambientais.



Contudo, no prognóstico dos zoneamentos estaduais a serem integrados pela União em seu planejamento, as orientações de atividades econômicas e diretrizes de políticas públicas são tratadas no mesmo patamar das restrições ambientais, sem discriminar de forma clara, nas zonas de intervenção, os critérios para licenciamento, o que causa uma “*confusão conceitual*” acerca da interpretação do prognóstico.

Desse modo se destacam quatro consequências negativas:

- 1) Possível restrição a atividades ambientalmente adequadas ou que utilizem tecnologias que minimizem o impacto ambiental, pelo fato de não estarem indicadas nas respectivas zonas;
- 2) Redução da possibilidade de uso de mecanismos de compensação que envolvam recuperação ou preservação de áreas externas ao empreendimento, para atividades potencialmente degradantes do meio ambiente;
- 3) Restrição de determinada atividade independente da utilização de tecnologias ambientalmente eficientes;
- 4) Debate desgastante com os setores da sociedade civil nas audiências públicas do zoneamento nos estados sobre restrições ambientais preexistentes ao ZEE, portanto disciplinadas por instrumentos próprios, apenas espacializadas no prognóstico.

Boa prática

Como experiência interessante, cumpre destacar que Lei do ZEE/Zona Oeste, Pará, aborda expressamente as indicações como atividades socioeconômicas e, ainda, deixa expresso o caráter indicativo ao setor privado e vinculante ao setor público emanado dos termos constitucionais do planejamento estatal. Ademais, a Lei prevê dispositivo que pode ser adotado como uma condicionante ao licenciamento de qualquer atividade: “*não são recomendadas atividades que impliquem novos desmatamentos de vegetação primária ou secundária em estágios médios e avançados de regeneração*”.

Ainda, conforme citado, outra experiência é a implementação do ZEE na atividade de licenciamento no do Estado de Minas Gerais. 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*”³. O ZEE/MG trabalha prioritariamente com base no Índice Ecológico Econômico, que resulta da conjunção de dois fatores: a vulnerabilidade natural e a potencialidade social⁴.

Na prática, uma vulnerabilidade pode ser um fator ou a combinação de fatores como fauna, flora, água subterrânea, etc. Uma região é vulnerável se ela corre o risco de perder, de maneira definitiva, suas características atuais, diante da pressão antrópica. Sendo assim, qualquer empreendimento deve observar na análise da viabilidade econômica os custos de preservação das vulnerabilidades inerentes a sua localização.

Ressalve-se que a orientação do ZEE/MG não é a mesma dos estados amazônicos, a ideia não é direcionar o planejamento através de um prognóstico, apenas formular um diagnóstico para subsidiar a tomada de decisão do setor privado e do órgão de licenciamento ambiental.

O que pode ser feito?

Recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República que o projeto de Lei mencionado anteriormente:

- 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:

- 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 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.

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

Ainda, recomendou-se à Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional - CCZEE, que realize teste piloto no prognóstico do ZEE/MT em conjunto com a Coordenação do ZEE do Estado de Mato Grosso para a adoção da recomendação anterior; a fim de instituir uma configuração referencial para processo de uniformização entre os produtos dos ZEEs.

3. Inexistência de previsão legal de integração dos zoneamentos aos ciclos orçamentários

Tendo em vista que, juridicamente, o planejamento estatal é impositivo ao setor público, se o ZEE é instrumento de planejamento, a execução orçamentária deve ocorrer conforme suas diretrizes.

Sem um mecanismo de ligação entre as diretrizes do ZEE e o orçamento as prováveis consequências serão:

1) Reduzido nível de implementação da espacialização de políticas públicas nos orçamentos federal e estaduais, o que inviabiliza a realização do prognóstico do ZEE;

2) O ZEE não ser utilizado pelos ministérios com a função de espacializar seus orçamentos setoriais e, conseqüentemente, suas ações.

Nesse ponto, é de suma importância apontar que, segundo o Decreto 4297/2002, o reconhecimento do ZEE estadual pela União depende de sua conversão em Lei estadual, uma vez que se exige a apreciação da assembleia legislativa do estado. Inclusive as comissões dos poderes legislativos estaduais tomam suas decisões com base em uma série de audiências públicas, normalmente realizadas em regiões de planejamento diferente, em que se debatem as ações de intervenção.

Isso significa que o prognóstico do ZEE, em especial as diretrizes de políticas públicas, expressa o “planejamento de estado”, cujas premissas o planejamento de governo não possui legitimidade para afastar.

Boas práticas

Destacaram-se como boas práticas o Plano Plurianual para os anos 2008/2011 do estado de Mato Grosso, com as metas espacializadas pelo seu zoneamento, o Sistema de Monitoramento da Secretaria de Planejamento do Acre e a Resolução 3545/2008 do Conselho Monetário Nacional, que vincula a concessão do crédito rural ao ZEE.

O que pode ser feito?

Assim, recomendou-se 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. Observe-se que a medida, caso adotada, impacta nos orçamentos de todas as esferas federativas.

Também se recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), considerando os objetivos de planejamento do 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.

O intuito é que a regulamentação proposta contribua para viabilizar uma espécie de ciclo PDCA⁵ na execução do planejamento estatal, de modo que a sociedade e os órgãos de controle possuam critérios espaciais em um instrumento consolidado do planejamento para verificar a coerência das ações dos gestores com as diretrizes para formulação de políticas públicas, inclusive de incentivo a determinadas atividades privadas, expressas no ZEE.



4. O planejamento estatal para terras indígenas e unidades de conservação se encontra dissociado do planejamento estatal expresso pelo ZEE.

Inobstante o ZEE ser de todo o território nacional, observa-se nos produtos dos estados a serem integrados no planejamento da União a ausência tanto de diretrizes para políticas públicas específicas para o interior de áreas institucionais ou legalmente protegidas como de indicações de atividades econômicas para as populações que residem no interior dessas áreas.

Mesmo políticas de alocação das populações tradicionais que conduzam atividades que não se coadunem com a finalidade das áreas, o que é previsto pelo atual marco regulatório do ZEE, não são consideradas pelos estados ou pela União no processo de zoneamento. Essa condição permeia o risco de que áreas ecologicamente importantes e suas populações estejam à margem do planejamento estatal e da orientação de políticas públicas. Ademais, áreas relevantes podem estar sendo degradadas, pelo exercício inadequado de atividades econômicas, justamente por falta de orientação.

Quanto às comunidades indígenas, destaca-se a ausência de diretrizes para inserção formal de suas terras no processo produtivo ou para seu isolamento. Essas alternativas devem ser manifestadas pelas próprias comunidades durante o processo de ZEE, que não vêm ocorrendo em relação ao interior de suas terras.

O que foi determinado:

Haja vista critérios legais aplicáveis o problema, o TCU determinou à Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional - CCZEE, que:

- 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 visto que o Decreto 4297/2002, em seu art. 13º, VII, obriga que o diagnóstico contemple incompatibilidades legais, definidas pela situação das áreas legalmente protegidas e o tipo de ocupação que elas vêm sofrendo;

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

- para cumprimento do Tratado da Organização Internacional do Trabalho 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 (indígenas) e propriedade (União) e que, quanto a indicações de atividades, as mesmas são vinculantes apenas para o setor público (CF, art. 174)."

O que pode ser feito?

Consoante às determinações anteriores, recomendou-se 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;

- proceda 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.

Ainda, recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República que o projeto de Lei já mencionado 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.

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

Verificou-se que na condução do ZEE de cada estado, para integração ao ZEE nacional, não há um momento em que as coordenações estaduais interagem para analisar áreas em estado diverso que possuem uma relação de dependência, mesmo em regiões de fronteiras estaduais.

Em evento acompanhado pela auditoria, o Ministério do Meio Ambiente anunciou a criação de uma comissão de membros de cada estado para estabelecer essas relações, o que pode ser entendido como uma boa prática, que foi endossada em recomendação do TCU.

6. Desarticulação na Comissão de Coordenação do ZEE - CCZEE.

A ausência de orientação política por parte do núcleo estratégico do Governo Federal, o fato de os ministérios não priorizarem o acompanhamento do ZEE, de modo que não possuem estrutura formal para essa finalidade e a descontinuidade na participação dos membros da comissão contribuem para deficiências de articulação na CCZEE.

Revela-se, portanto, outro fator de risco de incapacidade do instrumento em se constituir em um planejamento efetivo para a União, de modo que venha a ser realmente observado.

Destacam-se as seguintes observações da auditoria, em especial no acompanhamento das reuniões da CCZEE:

- 1) a ausência de uma forma de acompanhamento efetivo do processo de elaboração dos ZEEs estaduais por parte da CCZEE;
- 2) conflitos entre os Ministérios membros da comissão e entre União e estados sobre zoneamentos estaduais, mesmo que em estágio avançado.

Boas práticas

Forma de articulação das comissões do Programa Territórios da Cidadania e de atuação do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e os casos estaduais citados cujo órgão de planejamento ou estratégico possui papel de orientação do processo.

O que pode ser feito?

Não houve recomendação específica para esse ponto, pelo grau de relação com as medidas inerentes à necessidade de atuação diferenciada do núcleo estratégico e de planejamento do Governo Federal recomendadas no primeiro problema e com as recomendações a seguir sobre a estrutura deliberativa.

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

Durante as entrevistas, os Ministérios apontaram a necessidade de acompanhamento pela CCZEE durante as diversas etapas dos zoneamentos estaduais. Quando os zoneamentos são por fim apreciados, não existem condições nem tempo hábil para que os ministérios ofereçam críticas, possam

contestar ou testar a validade dos trabalhos. A principal causa é previsão normativa para que o ZEE estadual seja submetido à CCZEE somente após aprovação na respectiva Assembleia Estadual, e a conversão do projeto de zoneamento em lei. (Dec. 4297/2002, art. 6º B).

Observou-se que há dificuldade de internalização dos ZEEs estaduais enquanto instrumento de planejamento útil para o desenvolvimento das atividades dos diversos ministérios.

O que pode ser feito?

Recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República que o projeto de Lei mencionado anteriormente 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 Assembleia Estadual.

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

Com base nos argumentos de que o meio físico-biótico não se altera em períodos curtos e de que a flexibilidade da revisão poderia implicar insegurança jurídica, foi priorizado o estabelecimento de um prazo de não revisão em detrimento de definir um prazo no qual o instrumento deve ser revisto.

Contudo, o planejamento é dinâmico e cíclico, o que lhe atribui uma natureza precária, ou seja, necessita de revisão contínua em virtude de mudanças em fatores endógenos e exógenos.

Portanto, vislumbra-se a possível defasagem do ZEE em relação a alterações relevantes na condição subsequente do território zoneado, principalmente na dinâmica socioeconômica. Ademais, a ausência de prazo obrigatório de revisão do ZEE permite que esse processo não se realize.

O que pode ser feito?

Recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República que o projeto de Lei mencionado anteriormente 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;

- um período máximo para os ciclos de revisão, de acordo com as matérias que compõem o ZEE, sem prejuízo de permitir a revisão, a qualquer tempo, pelos conselhos mencionados anteriormente.

Exemplo:

Item do Prognóstico	Órgão revisor que submete seu trabalho ao legislativo	Tempo máximo para revisão
Indicações	Conselho Políticas Públicas	2 anos
Diretrizes para Políticas Públicas	Conselho Políticas Públicas	4 anos
Condições para licenciamento/ Indicações de áreas de proteção	Conselho de Meio Ambiente	2 anos

Conclusão geral

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.

Entretanto, na medida que o ZEE represente esse grande potencial, fatores como a falta de orientação estratégica, ausência de critérios claros na atividade de licenciamento, regulamentação incipiente, problemas de articulação institucional e a ideia 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, 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.

Notas

- 1 Diretrizes Metodológicas do ZEE do Ministério do Meio Ambiente, p. 93. 3ª edição revisada. As UTB's é o acrônimo de Unidades Territoriais Básicas.
- 2 A numeração de cada diretriz corresponde a um código cadastral e não representa a ordem de sua disposição no ZSEE/MT
- 3 Apresentação do institucional ZEE/MG
- 4 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.
- 5 PDCA é reconhecido pela doutrina sobre planejamento na administração como o acrônimo do inglês Plan (planejar), Do (fazer), Check (revisar) e Action (agir).

Responsabilidade pelo Conteúdo

Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso

Equipe de Auditoria

Planejamento e execução:

Anahi Maranhão Barreto Pereira

André de Oliveira Acevedo (Coordenador)

Gilmar Gomes de Lira

Glauce Tadaieski Marques

Luciana Nunes Goulart

Thiago Anderson Zagatto

Apoio à execução:

Bruno Marra Correa

Marcelo Jose Cruz Paiva

Octavio Jose Pessoa Ferreira

Odette Baeta Cavalcante

Supervisão:

Carlos Augusto de Melo Ferraz

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

Centro de Documentação

Editora do TCU

Capa e Diagramação

Eduardo Calhman de Miranda

Fotos da capa

Michiru Maeda (Floresta)

Flávio Takemoto (Planta)

Marmit (Stock Exchange) (Chaminé)

Impresso pela Sesap/Segedam