



Considerações sobre o Regime Jurídico do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)

[Considerations on the Legal Regime of the Ecological-Economic
Zoning (ZEE)]

Rodolfo Pereira dos Santos¹; Rafael Costa Freiria²

¹Bacharel em Direito
rodolfo_srv@yahoo.com.br

²FEC/DAS/Unicamp/Uniseb – Ribeirão Preto/SP
rafaelfreiria@com4.com.br

Abstract. *Although it was created as an instrument of the National Environmental Policy in 1981, through the Federal Law number 6.938 and regulated in 2002 by the Federal Decree number 4.297, The Ecological Economic Zoning, as a key tool in the planning, management and organization of the Brazilian territory, according to assessments of their strengths and weaknesses, is still not a reality in terms of effectiveness. Seeking contribute in changing this scenario, the article presents an approach theoretical and conceptual about the main developments of the legal provisions on the theme and the forms for its biggest operability. At the end, the job brings, from the perspective of analysis and discussion qualitative of the main aspects of the legal regime and important theoretical references on this theme, considerations geared to your greater knowledge and application as well as to underscore the relevance of the Ecological Economic Zoning (ZEE), as a tool for Environmental Law and Management, with potential for greater effectiveness of the principle of sustainable development.*

Keywords: *Environmental Law - Ecological-Economic Zoning, Environmental Planning - Environmental Management - Public Policy*

Resumo. *Apesar de ter sido criado enquanto instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente no ano de 1981, por meio da Lei Federal n. 6938 e regulamentado no ano de 2002, através do Decreto Federal n. 4297, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), como ferramenta fundamental no planejamento, gestão e organização do processo de ocupação do território brasileiro, segundo ponderações das suas fragilidades e potencialidades, ainda não é uma realidade em termos de efetividade. Buscando contribuir na mudança deste cenário, o artigo apresenta abordagem teórica e conceitual a respeito dos principais desdobramentos das previsões legais sobre o tema e de formas para sua maior operacionalidade. Ao final, o trabalho traz, a partir da perspectiva de análise e discussão qualitativas dos principais aspectos do regime jurídico e de referenciais teóricos importantes existentes sobre o tema, considerações voltadas para o seu maior conhecimento e aplicação, bem como que ressaltam a relevância do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), enquanto instrumento de Direito e Gestão Ambientais, com potencial de maior efetividade do princípio do desenvolvimento sustentável.*

Palavras-chave. *Direito Ambiental – Zoneamento Ecológico-Econômico, Planejamento Ambiental – Gestão Ambiental – Políticas Públicas*

1. Introdução

Este artigo, no contexto de resultados de trabalho científico de conclusão de curso de Direito, na área ambiental, abordou o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) no sentido de contribuir para aprimorar suas potencialidades enquanto importante instrumento de Direito e Gestão Ambientais, apto a trazer mais para a prática, para a realidade, o princípio do desenvolvimento sustentável.

Em termos formais, enquanto especificação do zoneamento ambiental, o ZEE consiste em um instrumento que tem como propósito parcelar o solo do espaço territorial de modo planejado, sempre tendo a preocupação de atender as potencialidades e as fragilidades do mesmo, para que assim, o Poder Público possa estabelecer quais os tipos de intervenção que se poderá realizar em cada local sem que ocorra uma degradação excessiva do meio ambiente, de modo a conciliar os desenvolvimentos econômico, social e ambiental, atingindo-se assim o desenvolvimento sustentável.

No entanto, apesar dessa função essencial para um processo planejado e organizado de ocupação territorial brasileira e de ter sido criado enquanto instrumento legal pela Política Nacional de Meio Ambiente no ano de 1981, por meio da Lei Federal número 6938 e regulamentado no ano de 2002, através do Decreto Federal número 4297, sendo revisado e atualizado, posteriormente, pelo Decreto 6.288/2007, o Zoneamento Ecológico-Econômico, ainda nos dias atuais não é uma realidade em termos de efetividade.

Assim, tendo como objetivo contribuir na modificação dessa realidade, a discussão sobre o ZEE é apresentada discorrendo sobre alguns de seus principais aspectos, tais como: o seus objetivos institucionais e a relação com o princípio do desenvolvimento sustentável; o aspecto multidisciplinar que envolve o tema; competências para realizá-lo; pressupostos e conteúdos mínimos; relação com licenciamento e estudos de impactos;

Neste cenário, a partir da análise de sua base legal e de representativos referenciais teóricos existentes sobre o tema Zoneamento Ecológico-Econômico, são apresentadas análises e discussões voltadas para a maior efetividade de referido instrumento.

2. Material e Método

Em termos de material de investigação, como foi definido objeto de pesquisa o tema Zoneamento Ecológico Econômico na perspectiva de análise preponderante do Direito Ambiental, foi realizada pesquisa a partir de referenciais bibliográficos especializados sobre o tema e suas decorrências (todos apontados na bibliografia) e também a análise dos principais materiais (bases legais) relacionados com a definição do regime jurídico do ZEE.

Com relação a método, foi feita a definição por desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa do tema Zoneamento Ecológico-Econômico entendida como aquela que envolve questões de natureza mais aberta, com preocupações mais voltadas pelo processo e significado, mantendo elementos de natureza mais subjetiva e intuitiva (BOGDAN; BIKLEN, 1997).

3. Discussão e Resultados da análise dos principais aspectos do regime jurídico do Zoneamento Ecológico-Econômico

3.1 Objetivo institucional do ZEE e o Desenvolvimento Sustentável

O objetivo definido pelo regimento jurídico do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), no caso no artigo 3º do Decreto Federal n. 4297/2002, é de estabelecer regras de intervenção em determinado espaço territorial, de modo a vincular os agentes públicos e privados que forem intervir no mesmo, para que se usufrua desse espaço territorial pautando-se em suas fragilidades e potencialidades que já foram pré-estabelecidas.

Neste sentido o ZEE, como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), pode ser definido da seguinte maneira: 1) é um “instrumento técnico”, que fornece, quais são as características de uma determinada área, e com base nessas informações, consegue-se verificar, quais são as vulnerabilidades naturais e potencialidades socioeconômicas da área analisada; 2) tem caráter “político”, pois o Poder Público, sociedade civil e setor privado discutem conjuntamente para disporem suas opiniões, para que assim cheguem a um acordo sobre o regramento da zona; 3) tem a função de propor o planejamento e a gestão de um determinado território, com a intenção de se alcançar a premissa máxima deste instrumento, que é o desenvolvimento regional sustentável (BENJAMIN; MILARÉ, apud BECKER; EGLER, apud SHUBART, p. 208, 2006).

Busca-se assim por meio do ZEE, chegar a critérios de tomadas de decisões que resultem em uma menor degradação possível do meio ambiente e, por conseguinte, aproxime mais da prática o princípio ambiental que direciona o desenvolvimento sustentável. Cabe lembrar, que na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD de 92), a comunidade internacional traçou grandes Princípios Ambientais Internacionais através da Declaração do Rio, dentre eles o princípio que assegura o desenvolvimento sustentável, sintetizado no Princípio Terceiro no sentido em que o “Direito

ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”. E com continuidade no Princípio Quarto da Declaração: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste” (DERANI, 2007).

Por sinal, o artigo 4º, I, do Decreto regulamentador estabelece que o processo de elaboração e implementação do ZEE, deverá buscar a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes.

Uma vez observado esse objetivo, determinado espaço geográfico deverá ser ocupado de modo planejado, evitando-se assim problemas ambientais e sociais que poderiam ocorrer se não se pautar nos resultados obtidos pelo respectivo ZEE, de modo a proporcionar para toda sociedade envolvida uma melhor qualidade de vida e uma melhor aplicabilidade dos recursos públicos.

No que diz respeito aos recursos públicos, os riscos de se utilizar os mesmos de modo inadequado serão bem menores, pois determinado recurso público será aplicado em uma determinada área com base em estudo técnico detalhado proporcionado pelo ZEE, valorizando-se assim o melhor direcionamento dos mesmos.

3.2 Relação entre o Planejamento Ambiental e o ZEE

Uma definição de planejamento que se mostra interessante nos materiais bibliográficos analisados para a compreensão da relação ente ambos, é a seguinte:

Planejamento ambiental é um processo contínuo que envolve coleta, organização e análise sistematizada das informações, por meio de procedimentos e métodos, para se chegar a decisões ou escolhas a cerca das melhores alternativas pra o aproveitamento dos recursos disponíveis em função de suas potencialidades, e com a finalidade de atingir metas específicas no futuro, tanto em relação a recursos naturais quanto à sociedade. (SILVA; SANTOS, 2004, p. 223).

Tem-se como premissa da presente análise do ZEE o processo crescente de incorporação de instrumentos e ferramentas de Gestão Ambiental por parte das legislações mais recentes de Direito Ambiental e a conseqüente necessidade de maior diálogo entre essas duas áreas do conhecimento (FREIRIA, 2011). Neste sentido, tem-se que o ZEE enquanto instrumento previsto na legislação ambiental brasileira é uma forma de se dar vazão prática, se efetivar, a concepção de planejamento ambiental.

Planejamento ambiental é algo mais abrangente do que o ZEE, este é um dos instrumentos institucionais disponíveis para se realizar o planejamento ambiental.

O ZEE e planejamento ambiental são duas coisas que devem ser consideradas quando o objetivo é alcançar o desenvolvimento sustentável em escalas territoriais mais significativas. Não se conseguirá atingir os objetivos almejados em determinado trabalho que tenha como fim tutelar o meio ambiente em uma dimensão especial de abrangência importante, se não se utilizar de modo concomitante o ZEE e o planejamento ambiental.

3.3 Desafio de realizar estudos integrados multidisciplinares

O tema planejamento ambiental é multidisciplinar, assim como o ZEE, desse modo, para se conseguir lograr êxito em sua realização atingindo assim seus objetivos, é necessário integrar todas as disciplinas e conhecimentos envolvidos com o objetivo específico do Zoneamento Ecológico-Econômico. Assim, um dos desafios na efetivação do instrumento é a realização prática do preceito legal contido no inciso III, do artigo 4º, do Decreto Federal número 4297/2002, que estabelece que o processo do ZEE deve sempre valorizar o conhecimento científico multidisciplinar.

Do ponto de vista prático, cada profissional envolvido na realização do planejamento ambiental (definido a partir das temáticas demandadas por cada ZEE), deve fazer um esforço, para não só compreender o que os outros pensam sobre o caso, mas também se esforçar para que os outros profissionais que são de outras áreas possam compreender o seu ponto de vista sobre o caso, ou seja, tem que haver uma reciprocidade entre os mesmos. Todo esse empenho é necessário porque cada área de atuação tem diferentes tipos de conceituação, caminhos de obtenção e espacialização de dados. Dessa forma, mostra-se prudente, não estabelecer um critério de integração de modo único e antecipado, devendo-se assim, ter uma maior liberdade para que os profissionais possam estabelecer um determinado método de integração baseando-se no caso concreto (SILVA; SANTOS, 2004, p. 225).

Para que se obtenha uma efetiva e eficiente colaboração entre as disciplinas, se faz necessário ter uma metodologia estabelecida e uma organização prática dos trabalhos de Zoneamento Ecológico-Econômico, para que assim cada profissional de sua área saiba quando e onde realizar sua função, obtendo-se assim uma maior harmonia possível entre os mesmos.

Em relação à organização dos trabalhos, há essa exigência, tendo em vista o alto grau de complexidade de cada tipo de ZEE, onde se necessita que haja uma criteriosa estruturação dos procedimentos de forma integrada; essa meticulosa organização dos trabalhos, se dá para que todas as frentes tenham um objetivo comum, que seria realizar um estudo técnico multidisciplinar (direcionado pelo objeto do zoneamento) que possibilite as melhores e mais sustentáveis tomadas de decisões no processo de ocupação e organização do território em questão. Cada um deve saber qual é sua função na pesquisa e com quem deve atuar de modo conjunto; outro ponto importante é saber o que exatamente irá fazer no trabalho de campo e a partir disso verificar quais instrumentos de sua disciplina poder-se-á utilizar na ocasião (SILVA; SANTOS, 2004, p. 226).

3.4 Competências para elaboração e execução do ZEE

Incumbe à União reunir e organizar as informações obtidas sobre o ZEE, inclusive as que foram produzidas pelos Estados e pelos Municípios, sempre que o zoneamento tiver como objeto correlação com biomas brasileiros ou territórios relacionados com planos, programas e projetos prioritários do Governo Federal. Logo após isso, colocará as mesmas disponíveis para consultas de qualquer interessado. Tudo isso está disposto no artigo 6º, § 1º do Decreto 4.297/2002. Neste sentido:

A elaboração e execução do ZEE nacional e regional são de competência do Poder Público Federal, quando tiver por objeto biomas brasileiros ou

territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal. Cabe lembrar que a Constituição Federal tornou patrimônio nacional os biomas Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira (MILARÉ, p. 367, 2009).

Enquanto a competência atribuída aos estados o § 1º, do artigo 6º do Decreto abordado, estabelece que, mediante termo apropriado, os estados poderão atuar de modo conjunto com a União para elaborar e executar o ZEE, desde que se observem as exigências feitas pelo Decreto.

A competência atribuída aos municípios permite que os mesmos, por meio do plano diretor, realizem suas atribuições específicas buscando atender as necessidades do ente federado em questão.

Objetivando uma harmonização entre as políticas públicas, Milaré, baseando-se no caput e parágrafo único, do artigo 6º-B, do Decreto 4.297/2002, que disciplina a questão, diz que:

A união, para fins de uniformidade e compatibilização com as políticas públicas federais, poderá reconhecer os ZEE estaduais, regionais e locais, desde que tenham cumprido os seguintes requisitos: (i) referendados pela comissão estadual do ZEE; (ii) aprovados pelas Assembleias Legislativas Estaduais; e (iii) compatibilização com o ZEE estadual, nas hipóteses dos ZEE regionais e locais. O reconhecimento aqui referido será realizado pela Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, ouvido o Consórcio ZEE Brasil (MILARÉ, p. 367, 2009).

A última regulamentação sobre o ZEE, no caso o art. 6-A, § 2º, advindo com o Decreto nº 6.288, de 2007, deu mais clareza na base legal definidora das competências dos entes federativos, ao estabelecer que os órgãos públicos federais, distritais, estaduais e municipais poderão inserir o ZEE nos seus sistemas de planejamento. Dessa forma, está definido que atualmente, além das competências específicas da União para realizar o ZEE mencionadas acima, os demais entes federativos podem e devem realizar Zoneamento Ecológico-Econômico em suas abrangências de planejamento, sempre com vias a mais sustentabilidade no processo de organização da ocupação especial.

3.5 Pressupostos institucionais do ZEE

Na perspectiva dos referenciais teóricos pesquisados, no que se refere aos pressupostos que devem ser apresentados pelo ZEE, Édis Milaré diz que:

Cabe inicialmente citar um pressuposto básico do ZEE, segundo o qual o marco de referência precisa ter um certo grau de flexibilidade, de modo a não excluir as diferentes formas e concepções de se apropriar e utilizar do solo e dos recursos naturais, pois se trata de um processo em que todos estamos aprendendo e ainda temos muito por aprender. Assim, o ZEE deve ser a tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade. Na prática, a concretização dessas políticas será de longo prazo, e acarretará muitas interfaces políticas-administrativas (MILARÉ, apud BENATTI, p. 368, 2009).

Assim, o termo de referência estabelecido pelo ente federativo interessado no desenvolvimento do ZEE, vai ser o norte, a bússola, a ser seguida pelos trabalhos técnicos multidisciplinares sobre determinada parcela do território, sempre em busca de desenvolvimento de cenários que propiciem tomadas de decisões mais sustentáveis no processo de organização especial, integrando interesses das políticas públicas econômicas, sociais e ambientais.

Além deste pressuposto inaugural do processo de ZEE, outros que também deverão ser observados são pressupostos técnicos, financeiros e institucionais, todos esses são estabelecidos pelo Decreto 4.297/2002.

O artigo 8º do Decreto 4.297/2002 define como pressupostos técnicos os seguintes:

I – termo de referência detalhado; II □ equipe de coordenação composta por pessoal técnico habilitado; III □ compatibilidade metodológica com os princípios e critérios aprovados pela Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, instituída pelo Decreto de 28 de setembro de 2001; IV □ produtos gerados por meio do Sistema de Informações Geográficas compatíveis com os padrões aprovados pela Comissão Coordenadora do ZEE; V □ entrada de dados no Sistema de Informações Geográficas compatíveis com as normas e padrões do Sistema Cartográfico Nacional; VI □ normatização técnica com base nos referenciais da Associação Brasileira de Normas Técnicas e da Comissão Nacional de Cartografia para a produção e publicação de mapas e relatórios técnicos; VII □ compromisso de disponibilizar informações necessárias à execução do ZEE; e VIII □ projeto específico de mobilização social e envolvimento de grupos sociais interessados.

Enquanto os pressupostos institucionais cabem ao artigo 9º discorre-los da seguinte maneira:

I □ arranjos institucionais destinados a assegurar a inserção do ZEE em programa de gestão territorial, mediante a criação de comissão de coordenação estadual, com caráter deliberativo e participativo, e de coordenação técnica, com equipe multidisciplinar; II □ base de informações compartilhadas entre os diversos órgãos da administração pública; III □ proposta de divulgação da base de dados e de resultados do ZEE; IV – compromisso de encaminhamento periódico dos resultados e produtos gerados à Comissão Coordenadora do ZEE.

Analisando os pressupostos legais para realização do ZEE, tem-se que os mesmos refletem seus princípios originários de busca de ocupação territorial sustentável por meio de estudos técnicos multidisciplinares do território. Além do estrito cumprimento desses pressupostos técnicos e legais para a realização dos ZEE, os entes federativos responsáveis pelo seu desenvolvimento devem policiar sua realização para impedir que interesses econômicos venham prevalecer no desenvolvimento deste instrumento (BENJAMIN; MILARÉ, apud ACSELRAD, p. 209, 2006).

Ainda verificando a possibilidade de interesses menores interferirem na efetivação do ZEE, mostra-se importante destacar que:

(...) a classificação normalmente utilizada do valor potencial de cada zona em alto, médio e baixo pode gerar arbitrariedades e contradições, estando sujeita a ingerência de lobistas, com reflexos inclusive, em futuras indenizações (BENJAMIN; MILARÉ, apud NITSH, p. 209, 2006).

Finalmente, como pressuposto de legitimidade e controle do ZEE, a participação da sociedade é um fator de suma importância na sua elaboração. Desse modo, deve ter um diálogo permanente entre o Poder Público e a Sociedade Civil para obter-se uma gestão social do território, fazendo valer o Estado Democrático de Direito. Na realização da negociação, o Poder Público deverá levar em consideração as opiniões e críticas da sociedade, e com base nisso elaborar o ZEE para instaurar os programas, políticas e planos sobre determinada região (BENJAMIN; MILARÉ, apud MILLIKAN; BENATTI, p. 207, 2006).

3.6 Conteúdo Mínimo do ZEE em termos de diagnósticos e prognósticos

O marco legal do ZEE estabelece que o território que for abrangido por ele será dividido em zonas, e esta divisão será realizada baseando-se nos seguintes elementos do artigo 12, do Decreto 4.297/2002: I – uma análise que abranja os recursos naturais, a socioeconomia e o marco jurídico-institucional; II – dados obtidos de forma contínua do Sistema de Informações Geográficas; III – possíveis intervenções que respeitem as características do território; e IV – procedimentos gerais e específicos, de acordo com o artigo 14 do Decreto 4.297/2002.

Em relação ao conteúdo mínimo que cada diagnóstico, de cada cenário desenvolvido pelos estudos de campo das territorialidades em questão, tem que oferecer, segundo o artigo 13, do Decreto 4.297/2002 os seguintes elementos:

I- Unidades dos Sistemas Ambientais, definidas a partir da integração entre os componentes da natureza; II- Potencialidade natural, definida pelos serviços ambientais dos ecossistemas e pelos recursos naturais disponíveis, incluindo, entre outros, a aptidão agrícola, o potencial madeireiro e o potencial dos produtos florestais não-madeireiros, que inclui o potencial para exploração de produtos derivados da biodiversidade; III- Fragilidade Natural Potencial, definidas pelos indicadores de perda da biodiversidade, vulnerabilidade natural à perda do solo, quantidade e qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos; IV- indicação de corredores ecológicos; V- tendência de ocupação e articulação regional, definidas em função das tendências de uso da terra, dos fluxos econômicos e populacionais, da localização das infra-estruturas e circulação da informação; VI- condições de vida da população, definidas pelos indicadores de condições de vida, da situação da saúde, educação, mercado de trabalho e saneamento básico; VII- incompatibilidades legais, definidas pela situação das áreas legalmente protegidas e o tipo de ocupação que elas vêm sofrendo; e VIII- áreas institucionais, definidas pelo mapeamento das terras indígenas, unidades de conservação e áreas de fronteira.

Uma vez realizado o diagnóstico, contendo todos estes apontamentos acima, os trabalhos de Zoneamento Ecológico-Econômico devem apresentar também, ao final, prognósticos, no sentido de apontar as diretrizes gerais e específicas que deverão ser seguidas

nas tomadas de decisões e ações concretas que serão realizadas sobre o território trabalhado para fins de ocupação sustentável.

Neste sentido, segundo o artigo 14, do Decreto 4.297/2002, todo ZEE quando realizado deve resultar no mínimo em diretrizes direcionadoras para os seguintes aspectos: I - atividades adequadas a cada zona, de acordo com sua fragilidade ecológica, capacidade de suporte ambiental e potencialidades; II - necessidades de proteção ambiental e conservação das águas, do solo, do subsolo, da fauna e flora e demais recursos naturais renováveis e não-renováveis; III - definição de áreas para unidades de conservação, de proteção integral e de uso sustentável; IV - critérios para orientar as atividades madeireira e não-madeireira, agrícola, pecuária, pesqueira e de piscicultura, de urbanização, de industrialização, de mineração e de outras opções de uso dos recursos ambientais; V - medidas destinadas a promover, de forma ordenada e integrada, o desenvolvimento ecológico e economicamente sustentável do setor rural, com o objetivo de melhorar a convivência entre a população e os recursos ambientais, inclusive com a previsão de diretrizes para implantação de infra-estrutura de fomento às atividades econômicas; VI - medidas de controle e de ajustamento de planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais resultantes da iniciativa dos municípios, visando a compatibilizar, no interesse da proteção ambiental, usos conflitantes em espaços municipais contíguos e a integrar iniciativas regionais amplas e não restritas às cidades; e VII - planos, programas e projetos dos governos federal, estadual e municipal, bem como suas respectivas fontes de recursos com vistas a viabilizar as atividades apontadas como adequadas a cada zona.

Todas essas diretrizes devem ser processadas e disponibilizadas de forma tecnicamente responsável e com linguagem acessível, para que os atores regionais e locais possam se valer desses direcionamentos nas tomadas de decisões que ocorrerão em decorrência do processo de ZEE. Como, por exemplo, na definição da melhor localização de empreendimentos causadores de significativos impactos ambientais e a interface com a preservação de parcelas ambientalmente frágeis do território em questão.

3.7 Articulação do ZEE com o Licenciamento Ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental: perspectivas para tomadas de decisões mais sustentáveis

O Zoneamento Ecológico-Econômico, como visto acima, tem como potencialidade inerente a geração de diagnóstico ambiental, que é um pressuposto do estudo de impacto ambiental (Resolução Conama 01/86, art. 6º, I). Como o empreendedor, quando interessado na realização de atividades significativamente impactantes, é obrigado a elaborar o estudo de impacto ambiental, e seu respectivo relatório (EIA-RIMA), acaba tendo o ônus de produzir informações sobre os meios físico, biológicos e sócio-econômico do espaço territorial que será abrangido pelo projeto, e que já poderiam estar estabelecidas pelo Poder Público por meio do Zoneamento Ecológico-Econômico, favorecendo a integração dos interesses em questão, bem como a gestão dos impactos positivos e negativos. Ressalta-se, todavia, que o empreendedor não está dispensado de produzir as informações sobre o seu empreendimento, mas, que as obterá com maior celeridade, bem como melhor integração e qualidade de informações, quando o zoneamento ecológico-econômico já estiver sido elaborado (BENJAMIN; MILARÉ, p. 210, 2006).

O artigo 5º da Resolução Conama 01/86 estabelece como resultado do estudo de impacto ambiental (EIA) que o empreendedor deve observar todas as recomendações

impostas a ele como condição da realização da atividade significativamente impactante ao meio ambiente. Neste sentido, consiste um dos condicionantes a observância dos planos e programas governamentais já estabelecidos no local que se pretende alocar o projeto. Nestes dois aspectos o ZEE pode ser muito útil para auxiliar o estudo de impacto ambiental, tendo em vista que ele pode estabelecer todos os locais que o projeto poderá ser localizado, possibilitando com isso, que a licença para realizar um determinado empreendimento que possa acarretar danos ao meio ambiente seja na fase do projeto ou até mesmo na fase de desativação, seja concedida de forma mais célere em razão da precisão oferecida pelo ZEE (BENJAMIN; MILARÉ, apud OLIVEIRA, p. 211, 2006).

Quando se realiza o ZEE sobre um determinado espaço territorial, e este estabelece qual é o potencial da área para alocar uma determinada atividade de maneira antecipada, este instrumento poderá auxiliar na fase do licenciamento ambiental dizendo se é dispensável ou não a realização do estudo de impacto ambiental, e se for caso de dispensa (segundo permissivos legais), o mesmo contribuirá para estabelecer qual será a área afetada pela atividade e também qual será as melhores localidades que poderão ser adotadas visando diminuir a adoção de medidas mitigadoras (BENJAMIN; MILARÉ, apud SOUZA, p. 211, 2006).

Uma vez já realizado o ZEE, por meio das informações fornecidas por este instrumento o empreendedor poderá melhor fundamentar a legalidade de seu empreendimento com uma facilidade muito maior e a coerência de sua fundamentação também será beneficiada, tendo em vista que ele poderá demonstrar que seu empreendimento está em consonância com as políticas públicas que o Poder Público caracterizou como essenciais. De modo simplificado, pode se dizer, que o único ônus que o responsável pela atividade terá que arcar, consiste na demonstração da viabilidade ambiental de seu empreendimento (BENJAMIN; MILARÉ, p. 211, 2006).

Uma vez constituído o ZEE, este contribuirá para que o estudo de impacto ambiental seja realizado de modo mais rápido e seguro (tendo em vista que os principais dados, indicadores e cenários já teriam sido desenvolvidos em sede do ZEE), como consequência se obterá a licença ambiental (ou não, conforme as circunstâncias de cada situação) com maior antecedência, obtendo-se assim a minoração da burocracia para se implantar os empreendimentos desejados, tendo como consequência, ao menos em tese, um maior crescimento econômico e também uma maior proteção do meio ambiente, o desafio da sustentabilidade (BENJAMIN; MILARÉ, apud MONTAÑO, p. 212, 2006).

4. Considerações Finais

O Direito Ambiental brasileiro nos últimos 30 (trinta) anos, especialmente após a publicação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n. 6938/1981), avançou bastante no plano formal, por meio da regulamentação de instrumentos técnicos importantes na busca do equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, o chamado desenvolvimento sustentável. O Zoneamento Ecológico-Econômico possui grande potencialidade e possibilidades de abrangências neste sentido, entretanto ainda é uma ferramenta institucional pouco aplicada.

Neste contexto, a presente iniciação científica analisou e discutiu aspectos estruturais do instituto visando trazer mais efetividade para seu regime jurídico. Dentre as principais conclusões da discussão tem-se:

1) Que a realização do objetivo institucional do ZEE, no sentido de apresentar as principais características de uma determinada área de abrangência significativa (seja regional, estadual ou nacional), apontando quais são as vulnerabilidades e potencialidades naturais e socioeconômicas, consiste via fundamental para a realização efetiva do chamado desenvolvimento sustentável. É preciso que as tomadas de decisões de organização e ocupação territorial deixem de ter caráter pontual, localizado em uma situação específica e passe a prevalecer a via do planejamento mais amplo em termos espaciais e estratégicos, verdadeiro objetivo do regime jurídico do Zoneamento Ecológico-Econômico;

2) Como as territorialidades objeto de planejamento para uma organização e ocupação mais sustentáveis são complexas, com diversos temas de trabalho (técnicos, jurídicos, institucionais, políticos), o instrumento do ZEE tem uma forte ênfase multidisciplinar. Assim, os objetivos e pressupostos presentes no regime jurídico em questão devem encontrar vazão em conceitos e fundamentos de diversas áreas do conhecimento, que serão fundamentais para identificar as potencialidades e fragilidades ecológicas, econômicas e sociais de cada parcela espacial analisada; Deve haver uma seriedade e comprometimento técnicos muito grandes, de todos os atores envolvidos com o processo, para que os objetivos reais do ZEE se efetivem e ganhem dimensão prática, evitando que os documentos finais sejam tão somente diretrizes de prateleira ou com vícios de interesses;

3) O ZEE tem nítido caráter propulsor de Políticas Públicas, pois o Poder Público e Sociedade Civil discutem conjuntamente para se chegar num melhor consenso sobre a melhor forma de planejamento e gestão de determinada parcela do território, devendo sempre ser pautada a busca do equilíbrio entre os aspectos ambientais, econômicos e sociais;

4) Em decorrência de seu regime jurídico, tem-se que, uma vez que todos os entes federativos (União, Estados e Municípios) gozam de competência para realização do ZEE, consideradas as específicas da União de definir critérios gerais para o processo, deve-se cada vez mais ser disseminada e exercida as competências pelos entes federativos estaduais e municipais. Quando mais houver iniciativas de desenvolvimento de ZEE em diferentes escalas e respeitando os critérios gerais federais, melhor será a gestão do processo de ocupação e preservação do território;

5) Os conteúdos/produtos finais do processo de ZEE devem ser disponibilizados de forma tecnicamente responsável e com linguagem acessível, para que os atores regionais e locais possam se valer desses direcionamentos nas tomadas de decisões. São pressupostos do desenvolvimento dos trabalhos a garantia da participação de todos os interessados e que os resultados do processo sejam efetivamente levados à cabo, evitando os chamados zoneamento de “prateleira”. Com tais cuidados, as diretrizes decorrentes do ZEE devem influenciar decisivamente nas avaliações finais dos licenciamentos e estudos de impactos ambientais, sempre buscando decisões mais sustentáveis nas aprovações ou não dos empreendimentos impactantes ao meio.

Estes foram os principais resultados e considerações obtidos por meio da elaboração do trabalho, que visam contribuir na formação dos operadores do direito interessados pela questão ambiental e também no avanço das aplicações práticas do instrumento de gestão Zoneamento Ecológico-Econômico, previsto pela legislação e que deve ser cada vez mais pensado em termos globais e também locais. Evidenciando a crescente necessidade de efetivação e consolidação do Direito Ambiental, enquanto ramo jurídico de regulação social de um novo padrão de conduta, pautado na sustentabilidade e fundamental para a melhor qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Referências

- BENJAMIN, A. H. V. e MILARÉ, É. Zoneamento ecológico-econômico e licenciamento ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo. 29. 2006.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto, 1997.
- BRASIL. 2002. Decreto nº 4.297. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm. Acesso em 09/09/2013.
- BRASIL. 2007. Decreto nº 6.288. Dá nova redação ao art. 6º e acresce os arts. 6-A, 6-B, 6-C, 13-A e 21-A ao Decreto no 4.297, de 10 de julho de 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6288.htm. Acesso em 09/09/2013.
- DERANI, C. *Direito Ambiental Econômico*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva Editora, 2007.
- FREIRIA, Rafael Costa. *Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais*. São Paulo, Senac, 2011.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
_____. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21º. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MILARÉ, É. *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009.
_____. *Direito do Ambiente*. 8ª. ed. São Paulo: RT, 2013.
- SILVA, J. S. V.; SANTOS, R. F. Zoneamento para Planejamento Ambiental: Vantagens e Restrições de Métodos e Técnicas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v.21, n. 2, p.221-263, maio/ago. 2004. Disponível em:
<http://webnotes.sct.embrapa.br/pdf/cct/v21/v21n2p221.pdf>. Acessado em 05/09/2012.
- SIRVINSKAS, L. P. *Manual de Direito Ambiental*. 8. ed. São Paulo, Saraiva, 2010.