

# **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO**

## **PROJETO DE LEI Nº 2.829, DE 2003**

Dispõe sobre o zoneamento sócio-econômico-ecológico

**Autor:** Deputado Hamilton Casara

**Relator:** Deputado Fernando de Fabinho

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 2.829, de 2003, dividido em cinco capítulos, dispõe sobre o zoneamento socioeconômico-ecológico – ZSEE. Foi apresentado pelo nobre Deputado Hamilton Casara e distribuído, além desta Comissão, que será a primeira a deliberar, também para as de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e Constituição e Justiça. A proposição deverá, ainda, ser apreciada pelo Plenário.

Em seu primeiro capítulo, o projeto sob análise estabelece normas gerais para a elaboração e implementação do zoneamento socioeconômico-ecológico – ZSEE, entendido como instrumento de gestão do território que estabelece diretrizes para a proteção ambiental e a distribuição espacial das atividades econômicas, tendo em vista assegurar o desenvolvimento sustentável. Estabelece também que os planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social devem se basear nos ZSEE.

Em seu art. 3º, o projeto de lei em tela define que, no tocante a planos, programas, projetos e empreendimentos que, direta ou indiretamente, utilizam recursos naturais, as diretrizes estabelecidas nos ZSEE orientam e vinculam as decisões dos agentes públicos e das agências financeiras

de fomento. Quanto às decisões dos agentes privados, as diretrizes definidas nos ZSEE apenas orientam, sem vincular. Se aprovados em lei, porém, tais diretrizes passarão, também, a vincular mencionadas decisões.

O art. 4º do Projeto de Lei nº 2.829, de 2003, estabelece que o processo de elaboração e implementação dos ZSEE deve observar as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente e pautar-se pelos princípios de desenvolvimento sustentável, precaução, valoração dos serviços ambientais dos ecossistemas, respeito à diversidade sociocultural, multi e interdisciplinaridade, participação popular e publicidade.

No capítulo II, a proposição define o conteúdo do ZSEE. Estabelece que, a partir de diagnóstico dos recursos naturais, da socioeconomia e do marco jurídico-institucional, o ZSEE deve dividir o território em zonas, caracterizando, com relação a cada uma delas, as potencialidades socioeconômicas e ecológicas, as fragilidades naturais, as tendências de ocupação e articulação regional, as condições de vida da população, as incompatibilidades frente à legislação ambiental e outras normas legais e as situações de conflito socioambiental.

O diagnóstico em que se baseia o ZSEE deve também permitir que este último estabeleça diretrizes gerais e específicas que contemplem, como mínimo, as atividades adequadas a cada zona, as necessidades de proteção ambiental e conservação dos recursos naturais, as indicações de áreas para a instituição de unidades de conservação, critérios e medidas destinadas a promover o desenvolvimento sustentável das áreas rurais e dos núcleos urbanos, assim como as medidas de adequação das situações de conflito existentes e de controle das diretrizes gerais e específicas. Com relação a esta última, o § 2º do mesmo art. 5º explicita que tais medidas podem prever, inclusive, a relocação de atividades econômicas.

O art. 6º, último do Capítulo II, estabelece que as informações geradas pelos ZSEE produzidos no País deverão ser armazenadas em formato eletrônico e reunidas em banco de dados acessível ao público, na forma que a lei regulamentar.

Na seqüência, o art. 7º, primeiro do Capítulo III, estabelece que cabe ao Poder Público Federal elaborar e implementar o ZSEE nacional, os ZSEE macrorregionais e os ZSEE das regiões integradas de desenvolvimento, criadas na forma do art. 43 da Constituição Federal. Cabe também ao Poder

Público Federal, segundo o projeto de lei em tela, supervisionar e apoiar a elaboração e implementação dos ZSEE estaduais e micro-regionais, além de coordenar o banco de dados previsto no art. 6º, acima mencionado, que reunirá todas as informações geradas pelos ZSEE elaborados no País.

Ainda no Capítulo III há previsão de que o Poder Público Federal “deve atuar” em articulação com os Estados e, se for o caso, com os Municípios, e que a coordenação da elaboração e implementação dos ZSEE deve ficar a cargo de órgão colegiado específico, assegurada a participação de representantes da sociedade civil.

Nos artigos seguintes, a propositura estabelece que cabe aos Estados, sempre em articulação com os municípios, elaborar e implementar os ZSEE estaduais e microrregionais compatíveis com os ZSEE de nível nacional ou macro-regional e seguindo as normas gerais definidas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA. Estabelece, ainda, que os Estados deverão criar órgão colegiado específico para coordenar a elaboração e implementação dos ZSEE, assegurada a participação da sociedade civil. Fica ainda estabelecido, pelo Projeto em questão, que a observância das disposições relatadas neste parágrafo é condição para receber apoio do Poder Público Federal na implementação ou elaboração dos ZSEE, assim como para assegurar aos ZSEE estaduais e micro-regionais as prerrogativas previstas no Projeto de Lei.

A proposição em análise prevê, ainda, em seu art. 9º, que o ZSEE estadual, quando elaborado e aprovado segundo as definições constantes na proposição, “pode prever a redução ou o aumento dos percentuais de reserva legal exigidos das propriedades rurais na forma da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e suas alterações”. Para a redução dos percentuais de reserva legal, prevê o Projeto de Lei aqui relatado, devem ser observados a existência de unidades de conservação instituídas e implantadas que cumpram as funções ecológicas das áreas de reserva legal reduzidas, percentual mínimo de 50% de reserva legal nas áreas de floresta situadas na Amazônia Legal e “aprovação do ZSEE estadual por lei ou ato do órgão colegiado previsto no § 3º do art. 8º” do Projeto de Lei.

Em seu art. 10, o projeto prevê que os ZSEE municipais devem compatibilizar-se com os ZSEE estaduais e micro-regionais, e com o Plano Diretor de que tratam o § 1º do art.182 da Constituição Federal e o Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). O

Projeto de Lei sob análise dispõe, ainda, que as diretrizes estabelecidas pelos ZSEE devem observar as disposições da legislação ambiental, admitida a flexibilização das exigências desta última exclusivamente na forma do art. 9º desta proposição, acima destacada, assim como nos casos específicos que venham a ser previstos por lei federal. Infração às disposições do Projeto de Lei em tela, caso o mesmo se transforme em norma legal, implicarão ao infrator as penas previstas no art. 68 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), sem prejuízo de outras sanções cabíveis nas esferas penal, administrativa e civil.

Por fim, a proposição sob análise prevê que a norma entrará em vigor 120 dias após sua publicação no Diário Oficial da União.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Gostaríamos de parabenizar o nobre colega Deputado Hamilton Casara pela sua iniciativa de propor normas gerais para a realização de Zoneamentos Socioeconômico-Ecológicos - ZSEE, em todo o Brasil, revelando uma saudável preocupação com a necessidade de conciliar a preservação ambiental com o desenvolvimento da economia.

O ZSEE pretende ser um “instrumento de gestão do território, que estabelece diretrizes para a proteção ambiental e a distribuição espacial das atividades econômicas, tendo em vista assegurar o desenvolvimento sustentável”. De fato, é necessária a criação, no Brasil, de instrumentos que tornem a ocupação do território menos predatória do que tem sido.

Infelizmente, para o País como um todo, a lógica de ocupação do terreno tem se parecido, mais com a do fazendeiro irresponsável, que distribui as atividades no interior da sua fazenda sem cuidar das nascentes, sem se preocupar com a aptidão do solo, sem observar a proteção dos rios, etc., do que com a daqueles que procuram minimizar seus custos de longo prazo, implantando a cultura ali onde a terra lhe é mais propícia, preservando as nascentes, etc. É necessário, pois, que esta ação nociva seja interrompida mediante a adoção de instrumentos legais que assegurem a prevalência da

lógica do desenvolvimento sustentável, e não a prioridade quase absoluta dos interesses privados.

Sob tais aspectos, portanto, a iniciativa do nobre Autor é louvável. Não obstante, a idéia da elaboração de zoneamentos econômico-ecológicos, no Brasil, nem é nova nem teve resultados satisfatórios.

Desde a década de 1980 fala-se na necessidade da elaboração dos então chamados “zoneamentos econômico-ecológicos” como forma de se evitar uma ocupação predatória do território, como a que tem caracterizado o Brasil, há séculos. Aliás, na década anterior falou-se e gastou-se muito com a elaboração de “planos diretores”, “planos de desenvolvimento integrado”, e outros instrumentos de “adequação” do processo de ocupação do solo. No caso dos ZEE tratava-se, no dizer do Prof. Acselrad, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, “da incorporação de elementos do discurso ambiental, fazendo com que ganhasse força a remissão a uma racionalidade ecológica, apresentada como necessária ao ordenamento territorial. O Zoneamento econômico-ecológico (ZEE) é um instrumento que esteve desde então fortemente associado à materialização territorial desta racionalidade. ... A partir de 1986 o ZEE foi tratado como peça-chave através da qual projetos de desenvolvimento na Amazônia passariam a contar com o conhecimento do terreno, a identificação das potencialidades do território e a classificação das áreas segundo diferentes padrões desejáveis de uso.”

Tanto é assim que, em 1990, por meio do Decreto nº 99.193, de 27 de março de 1990, modificado logo a seguir pelo Decreto nº 99.246, de 10 de maio do mesmo ano, o Governo Federal organizou grupos de trabalho para implantar a nova forma de zoneamento. Inicialmente, foi criada a Comissão Coordenadora do Zoneamento Econômico Ecológico da Amazônia Legal (CCZEE), com composição interministerial, vinculada à então Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR). Mais recentemente, os esforços de coordenação da realização, em âmbito nacional, dos ZEE, foram transferidos ao Ministério do Meio Ambiente, sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável.

Esta Secretaria realizou, entre 27 e 29 de junho de 2000, um amplo seminário denominado “Dez Anos do Programa Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) no Brasil: Avaliação e Perspectivas”, com o objetivo de avaliar os resultados obtidos desde então, pois o trabalho de elaboração de

ZEE havia se espalhado pelo País. Foi contratada uma consultoria para analisar os impactos dos ZEE e reuniram-se em Brasília representantes de todos os estados que se dispuseram a comparecer, para debater e aprofundar as conclusões obtidas.

Essencialmente, os resultados foram os seguintes:

“Problemas Detectados

1. Critérios os mais variados, sem uniformização para escolha das áreas nos ZEEs parciais
2. Descontinuidade e/ou sobreposição de áreas
3. Diferentes metodologias: SAE-PR/MMA, PRODEAGRO, IBGE, PANTANAL, EMBRAPA
4. Incompatibilidade entre os estudos realizados
5. Perda de dados por caducidade, extravio e falta de divulgação
6. Grande quantidade de dados não digitalizados
7. Isolamento e setorização, sem articulação com o sistema de planejamento
8. Dificuldade de acesso aos dados existentes
9. Desarticulação entre os executores e fontes de financiamento
10. Alta relação custo/benefício”

Basta concentrar a atenção no último item mencionado, qual seja: “alta relação custo-benefício”. Embora, infelizmente, nem os participantes do seminário, nem a consultoria contratada, tenham deixado claro em quanto os custos superariam os benefícios, a verificação dos demais problemas permite concluir que os recursos investidos na elaboração dos ZEE foram, na maior parte, perdidos.

Pode-se arriscar a mesma conclusão, qual seja, a de que o instrumento não se tem revelado apropriado à realidade brasileira, analisando-se a evolução recente do uso do solo no País. Sem entrar em detalhes, basta lembrar o crescimento acelerado das favelas, a ampliação do assoreamento dos rios e mananciais, as constantes apreensões de madeira ilegalmente extraída na Amazônia, a ampliação de áreas em processo de desertificação, a elevação dos custos de solução dos problemas de excessiva aglomeração urbana nas metrópoles, entre outros, para se perceber que a solução dos graves problemas de ocupação do território – gravíssimos, enfatize-se - não depende da elaboração de novos zoneamentos.

Embora a ordenação do uso do solo seja necessária, porque evita custos e amplia os benefícios das atividades econômicas, os zoneamentos – e vários outros instrumentos análogos - se revelaram incapazes de assegurar que a ocupação do território se subordinasse à racionalidade técnica, social e mesmo econômica, da perspectiva do conjunto da Nação.

Pelas razões expostas, ou seja, porque a proposição gera custos e não apresenta benefícios reais, apenas imaginários, **votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.829, de 2003.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2004.

Deputado **FERNANDO DE FABINHO**

Relator