O zoneamento ecológico-econômico na Amazônia Legal

Trilhando o caminho do futuro

Brasília, 2016

Brasília, 2016

O zoneamento ecológico-econômico na Amazônia Legal

Trilhando o caminho do futuro

Brasília, 2016

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente
Michel Temer

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Ministro
José Sarney Filho

Secretário-Executivo
Marcelo Cruz

Secretário de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental
Jair Vieira Tannus Junior

O zoneamento ecológico-econômico na Amazônia Legal

Trilhando o caminho do futuro

Brasília, 2016

Brasília, 2016

Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citados a fonte e o sítio da Internet no qual pode ser encontrado o original em http//:www.mma.gov.br

ISBN: 978-85-7738-282-8
Tiragem: 500 exemplares
Impresso no Brasil

Diretor de Gestão Ambiental Territorial
Raimundo Nonato Castelo Cordeiro Filho

Responsáveis Técnicos
Bruno Siqueira Abe Saber Miguel
Elaine Cristina de Abreu Coelho
Fábio de Almeida Abreu
Felipe Lima Ramos Barbosa
Franco Lo Monaco Vidili
Shayan Monajem Fatheazam

Elaboração, redação e organização
Claudio Fabien Szlafsztein
Taiguara Raiol Alencar

Fotos
Assessoria de Comunicação Social do Ministério do Meio Ambiente
Martim Garcia
Jorge Cardoso
Paulo de Araújo
Gilberto Soares

Projeto gráfico e editoração
Selene Fortini

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação - CIP

B823z Brasil. Ministério do Meio Ambiente.

O zoneamento ecológico-econômico na Amazônia Legal : trilhando o caminho do futuro / Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. Departamento de Zoneamento Territorial. -- Brasília: MMA, 2016.

100 p., il. (algumas color.) ; gráficos ; tabelas

ISBN: 978-85-7738-282-8

1.Zoneamento ecológico-econômico (ZEE). 2.Implantação do ZEE. 3.Histórico. 4.Amazônia Legal. 5.Entrevistas. I.Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. II.Departamento de Zoneamento Territorial. III.Título.

CDU: 630:502.15 (811)

Ministério do Meio Ambiente
Biblioteca

SUMÁRIO

8 Apresentação

10 1. Introdução

14 2. Histórico da elaboração do ZEE na Amazônia Legal e no Brasil

26 3. As experiências de ZEE na Amazônia Legal

27 3.1. MacroZEE da Amazônia Legal
32 3.2. Estado do Acre
38 3.3. Estado do Amapá
44 3.4. Estado do Amazonas
52 3.5. Estado do Maranhão
58 3.6. Estado do Mato Grosso
64 3.7. Estado do Pará
70 3.8. Estado de Rondônia
76 3.9. Estado de Roraima
80 3.10. Estado de Tocantins

84 4. Os aprendizados da elaboração e implementação do ZEE na Amazônia Legal

85 4.1. Contextos e motivações dos processos de ZEE
87 4.2. Pontos positivos do ZEE – o que foi bem feito
90 4.3. Pontos negativos do ZEE – o que precisa mudar
92 4.4. Discussões sobre a metodologia do ZEE
94 4.5. Reflexões sobre os atores envolvidos no ZEE

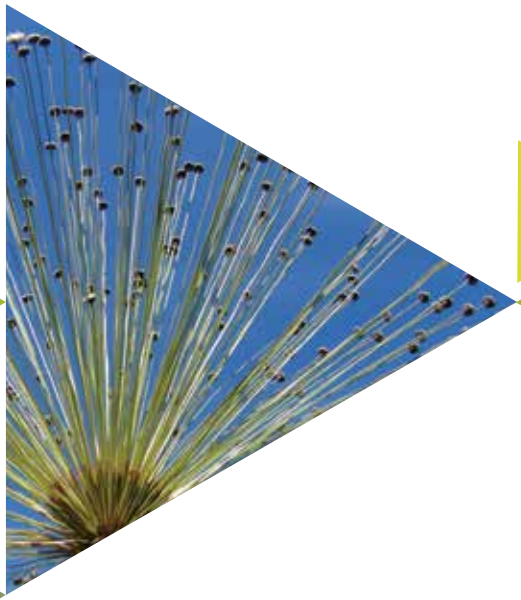
96 5. Conclusão

100 Anexos

APRESENTAÇÃO

"(...) o planejamento moderno não se propõe a adivinhar ou predizer o futuro, que é e sempre será desconhecido para nós; o planejamento visa, isso sim, à preparação para que se tente criar o futuro, com imaginação, a partir das possibilidades que sejamos capazes de imaginar e descobrir."

Carlos Matus



O planejamento territorial não é a simples divisão espacial de áreas que já estão sob a influência de determinada força política ou econômica. É, antes, uma forma de identificar interesses, forças, ganhos e perdas setoriais que se estabelecem sobre um território com o objetivo de viabilizar uma discussão aberta a respeito das escolhas possíveis diante do futuro desejado. Nesse sentido, o planejamento territorial apresenta-se como um importante mecanismo para revelar as dinâmicas que se estabelecem entre diferentes setores políticos, econômicos e sociais, bem como para revelar a relação desses setores com o meio natural de que dependem para existir.

O entendimento profundo dessas dinâmicas e relações é condição *sine qua non* para assegurar que as decisões e as ações tomadas no momento da elaboração do planejamento territorial estejam alinhadas ao cenário futuro imaginado, aos princípios constitucionais e aos esforços mundiais para promoção de uma conformação sócio-produtiva realmente sustentável.

A importância do planejamento territorial para o desenvolvimento sustentável do País ensejou a criação de um contorno jurídico-institucional estruturante do tema por meio da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), que instituiu o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) e definiu as instituições competentes pela condução de ações no âmbito federal relacionadas ao ZEE.

Nesse contexto, a partir dos aprendizados obtidos ao longo dos mais de 25 anos de elaboração do ZEE na Amazônia Legal, com diversas iniciativas desenvolvidas tanto pelo Governo Federal quanto pelos nove estados da região, o presente documento tem o objetivo de trazer subsídios a uma discussão mais ampla e cada vez mais premente sobre este instrumento e sobre a eficiência, eficácia e efetividade das ações do poder público. Almeja-se, assim, problematizar a própria atuação do Estado no sentido de cumprir seus compromissos de garantir o desenvolvimento nacional respeitando o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao mesmo tempo em que se constrói uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

José Sarney Filho
Ministro do Meio Ambiente

1 INTRODUÇÃO

O Ministério do Meio Ambiente (MMA), por intermédio do Departamento de Zoneamento Territorial (DZT), em parceria com a Cooperação Técnica Alemã (GIZ), apresenta uma reflexão referente aos mais de 25 anos das diversas experiências de zoneamento ecológico-econômico (ZEE) desenvolvidas no contexto da Amazônia Legal, nos níveis federal e estadual.

O objetivo deste trabalho é consolidar um documento que reconstrua as peculiaridades do processo de elaboração e implantação do ZEE na Amazônia Legal, realizando uma contextualização histórica e uma análise crítica do instrumento, de modo a apontar as lições aprendidas e os desafios que ainda permanecem visando fortalecer sua efetividade na região e no próprio restante do território nacional.

Os resultados do trabalho decorrem do levantamento de informações, realizado em documentos disponíveis em instituições governamentais, da análise de referências bibliográficas correlatas, bem como de entrevistas realizadas com *stakeholders* que fizeram e fazem parte dos diversos processos de ZEE, contribuindo para seu desenvolvimento nos âmbitos federal e estadual.

As entrevistas foram realizadas e direcionadas por meio de perguntas-chave previamente estabelecidas, compreendendo as peculiaridades do entrevistado e suas contribuições referentes a cada uma das etapas de elaboração e implementação previstas para o instrumento.

Dessa forma, este trabalho organiza-se em três seções, além desta introdução e da conclusão: (i) o histórico do processo de implantação da agenda do ZEE na Amazônia Legal, com o intuito de reconstruir a apropriação e o uso do instrumento na região e seu reflexo na concepção do Programa ZEE Brasil pelo Governo Federal; (ii) o histórico e a análise crítica dos processos de ZEE desenvolvidos na Amazônia Legal, considerando-se tanto o MacroZEE da região, coordenado pelo Governo Federal, quanto as experiências dos nove estados da Amazônia Legal; e (iii) a sistematização de reflexões a respeito das motivações para a elaboração do ZEE, dos pontos positivos e negativos observados, das etapas metodológicas do instrumento, dos atores envolvidos no processo e dos indicativos para o futuro do zoneamento.

Espera-se, ao final do documento, identificar sugestões para o aprimoramento estratégico e metodológico do ZEE e, consequentemente, para a fortalecimento de uma gestão territorial integrada e efetivamente sustentável para o Brasil.

2 Histórico da elaboração do ZEE na Amazônia Legal e no Brasil

Com a promulgação da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) passou a integrar o rol de instrumentos criados com o objetivo de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação e conservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida da população.

À época, tomando por base um amplo espectro de experiências que lidaram com a problemática das dinâmicas territoriais, foi constatada a necessidade de se criar um instrumento que abarcasse, de maneira integrada, questões de natureza ambiental, social e econômica, orientando a ocupação e o uso do território a partir de uma abordagem que reconhecesse as fragilidades e potencialidades de cada região e garantisse o uso racional dos recursos naturais.

Neste sentido, em 1986, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) elaborou o que pode ser considerado o primeiro marco de um processo de ZEE na esfera do Governo Federal, sob a forma do documento "Termo de Referência para uma Proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil", que, no entanto, não foi executado.

Assim, a institucionalização do ZEE como ação sistemática de governo se deu em 1988, quando passou a integrar tanto o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/1988) - como um dos instrumentos previstos para a gestão da Zona Costeira nacional – quanto o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal (Decreto nº 96.944/1988), conhecido como Programa Nossa Natureza, no qual o ZEE foi entendido como ferramenta estratégica para disciplinar a ocupação e a exploração racionais da Amazônia Legal.

Paralelamente, no âmbito dos estados que integram a Amazônia Legal - Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins -, a maioria das constituições estaduais, sancionadas em 1989, mencionaram o ZEE como instrumento direcionado à gestão de seus territórios. Em geral, o objetivo da elaboração do zoneamento consistia em apontar diretrizes relacionadas à utilização de determinadas áreas, estabelecendo desde zonas de proteção integral até zonas com possibilidade de uso bastante intensiva, como zonas industriais e agroindustriais.

Os estudos desenvolvidos inicialmente, aplicados, principalmente, em Áreas de Proteção Ambiental, contribuíram para a aquisição de uma larga experiência com procedimentos operacionais direcionados à elaboração de análises integradas, incorporando o tratamento de variáveis sociais e econômicas, até então periféricas em projetos dessa natureza, para a proposição de áreas de intervenção no âmbito das respectivas unidades de conservação zoneadas.

Este processo foi fortalecido, no nível federal, com a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), órgão de assessoria direta à Presidência da República, por meio da Medida Provisória nº 150/1990, convertida na Lei nº 8.028, do mesmo ano.

Entre as atribuições da SAE estava a proposição de critérios e normas para a utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e, especialmente, a coordenação de um Grupo de Trabalho encarregado de conhecer e analisar os trabalhos de ZEE até então desenvolvidos, objetivando o ordenamento do território e a proposição de medidas necessárias para agilizar sua execução, com prioridade para a Amazônia Legal (Decreto nº 99.193/1990). Este Grupo de Trabalho recomendou tarefas como a elaboração de um diagnóstico ambiental da Amazônia Legal, do ZEE de áreas prioritárias, de estudos específicos em áreas críticas e de relevante significado social, econômico e ambiental e a criação de uma comissão coordenadora com o objetivo de orientar a execução do ZEE no território nacional – definindo assim as primeiras etapas de construção do atual modelo de gestão do Programa ZEE Brasil.

Fruto das recomendações deste Grupo de Trabalho, a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE) foi criada pelo Decreto nº 99.540/1990, sendo a SAE responsável por sua coordenação. A CCZEE, composta inicialmente por cinco órgãos federais, tinha como atribuições o planejamento, a coordenação, o acompanhamento e a avaliação da execução dos trabalhos de ZEE, bem como a articulação com os estados, apoiando-os na execução de seus respectivos zoneamentos, com vistas à compatibilização com aqueles executados pelo Governo Federal. O decreto definiu que o ZEE do território nacional, nos níveis macrorregional e regional, deveria ser realizado pelo Governo Federal, observados os limites de sua competência. Em sinergia, comissões estaduais de ZEE foram criadas no intuito de fortalecer a elaboração de seus zoneamentos.

No entanto, embora a CCZEE tenha sido estabelecida com atribuições sobre todo o território nacional, a ênfase inicial de sua atuação se deu sobre a Amazônia Legal. Como consequência, foi criado, em 1991, o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Legal (PZEEAL), justificado pela importância de um conhecimento criterioso e aprofundado dos espaços da região amazônica. À época, o PZEEAL constatou uma diversidade de conceitos, métodos e articulações institucionais entre as iniciativas desenvolvidas nos estados do Acre, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins, resultado dos processos de elaboração dos primeiros ZEEs, geralmente em escala genérica, e dos zoneamentos agroecológicos em escala de maior detalhe.

No mesmo ano, ao regulamentar a Lei nº 8.167/1991, que dispõe sobre os Fundos de Investimentos Regionais, o Decreto nº 101/1991 vedou a concessão de incentivos fiscais para empreendimentos que ocasionassem desmatamentos de áreas de floresta primária e destruição de ecossistemas primários. Também estabeleceu que projetos com recursos incentivados deveriam ter sua execução orientada pelo ZEE de sua região, estando o mesmo concluído ou em fase de execução, o que mostra a importância política que o ZEE estava adquirindo, vinculando-se a políticas públicas com rebatimentos territoriais.

Esta constatação foi reforçada com a publicação, em 1993, do Decreto nº 782, que fortaleceu o papel do ZEE no planejamento estratégico nacional ao incumbir à SAE a promoção, a elaboração, a coordenação e o controle de estudos, planos, programas e projetos de natureza estratégica para a Presidência da República, dentre os que se destacava o ZEE.

Outro marco importante para o ZEE foi sua inserção em duas agendas de cooperação internacional, a saber: (i) o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) – que vinha sendo gestado desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 –, financiado com recursos de doação dos países mais industrializados; e (ii) os projetos coordenados pela Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).

O PPG7, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), tinha entre suas atividades o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), que apoiava, junto aos estados amazônicos, os Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAI), nos quais o ZEE era um dos componentes principais. Ao mesmo tempo, a SAE financiou a instalação de laboratórios de geoprocessamento, utilizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) para capacitar tecnicamente as equipes de ZEE dos estados da Amazônia Legal.

No âmbito do TCA, por sua vez, a Comissão Especial de Meio Ambiente da Amazônia atribuiu a cada um dos países signatários a coordenação de um projeto regional. A execução dos projetos de responsabilidade do Brasil, incluiu uma ampla parceria institucional entre a SAE, o MMA e a OEA, contando com o apoio técnico da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Esses projetos foram desenvolvidos nas áreas fronteiriças do Brasil com a Bolívia, a Colômbia, o Peru e a Venezuela, entre os anos 1997 e 2000.

A fim de proporcionar uma visão integrada sobre toda a região, foi concluído, em 1995, o Diagnóstico Ambiental da Amazônia Legal, resultado de parceria realizada entre a SAE e o IBGE. Este diagnóstico teve como objetivo principal fundamentar as grandes linhas de ação governamental relacionadas ao ordenamento do território amazônico e, assim, identificar a situação ambiental e indicar as áreas que necessitavam de maior atuação federal. A primeira fase – identificação e avaliação dos sistemas ambientais – gerou três produtos cartográficos: sistemas de paisagem natural, sistemas

ambientais e qualidade ambiental. Por sua vez, os produtos da segunda fase foram o mapa de subsídios a macroestratégias de desenvolvimento regional e o sumário executivo.

Neste período também foi discutida a proposta de uma orientação metodológica unificada para a elaboração do ZEE na Amazônia Legal, definida a partir da observação das diversas experiências de planejamento estaduais até então existentes. A proposta escolhida foi desenvolvida pelo Laboratório de Gestão Territorial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que resultou, em 1997, no lançamento do documento "Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia Legal", contendo o aval da SAE e do MMA. Após um intenso processo de discussão a respeito da adoção e das formas de execução destes procedimentos, os trabalhos de ZEE passaram a seguir, em sua grande maioria, esta metodologia.

Em 1999, após uma ampla reforma ministerial, a SAE foi extinta, fato que impactou diretamente a institucionalidade do ZEE no Governo Federal. As atribuições e competências designadas no âmbito da SAE foram transferidas para outras áreas do governo, com especial atenção à responsabilidade pelo ordenamento territorial, que ficou a cargo do Ministério da Integração Nacional, enquanto a coordenação do ZEE, especificamente, ficou a cargo do Ministério do Meio Ambiente, situação que persiste até hoje.

Com a transferência do ZEE para o MMA, houve, também, sua inclusão no Plano Plurianual (PPA) a partir do ciclo 2000-2003, momento que marca a criação do Programa ZEE Brasil, estendendo o contexto de atuação do Governo Federal em torno do zoneamento para além dos limites da Amazônia Legal.

Nesse sentido, e tomando como referência os resultados de um amplo processo nacional de discussão sobre o ZEE, o MMA publicou, em 2001, o documento "Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional", que estabeleceu os preceitos e as diretrizes básicas a serem seguidos pela União e por todos os estados brasileiros em seus processos de zonificação.

Neste mesmo ano, por meio do Decreto s/nº, de 28 de dezembro de 2001, foi estabelecido novo arranjo institucional acerca do instrumento, restabelecendo a CCZEE e criando um Grupo de Trabalho Permanente composto por instituições públicas federais de caráter técnico, denominado Consórcio ZEE Brasil, tendo como atribuições principais executar, sob a coordenação do MMA, os ZEEs sob responsabilidade do Governo Federal e apoiar os estados em seus respectivos zoneamentos.

Outro fato importante, que em muito contribuiu para fortalecer o Programa ZEE Brasil, foi o estabelecimento da Medida Provisória nº 2.166-67/2001, que alterou parte do Código Florestal vigente à época (Lei nº 4.771/1965). Dentre outros pontos, esta Medida Provisória propôs uma nova dimensão à Reserva Legal, ampliando os percentuais a serem mantidos nas áreas de floresta na Amazônia Legal de 50% para 80%, os critérios para definição de sua localização, e as formas de sua manutenção, recomposição, regeneração ou compensação. A partir de então, o ZEE permitiu indicar áreas para a redução (para fins de recomposição) ou ampliação da Reserva Legal de imóveis rurais, o que levou os estados da Amazônia Legal a acelerarem seus processos de zonificação.

Além desses avanços, uma das primeiras ações empreendidas após a criação do Programa ZEE Brasil foi o resgate dos documentos e informações gerados ao longo do período em que o ZEE esteve sob responsabilidade da SAE. Assim, em 2002, o MMA finalmente disponibilizou o Diagnóstico Ambiental da Amazônia Legal mediante um amplo esforço de recuperação do acervo proveniente da SAE e a partir da digitalização, conversão e vetorização dos dados. Ao mesmo tempo, ocorreu também a primeira participação efetiva do Consórcio ZEE Brasil em um projeto de ZEE, na região do Baixo Rio Parnaíba, quando foram aplicadas as Diretrizes Metodológicas publicadas em 2001.

A partir destas experiências, bem como da atuação da CCZEE e do Consórcio ZEE Brasil no tocante às suas atribuições frente ao Programa ZEE Brasil, foi instituído o marco legal basilar do instrumento ZEE, o Decreto nº 4.297/2002, estabelecendo os critérios técnicos e institucionais para a elaboração do ZEE no território nacional.

A partir de 2003, em resposta aos dados referentes à dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal – que atingiu, neste ano, 25.396 km2, segundo dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), do Inpe –, o Governo Federal instituiu um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial cujo objetivo principal foi a elaboração da primeira versão do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Composto por três eixos de ação – ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle; e fomento às atividades produtivas sustentáveis –, o PPCDAm contribuiu para aumentar a visibilidade do ZEE, que constitui, desde então, importante componente do eixo de ordenamento fundiário e territorial.

Iniciativa semelhante ao PPCDAm foi desenvolvida para o Bioma Cerrado, com a publicação, em 2005, do Decreto nº 5.577, que instituiu o Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado, também chamado de Programa Cerrado Sustentável. Elaborado pelo MMA, com base em amplo debate com a sociedade civil e o setor empresarial, o Programa Cerrado Sustentável previu a elaboração do Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Cerrado, visando uma maior orientação e priorização das ações do poder público e do setor privado para a conservação e o uso sustentável de seus recursos naturais. Em complementação ao Programa Cerrado Sustentável, foi publicado, por intermédio do Decreto s/nº, de 15 de setembro de 2010, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado (PPCerrado), que também definiu a elaboração do MacroZEE do Bioma Cerrado, coordenado pela CCZEE e executado pelo Consórcio ZEE-Brasil, como instrumento estratégico para a incorporação da dimensão ambiental nas ações que incidem sobre a região.

Refletindo o amadurecimento do instrumento e considerando as diversas experiências até então desenvolvidas, foi publicada, em 2006, a atual versão do documento "Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional", cujas inovações em relação à versão anterior foram incorporadas no Decreto nº 4.297/2002, revisado por meio do Decreto nº 6.288/2007.

Outro importante avanço em torno do ZEE foi decorrente da edição da Resolução nº 3.545/2008, pelo Conselho Monetário Nacional, que modificou o Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil. Esta resolução estabeleceu determinadas exigências de documentação comprobatória sobre a regularidade ambiental dos imóveis rurais para fins de financiamento agropecuário no contexto do bioma amazônico, dentre as quais a necessidade de observância das recomendações e restrições do ZEE e dos zoneamentos agroecológicos existentes.

Ademais, em 2009 o Tribunal de Contas da União realizou auditoria de natureza operacional no intuito de examinar a potencial eficácia do ZEE como instrumento a ser utilizado pelo Governo Federal para o planejamento da Amazônia Legal, avaliando o processo e os produtos de ZEE que subsidiaram a formulação de políticas públicas na região. Entre as conclusões desta auditoria, sistematizadas no Acórdão nº 2.468/2009 e que, desde então, orientam diversas iniciativas do Programa ZEE Brasil, foram

apontadas a necessidade de previsão legal para a integração dos ZEE aos ciclos orçamentários, de uma maior integração entre o planejamento expresso no ZEE e o planejamento territorial para as terras indígenas e as unidades de conservação e de um maior acompanhamento dos ZEEs estaduais, ao longo de sua elaboração, pela CCZEE.

Valendo-se dos subsídios aportados pelo Diagnóstico Ambiental da Amazônia Legal e reconhecendo os avanços feitos pelos estados da região em seus respectivos zoneamentos, foi elaborado, entre 2008 e 2010, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, que após concluído foi instituído pelo Decreto nº 7.378/2010. O MacroZEE da Amazônia Legal – que será melhor abordado na próxima seção deste documento – foi resultado da articulação entre o Governo Federal, os governos dos nove estados da região e diversos segmentos da sociedade civil. Ao reconhecer a diversidade socioambiental, econômica e cultural da Amazônia Legal, representada pela delimitação de dez unidades territoriais, o MacroZEE permitiu estabelecer uma série de estratégias a serem consideradas quando da formulação e espacialização de planos, programas e políticas públicas federais, assegurando sustentabilidade ao processo de desenvolvimento regional.

Mais recentemente, a aprovação do "novo" Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) constituiu um importante marco para o Programa ZEE Brasil, uma vez que estabelece a obrigatoriedade de que todos os estados brasileiros elaborem a aprovem seus ZEEs de acordo com metodologia unificada, estabelecida em norma federal (no caso, o Decreto nº 4.297/2002). Além disso, o "novo" Código Florestal consolidou o uso do ZEE como condição para o redimensionamento da Reserva Legal dos imóveis rurais localizados nas áreas de floresta da Amazônia Legal, tanto para fins de regularização ambiental quanto para a supressão de novas áreas cobertas por vegetação (desde que, nesse caso, além do ZEE, os estados possuam mais de 65% de seu território constituído por terras indígenas homologadas e unidades de conservação de domínio público).

No que se refere às iniciativas a cargo do Governo Federal, após a conclusão do MacroZEE da Amazônia Legal, foram elaboradas, entre 2012 e 2014, as etapas de diagnóstico e de cenários prospectivos do MacroZEE do Bioma Cerrado, obedecendo ao disposto no decreto que instituiu o PPCerrado. No entanto, em reunião da CCZEE realizada no final de 2014, deliberou-se pela elaboração do MacroZEE do Bioma Cerrado a partir do ZEE das regiões político-administrativas do Brasil – iniciando-se pela região Centro-Oeste –, no que os produtos gerados no contexto do MacroZEE do Bioma Cerrado atuarão como subsídios para este processo.

Atualmente, no âmbito do PPA 2016-2019, o Programa ZEE Brasil está compreendido no âmbito do programa Desenvolvimento Regional e Territorial, como integrante do objetivo que busca promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação e do uso do espaço de forma sustentável e com abordagem territorial. Além do MacroZEE da região Centro-Oeste, a outra iniciativa prevista para este quadriênio é o MacroZEE da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, ação estratégica do Programa de Revitalização desta importante bacia hidrográfica brasileira.

Ao mesmo tempo, busca-se fortalecer a atuação da CCZEE e do Consórcio ZEE Brasil na coordenação do ZEE no nível federal e desenvolver estratégias e mecanismos para implementar, monitorar e avaliar o ZEE, contribuindo para sua efetividade como instrumento de planejamento e ordenamento territorial.

A linha do tempo a seguir apresenta os principais marcos deste processo, divididos em seis etapas:

Linha do Tempo do ZEE

1980

1981: Instituição do zoneamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

1986: Elaboração de termo de referência contendo uma proposta de ZEE para o Brasil

1988: Criação do Programa Nossa Natureza e instituição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, sendo o ZEE instrumento de ambas as iniciativas

1989: Elaboração do ZEE como instrumento de planejamento e proposta de ZEE para o Brasil das unidades da federação

1990

1990: Criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, responsável pelo ZEE

Instituição da Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional

1991: Criação do Programa de ZEE para a Amazônia Legal

1995: Conclusão do Diagnóstico Ambiental da Amazônia Legal
Início dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada, ligados ao PPG7, em apoio ao ZEE dos estados da Amazônia Legal

1997: Publicação da primeira versão das diretrizes metodológicas para o ZEE

1997-2000

1997-2000: Elaboração de iniciativas de ZEE fronteiriços, em parcerias com Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela

2000: Transferência da atribuição do ZEE ao Ministério do Meio Ambiente

O ZEE passa a integrar o Plano Plurianual do Governo Federal

2001: Reinstalação da CCZEE e criação do Consórcio ZEE Brasil
Publicação da segunda versão das diretrizes metodológicas para o

2002: Aprovação do Decreto nº 4.297, que estabelece critérios para a elaboração do ZEE no Brasil
Conclusão do ZEE do Delta do Rio Parnaíba

2005: Criação do Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado, tendo o Macro-ZEE do bioma como uma de suas ações estratégicas

2006: Publicação da terceira versão das diretrizes metodológicas para o ZEE

2007: Revisão do Decreto nº 4.297/2002 pelo Decreto nº 6.288

2008: Aprovação da Resolução nº 3.545, do Conselho Monetário Nacional, vinculando o ZEE à concessão de crédito agropecuário

2009: Publicação do Acordão nº 2.468, do Tribunal de Contas da União, sobre a efetividade do ZEE

2010: Conclusão do MacroZEE da Amazônia Legal (Decreto nº 7.378)

2011: Aprovação de Lei Complementar nº 140, distribuindo as competências sobre o ZEE entre os entes federados

2012: Aprovação do "novo" Código Florestal (Lei nº 12.651), estabelecendo a obrigatoriedade da elaboração do ZEE

2015: Retomada da elaboração do MacroZEE da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco

2000 — 2010

3 As experiências de ZEE na Amazônia Legal

Desde a institucionalização do ZEE por meio do Programa Nossa Natureza, em 1988, e a criação do PZEEAL, em 1991, diversas iniciativas de zoneamento foram desenvolvidas no contexto da Amazônia Legal. Muitas dessas experiências foram concluídas e fazem parte, hoje, do arcabouço normativo e de planejamento do Governo Federal e dos estados da região, enquanto outras, ainda que interrompidas antes de sua finalização, também contribuíram para um maior conhecimento do território amazônico e para a estruturação de colegiados, órgãos e equipes técnicas aptos a discutir as interfaces entre as questões ambientais, sociais e econômicas.

Nesse sentido, a presente seção busca detalhar o processo de elaboração do ZEE em cada um dos nove estados que compõem a Amazônia Legal, além de sistematizar informações referentes à elaboração, pelo Governo Federal, do MacroZEE da região. Como visto na seção anterior, a história relativa à implantação do Programa ZEE Brasil se confunde em vários momentos com a trajetória do ZEE na Amazônia Legal, sendo que os aprendizados obtidos ao longo da construção do ZEE na região transcendem suas fronteiras, com reflexos para a condução do instrumento em todo o País.

3.1 MacroZEE da Amazônia Legal

As primeiras tentativas de sistematizar subsídios visando aprimorar o planejamento e o ordenamento territorial na Amazônia Legal remontam aos anos 1980, tendo à frente a mesma equipe envolvida no Projeto RADAMBRASIL, estabelecido nos anos 1970. Este projeto buscou mapear sistematicamente o País, incluindo uma avaliação do potencial dos recursos naturais da Amazônia, gerando uma coletânea de mapas temáticos e relatórios que constituíram uma rica base de dados físicos e bióticos que até hoje é utilizada e subsidia diversas iniciativas de zonificação.

Tal como apresentado na seção anterior, foi criado, pelo Governo Federal, em 1991, o PZEEAL, justificado pela importância de um conhecimento mais criterioso e detalhado do território da Amazônia Legal. Assim, frente à carência de informações abrangentes e sistematizadas que norteassem as diretrizes de planejamento regional da Amazônia Legal, com um viés de preservação e conservação do meio ambiente e de uso racional dos recursos naturais, a SAE e o IBGE estabeleceram parceria visando a elaboração do Diagnóstico Ambiental da Amazônia Legal, valendo-se das informações geradas pelo Projeto RADAMBRASIL. Após a apresentação pública do Diagnóstico, em 1995, houve uma demanda da CCZEE para ampliar a discussão e a divulgação de seus resultados. Contudo, a Coordenação do PZEEAL analisou estes resultados e classificou-os como incompletos, carecendo de aprofundamentos temáticos, optando por privilegiar, nos anos seguintes, o apoio à elaboração dos ZEEs estaduais, em detrimento à promoção de um zoneamento na escala macrorregional.

Somente entre 2004 e 2005, a questão foi retomada. Um primeiro passo foi dado com a confecção do Mapa Integrado dos ZEEs dos Estados da Amazônia Legal, fruto da cooperação entre o Consórcio ZEE Brasil e os estados da região. Nesta iniciativa realizou-se uma integração entre todos os ZEEs estaduais até então existentes, considerando-se alguns que já estavam concluídos e outros que ainda estavam em elaboração.

A escala cartográfica era variável (1:250.000 a 1:1.000.000) e, no caso daqueles estados que ainda não possuíam processos de ZEE em fase avançada de elaboração, como foi o caso do Estado do Tocantins, fez-se uma adaptação dos produtos gerados pelo zoneamento agroecológico estadual. Desse modo, foi pactuada uma legenda única para o Mapa Integrado, com categorias similares de zonas e diretrizes, permitindo-se visualizar uma proposta de gestão para toda a região.

Em 2007, considerando a centralidade da Amazônia Legal nas questões relacionadas à gestão ambiental e territorial no Brasil, sobretudo em um contexto de crescente preocupação com os possíveis impactos decorrentes das mudanças climáticas, o Governo Federal assumiu, com a revisão do Decreto nº 4.297/2002, o compromisso de elaborar, sob a coordenação da CCZEE, o MacroZEE da Amazônia Legal. Tendo como referência o Mapa Integrado dos ZEEs dos Estados da Amazônia Legal, o MacroZEE da Amazônia Legal não se limitou a esse esforço de integração. Sua premissa foi a de que, ao todo regional, correspondem dinâmicas territoriais, fluxos econômicos, cadeias produtivas, redes de comunicação, deslocamentos da fronteira agrícola, processos ecossistêmicos e outras manifestações que não podem ser apreendidas nem reduzidas pela sobreposição das realidades particulares dos ZEEs estaduais. O todo é, por assim dizer, maior do que a soma das partes. Por essa razão, o MacroZEE, tendo como objetivo principal indicar grandes estratégias para viabilizar ações que promovam a transição para a sustentabilidade, apontou questões e problemas mais bem definidos e espacializados na escala macrorregional, ressaltando aquelas dimensões onde a alteração do uso e ocupação do território ocorre de forma transversal aos limites das unidades federadas.

O MacroZEE da Amazônia Legal adotou, com a orientação fundamental da Professora Bertha Becker, uma concepção metodológica inovadora e diferenciada. Foram delimitadas, para a região, dez unidades territoriais – tendo como critérios de delimitação o estágio de conservação dos ecossistemas e as densidades dos fluxos econômicos, das redes de infraestrutura e das redes político-institucionais –, classificadas em três tipos: "territórios-zona", com predominância de ecossistemas ainda preservados; "territórios-rede", correspondentes às áreas de povoamento consolidado; e "territórios-fronteira", que constituem as regiões de penetração antrópica com diferentes estágios de ocupação da terra, na direção dos ecossistemas circundantes e nos limites dos territórios-rede.

Para tanto, foram realizadas diversas oficinas com o Grupo de Trabalho para a elaboração do MacroZEE da Amazônia Legal, instituído pela Portaria nº 414, do MMA, de 20 de novembro de 2009, composto por representantes da CCZEE, do Consórcio ZEE Brasil e dos nove estados da Amazônia Legal.

O envolvimento dos municípios e dos vários segmentos da sociedade na construção do MacroZEE da Amazônia Legal, por sua vez, se deu mediante dois procedimentos: (i) a realização de uma série de "mesas de diálogo", que consistiram em reuniões

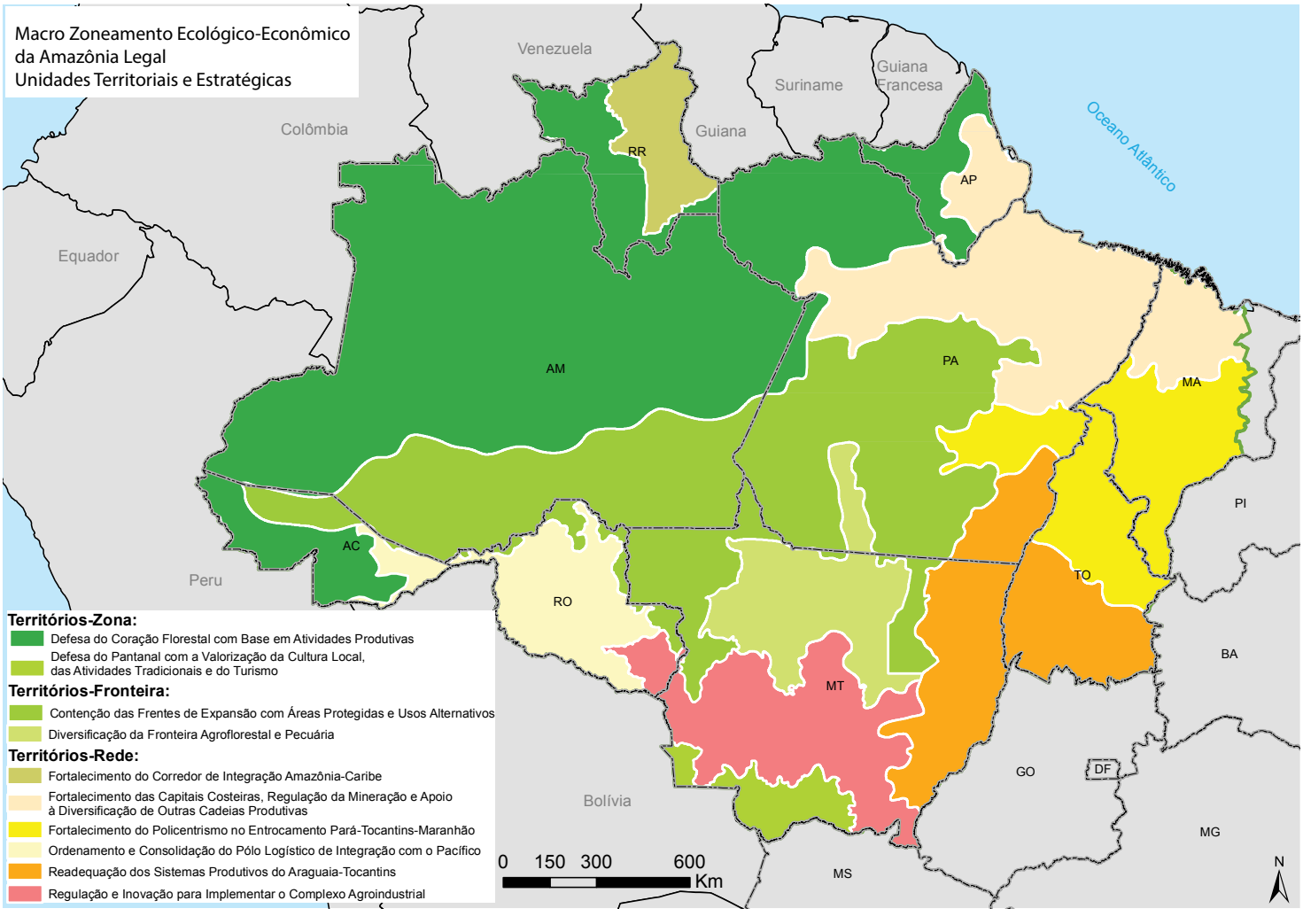
de discussão da proposta com representantes dos setores organizados que atuam na região amazônica, notadamente na esfera agropecuária, industrial, acadêmica, socioambiental, dos movimentos sociais, dos povos e comunidades tradicionais e das associações de municípios; e (ii) a disponibilização da proposta para consulta pública, via *internet*, com sua divulgação se dando através de uma série de reportagens veiculadas em diversos meios de comunicação.

Assim, em atenção aos princípios do pacto federativo e da participação social e à luz dos planejamentos e políticas estaduais e dos ZEEs dos estados da região, foi feita a compatibilização, complementação e legitimação das estratégias propostas pelo MacroZEE da Amazônia Legal, procedimento fundamental para o sucesso da iniciativa.

Este processo resultou na publicação do Decreto nº 7.378/2010, que aprovou o MacroZEE da Amazônia Legal, em especial suas estratégias gerais e específicas, destinadas a orientar os planos, programas e ações dos órgãos e entidades responsáveis pela proposição, planejamento e implementação de políticas públicas federais, dos órgãos e entidades federais responsáveis pela destinação de incentivos fiscais, créditos governamentais e aplicação dos recursos de instituições financeiras oficiais, e dos fundos e agências de financiamento que operem na região amazônica.

O MacroZEE contribuiu, dessa forma, para reescrever o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e traduzir suas diretrizes e estratégias para cada configuração territorial construída, sem olvidar sua natureza de um plano de desenvolvimento regional. Com isso, superou-se uma deficiência do PAS, qual seja, a ausência de uma estratégia de espacialização de seu conteúdo.

Cabe ressaltar que, não obstante os resultados alcançados, passados já alguns anos desde sua aprovação, existem críticas em relação à falta de clareza quanto ao modo de implementação e monitoramento das ações ligadas às estratégias do MacroZEE da Amazônia Legal. De fato, foi constatada a falta de uma metodologia ou de um sistema capaz de captar ou demonstrar concretamente como as estratégias pactuadas estão sendo utilizadas para o planejamento e o ordenamento territorial na região, sendo que estes pontos serão abordados em seções específicas deste documento.


Macro Zoneamento Ecológico-Econômico
da Amazônia Legal
Unidades Territoriais e Estratégicas
Venezuela
Colômbia
Equador
Peru
Bolívia
Guiana
Suriname
Guiana Francesa
Oceano Atlântico
RR
AP
AM
PA
MA
PI
AC
RO
TO
BA
MT
GO
DF
MG
MS
0 150 300 600
Km
N
Territórios-Zona:
Defesa do Coração Florestal com Base em Atividades Produtivas
Defesa do Pantanal com a Valorização da Cultura Local, das Atividades Tradicionais e do Turismo
Territórios-Fronteira:
Contenção das Frentes de Expansão com Áreas Protegidas e Usos Alternativos
Diversificação da Fronteira Agroflorestal e Pecuária
Territórios-Rede:
Fortalecimento do Corredor de Integração Amazônia-Caribe
Fortalecimento das Capitais Costeiras, Regulação da Mineração e Apoio à Diversificação de Outras Cadeias Produtivas
Fortalecimento do Policentrismo no Entrocamento Pará-Tocantins-Maranhão
Ordenamento e Consolidação do Pólo Logístico de Integração com o Pacífico
Readequação dos Sistemas Produtivos do Araguaia-Tocantins
Regulação e Inovação para Implementar o Complexo Agroindustrial

AC

Iniciativas principais

ZEE – Fase I

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas, porém não foi normatizado por ato legal ou reconhecido pela CCZEE
Ano de conclusão: 2001
Escala: 1:1.000.000
Extensão: todo o estado (164.123 km²)

ZEE – Fase II

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas, aprovado pela Lei Estadual nº 1.904/ 2007 e reconhecido pela CCZEE; foi autorizada, por decreto federal, a redução da Reserva Legal, para fins de recomposição, na zona 1 deste ZEE
Ano de conclusão: 2007
Escala: 1:250.000
Extensão: todo o Estado (164.123 Km²)

Menção ao ZEE na Constituição Estadual: não

3.2 Estado do Acre

O primeiro movimento histórico relevante no processo de elaboração do ZEE no Estado do Acre foi a constituição da Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (CEZEE) por intermédio do Decreto Estadual nº 1.006/1991, que determinou sua composição e as atribuições legais do colegiado, dentre as quais planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos trabalhos do zoneamento e do Plano de Ocupação do Acre.

Neste contexto, foram iniciados, em 1992, estudos voltados ao planejamento da conclusão da BR-364, rodovia que possibilitaria a integração interna do Estado do Acre, bem como possibilitaria a articulação do território acreano com o restante do País. Consequentemente, este processo de integração gerou a necessidade de um conjunto maior de informações sobre o estado, o que ocasionou a estruturação de um Grupo de Trabalho para desenvolver os primeiros produtos temáticos, no âmbito da Fundação de Tecnologia do Estado do Acre, que serviriam como importante subsídio ao primeiro ZEE do estado.

Em 1999, após anos de uma economia intensamente baseada na pecuária, com índices de desenvolvimento socioeconômico extremamente baixos, o Governo do Estado do Acre decidiu:

- fortalecer o processo de desenvolvimento sustentável do Estado do Acre, tomando como base os recursos da floresta e o reconhecimento da diversidade cultural de seus habitantes. Com este objetivo, todas as secretarias do governo, à época, trabalharam conjuntamente na elaboração do ZEE do estado, que subsidiaria a

gestão do Poder Público Estadual no tocante ao ordenamento do território;

- instituir o Programa de ZEE do Estado do Acre e redefinir a Comissão Estadual de ZEE (Decreto Estadual nº 503/1999), vinculados ao Gabinete do Governador e sob a coordenação da Secretaria Estadual de Planejamento, conferindo a responsabilidade da execução técnica do zoneamento à Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente; e

- dar início aos trabalhos do ZEE estadual, na escala de 1:1.000.000, denominado posteriormente de ZEE - Fase I. Tal processo de zonificação foi desenvolvido, principalmente, por técnicos estaduais, no âmbito do PGAI, vinculado ao SPRN/PPG7.

O ZEE foi definido pelo Governo do Estado do Acre, assim, como um instrumento estratégico de planejamento regional e de gestão territorial, envolvendo estudos sobre (i) o meio ambiente e seus respectivos recursos naturais e (ii) as relações entre a sociedade e a natureza. Ademais, tais estudos foram utilizados como subsídio para negociações democráticas entre órgãos governamentais, o setor privado e a sociedade civil sobre um conjunto de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável. O principal objetivo destes trabalhos foi contribuir para a incorporação dos princípios do desenvolvimento sustentável na orientação das ações do governo, do setor privado e da sociedade em geral.

O ZEE - Fase I do Estado do Acre, na escala de 1:1.000.000, foi concluído em 2001 e, além de contribuir para a construção e sistematização da primeira base de dados geográficos do Acre, por meio do diagnóstico dos meios físico, biótico e socioeconômico, forneceu indicativos e diretrizes para a gestão territorial do estado, definidas após a análise das tendências de ocupação e das incompatibilidades legais no uso do solo.

Dando sequência ao processo de zonificação do estado, em 2003 inicia-se a Fase II do ZEE, na escala de 1:250.000, com amplo apoio do Consórcio ZEE Brasil e mantendo relação direta com o Gabinete do Governador. O objetivo geral foi a construção de um mapa de gestão do Estado do Acre mais detalhado, integrando as temáticas de recursos naturais, da socioeconomia e do eixo cultural-político (este último uma inovação metodológica em relação às Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional), procurando assim avançar na internalização dos princípios do desenvolvimento sustentável e na redução substancial dos conflitos sociais relacionados ao uso múltiplo dos recursos naturais.

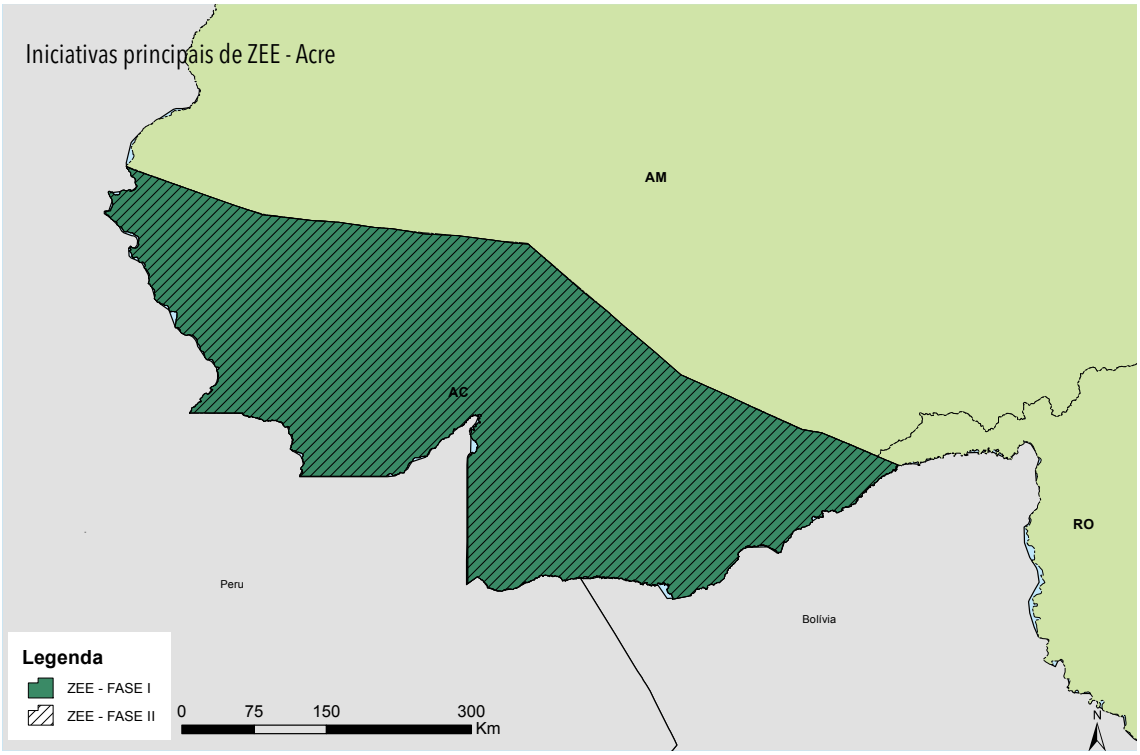
Finalizado o processo, e após a realização de ampla discussão com os setores envolvidos, o ZEE - Fase II do Estado do Acre foi instituído pela Lei Estadual nº 1.904/2007. Foi definido como objetivo geral do ZEE orientar o planejamento, a gestão, as atividades e as decisões do poder público, do setor privado e da sociedade em geral relacionados ao uso e ocupação do território, considerando as potencialidades e limitações do meio físico, biótico e socioeconômico, visando a implementação prática do desenvolvimento sustentável.

O resultado alcançado pelo ZEE - Fase II do Acre foi além de estudos e mapeamentos. Seus produtos subsidiaram algumas ações que estão ainda hoje sendo desenvolvidas no estado, como a Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal e a descentralização de ações estaduais para os municípios. A equipe técnica do ZEE estimulou, também, a criação de áreas de conservação ambiental de uso sustentável, fomentando a implantação da Lei Florestal estadual (Lei Estadual nº 1.426/2001), que dispõe sobre a preservação e conservação das florestas estaduais, instituindo o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas.

Além disso, entre 2005 e 2007, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema), com apoio da cooperação técnica alemã (GIZ), realizou a elaboração de um trabalho pioneiro de ordenamento territorial local (OTL) no município de Brasiléia. Ao mesmo tempo, diversos planos de desenvolvimento comunitário (PDCs) foram desenvolvidos neste município e, posteriormente, em outros. Entre 2008 e 2010, outros 11 municípios finalizaram seus OTLs, instrumental que se tornou referência para o detalhamento da dimensão socioeconômica do ZEE - Fase II do Acre no nível municipal.

Após as experiências municipais quanto à elaboração dos respectivos OTLs, entre 2012 e 2013 foi elaborado e disseminado o "Guia Metodológico do Ordenamento Territorial Local", elaborado pela Sema em parceria com o MMA e a GIZ.

Atualmente, o estado continua incentivando os processos de planejamento e ordenamento territorial em seus municípios, utilizando a metodologia de elaboração dos OTLs, e realizando o etnozoneamento das terras indígenas localizadas em seu território, além de estar iniciando o planejamento da revisão do ZEE - Fase II.



Linha do Tempo do ZEE no Acre

1991: Criação da Comissão Estadual do ZEE.

1992 -1998: Descontinuidade das atividades relacionadas ao ZEE.

2001: Conclusão do ZEE – Fase I.

1990

2000

1992: Elaboração dos primeiros estudos territoriais integrados por meio de Grupo de Trabalho inter-institucional.

1999: Reinstalação da Comissão Estadual do ZEE. **Início da elaboração do ZEE – Fase I, com participação do Governador do Estado.**

2003. Início da elaboração do ZEE – Fase II.

2007: Conclusão do ZEE – Fase II, instituído pela Lei nº 1.904.

2008: Reconhecimento do ZEE – Fase II pela CCZEE e pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente

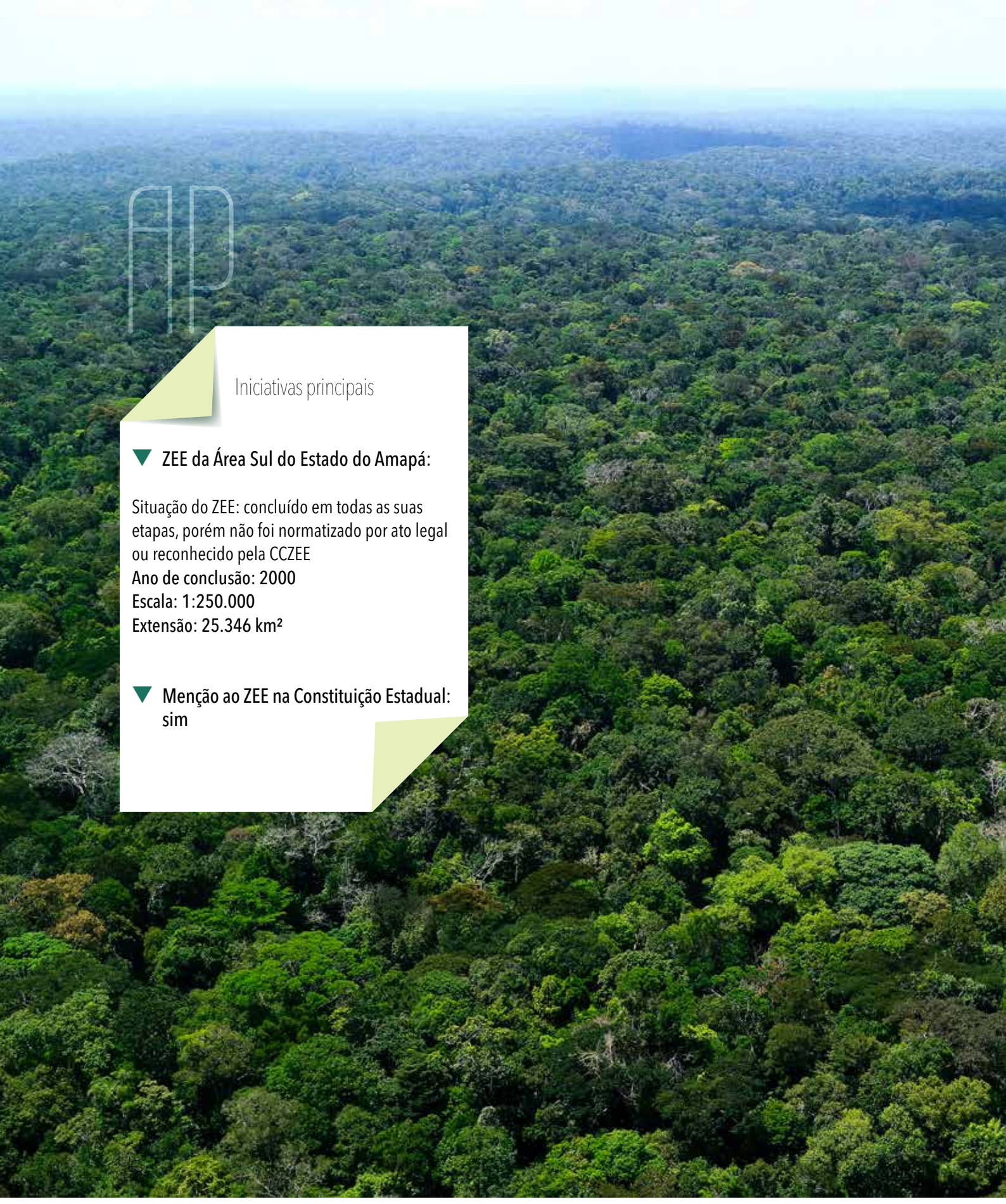
2008/10: Detalhamento do ZEE – Fase II nos munícipios acreanos (planos de ordenamento territorial local - OTL).

2013: Publicação do guia metodológico para a elaboração dos OTL.

2015: Início do processo de atualização do ZEE – Fase II.

2000

2010



AP

Iniciativas principais

ZEE da Área Sul do Estado do Amapá:

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas, porém não foi normatizado por ato legal ou reconhecido pela CCZEE
Ano de conclusão: 2000
Escala: 1:250.000
Extensão: 25.346 km²

Menção ao ZEE na Constituição Estadual: sim

3.3 Estado do Amapá

Apesar de não se tratar diretamente do ZEE, cabe registrar que o Estado do Amapá começou a lidar com a compatibilização do desenvolvimento econômico, por um lado, com a preservação e a conservação do meio ambiente, por outro, ao estabelecer, em 1991, na Constituição do Estado do Amapá, o dever do Poder Público de elaborar e implementar o zoneamento agroecológico.

Este contexto propiciou, neste mesmo ano, o início da estruturação do Programa de ZEE do Estado do Amapá (PZEE/AP) com a instituição da Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (CEZEE), por intermédio do Decreto Estadual nº 277/1991.

No entanto, entre 1992 e 1994 o PZEE/AP foi marcado pelo descaso e pela ausência política por parte dos governo federal e estadual em fomentar o processo.

Somente em 1995 o PZEE/AP foi resgatado e passou a contar com a colaboração de equipe técnica permanente no Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá (Iepa), vinculado à Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia. O instrumento tinha por objetivo subsidiar o planejamento e a gestão territorial, com a devida legitimação social, no contexto das propostas do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA) e do início das atividades do Gerenciamento Costeiro do estado (Gerco/AP). Como parte desta retomada de atividades, decidiu-se que o programa assumiria a construção de conhecimentos e aprendizagens visando subsidiar as políticas públicas de desenvolvimento do estado através de diversos treinamentos práticos ofertados pelo Consórcio ZEE

Brasil, especificamente no papel por meio do Inpe, bem como de especialistas no tema provenientes do MMA, do IBGE, da Embrapa e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, entre outros.

Após um amplo trabalho que contou com o envolvimento da sociedade civil e de diversos setores do governo estadual, foi elaborado, ainda em 1995, um diagnóstico temático do estado, na escala de 1:1.000.000, com o objetivo principal de conhecer as características estaduais relevantes à seu planejamento territorial, bem como sistematizar os resultados em um atlas contendo três dimensões: (i) meio físico (geologia, geomorfologia, vegetação, pedologia, vulnerabilidade natural à erosão do solo, fertilidade natural do solo, potencialidade dos recursos naturais, limitações naturais); (ii) meio socioeconômico; e (iii) síntese socioambiental.

Cabe ressaltar, também, que com o apoio proveniente do PGAI/SPRN/PPG7, o Iepa implementou, em 1996, o primeiro laboratório de sensoriamento remoto e geoprocessamento do estado, o que ocasionou um incentivo para a capacitação técnica e acadêmica das equipes envolvidas nos projetos de cunho territorial, em especial no ZEE.

Considerando-se as prioridades de gestão, à época, no âmbito do estado, o PZEE/AP definiu quatro áreas para a realização de planejamentos territoriais mais detalhados - Sul, Norte, Leste e Centro-Oeste, iniciando-se pela área sul em função de sua ocupação desordenada e dos problemas ambientais, com reflexos diretos na qualidade de vida das populações ali residentes.

Assim, a partir de 1997, foi elaborado o ZEE da Área Sul do Estado do Amapá, na escala de 1:250.000, totalizando uma área de pouco mais de 25.000 km2, compreendendo os municípios da Laranjal do Jari, Mazagão e Vitória do Jari. Este ZEE, concebido para subsidiar políticas públicas voltadas à regulamentação do uso e ocupação do território, bem como para subsidiar as demais políticas setoriais que influenciavam diretamente as cadeias produtivas presentes na região, foi concluído no ano 2000 sob a coordenação do Iepa, indicando áreas críticas nas quais se recomendou futuras etapas de detalhamento.

De fato, em 2001, foram elaborados detalhamentos do ZEE da Área Sul do Estado do Amapá, na escala de 1:50.000, em dois municípios: Laranjal do Jari e Mazagão. Mapeamentos parciais também foram realizados no municípios de Amapá, Calçoene, Pracuuba, Tartarugalzinho, Pedra Branca e Serra do Navio, com a elaboração de bases para o repasse de terras federais para o estado e para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Agrícola (PDAs).

Outro ponto relevante relacionado à agenda de ordenamento territorial do Estado do Amapá foi a publicação da Lei Estadual nº 919/2005, que dispôs sobre o ordenamento territorial estadual e estabeleceu condições normativas de uso e ocupação territorial, vinculados às lições e aprendizados adquiridos pelo PZEE/AP e pela atuação do Gerco/AP. Ressalta-se que se trata de um dos poucos casos no Brasil em que uma lei específica trata do tema ordenamento territorial à nível estadual.

Atualmente, o Estado do Amapá, sob a liderança da Secretária Estadual do Planejamento e do Ipea, está envidando esforços para retomar a agenda de planejamento territorial amapaense, contando, para tanto, com o apoio técnico da Embrapa e do Ministério do Meio Ambiente.

Iniciativas principais de ZEE - Amapá

Linha do Tempo do ZEE no Amapá

1991: Estruturação do Programa de ZEE do estado.
Criação da Comissão Estadual do ZEE.

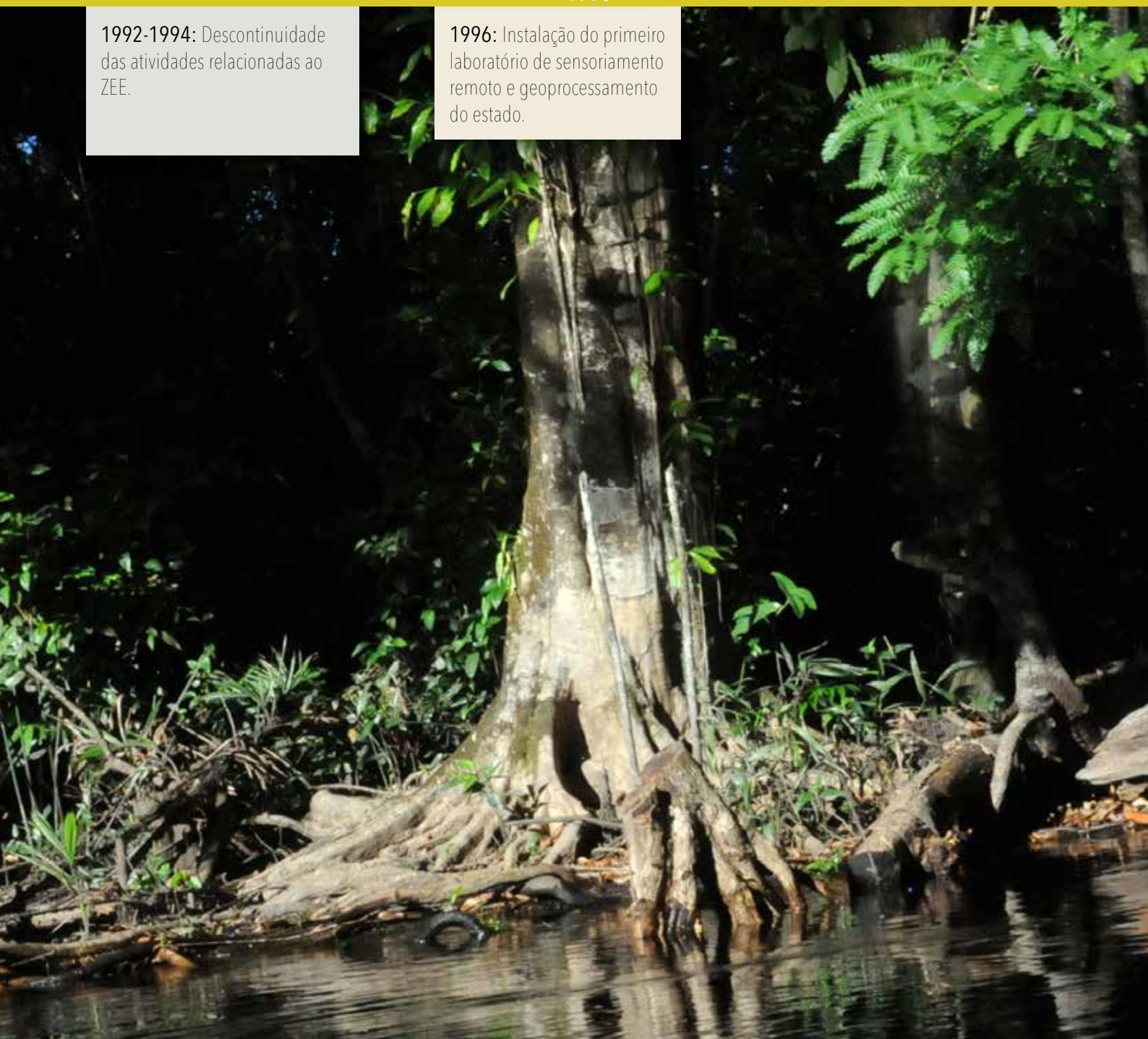
1992-1994: Descontinuidade das atividades relacionadas ao ZEE.

1995: Resgate do Programa de ZEE do estado, com participação do Governador do estado.
Conclusão do Macrodiagnóstico do estado.

1996: Instalação do primeiro laboratório de sensoriamento remoto e geoprocessamento do estado.

1997: Início da elaboração do ZEE da Área Sul do estado.

1990



2000: Conclusão do ZEE da Área Sul do estado.

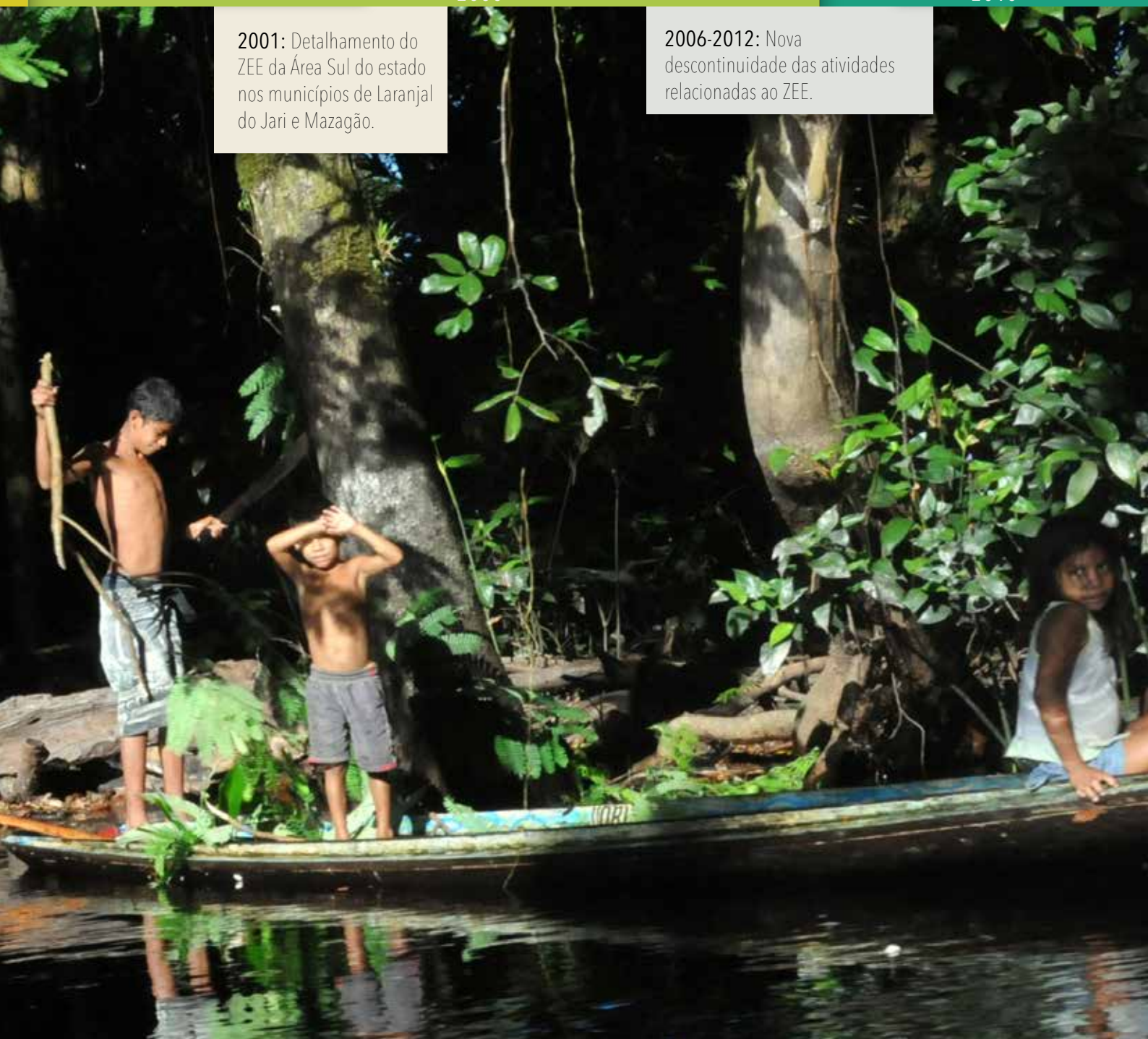
2001: Detalhamento do ZEE da Área Sul do estado nos municípios de Laranjal do Jari e Mazagão.

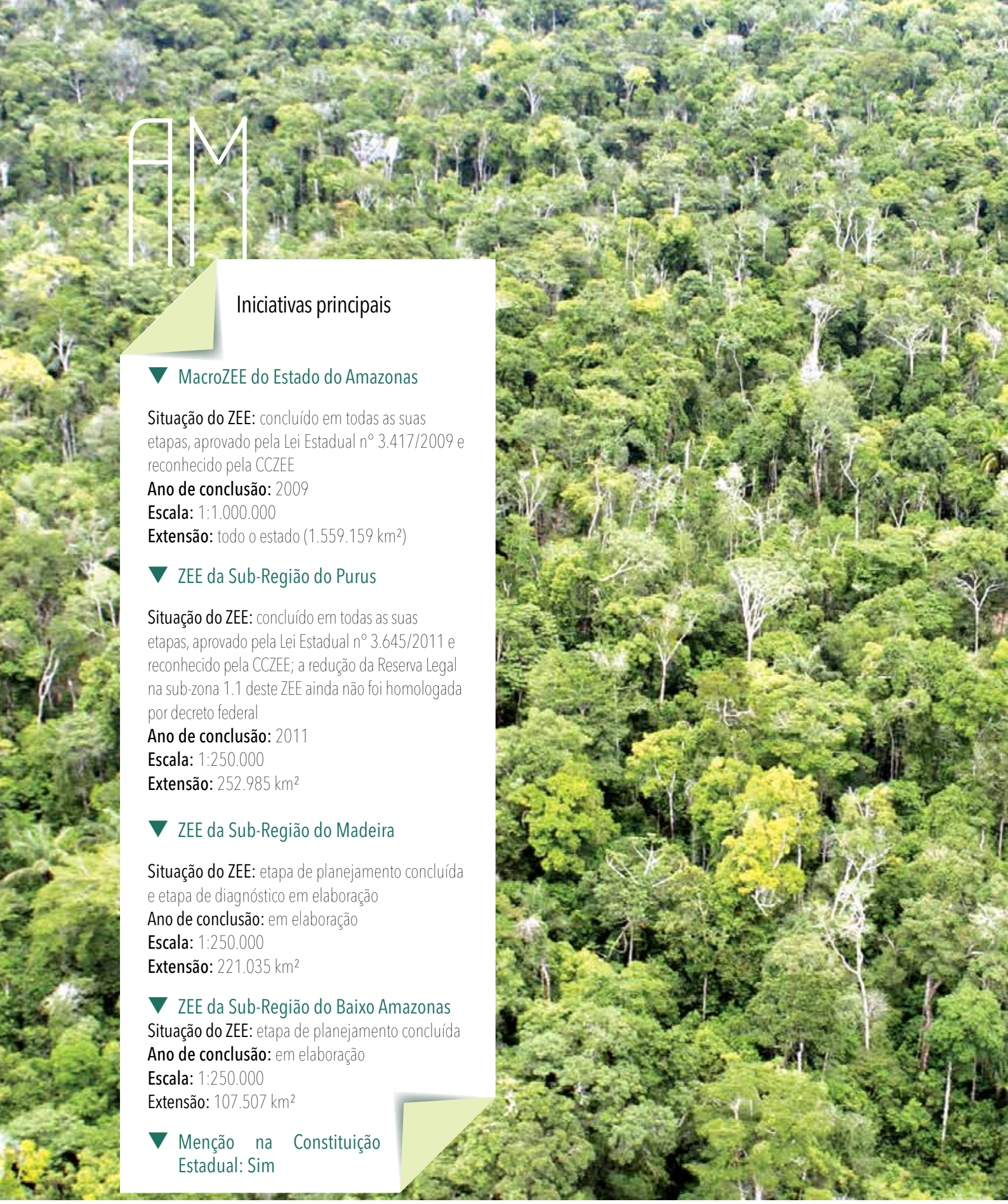
2005: Publicação da Lei nº 919, dispondo sobre o ordenamento territorial no estado.

2006-2012: Nova descontinuidade das atividades relacionadas ao ZEE.

2016: Início do planejamento da elaboração do ZEE de todo Estado do Amapá.

2000 2010





AM

Iniciativas principais

MacroZEE do Estado do Amazonas

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas, aprovado pela Lei Estadual nº 3.417/2009 e reconhecido pela CCZEE
Ano de conclusão: 2009
Escala: 1:1.000.000
Extensão: todo o estado (1.559.159 km²)

ZEE da Sub-Região do Purus

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas, aprovado pela Lei Estadual nº 3.645/2011 e reconhecido pela CCZEE; a redução da Reserva Legal na sub-zona 1.1 deste ZEE ainda não foi homologada por decreto federal
Ano de conclusão: 2011
Escala: 1:250.000
Extensão: 252.985 km²

ZEE da Sub-Região do Madeira

Situação do ZEE: etapa de planejamento concluída e etapa de diagnóstico em elaboração
Ano de conclusão: em elaboração
Escala: 1:250.000
Extensão: 221.035 km²

ZEE da Sub-Região do Baixo Amazonas

Situação do ZEE: etapa de planejamento concluída
Ano de conclusão: em elaboração
Escala: 1:250.000
Extensão: 107.507 km²

Menção na Constituição Estadual: Sim

3.1 Estado do Amazonas

O reconhecimento da importância do ZEE como instrumento balizador da ocupação do solo e da utilização racional dos recursos naturais amazonenses encontra-se expresso na própria Constituição do Estado, promulgada em 1989. Foi estabelecido, em seu artigo 131, que o estado, com a participação dos municípios e o concurso das associações civis, efetivará o ZEE do território estadual, observando, em sua execução, dentre outros aspectos, o uso agrícola, agropecuário e atividades similares, segundo indicações vocacionais, a implantação de atividades industriais e agroindustriais, as áreas para proteção de ecossistemas naturais e seus componentes e as áreas para exploração de recursos extrativistas. Além disso, o o artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu o prazo máximo de um ano, a contar da data de promulgação da Constituição amazonense, para a elaboração do ZEE.

Contudo, foi somente em 1995, com a criação do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam), que as atividades de ZEE ganharam vulto no estado, quando, à época, técnicos do instituto iniciaram trabalhos de levantamento de dados e de elaboração de diagnósticos, cientes da importância do zoneamento para o estado1. Ademais, a criação da Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (CEZEE), por meio do decreto estadual nº 17.199/1996, garantiu a discussão das prioridades e das iniciativas relacionadas ao ZEE.

1 Cabe mencionar, contudo, que no início da década de 1980, sob a coordenação-geral do Centro de Desenvolvimento, Pesquisa, Ciência e Tecnologia do Amazonas (Codeama), foi elaborado, no escopo do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), o primeiro ZEE do estado, limitado à região do Médio Amazonas, com foco para o ordenamento das atividades produtivas na localidade, que se destacava à época como promissora no setor primário.

Iniciado oficialmente em abril de 1997 e concluído dez anos depois, em dezembro de 2007, o PGAI do Estado do Amazonas desenvolveu um conjunto de ações, envolvendo o ordenamento territorial, o controle ambiental (incluindo o licenciamento, a fiscalização e o monitoramento de atividades potencialmente impactantes), a gestão do conhecimento e a descentralização da gestão ambiental da União para o estado e, desse, para os municípios, incluindo o fortalecimento institucional e a participação da sociedade civil no planejamento e na tomada de decisões, bem como o desenvolvimento de um sistema de informações ambientais.

Coordenado até 2002 pelo Ipaam e, a partir de 2003, pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS), o PGAI selecionou, inicialmente, como área prioritária de atuação, as porções nordeste, sudeste e sul do Amazonas, englobando 30 municípios e cerca de 28% da superfície do estado. A partir de 2000, o projeto concentrou a maior parte de suas atividades em uma área piloto, cuja situação ambiental e agrária apresentava maiores tendências de agravamento, envolvendo os municípios de Apuí, Humaitá, Manicoré e Novo Aripuanã (especialmente com ações de ordenamento territorial), além de Boca do Acre e Lábrea (sobretudo com ações específicas de controle ambiental).

Dessa forma, os diagnósticos dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional, no contexto do ZEE, concentraram-se, entre 1998 e 2000, nos municípios de Apuí, Humaitá, Manicoré e Novo Aripuanã, abrangendo uma área de aproximadamente 176.000 km2. Tais diagnósticos, desenvolvidos por instituições públicas de pesquisa – como a Embrapa, a CPRM, a Universidade Federal do Amazonas e o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia –, foram executados com dados de origem diferenciada e tendo como base diferentes unidades territoriais. Por essa razão, tendo como objetivo avaliar e consolidar os produtos elaborados, foi realizada, em 2001, uma oficina que reuniu os principais autores dos diagnósticos, membros da CEZEE e do GT/PGAI, além de técnicos do próprio IPAAM. O resultado dessa oficina foi um documento referencial denominado "Diretrizes iniciais para um ordenamento ecológico-econômico do sudeste-sul do Estado do Amazonas".

Além da elaboração do ZEE nos quatro municípios prioritários do PGAI (denominado de ZEE sistemático, na escala de 1:250.000, com detalhes na escala de 1:100.000), passou-se a elaborar também o MacroZEE de todo o estado (na escala de 1:1.000.000), com o intuito de direcionar discussões estratégicas sobre as áreas potenciais para a conservação e o uso dos recursos naturais.

Ao mesmo tempo, a percepção da necessidade de incorporação da participação da sociedade civil no processo do ZEE colocou um novo desafio metodológico à elaboração do zoneamento, de modo a buscar um denominador comum entre os resultados dos diagnósticos e sua relevância para os vários grupos sociais. Assim, entre 2002 e 2003, o município de Itacoatiara e a sub-região do Alto Solimões (especificamente nos municípios de Amaturá, Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Santo Antônio do Içá, São Paulo de Olivença, Tabatinga e Tonantins) foram selecionados como área teste para o desenvolvimento do ZEE participativo, na escala de 1:250.000, a partir da elaboração de um documento contemplando a análise das principais tendências desenvolvimentistas e a estruturação dos primeiros cenários para o desenvolvimento sustentável local.

Contudo, estas duas iniciativas de ZEE participativo não foram concluídas, uma vez que os cenários propostos não chegaram a ser discutidos junto à sociedade em decorrência da mudança governamental e da descontinuidade do desembolso de recursos para o PGAI, impossibilitando a manutenção dos facilitadores que vinham desenvolvendo as atividades nos municípios.

Em 2003 foi formulado o Programa Zona Franca Verde (PZFV), incorporando o PGAI e tendo como objetivo promover o desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas a partir de sistemas de produção florestal, pesqueira e agropecuária ecologicamente apropriados, socialmente justos e economicamente viáveis. Dentre as ações prioritárias estabelecidas pelo PZFV encontra-se a elaboração do ZEE, entendido como instrumento para indicar a melhor utilização do território em bases sustentáveis e contemplando inovações tecnológicas, como o manejo de pastagens, os sistemas agroflorestais, a agricultura de base ecológica e a recuperação de áreas degradadas, aumentando a produtividade e diminuindo as pressões sobre a vegetação remanescente.

Nesse contexto, a CEZEE foi reformulada com a publicação dos decretos estaduais nº 23.477/2003 e nº 24.048/2004, tendo como competências planejar, coordenar, avaliar e aprovar as iniciativas de ZEE, promover a articulação interinstitucional e definir prioridades e ações no âmbito do ordenamento territorial, ficando também responsável pelas diretrizes do ZEE no Estado do Amazonas.

Como parte das ações mais abrangentes desenvolvidas pelo estado no âmbito do PZFV, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Sul do Estado do Amazonas[2]. Assim, em 2004 foram retomadas as atividades do ZEE na região, tendo como referencial o relatório resultante da oficina realizada em 2001. Houve a realização de oficinas participativas para a atualização do diagnóstico socioeconômico e o documento "Diretrizes iniciais para um ordenamento ecológico-econômico do sudeste-sul do Estado do Amazonas" consolidou e apresentou alguns resultados das discussões dos cenários de desenvolvimento sustentável para a região.

Em 2008, a SDS retomou o processo de elaboração do MacroZEE do estado, de modo a demonstrar como as regiões do estado vinham sendo utilizadas e identificar o cenário geral de suas múltiplas potencialidades. Ao longo do período de reestruturação e finalização do MacroZEE, foram realizadas 12 consultas públicas, sediadas no interior do estado e em Manaus, a partir das quais foram obtidas informações importantes para a definição das zonas ecológico-econômicas.

Assim, em 31 de julho de 2009, por meio da lei estadual nº 3.417, foi instituído o MacroZEE do Estado do Amazonas. Tendo como objetivo orientar a formulação de políticas públicas (em especial as Políticas Estaduais de Desenvolvimento Agrícola, Pesqueiro, Pecuário, Turístico, Florestal e Minerário) e o planejamento e gestão das atividades do poder público, do setor privado e da sociedade em geral, relacionadas ao uso e ocupação do território, considerando as potencialidades e limitações dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional, o MacroZEE visa, em suma, a implementação prática do desenvolvimento sustentável.

O artigo 2º da lei estadual nº 3.417/2009 estabeleceu, também, que a SDS, ou outro órgão público que venha a substituí-la, deveria proceder, em um prazo de três anos, ao detalhamento das informações contidas no MacroZEE do estado, além de realizar, a cada 18 meses, a atualização do MacroZEE até que seja concluído o ZEE

2 O Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Sul do Estado do Amazonas, articulado ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), está concentrado nas seguintes regiões: na área de influência da BR-230 (rodovia Transamazônica), abrangendo os municípios de Apuí, Canutama, Humaitá, Lábrea, Manicoré e Maués, na divisa com os estados do Mato Grosso, Pará e Rondônia, e na área de influência das BR-317 e BR-364, compreendendo os municípios de Boca do Acre, Canutama, Guajará, Humaitá e Lábrea, na divisa com os estados do Acre e Rondônia.

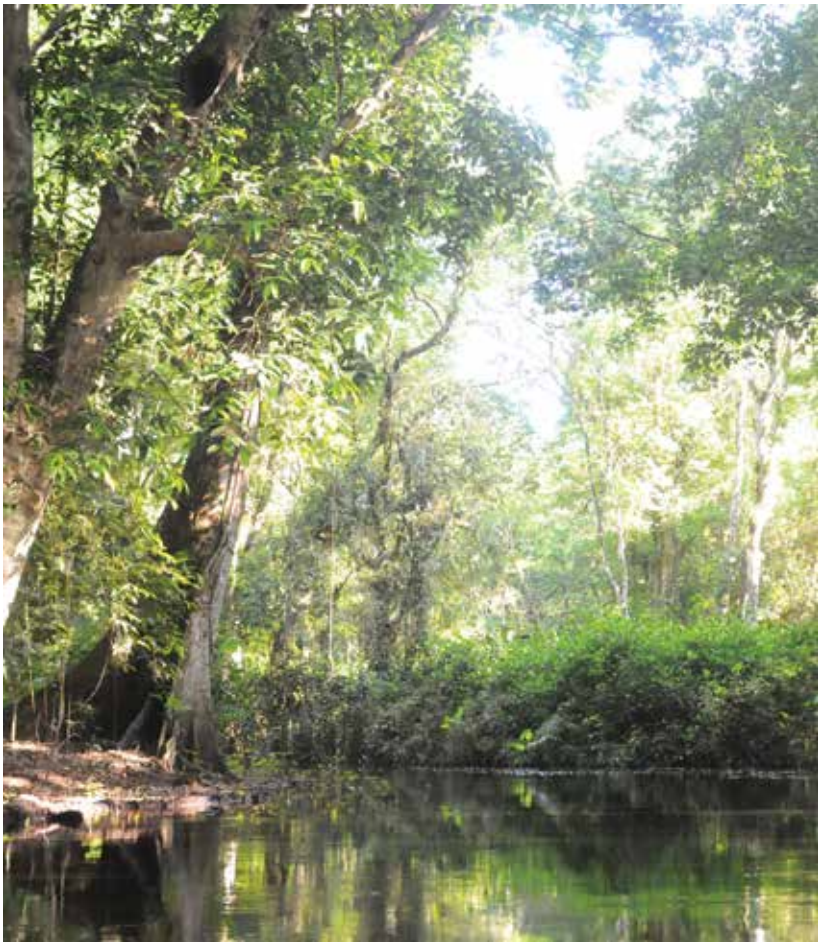
em todo o estado, na escala de 1:250.000. Das nove sub-regiões do estado, conforme delimitadas no artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi definida a sub-região do Purus como a primeira a ter seu ZEE na escala de 1:250.000 elaborado e aprovado.

O ZEE da sub-região do Purus compreendeu cinco municípios do Amazonas – Boca do Acre, Canutama, Lábrea, Pauini e Tapauá, nos quais foram formadas Comissões Municipais de ZEE –, que perfazem uma superfície de pouco mais de 250 mil km², correspondente a cerca de 16% da área do estado, e onde residem aproximadamente 120 mil pessoas.

As "Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional", de 2006, orientaram a elaboração do ZEE da sub-região do Purus, assim como os principais marcos regulatórios do ZEE e o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Amazonas. No entanto, alguns aprimoramentos e adaptações foram incluídos ao longo do processo, a partir da reflexão sobre experiências de ZEE já concluídas em outros estados e sub-regiões da Amazônia Legal e em virtude das especificidades da sub-região do Purus. Dentre as inovações realizadas, pode-se citar a inclusão da análise de fluxos (migratórios, de procura por serviços e de escoamento da produção) e a consideração de informações relativas ao interior das terras indígenas e unidades de conservação, com a definição de diretrizes específicas para essas áreas.

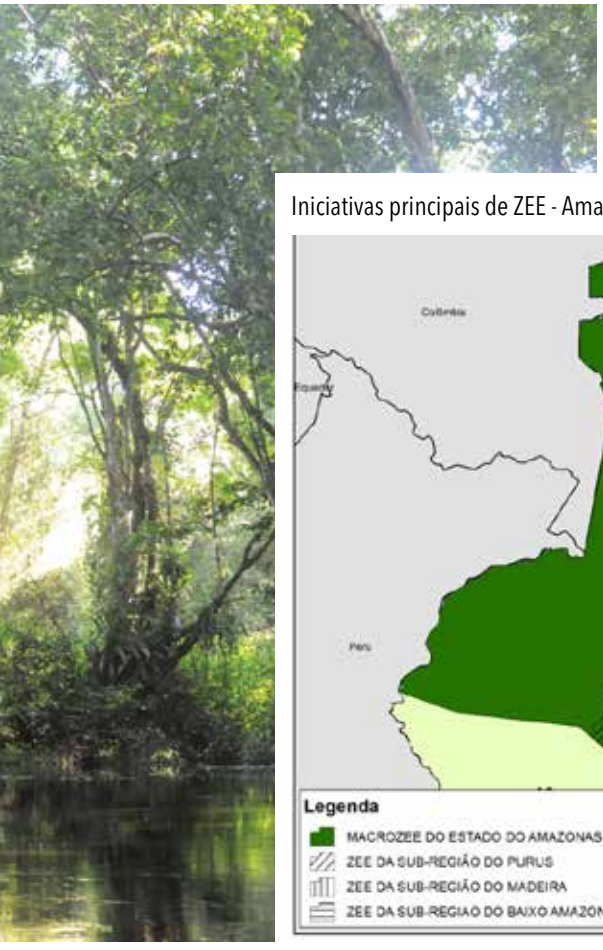
Assim, foi publicada, em 08 de agosto de 2011, a lei estadual nº 3.645, instituindo o ZEE da sub-região do Purus no Estado do Amazonas e estabelecendo diretrizes de uso e ocupação do solo. À CEZEE foi conferida a responsabilidade pela promoção de medidas relativas à integração interinstitucional para a realização dos objetivos do ZEE da sub-região do Purus, devendo garantir a representação de todos os segmentos interessados, ou que possam ser afetados, pelas medidas adotadas em consequência das diretrizes estabelecidas para cada zona e subzona do ZEE.

Além disso, foi estabelecido que o acesso a crédito e a incentivos fiscais, bem como a outros tipos de investimento, colaboração, apoio e estímulo a empreendimentos, devem estar em consonância com as diretrizes do ZEE da sub-região do Purus, que devem servir de subsídio à elaboração do Plano Plurianual do estado, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos anuais dos órgãos e entidades da Administração. Por fim, foi atribuído ao estado o papel de articular, com a União e os municípios, planos, programas e políticas que cumpram com as diretrizes e demais disposições apresentadas no ZEE da sub-região do Purus, cabendo ao Poder Executivo estadual o desenvolvimento de um sistema e dos mecanismos para a integração, monitoramento e avalição dessas iniciativas.

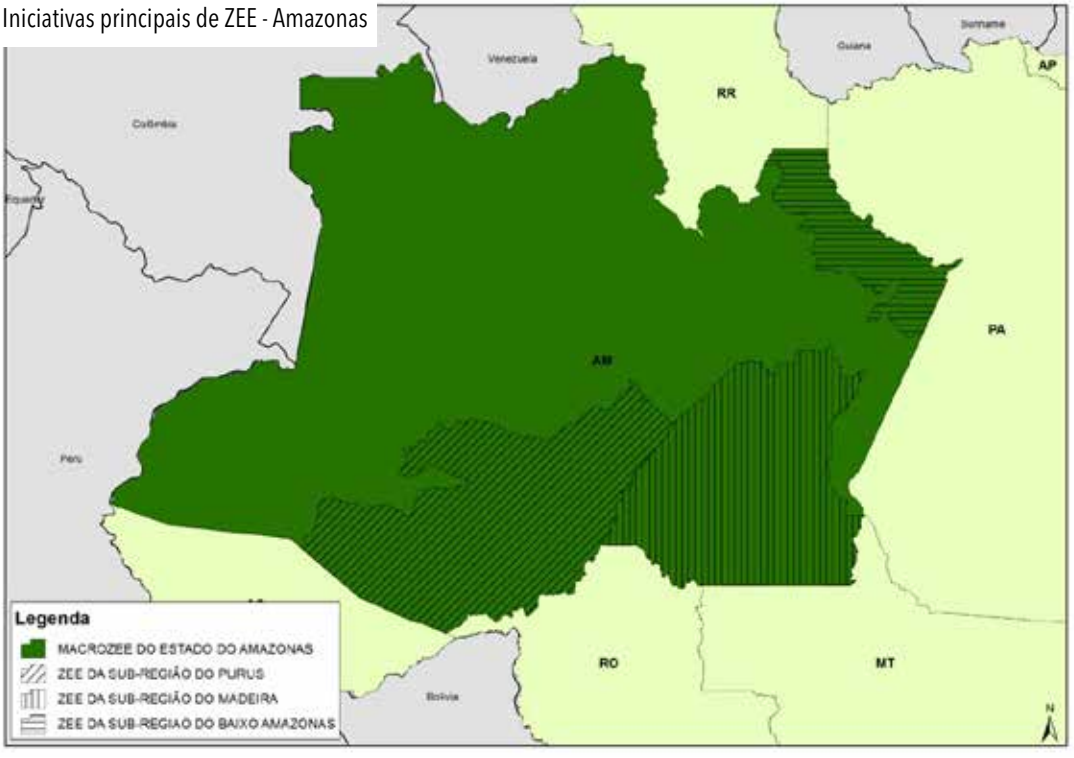


Atualmente, após a conclusão do ZEE da sub-região do Purus, encontra-se em curso a elaboração do ZEE da sub-região do Baixo Amazonas e da sub-região do Madeira, tendo esse último ZEE, como subsídio, os produtos gerados pelo ZEE sistemático e abrangendo os municípios de Apuí, Borba, Humaitá, Manicoré e Novo Aripuanã. Para tanto, o decreto estadual nº 36.600/2015, renomeou e reorganizou a CEZEE e foi estabelecido Acordo de Cooperação Técnica entre o MMA e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (antiga SDS) tendo como foco o apoio à análise dos produtos, à disponibilização das informações utilizadas e geradas durante a execução do processo e à capacitação dos gestores estaduais, no intuito de fortalecer a implementação do respectivo instrumento de planejamento territorial.

Em 08 de agosto de 2011, a lei estadual nº 3.615 instituiu o ZEE da sub-região do Purus no Estado do Amazonas e estabeleceu diretrizes de uso e ocupação do solo.



Iniciativas principais de ZEE - Amazonas



Linha do Tempo do ZEE no Amazonas

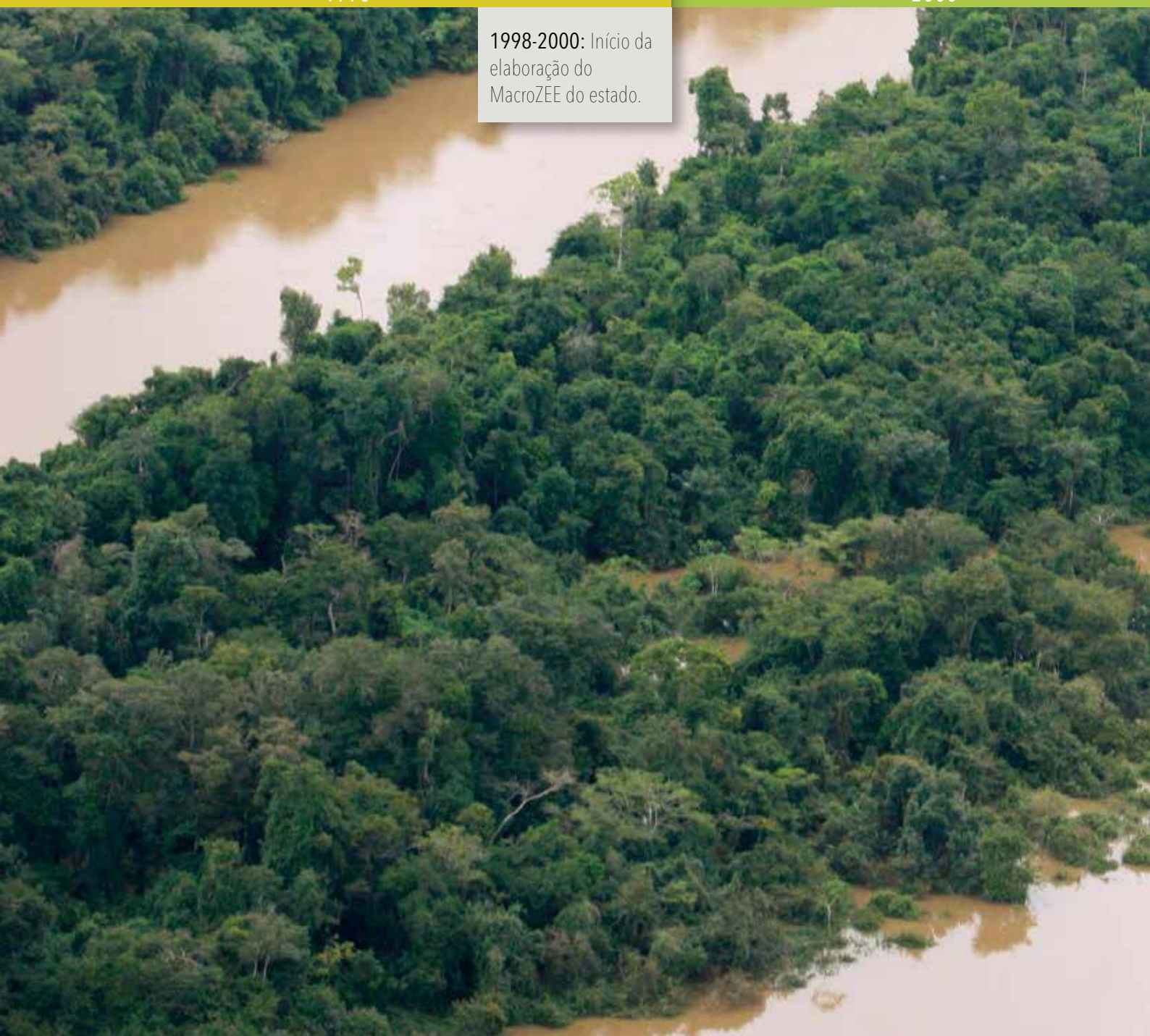
1996: Criação da Comissão Estadual do ZEE.

1998-2001: Elaboração do ZEE sistemático, nos municípios de Apuí, Humaitá, Manicoré e Novo Aripuanã, resultando no documento "Diretrizes iniciais para um ordenamento ecológico-econômico do sudeste-sul do Estado do Amazonas".

2002-2003: Elaboração do ZEE participativo, no município de Itacoatiara e na Sub-Região do Alto Solimões (não concluídos).

1990 | 2000

1998-2000: Início da elaboração do MacroZEE do estado.



2009-2011: Elaboração e conclusão do ZEE da Sub-Região do Purus, instituído pela Lei nº 3.645/2011.

2014: Início da elaboração dos ZEEs das Sub-Regiões do Madeira e do Baixo Amazonas.

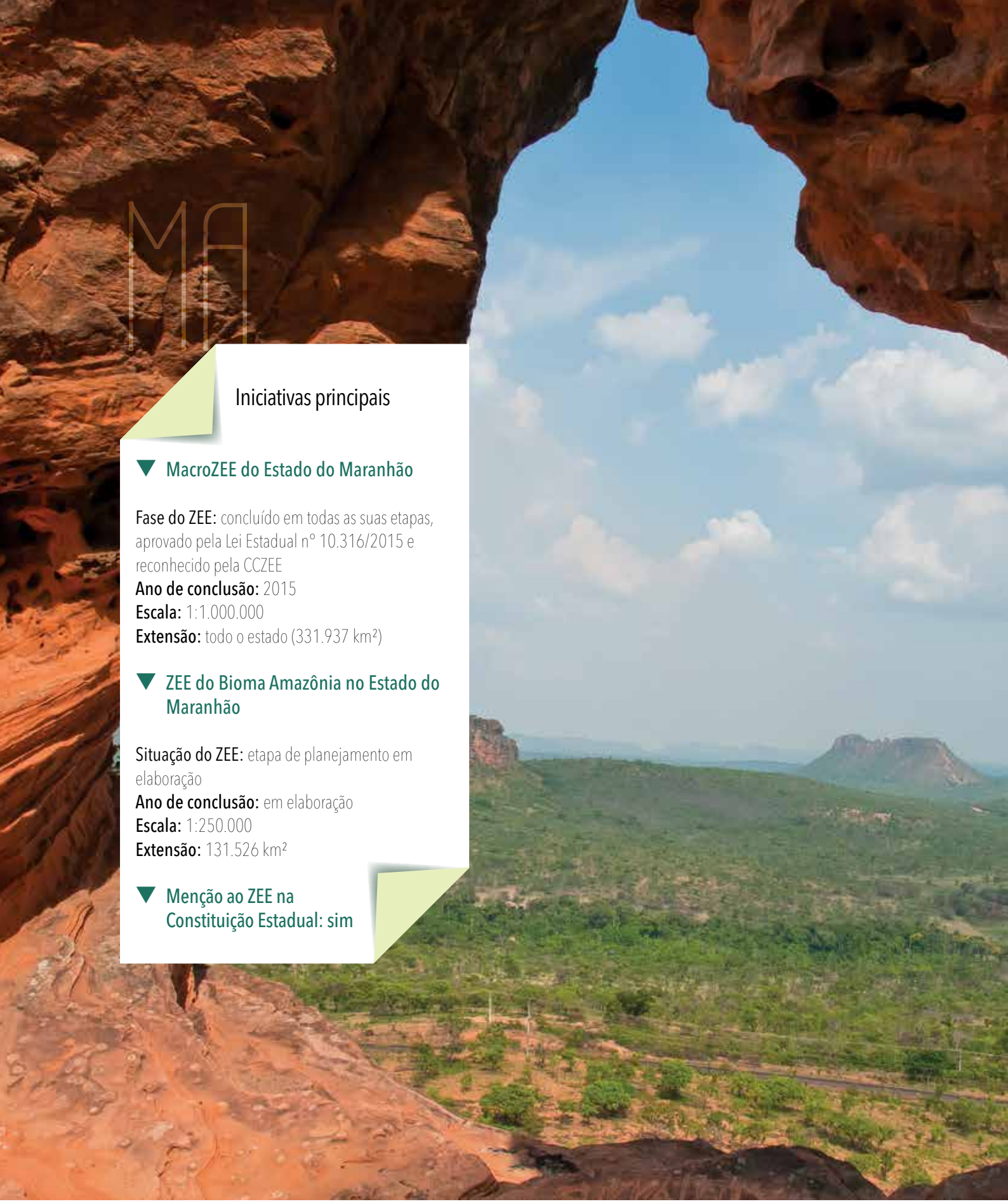
2000

2010

2008-2009: Retomada e conclusão do MacroZEE do estado, instituído pela Lei nº 3.417/2009. **Reconhecimento do MacroZEE do estado pela CCZEE.**

2012: Reconhecimento do ZEE da Sub-Região do Purus pela CCZEE.

2015: Revisão da composição da Comissão Estadual do ZEE (Decreto nº 36.600).



MA

Iniciativas principais

MacroZEE do Estado do Maranhão

Fase do ZEE: concluído em todas as suas etapas, aprovado pela Lei Estadual nº 10.316/2015 e reconhecido pela CCZEE
Ano de conclusão: 2015
Escala: 1:1.000.000
Extensão: todo o estado (331.937 km²)

ZEE do Bioma Amazônia no Estado do Maranhão

Situação do ZEE: etapa de planejamento em elaboração
Ano de conclusão: em elaboração
Escala: 1:250.000
Extensão: 131.526 km²

Menção ao ZEE na Constituição Estadual: sim

3.5 Estado do Maranhão

Apesar de ter iniciado as tratativas para a elaboração do ZEE ainda no início da década de 1990, o Estado de Maranhão apresentou, até 2010, poucos resultados expressivos, decorrente de dificuldades relacionadas às descontinuidades de gestão, às dificuldades financeiras e à baixa capacidade técnica instalada para a execução do processo.

As atividades do ZEE foram iniciadas em 1991, com a criação da Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (CEZEE) pelo Decreto Estadual nº 12.104/1991, coordenada pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema).

No ano seguinte, a Sema formalizou convênio com a Universidade Estadual do Maranhão (Uema) para a realização do zoneamento, sendo a equipe técnica da universidade capacitada por meio de parceria com o Inpe.

Em 1993, começaram os trabalhos de mapeamento do meio físico da zona sul do Estado do Maranhão, resultando no documento "Diagnóstico Geoambiental e Socioeconômico da Zona Sul do Estado do Maranhão" (com cartas de ecodinâmica, geologia, geomorfologia, solos e vegetação, unidades de paisagem e vulnerabilidade Natural), elaborado na escala de 1:250.000 e que abrangeu uma área de aproximadamente 60.000 km^2.

Através de um convênio firmado entre a SAE e a Sema, em 1995, foram realizados estudos iniciais para a elaboração do ZEE de todo o estado, também na escala de 1:250.000, tendo sido firmado, em 1998, no âmbito do PGAI/SPRN/PPG7, um novo convênio

para testar a metodologia para a execução do ZEE pelos estados da Amazônia Legal, que não obteve os resultados esperados.

Frente às descontinuidades dos esforços anteriores, o Governo do Estado do Maranhão, por meio da Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Geplan), tomou a iniciativa de contratar a Embrapa, no ano 2000, para executar o ZEE de todo o Estado do Maranhão, na escala de 1:250.000. Esta iniciativa resultou em uma importante coletânea de informações referentes ao território maranhense para embasar a gestão do estado por parte do poder público. Porém, não apresentou um mapa de gestão socialmente construído, acompanhado pelas respectivas indicações de diretrizes de uso e ocupação, tal como preconizado pelas "Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional", publicadas pelo MMA em 2001. Em 2002 a Embrapa entregou ao Governo do Estado os produtos desenvolvidos no âmbito deste zoneamento, os quais foram disponibilizados no site www.zee.ma.gov.br para acesso público, tendo a Geplan estruturado uma sala de situação e uma mapoteca sobre esta iniciativa.

Por decisão da Secretaria Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplan), o ZEE foi incluído no PPA 2004-2007, no âmbito do programa Planejamento e Gestão Territorial, com coordenação da própria Seplan e ações executadas pela Sema e pela Uema. Nesta época, com a parceria entre o MMA e o Governo do Estado, foram retomadas as discussões sobre o ZEE como política de governo.

Em 2008, em virtude da existência de vários produtos já gerados sobre o ZEE do Estado do Maranhão, o Governo estadual solicitou ao MMA a realização de uma visita técnica para discutir a situação do ZEE do estado, com o objetivo de que os trabalhos fossem retomados com base nas "Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional". Sob a orientação do MMA e o apoio de outras instituições do Consórcio ZEE Brasil, foi efetuado um levantamento técnico das informações produzidas no estado para subsidiar a retomada do zoneamento.

Após o levantamento de todo o material técnico e cartográfico existente e de outras informações setoriais afins, o Governo do Estado instituiu, sob a coordenação da Sema e com o apoio do Consórcio ZEE Brasil, um Grupo de Trabalho multi-institucional para ser capacitado em técnicas de elaboração de cenários e de diretrizes para o ZEE estadual. Este Grupo de Trabalho foi responsável pela fase inicial da elaboração do MacroZEE do Estado do Maranhão, na escala de 1:1.000.000, em especial no que diz respeito à coleta de informações existentes.

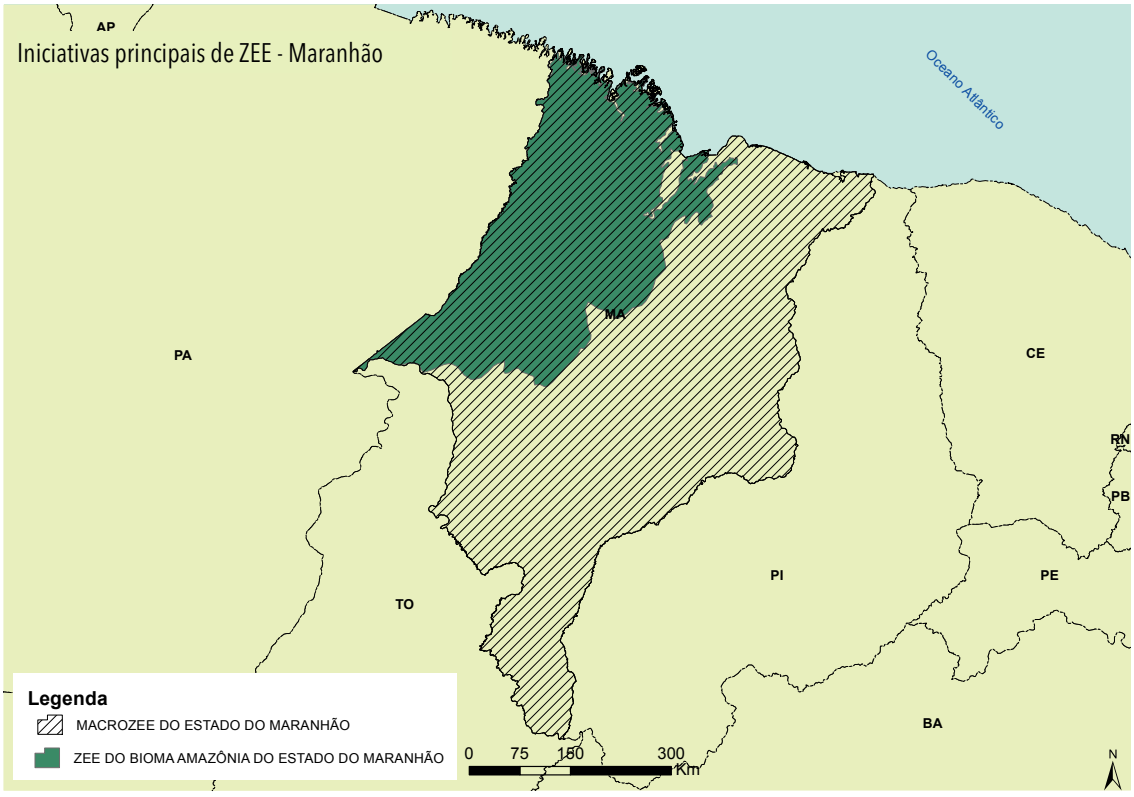
Entre 2010 e 2013, dada a necessidade de concluir o processo de elaboração do MacroZEE, a Seplan, novamente responsável por coordenar o ZEE, retomou as negociações com a Embrapa, culminando em sua contratação, em fevereiro de 2013. Este esforço visava dar cumprimento à determinação da Lei nº 12.651/2012 ("novo" Código Florestal), que estabeleceu um prazo de cinco anos, a partir da data de sua publicação, para que todos os estados elaborassem e aprovassem seus ZEEs segundo metodologia unificada, estabelecida em norma federal.

No intuito de garantir o controle institucional e a execução descentralizada do instrumento no âmbito estadual, a Comissão Estadual de ZEE foi reinstituída pelo Decreto Estadual nº 29.359/2013, tendo como finalidade planejar, coordenar, acompanhar, avaliar e referendar a elaboração e implementação tanto do MacroZEE do Estado do Maranhão (1:1.000.000) quanto de seu posterior detalhamento na escala de 1:250.000. Este decreto criou também o Comitê Técnico-Científico do ZEE do Estado do Maranhão, composto por sete instituições federais e estaduais, como órgão de assessoria técnica à CEZEE.

Finalmente, o Estado do Maranhão concluiu seu MacroZEE em 2014. Submetido no início de 2015 à Assembleia Legislativa do Estado, o MacroZEE do Estado do Maranhão foi institucionalizado por meio da Lei Estadual nº 10.316, de 17 de setembro de 2015, tendo sido submetido ao reconhecimento da CZEE no dia 25 de novembro de 2015.

Com o objetivo de balizar o uso e a ocupação do solo e a utilização racional dos recursos naturais maranhenses, o MacroZEE do Estado do Maranhão estabeleceu diretrizes para nortear as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável e à promoção do bem-estar da população. Em especial, foi prevista sua utilização como referência técnica à elaboração do Plano Plurianual do Estado, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, das Leis Orçamentárias Anuais e dos procedimentos administrativos dos órgãos e entidades da Administração Estadual Direta e Indireta.

Atualmente, o Governo do Estado do Maranhão está elaborando um ZEE mais detalhado na área do estado compreendida pelo Bioma Amazônia, equivalente a pouco mais de um terço do território maranhense. Para tanto, a elaboração do ZEE do Bioma Amazônia no Estado do Maranhão, na escala de 1:250.000, foi incluída no PPA 2016-2019, com recursos orçamentários assegurados. Ademais, o MMA estabeleceu Acordos de Cooperação Técnica com a Seplan e com a Sema no intuito de apoiar o estado na atual iniciativa.



Linha do Tempo do ZEE no Maranhão

1991: Criação da Comissão Estadual do ZEE.

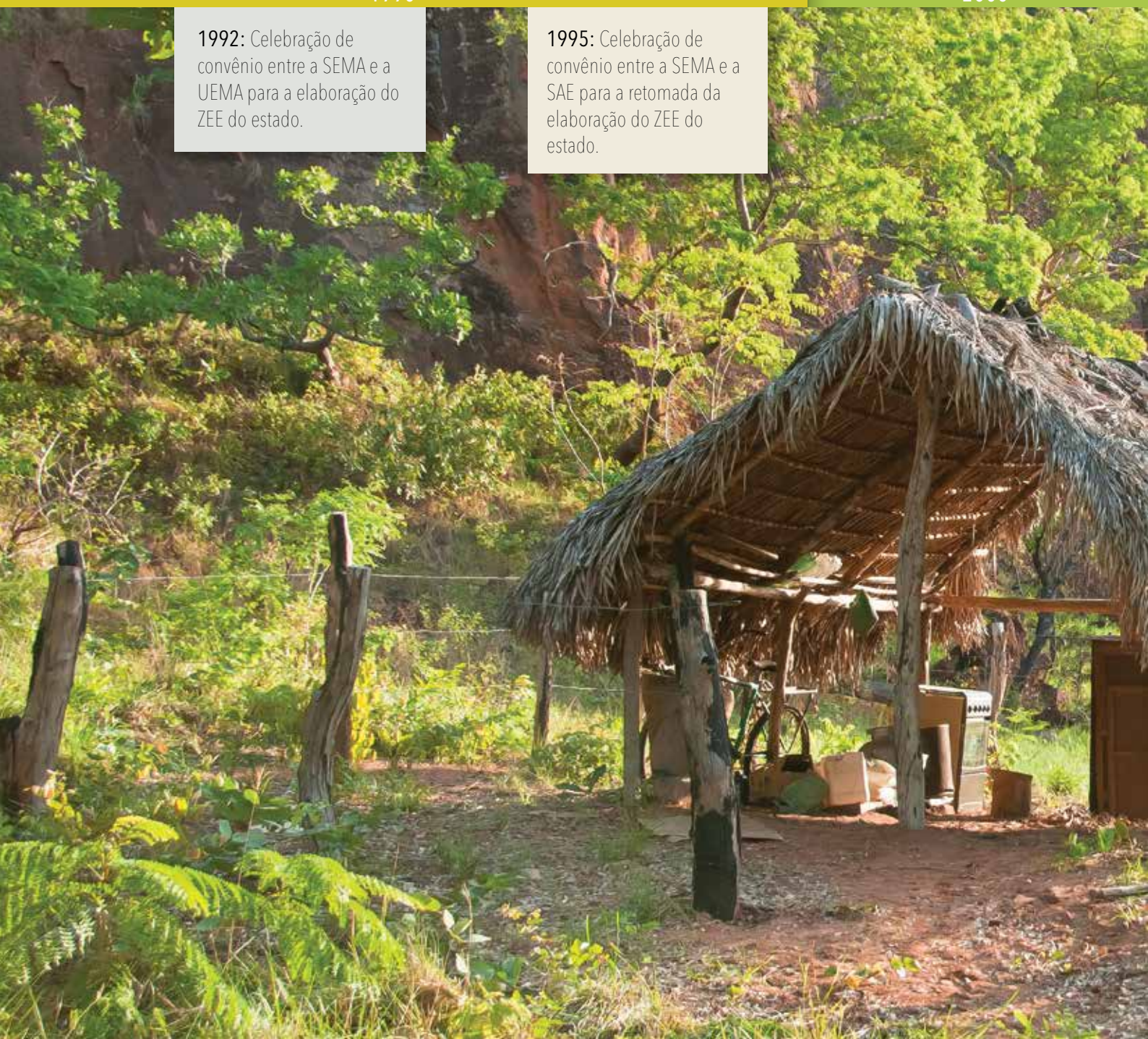
1992: Celebração de convênio entre a SEMA e a UEMA para a elaboração do ZEE do estado.

1993: Elaboração do documento "Diagnóstico geoambiental e socioeconômico da zona sul do Estado do Maranhão".

1995: Celebração de convênio entre a SEMA e a SAE para a retomada da elaboração do ZEE do estado.

2000-2002: Contratação da Embrapa e elaboração do ZEE do estado, porém em descordo com as diretrizes metodológicas do Governo Federal.

1990 2000



2003-2007: Descontinuidade das atividades relacionadas ao ZEE.

2008: Retomada da elaboração do ZEE do estado.

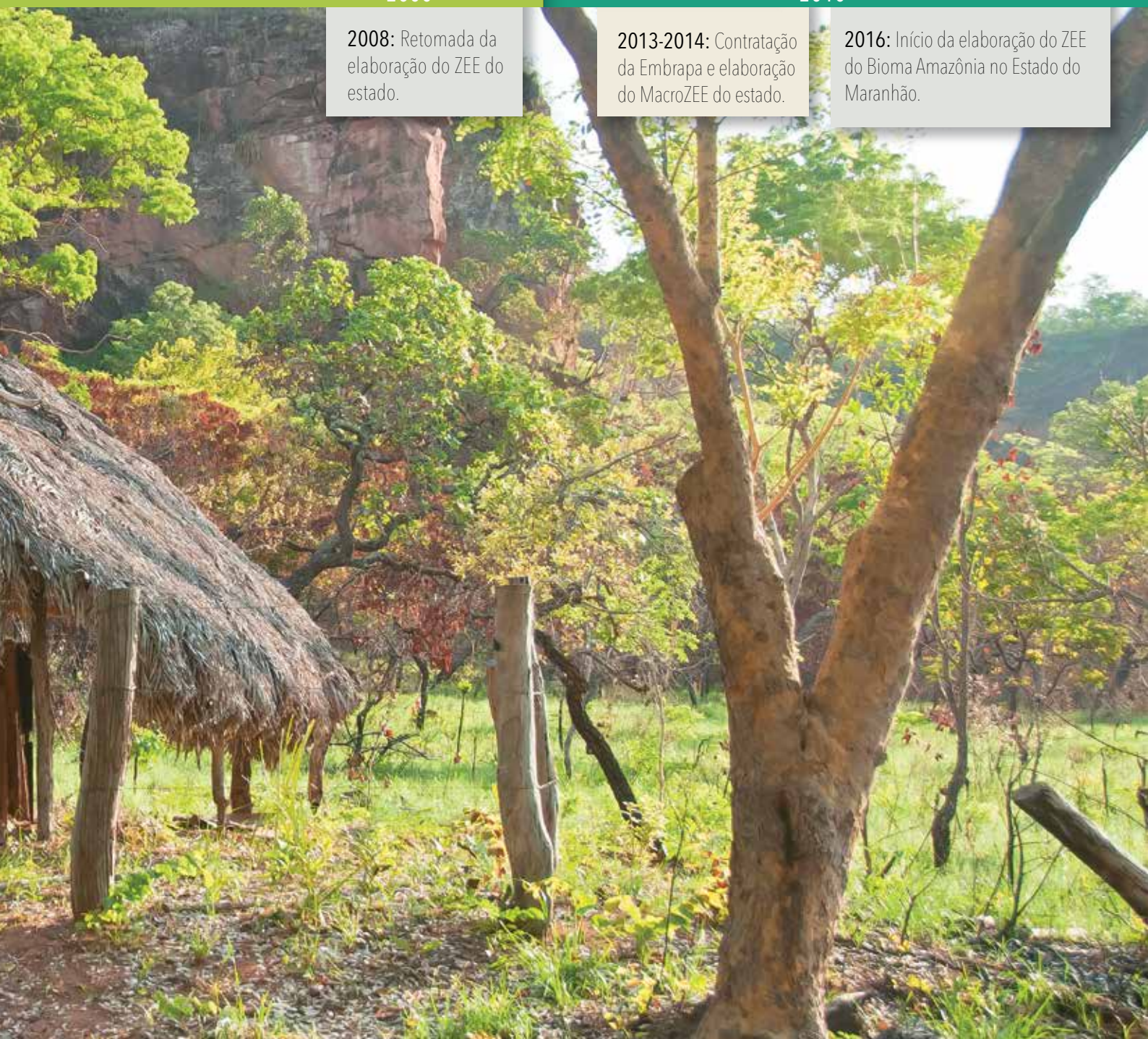
2013: Reinstalação da Comissão Estadual do ZEE e criação do Comitê Técnico-Científico do ZEE do estado.

2013-2014: Contratação da Embrapa e elaboração do MacroZEE do estado.

2015: Publicação da Lei Estadual nº 10.316, instituindo o MacroZEE do estado.
Reconhecimento do MacroZEE do estado pela CCZEE.

2016: Início da elaboração do ZEE do Bioma Amazônia no Estado do Maranhão.

2000 2010



MT

Iniciativas principais

MacroZEE do Estado do Mato Grosso

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas e aprovado pela Lei Estadual nº 5.993/1992, porém sem reconhecimento pela CCZEE
Ano de conclusão: 1992
Escala: 1:1.500.000
Extensão: todo o estado (903.366 km²)

ZEE do Estado do Mato Grosso

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas e aprovado pela Lei Estadual nº 9.523/2011, porém com efeitos suspensos por liminar judicial; submetido à apreciação da CCZEE, não foi reconhecido pelo colegiado por não estar condizente com as Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional
Ano de conclusão: 2011
Escala: 1:250.000
Extensão: todo o estado (903.366 Km²)

Menção ao ZEE na Constituição Estadual: sim

3.6 Estado do Mato Grosso

A execução do ZEE no Estado do Mato Grosso remonta à própria Constituição Estadual que, em 1989, já previa a obrigação do Poder Público em elaborar o zoneamento antrópico-ambiental – posteriormente intitulado, no estado, de zoneamento socioeconômico-ecológico (ZSEE) – de seu território, "*estabelecendo políticas consistentes e diferenciadas para a preservação de ambientes naturais, paisagens notáveis, mananciais d´água e áreas de relevante interesse ecológico no contexto estadual, do ponto de vista fisiográfico, ecológico, hídrico e biológico*" (art. 263, XV, da Constituição Estadual).

Como uma primeira aproximação do ZEE de Mato Grosso, foi publicada, em 3 de junho de 1992, a Lei Estadual nº 5.993, definindo a Política de Ordenamento Territorial do Estado de Mato Grosso e ações para sua consolidação, objetivando o uso racional dos recursos naturais da área rural do estado, segundo o ZEE, na escala de 1:1.500.000, realizado pelo Governo do Estado, sob coordenação da Secretaria Estadual de Planejamento e Coordenação-Geral (Seplan).

A elaboração do ZEE do estado na escala de 1:250.000, por sua vez, foi concebida de forma vinculada ao Programa de Desenvolvimento Agropecuário do Estado de Mato Grosso (Prodeagro), constituindo condicionante para a liberação de recursos financeiros provenientes do Banco Mundial. O Banco Mundial, à época preocupado com as repercussões negativas do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste), que viabilizou a ocupação de Rondônia e do noroeste de Mato Grosso, condicionou o Prodeagro à elaboração do zoneamento.

Em 1993, a Seplan realizou licitação internacional da ordem de US$ 30 milhões, nos padrões do Banco Mundial, para a contratação de empresa de consultoria (Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores – CNEC) que viria a realizar os estudos técnicos do ZEE do estado, com o acompanhamento da equipe técnica da Seplan. Os trabalhos foram iniciados no primeiro trimestre de 1994 e concluídos no ano 2000.

Os resultados produzidos por esses estudos técnicos, em especial os dados socioeconômicos e a hierarquização da rede de cidades, deram origem à primeira fase de compartimentação do território mato-grossense, com a definição de 12 regiões de planejamento que até hoje são utilizadas pelo estado como referência para suas atividades. Após este primeiro recorte foram definidas 94 unidades socioeconômico-ecológicas (USEEs), delimitadas e qualificadas a partir da integração dos diferentes temas estudados, o que permitiu a divisão do território do Estado de Mato Grosso em áreas com potencialidades e fragilidades naturais semelhantes, que, com a indicação de usos, deram origem às zonas que integraram as categorias e subcategorias do ZEE.

Em 2004, após certo período de estagnação das atividades relativas ao ZEE, o Poder Executivo encaminhou à Assembleia Legislativa do estado projeto de lei instituindo a Política de Planejamento e Ordenamento Sustentado do Estado de Mato Grosso, projeto este que, um ano depois, foi retirado do Poder Legislativo para a realização de uma nova análise dos estudos anteriormente realizados, tendo sido contratada, com essa finalidade, a Embrapa. Com orientações dessa empresa, operou-se uma ampla discussão técnica, envolvendo servidores da Seplan e da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema), consultores contratados pelo Governo do Estado e integrantes das instituições que compõem o Consórcio ZEE Brasil, resultando na revisão das categorias e subcategorias de uso, bem como das diretrizes das zonas do ZEE.

Em janeiro de 2008, por meio do Decreto Estadual nº 1.139, foi instituída a Comissão Estadual de Zoneamento Socioeconômico-Ecológico (CEZSEE/MT), composta por 47 instituições (federais, estaduais e da sociedade civil organizada) e com as atribuições de, dentre outras, avaliar os trabalhos do ZEE e encaminhar à CCZEE as sugestões que achar pertinentes.

Assim, em abril de 2008, após a revisão e atualização do ZEE pela Seplan e pela Sema (com informações provenientes, sobretudo, do Plano de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso – MT+20) e sua validação pela CEZSEE/MT, o então Governador Blairo Maggi encaminhou à Assembleia Legislativa, o Projeto de Lei nº 273/2008, instituindo a Política de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Mato Grosso, sendo o ZEE seu principal instrumento.

Com o objetivo de dar conhecimento e proporcionar à sociedade um esclarecimento e compreensão sobre o ZEE, a Assembléia Legislativa de Mato Grosso criou uma Comissão Especial de Zoneamento Socioeconômico-Ecológico (CEZSEE), que promoveu uma série de seminários técnicos e audiências públicas nos municípios-pólo das 12 regiões de planejamento do estado. Os seminários técnicos, que antecederam as audiências públicas, tiveram como objetivo principal recolher propostas para a modificação, exclusão e adição de diretrizes específicas estabelecidas para cada zona e subzona de intervenção do ZEE, não sendo discutidos, no entanto, o projeto de lei propriamente dito e as possibilidades de mudança das categorias e subcategorias de uso. Foram realizados 16 seminários técnicos e 15 audiências públicas (além de um seminário técnico voltado aos povos indígenas), nos quais compareceram mais de 50 mil pessoas.

A análise das demandas e propostas apresentadas durante os seminários técnicos e as audiências públicas culminou, assim, na elaboração de um substitutivo integral ao Projeto de Lei nº 238/2008, apresentado pelo Deputado Alexandre César. Na ocasião de sua apresentação, em dezembro de 2009, fizeram-se presentes o MMA, o Poder Executivo estadual (Seplan e Sema) e diversos representantes da sociedade civil mato-grossense, cuja avaliação foi convergente no sentido de que os ajustes feitos não comprometiam a essência da proposta inicialmente submetida à Assembleia Legislativa e contemplavam uma série de demandas apresentadas durante as audiências públicas, tendo em perspectiva o uso sustentável dos recursos naturais mato-grossenses.

No entanto, este substitutivo não foi aprovado na Assembleia Legislativa. Como consequência, foram elaborados, por lideranças partidárias, dois novos substitutivos integrais à proposta, um apresentado em 3 de março de 2010 e outro no dia 30 do mesmo mês, dado o entendimento de que o documento desenvolvido sob a coordenação do Deputado Alexandre César ainda não contemplava algumas mudanças necessárias, como a atualização das informações utilizadas na elaboração dos diagnósticos e a consideração de sugestões colhidas nos seminários técnicos e audiências públicas.

Este terceiro substitutivo integral, com alterações substanciais em relação às versões apresentadas anteriormente pelo Poder Executivo e pelo Deputado Alexandre César – em especial no que diz respeito à delimitação, aos conceitos e às diretrizes associadas a cada categoria e subcategoria de uso –, foi aprovado em segunda votação, com 17 emendas, no plenário da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, no dia 27 de outubro de 2010, com redação final conferida no dia 1º de dezembro do mesmo ano, quando então foi encaminhado ao Poder Executivo de Mato Grosso, onde foi sancionado pela Lei Estadual nº 9.523, em 20 de abril de 2011.

Por fim, em setembro de 2011, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso propôs a Ação Civil Pública nº 1067-82.2011.811.0082 – VEMA, com pedido de liminar, em desfavor do Estado de Mato Grosso, sob o argumento de que a Lei Estadual nº 9.523/2011 está viciada em sua forma e motivos.

Segundo o autor da Ação Civil Pública, Promotor Domingos Sávio, tais vícios observados na Lei Estadual nº 9.523/2011 são decorrentes da não observância do rito procedimental definido no Decreto nº 4.297/2002, que estabelece critérios para o ZEE do Brasil, e da inconsistência dos estudos e diagnósticos técnicos que possibilitaram sua elaboração. Essas circunstâncias, sustentou o Ministério Público, viciam, ao mesmo tempo, a forma e o motivo do ato e, portanto, invalidam o ZEE do Estado de Mato Grosso.

Atendendo à Ação Civil Pública, foi concedida liminar suspendendo os efeitos da lei estadual nº 9.523/2011, até que seja julgado, definitivamente, o mérito desta demanda.

Em 2012, a CCZEE, após realizar a devida análise do ZEE do Estado do Mato Grosso, identificou que, para seu reconhecimento por parte do Governo Federal, uma série de alterações e complementações necessitam ser feitas, em atenção aos critérios estabelecidos no Decreto nº 4.297/2002 e nas Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional. Desde então, contatos com o estado têm sido feitos visando a realização das adequações necessárias.

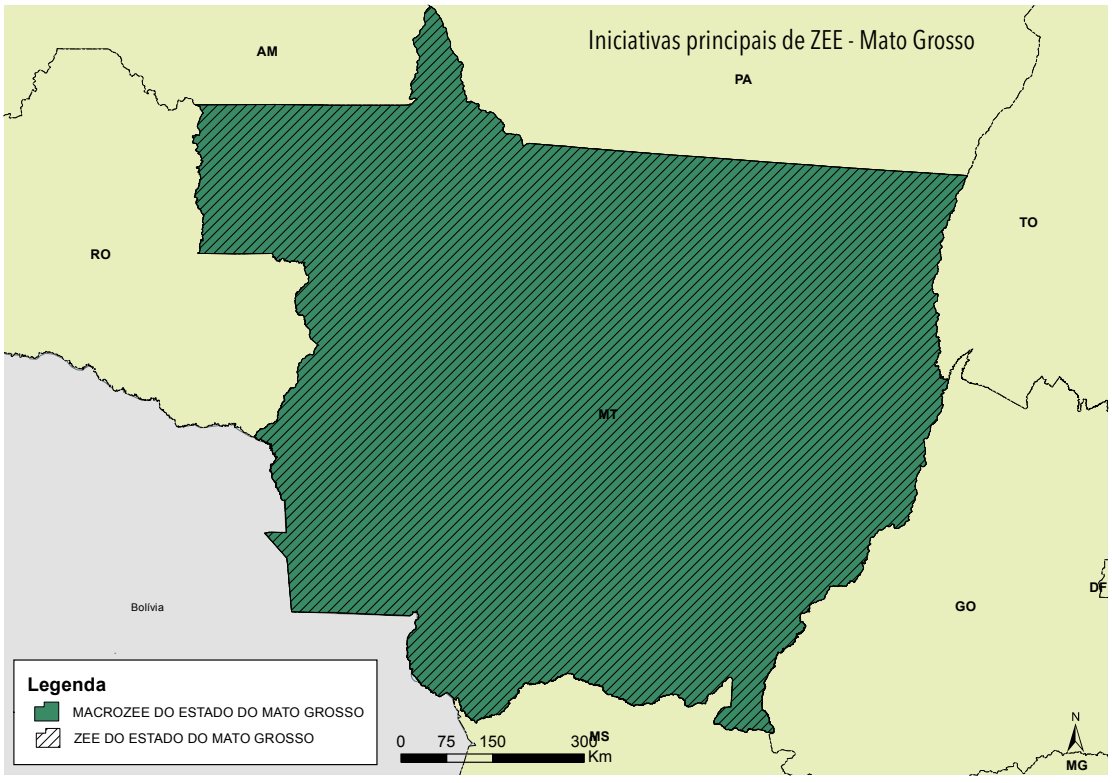
Após um período de estagnação, foi publicado recentemente o Decreto Estadual nº 469, de 31 de março de 2016, reinstituindo a CEZSEE/MT e permitindo, desde então, a realização de reuniões periódicas do colegiado para a definição da estratégia de revisão do zoneamento do estado.

Linha do Tempo do ZEE no Mato Grosso

1992: Conclusão do MacroZEE do estado, instituído pela Lei nº 5.993.

1990

1993-2003: Elaboração do ZEE do estado, a partir de contratação vinculada ao programa Prodeagro.



2004: Encaminhamento de projeto de lei instituindo o ZEE do estado à Assembléia Legislativa.

2006: Retirada do projeto de lei da Assembléia Legislativa e revisão do ZEE pela Embrapa.

2008: Criação da Comissão Estadual do ZEE.
Nova revisão do ZEE pela SEPLAN e pela SEMA e encaminhamento à Assembléia Legislativa do projeto de lei instituindo o ZEE do estado.

2008-2009: Realização de audiências públicas para discussão do ZEE com a sociedade.

2000

2009-2011: Revisão do ZEE na Assembléia Legislativa do estado, resultando em três substitutivos integrais ao projeto original.

2011: Aprovação do ZEE do estado, instituído pela Lei nº 9.523.
Concessão de liminar à Ação Civil Pública do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, suspendendo os efeitos da Lei nº 9.523.

2012: Solicitação de alterações e complementações no ZEE do estado pela CCZEE.

2016: Retomada do diálogo entre o Governo do Estado e o MMA para a revisão do ZEE do estado.

2010

PA

Iniciativas principais

MacroZEE do Estado do Pará

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas, aprovado pela Lei Estadual nº 6.745/2005 e reconhecido pela CCZEE
Ano de conclusão: 2005
Escala: 1:1.000.000
Extensão: todo o estado (1.247.954 km²)

ZEE da Zona Oeste do Estado do Pará - área de influência das rodovias BR-163 e BR-230

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas, aprovado pela Lei Estadual nº 7.243/2009 e reconhecido pela CCZEE; foi autorizada, por decreto federal, a redução da Reserva Legal, para fins de recomposição, na zona de consolidação deste ZEE
Ano de conclusão: 2009
Escala: 1:250.000
Extensão: 334.450 km²

ZEE da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas, aprovado pela Lei Estadual nº 7.398/2010 e reconhecido pela CCZEE; foi autorizada, por decreto federal, a redução da Reserva Legal, para fins de recomposição, nas zonas de consolidação deste ZEE
Ano de conclusão: 2010
Escala: 1:250.000
Extensão: 820.716 km²

Menção ao ZEE na Constituição Estadual: sim

3.7 Estado do Pará

No contexto dos grandes impactos ambientais decorrentes da exploração de seus recursos naturais, a Constituição do Estado do Pará, estabeleceu, em 1989, como papel do Poder Público Estadual, a tarefa de realizar o ZEE estadual, de modo a compatibilizar o desenvolvimento com a preservação e a conservação do meio ambiente, bem como para promover o levantamento e o monitoramento periódico do território estadual, de acordo com as tendências e seu desenvolvimento científico e tecnológico (art. 254). Ademais, à época da instituição da Constituição paraense, foi determinado o prazo de dois anos ao Poder Público Estadual para a finalização deste processo de planejamento territorial.

À luz do mencionado mando legal, o processo de zonificação do estado, por intermédio de seu Programa Estadual de ZEE, teve início sob a responsabilidade do Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (Idesp), com a supervisão da Secretaria Executiva de Estado da Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente (Sectam).

Em 1992, por intermédio do Decreto Estadual nº 662/1992, foi instituído o primeiro arranjo da Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (CEZEE), concebida para coordenar a elaboração do MacroZEE do Estado do Pará, cujo objetivo foi subsidiar as políticas voltadas para melhorar a ocupação do território, de forma a promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis, preservando e conservando a biodiversidade, disciplinando a implantação de planos, programas e, especialmente, definindo as áreas prioritárias para o posterior detalhamento do instrumento.

Neste ano, o Idesp executou, com apoio da SAE, uma primeira tentativa de MacroZEE do Estado do Pará, iniciando também o processo de gerenciamento costeiro no estado, cujo principal instrumento é o ZEE costeiro.

Entre 1997 e 1998, o Idesp retoma o processo de ZEE do Estado do Pará, contando com o apoio de alguns especialistas renomados no assunto, especificamente focados na agenda de criação e gestão de unidades de conservação. Neste período, também foram desenvolvidos trabalhos de ZEE na ilha do Marajó (na escala de 1:450.000), contratados à época pela Administração da Hidrovia do Marajó Oriental (AHIMOR), com o foco principal de gerar subsídios ao planejamento da construção da hidrovia do Marajó; no entanto, os trabalhos não foram concluídos. Já no nível municipal, neste mesmo período, as primeiras tentativas de ZEE foram coordenadas pela Sectam e pela Embrapa, que também não foram finalizados.

Após várias tentativas de rearticulação do processo de MacroZEE do Estado do Pará, em 2000 iniciou-se um novo arranjo com vistas a dar continuidade a este processo, com recursos financeiros do próprio estado e contando com o apoio técnico da Embrapa e de universidades, sob a coordenação da Sectam.

Isto posto, em 2005 foi instituído o MacroZEE do Estado do Pará (na escala de 1:1.000.000), por intermédio da Lei Estadual nº 6.745/2005, instrumento de planejamento que definiu ações prioritárias para melhorias de infraestrutura e intensificação da atividade econômica nas áreas degradadas, assim como orientado para o fomento às políticas públicas relativas às unidades de conservação.

Cabe pontuar que este instrumento priorizou áreas para futuros detalhamentos do processo de zonificação, em especial nas áreas já antropizadas.

Após a conclusão do longo processo que culminou no MacroZEE do Estado do Pará, o Poder Público Estadual, com apoio do Poder Público Federal, iniciou as tratativas necessárias com vistas ao detalhamento de sua zonificação. Este processo teve seu primeiro desenvolvimento junto ao Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163, especificamente no trecho entre Cuiabá (MT) e Santarém (PA).

Os trabalhos técnicos relativos à elaboração do ZEE da Zona Oeste do Estado do Pará, como ficou conhecido, elaborado na escala de 1:250.000, foram realizados entre aos anos de 2005 e 2007, sob a coordenação da Embrapa e com o apoio do Ministério da Integração Nacional (cuja então Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA - proporcionou os recursos financeiros necessários), da Fundação de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Agropecuário e Florestal da Amazônia, do IBGE, do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), do Museu Paraense Emílio Goeldi, da Universidade Federal do Estado do Pará, da CPRM e do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

Após um amplo processo de participação social, o ZEE da Zona Oeste do Estado do Pará, além de identificar algumas potencialidades e limitações dos recursos naturais e da sociedade, também construiu cenários prospectivos com vistas a subsidiar políticas de desenvolvimento regional.

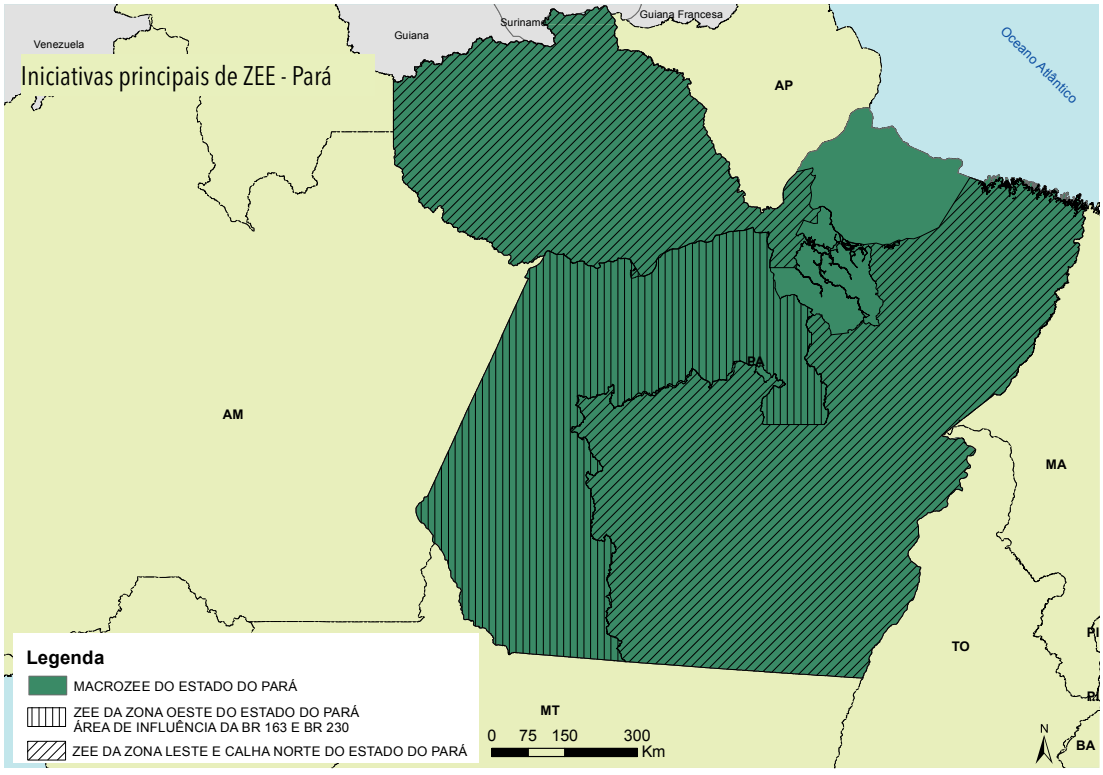
Em seguida à sua finalização no âmbito do Poder Executivo Estadual, o ZEE da Zona Oeste do estado foi devidamente regulamentado por intermédio da Lei Estadual nº 7.243/2009 e, posteriormente, teve seu reconhecimento garantido pelo Poder Executivo Federal.

Ademais, o instrumento também teve autorização, por parte do Governo Federal, para a redução da Reserva Legal dos imóveis rurais localizados na zona de consolidação delimitada no mapa de gestão do instrumento.

Visto as lições aprendidas ao elaborar sua primeira iniciativa de ZEE na escala de referência de 1:250.000, o Poder Público Estadual instituiu, em 2008, o Comitê Supervisor do ZEE, o Comitê-Técnico-Científico do ZEE e um Grupo de Trabalho para coordenar e executar a agenda de ZEE (Decreto Estadual nº 1.026/2008). Este arranjo institucional foi concebido no intuito de executar o ZEE do restante do território estadual, no caso, o ZEE da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará, processo coordenado pela Secretaria Estadual de Projetos Estratégicos (Sepe) no âmbito do Programa Pará Rural.

Ainda que o intuito inicial da iniciativa fosse garantir o planejamento territorial para a integralidade do território paraense, o processo de elaboração do ZEE da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará, além de não ter contemplado a Zona Costeira paraense, apresentou algumas diferenças com relação ao ZEE da BR-163. A primeira diz respeito às instituições envolvidas no processo, que, ao invés de ser coordenado pela Embrapa, e contando com um conjunto amplo de instituições federais no processo, foi coordenado diretamente pelo Poder Público Estadual, no caso pela Sepe. A segunda diferença que merece destaque foi que, como consequência, os estudos realizados e apresentados foram mais sintéticos e acarretaram em uma execução mais rápida do ZEE. Apesar das diferenças identificadas, o ZEE da Zona Leste e da Calha Norte do Estado do Pará seguiu as Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional, publicadas pelo MMA, e foi devidamente regulamentado pela Lei Estadual nº 7.398/2010. Este zoneamento também teve o reconhecimento por parte do Poder Público Federal, bem como a autorização para a redução de Reserva Legal, para fins de recomposição florestal, nas zonas de consolidação identificadas pelo instrumento.

Atualmente, o governo estadual vem desenvolvendo tratativas visando a elaboração do ZEE da Zona Costeira do Pará (nas escalas de 1:100.000 a 1:50.000), contando com possível financiamento do Banco Mundial e com cooperação institucional e técnica do MMA.



Linha do Tempo do ZEE no Pará

1992: Criação da Comissão Estadual do ZEE.
Início da elaboração do MacroZEE do estado.

1993-1996: Descontinuidade das atividades relacionadas ao ZEE.

1997 -1998: Elaboração do ZEE da ilha do Marajó (não concluído).

2000-2005: Retomada da elaboração e conclusão do MacroZEE do estado, instituído pela Lei nº 6.745/2005.

1990 2000

2005-2008: Elaboração do ZEE da Zona Oeste do estado.

2008: Criação do Comitê Supervisor do ZEE, do Comitê Técnico-Científico do ZEE e do Grupo de Trabalho para coordenar a implementação do ZEE (Decreto nº 1.026).

2009: Aprovação do ZEE da Zona Oeste do estado, instituído pela Lei nº 7.243. **Reconhecimento do ZEE da Zona Oeste do estado pela CCZEE e pelo Conama.**

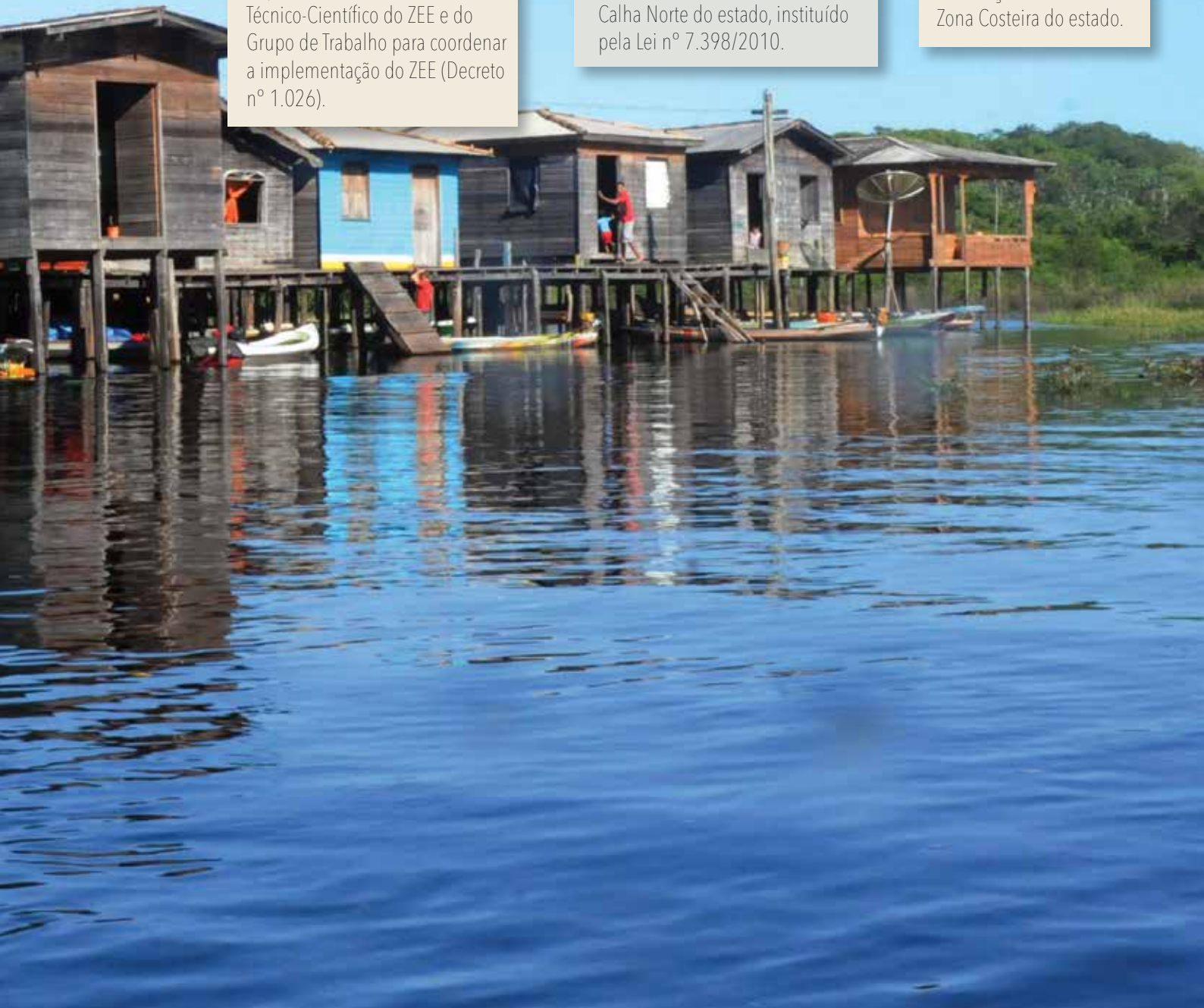
2009-2010: Elaboração e conclusão do ZEE da Zona Leste e Calha Norte do estado, instituído pela Lei nº 7.398/2010.

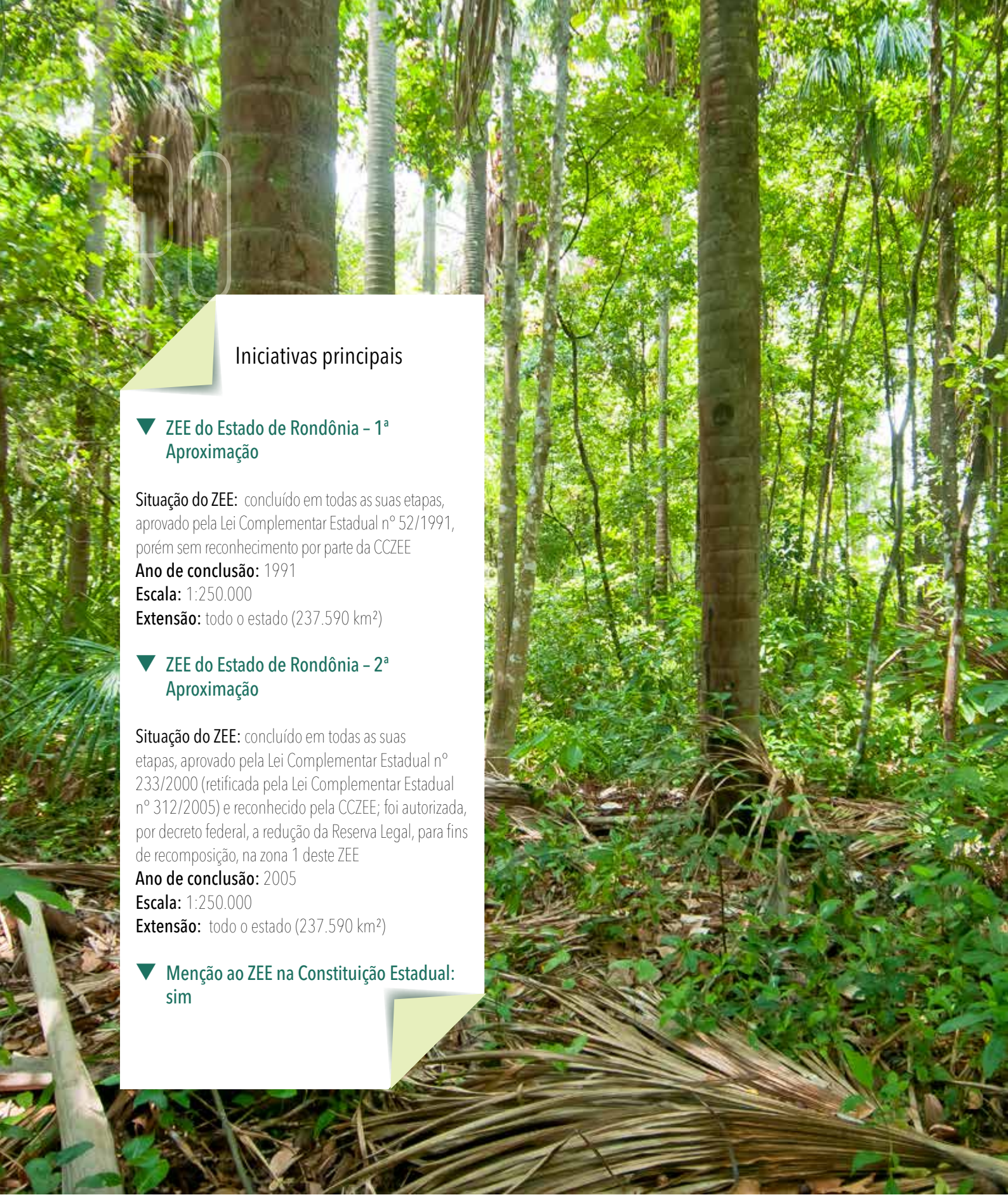
2012: Reconhecimento do ZEE da Zona Leste e Calha Norte do estado pela CCZEE e pelo Conama.

2014: Início da elaboração do ZEE da Zona Costeira do estado.

2000

2010





RO

Iniciativas principais

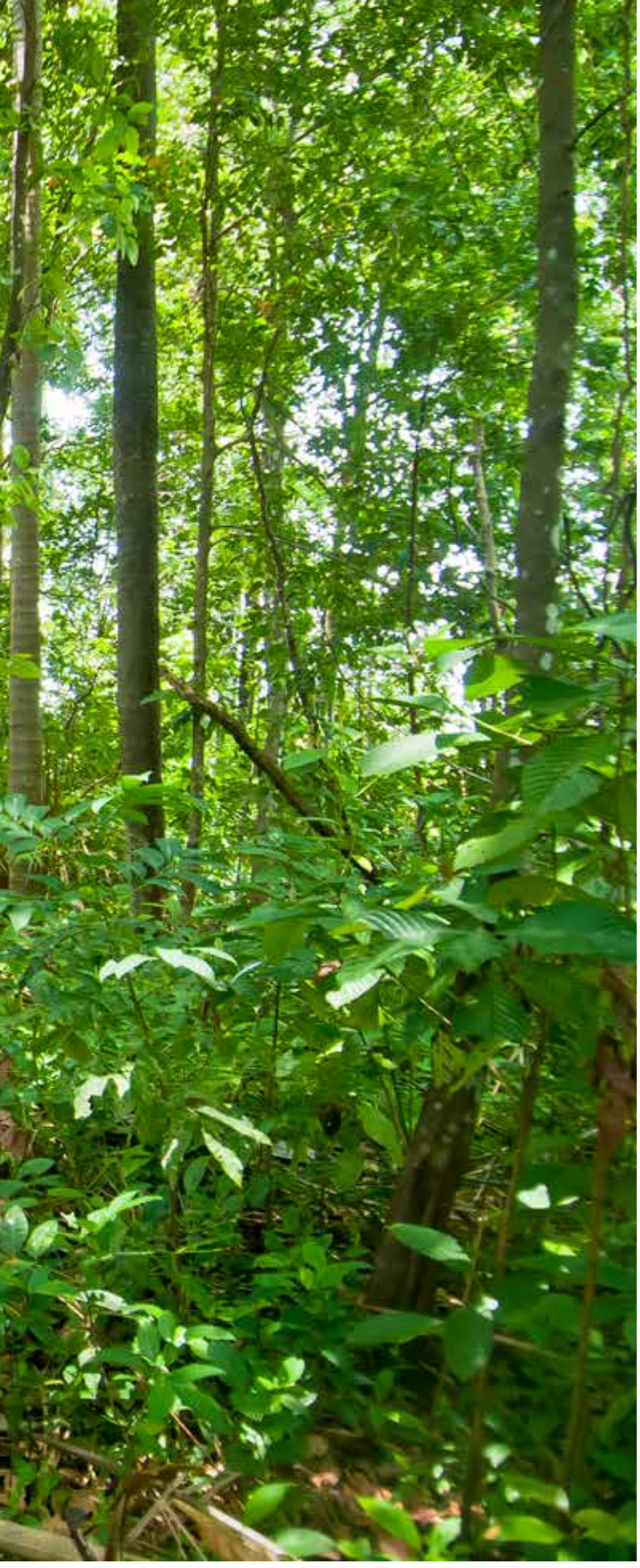
ZEE do Estado de Rondônia – 1ª Aproximação

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas, aprovado pela Lei Complementar Estadual nº 52/1991, porém sem reconhecimento por parte da CCZEE
Ano de conclusão: 1991
Escala: 1:250.000
Extensão: todo o estado (237.590 km²)

ZEE do Estado de Rondônia – 2ª Aproximação

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas, aprovado pela Lei Complementar Estadual nº 233/2000 (retificada pela Lei Complementar Estadual nº 312/2005) e reconhecido pela CCZEE; foi autorizada, por decreto federal, a redução da Reserva Legal, para fins de recomposição, na zona 1 deste ZEE
Ano de conclusão: 2005
Escala: 1:250.000
Extensão: todo o estado (237.590 km²)

Menção ao ZEE na Constituição Estadual: sim



3.8 Estado de Rondônia

A agenda voltada a fomentar o planejamento e o ordenamento territorial, entendido como fundamental à sustentabilidade, foi concebida no Estado de Rondônia como resposta ao programa Polonoroeste, implantado no início dos anos 1980. Este programa teve o objetivo de promover a integração do Estado de Rondônia e da porção noroeste do Estado do Mato Grosso ao território nacional, gerando, no entanto, significativos impactos socioambientais negativos, em especial o agravamento de conflitos territoriais e o aumento dos índices de desmatamento.

Em resposta a este cenário, em 1988, o Decreto Estadual nº 3.782/1998 definiu a política de ordenamento ambiental para a ocupação racional das terras rurais do Estado de Rondônia, marco normativo que fortaleceu o papel do ZEE no Estado de Rondônia. Este processo de planejamento territorial teve início em 1987, o que tipifica a primeira iniciativa de ZEE realizada em território nacional. Vale destacar que, nessa época, a ocupação do território estadual estava em plena implantação e o processo de ZEE teve um papel importante por permitir, em suas oficinas, os primeiros diálogos entre setores antagônicos e, na maioria das vezes, conflitantes, em torno da questão ambiental.

Cabe ressaltar que o instrumento ZEE, no âmbito do Estado de Rondônia, também foi fortalecido com a promulgação da Constituição Estadual, em 1989, que estabeleceu a necessidade da elaboração do ZEE e sua regulamentação por intermédio de lei complementar.

Neste sentido, em 1991, o ZEE do Estado de Rondônia, intitulado 1ª aproximação (elaborado na escala de referência de 1:1.000.000), foi finalizado e regulamentado por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 52/1991.

Porém, esta iniciativa de planejamento foi amplamente criticada visto as sobreposições criadas entre áreas de desenvolvimento econômico, por um lado, e áreas de preservação e conservação ambiental, por outro, o que ocasionaria um aumento expressivo nos índices de desmatamento. Diante deste cenário, o Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planafloro) foi aprovado em março de 1992 com o objetivo geral de implantar uma abordagem mais aperfeiçoada para o manejo, a conservação e o desenvolvimento dos recursos naturais do estado.

Neste sentido, em 1993 o Poder Executivo Estadual iniciou as tratativas com vistas a executar o ZEE do Estado de Rondônia (2ª aproximação), por meio do apoio oferecido pelo Planafloro, coordenado pela Secretaria Estadual de Planejamento e pelo Ministério do Interior. Neste mesmo período o projeto de uma segunda aproximação do ZEE do Estado de Rondônia, na escala de 1:250.000, foi aprovado pela SAE em 1994.

Em 1996, como consequência do processo de elaboração do ZEE no contexto do Planafloro, a Lei Complementar Estadual nº 152/1996 retificou a Lei Complementar Estadual nº 52/1991, modificando restrições de uso em algumas zonas até então problemáticas. Neste mesmo ano, o Governo Estadual sancionou o Decreto nº 7.526/1996, que estabeleceu os procedimentos técnicos, legais e institucionais a serem adotados durante o processo de zonificação no estado.

No ano 2000, apesar de todos os conflitos existentes entre os diversos setores envolvidos no processo, o ZEE do Estado de Rondônia – 2ª Aproximação foi finalizado, na escala de referência de 1:250.000, fruto da cooperação mútua estabelecida entre o Governo do Estado e o MMA, a SAE, o Ministério da Integração Nacional, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, órgãos com atuação direta no estado. Este instrumento foi devidamente regulamentado por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 233/2000, sendo que, à época, este processo foi coordenado pela Secretaria Estadual do Desenvolvimento Ambiental (Sedam).

Após um amplo processo de negociação entre o Governo Federal e o Estado de Rondônia, a segunda aproximação do ZEE foi retificada em 2005, por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 312, quanto à sua previsão de quantitativos para a Reserva Legal dos imóveis rurais. Este processo foi necessário visto que a Lei Complementar Estadual nº 233/2000 previa a possibilidade de um quantitativo de 20% de RL, o que contrariava a legislação federal referente à matéria. Após cinco anos de negociações, a retificação foi realizada, adotando-se os parâmetros vigentes à época. Este fato fortaleceu questionamentos e críticas em relação à eficácia do ZEE como instrumento efetivo para a gestão ambiental devido ao alto custo de elaboração e dificuldade de sua aprovação e implementação.

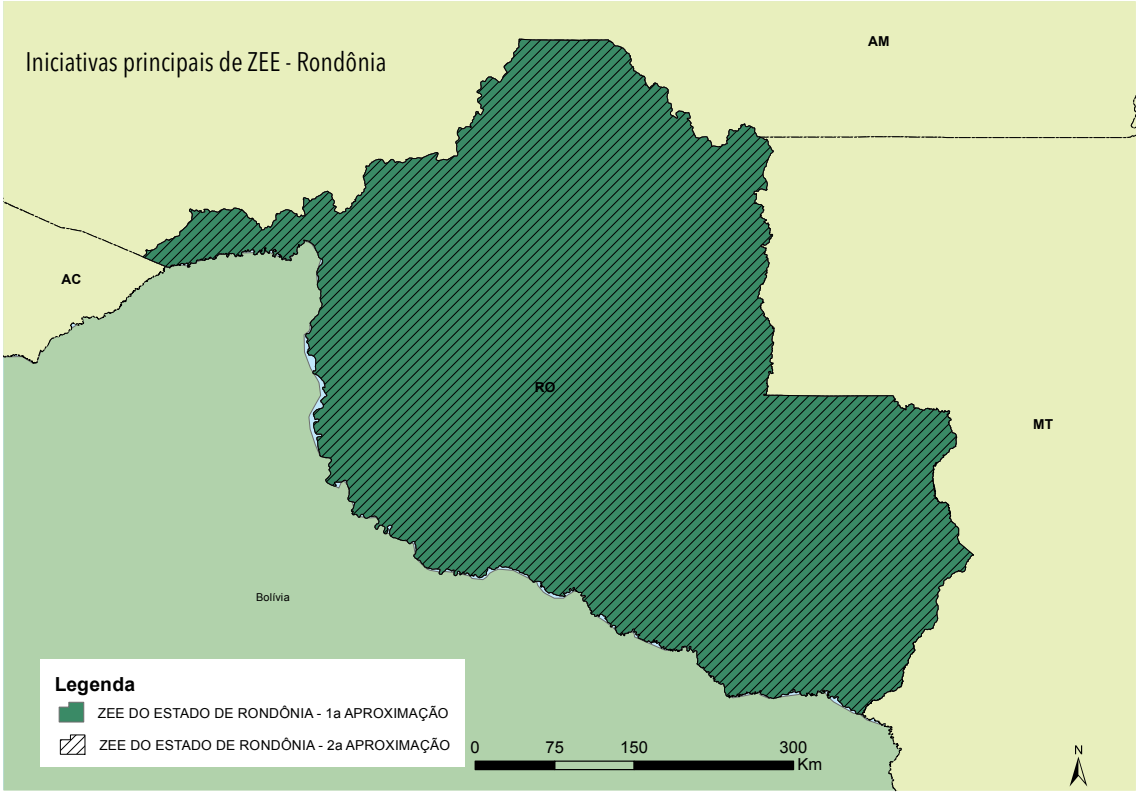
Assim, em 2006, a CCZEE reconheceu a segunda aproximação do ZEE do Estado de Rondônia e o Poder Executivo Federal autorizou, por intermédio do Decreto nº 5.875/2006, a redução dos quantitativos de Reserva Legal de 80% para 50%, para fins de recomposição, nos imóveis localizados na zona 1 definida pelo ZEE.

Também cabe registrar que em 2012 o Decreto Estadual nº 16.694 criou, no âmbito da Sedam, o intitulado Grupo Ocupacional Transitório, com a atribuição específica de apoiar a execução e o acompanhamento das atividades inerentes à atualização da segunda aproximação do ZEE do Estado de Rondônia, ora em desenvolvimento.

Em 2014, o governo do estado assinou convênio com o Exército Brasileiro para a capacitação técnica de seus quadros com vistas à correção das bases cartográficas do ZEE, preparando as geoinformações de referência com vistas à atualização do citado instrumento.

Iniciativa pioneira no País, o governo estadual deu início à atualização da 2 º aproximação do ZEE do Estado de Rondônia em setembro de 2016, mediante a contratação de empresa de consultoria com essa finalidade.

No ano 2000, apesar de todos os conflitos existentes entre os diversos setores envolvidos no processo, o ZEE do Estado de Rondônia – 2ª Aproximação foi finalizado, na escala de referência de 1:250.000, fruto da cooperação mútua estabelecida entre o Governo do Estado e o MMA, a SAE, o Ministério da Integração Nacional, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, órgãos com atuação direta no estado.



Linha do Tempo do ZEE em Rondônia

1987: Início da elaboração do ZEE do estado - 1ª aproximação (experiência pioneira no Brasil).

1989: Publicação do Decreto nº 3.782, dispondo sobre a política de ordenamento.

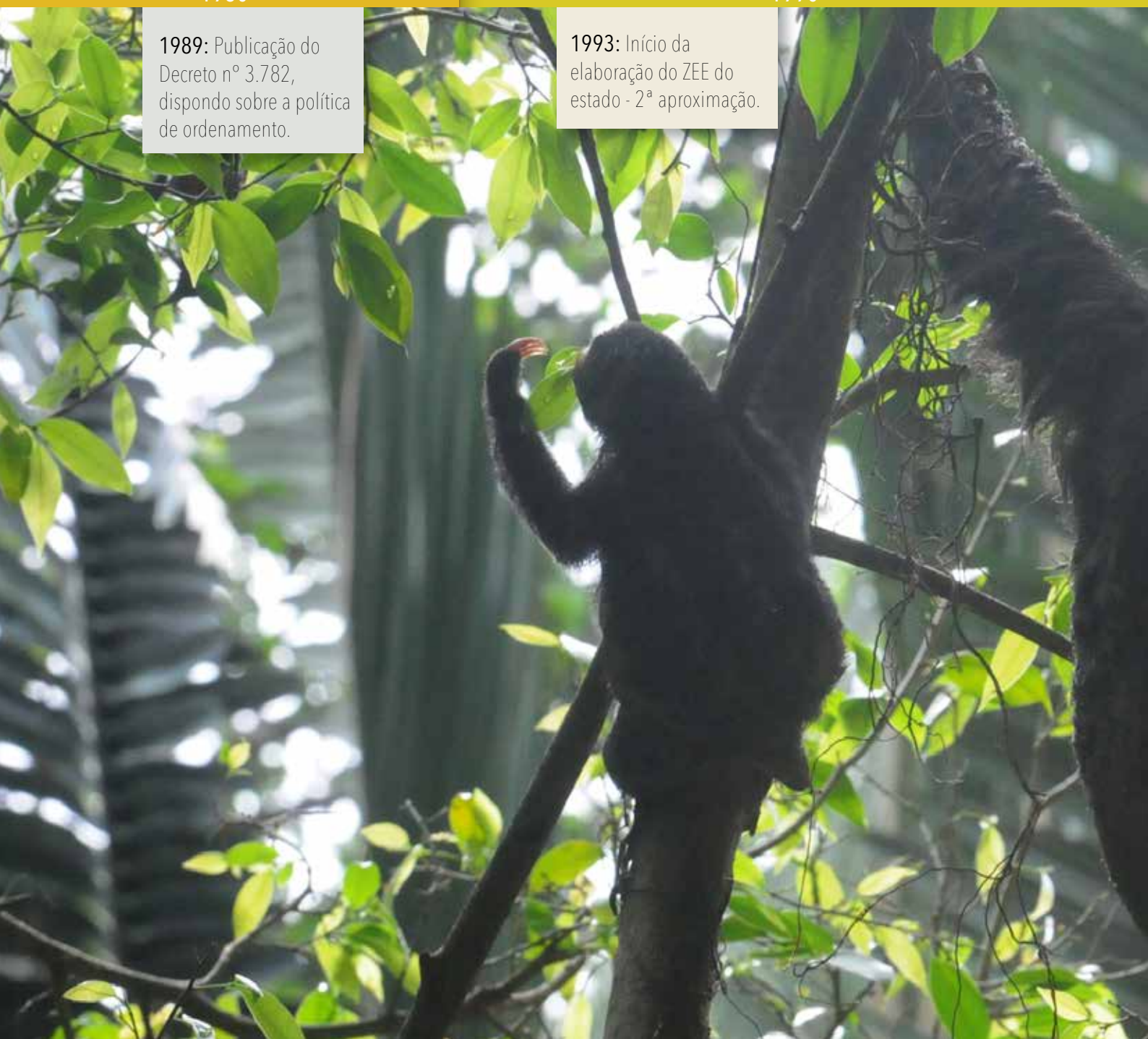
1990-1991: Conclusão do ZEE do estado – 1ª aproximação, instituído pela Lei Complementar nº 52/1991.

1993: Início da elaboração do ZEE do estado - 2ª aproximação.

1996: Publicação do Decreto nº 7.526, estabelecendo critérios para o ZEE do estado.

1980

1990



2000: Conclusão do ZEE do estado – 2ª aproximação, instituído pela Lei Complementar nº 233

2005: Adequação da Lei Complementar nº 233/2000 pela Lei Complementar nº 312.

2007-2011: Descontinuidade das atividades relacionadas ao ZEE.

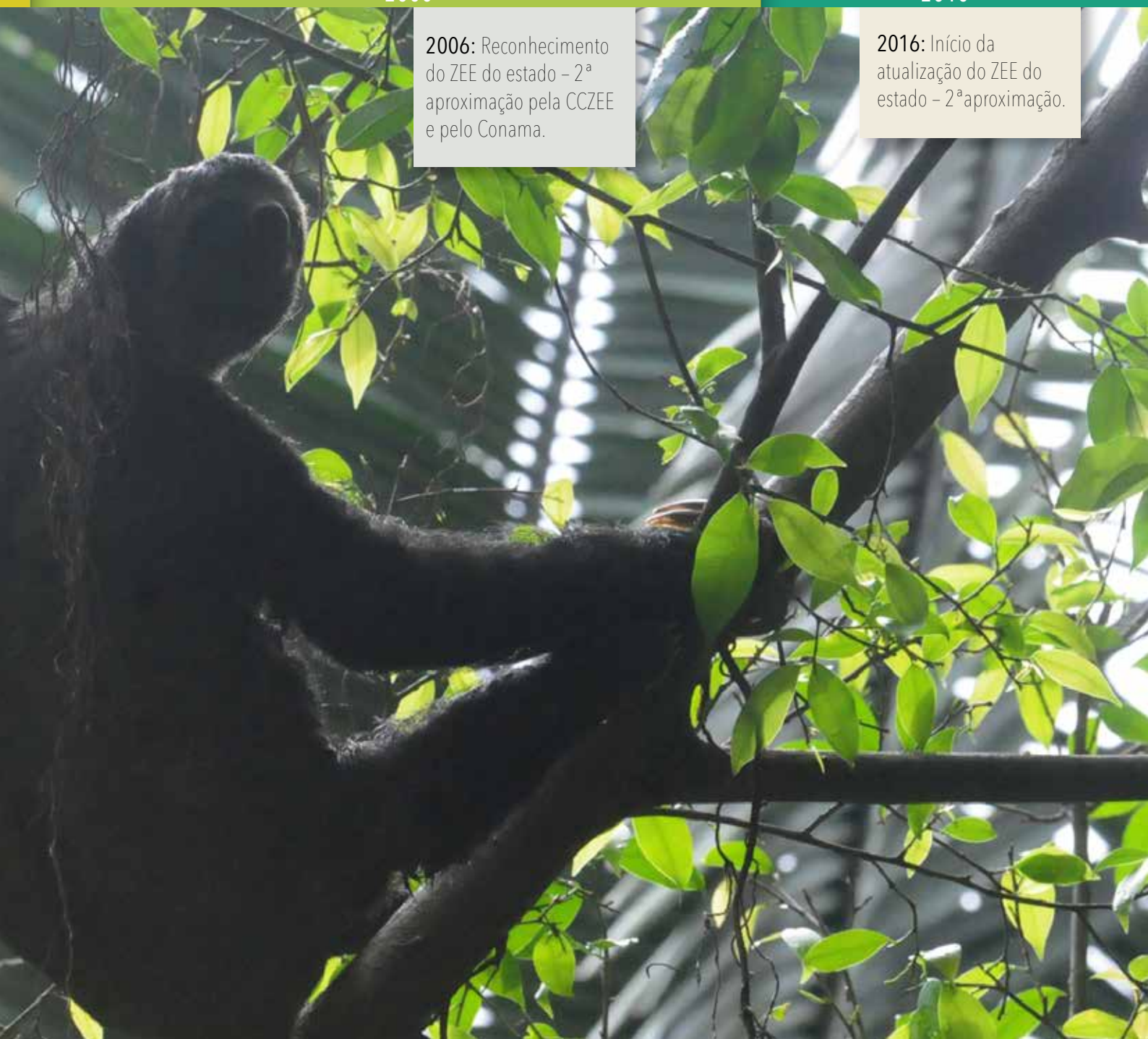
2012: Início da revisão do ZEE do estado – 2ª aproximação.

2000

2010

2006: Reconhecimento do ZEE do estado – 2ª aproximação pela CCZEE e pelo Conama.

2016: Início da atualização do ZEE do estado – 2ªaproximação.



RR

Iniciativas principais

ZEE do Estado de Roraima

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas e aprovado pela Lei Complementar Estadual nº 143 e 144/2009; submetido à apreciação do MMA, não foi reconhecido por não estar condizente com as Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional, desencadeando o atual processo de revisão do instrumento
Ano de conclusão: em revisão
Escala: 1:250.000
Extensão: todo o estado (224.300 km²)

Menção ao ZEE na Constituição Estadual: não

3.9 Estado de Roraima

O primeiro marco referente à preocupação de garantir o efetivo uso sustentável do Estado de Roraima pode ser atribuído com o início do processo de elaboração do zoneamento agroecológico estadual, em 1987, paralisado em 1990. Apesar de não possuir previsão expressa na Constituição estadual, a primeira tentativa de iniciar um processo de ZEE estadual, por sua vez, remonta à 1991, quando se deu a tentativa de instituição de uma Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico, que não foi oficializada legalmente.

Neste mesmo ano, os esforços de elaboração do ZEE foram direcionados em áreas prioritárias estabelecidas pelo estado, ainda em nível técnico e sem contar com ampla participação da sociedade civil no desenvolvimento do instrumento.

O primeiro estudo de ZEE no estado abrangeu a bacia do Rio Cotingo (compreendendo cerca de 6.178 km^2), contando com o financiamento do Banco Mundial e possuindo articulação técnica entre o Governo do Estado de Roraima e o Ibama, visando a execução dos estudos pretendidos, que resultaram em um diagnóstico quantitativo e locacional no ano de 1994, bem como informações cartográficas na escala 1:250.000 e 1:100.000, relevantes para a gestão pública por parte o governo estadual.

Também é possível citar a experiência, realizada entre os anos de 1996 e 1998, conhecida como Projeto Conjunto Brasil – Venezuela para o Ordenamento Territorial e a elaboração da iniciativa de ZEE na região fronteiriça localizada entre Santa Elena de Uairén, na Venezuela, e Vila Pacaraima, em Roraima, coordenado pela SAE em parceira com o MMA e a CPRM, totalizando uma área de, aproximadamente, 20.000 km^2.

Linha do Tempo do ZEE em Roraima

1987-1990: Elaboração do zoneamento agroecológico do estado (não concluído)

1991: Tentativa de criação da Comissão Estadual do ZEE.

1980 — 1990

1994: Conclusão do ZEE da Bacia do Rio Cotingo.

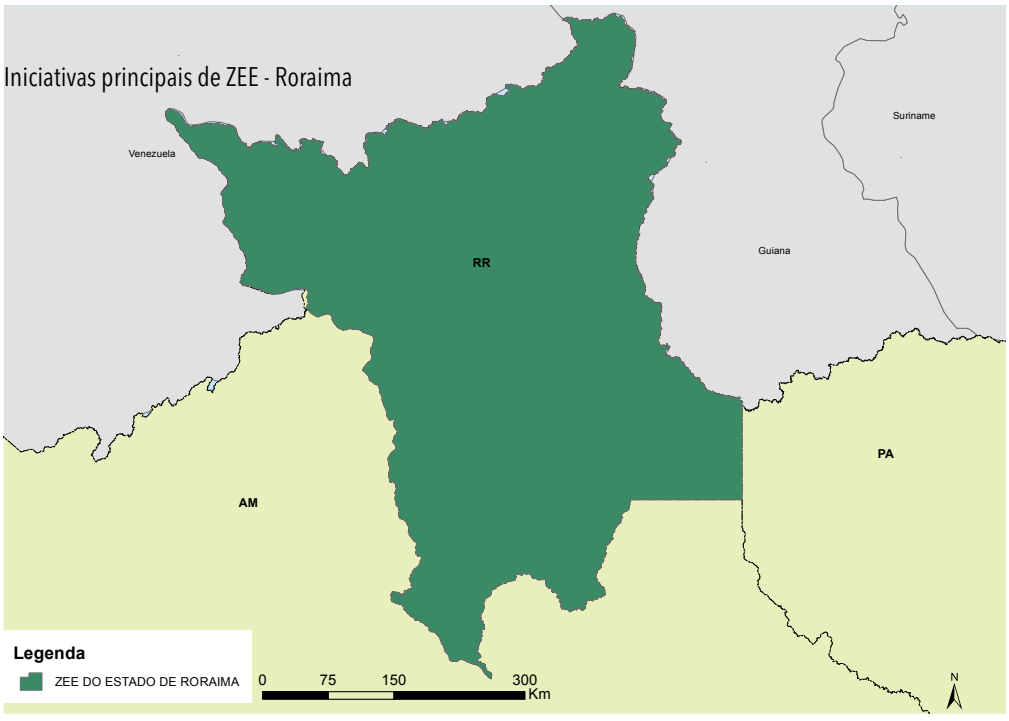
O processo de ZEE do estado, considerando um nível mais estratégico de planejamento, foi fortalecido, em 1998, com a elaboração do ZEE focado na região central (aproximadamente 154.900 km2), coordenado pela Secretaria Estadual de Planejamento e executado por intermédio de convênio firmado junto à CPRM, contando ainda com a parceria do Departamento Estadual de Meio Ambiente e de outras instituições federais.

O ZEE da região central de Roraima, como ficou conhecido, priorizou o mapeamento das áreas não destinadas à conservação ou à ocupação de povos indígenas, adotando a escala de referência de 1:250.000, com alguns detalhamentos na escala de 1:100.000. Este processo foi muito importante para a gestão do Estado de Roraima, uma vez que possibilitou a elaboração de produtos inéditos sobre o território roraimense, tais como os associados à biodiversidade, à antropologia, à hidrogeologia e à geoquímica das águas. Porém, cabe ressaltar que a preocupação principal desta iniciativa de ZEE se deu sobre as áreas produtivas do estado, orientação diferenciada da maioria dos estados amazônicos. Os resultados temáticos deste processo foram publicados em 2002.

Após um período de estagnação, em 2009, o ZEE do estado, na escala de 1:250.000, foi instituído pela Lei Complementar Estadual nº 143, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 144, do mesmo ano, que instituíram o Sistema de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Roraima, definindo o ZEE em seu rol de instrumentos.

Valendo-se dos diagnósticos produzidos pelo ZEE da região central de Roraima, a proposta de gestão contida na Lei Complementar Estadual nº 143/2009, contudo, não guardava relação com os estudos técnicos elaborados, o que gerou, quando da apresentação do ZEE ao MMA, a indicação de uma série de ajustes ao zoneamento instituído.

Atualmente, o Estado de Roraima, por intermédio de sua Comissão Institucional de Análise do ZEE do Estado de Roraima, vem envidando esforços no sentido de resgatar o instrumento e buscar a finalização e implementação do zoneamento no estado. Este colegiado, coordenado pela Seplan, com o apoio do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima (Iacti) foi instituído pelo Decreto Estadual nº 19.328-E/2015 e possui 42 instituições envolvidas, dos níveis federal e estadual. Ademais, o Governo do Estado está em articulação contínua com o Programa ZEE Brasil, buscando o apoio do Consórcio ZEE Brasil para a capacitação de sua equipe técnica e o acompanhamento do processo de elaboração do instrumento.



1996-1998: Conclusão do ZEE fronteiriço Brasil-Venezuela (Pacaraima-Santa Elena de Uairén).

1998: Início da elaboração do ZEE da região central do estado.

2002: Conclusão do ZEE da região central do estado.

2003-2007: Início da elaboração do ZEE da região central do estado.

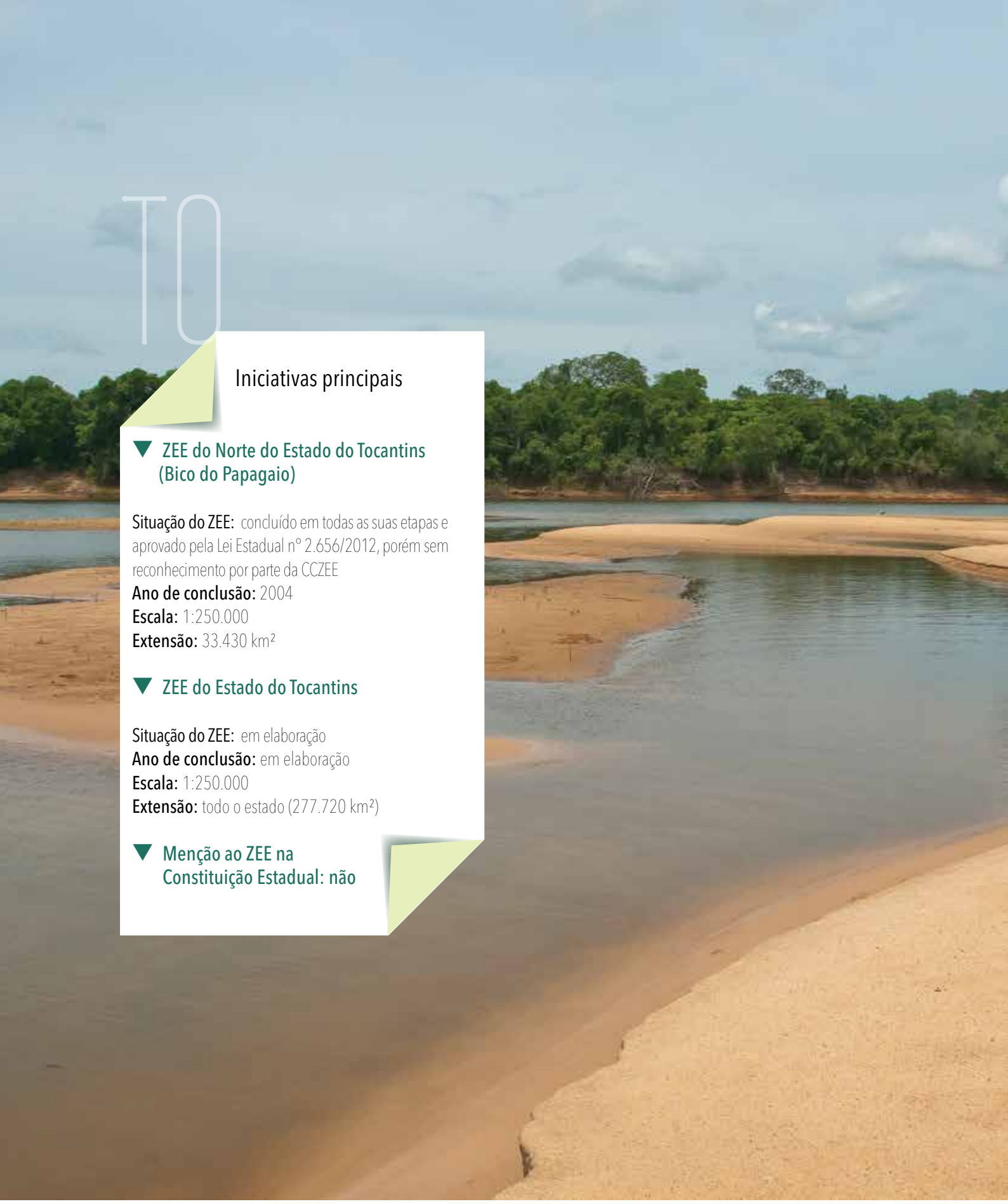
2008-2009: Elaboração e conclusão do ZEE do estado, instituído pelas Leis Complementares nº 143 e 144/2009.

2009: Solicitação de alterações e complementações no ZEE do estado pelo MMA.

2012: Início da revisão do ZEE do estado.

2015: Criação da Comissão Institucional de Análise do ZEE estadual.

1990 2000 2010



TO

Iniciativas principais

ZEE do Norte do Estado do Tocantins (Bico do Papagaio)

Situação do ZEE: concluído em todas as suas etapas e aprovado pela Lei Estadual nº 2.656/2012, porém sem reconhecimento por parte da CCZEE
Ano de conclusão: 2004
Escala: 1:250.000
Extensão: 33.430 km²

ZEE do Estado do Tocantins

Situação do ZEE: em elaboração
Ano de conclusão: em elaboração
Escala: 1:250.000
Extensão: todo o estado (277.720 km²)

Menção ao ZEE na Constituição Estadual: não

3.10 Estado do Tocantins

O Programa de ZEE do Estado do Tocantins teve início ainda na década de 1990, com a instituição, pelo Decreto Estadual nº 5.562/1992), da Comissão Coordenadora do ZEE do Estado do Tocantins (recentemente reformulada pelo Decreto Estadual nº 5.559/2017), definindo que o ZEE deve nortear as ações do governo necessárias ao desenvolvimento econômico, social e ambiental do estado.

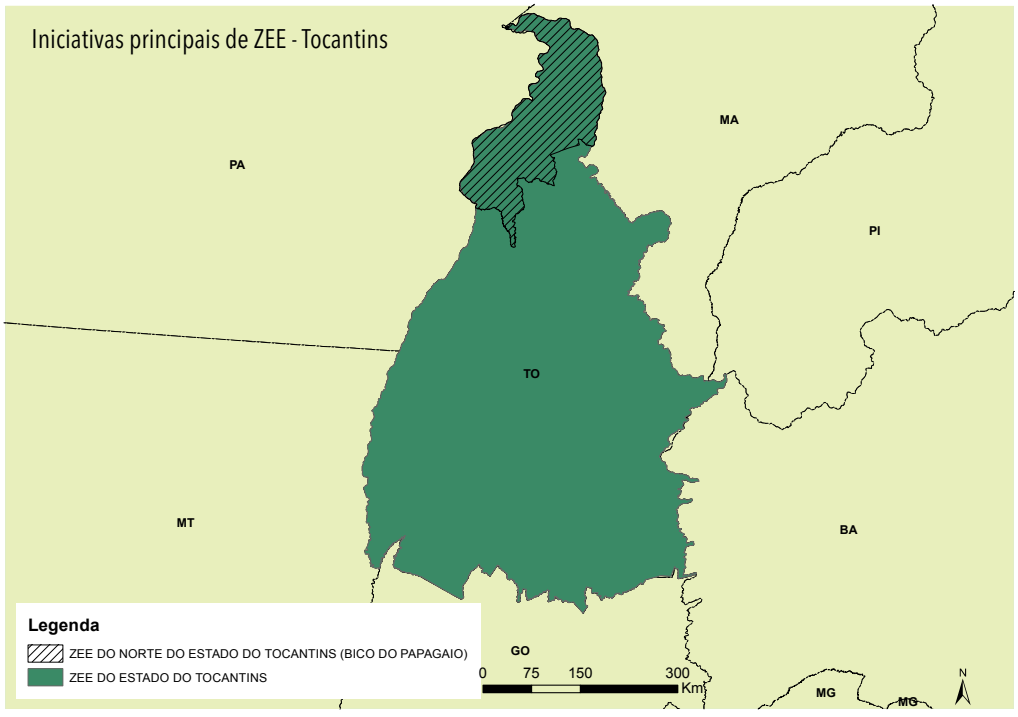
Visto o exposto, em 1995 a agenda do ZEE passou a integrar, a Assessoria de Planejamento do Estado de Tocantins, momento que propiciou o início do processo e a capacitação de técnicos através do intercâmbio profissional com outros estados, bem como com as universidades locais. No mesmo ano, a assessoria é transformada em Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente (Seplan).

Outro ponto importante no histórico da agenda do ZEE no Estado do Tocantins foi a realização do zoneamento agroecológico (ZAE) do Estado de Tocantins (nas escalas de 1:250.000 a 1:500.000), ocorrido entre os anos de 1996 e 1999. Este processo de planejamento territorial contou com a coordenação da Seplan, com recursos financeiros advindos do Programa de Gerenciamento da Malha Rodoviária Estadual, e foi executado conjuntamente pela Embrapa e pela Seplan em parceria com MMA, o Banco Mundial, o Inpe e diversas universidades, além de algumas consultorias externas. O ZAE subsidiou a estruturação de uma base estadual de dados geográficos e um mosaico de imagens de satélite, bem como alicerçou o planejamento das cadeias produtivas relativas ao agronegócio no território tocantinense. Esta iniciativa gerou subsídios às futuras iniciativas de ZEE no estado, principalmente com a sistematização do "Atlas do Tocantins: subsídios ao planejamento da gestão territorial".

Em 1997, no âmbito do PGAI/SPRN/PPG7, os trabalhos de elaboração do ZEE da Região Norte do Estado do Tocantins – Bico do Papagaio foram iniciados sob a coordenação da Seplan. Os trabalhos contaram com a contratação de consultorias externas, financiadas pelo próprio estado e pelo Banco Mundial, com o apoio institucional do MMA. A região norte do Estado do Tocantins é, historicamente, uma área de muitos conflitos, contando com aproximadamente um terço da população do estado.

Entre 2003 e 2004, o Programa de ZEE do Estado do Tocantins possibilitou a montagem de uma estrutura de geoprocessamento e de recursos técnicos capacitados, o que possibilitou a construção de um sistema de monitoramento da cobertura vegetal e do uso do solo na escala de 1:1.000.000, gerando informações primordiais sobre a dinâmica territorial presente no território tocantinense. Nesse mesmo período, o processo iniciado em 1997 referente ao ZEE da Região Norte do Estado do Tocantins foi finalizado após consultas públicas e aprovação na respectiva Comissão Coordenadora do ZEE do Estado do Tocantins, bem como no Conselho Estadual de Meio Ambiente (Coema). Esse processo resultou na publicação do "Plano de ZEE e o Programa de Gestão Territorial do Norte de Tocantins", atualmente disponível para consulta. Considerando alguns obstáculos institucionais e políticos, a iniciativa do ZEE da Região Norte do Estado do Tocantins foi regulamentada apenas em 2012, por meio da Lei Estadual nº 2.656.

Atualmente, a Seplan vem envidando esforços para a elaboração e finalização do ZEE para todo o território do Estado do Tocantins, na escala de referência de 1:250.000, contando com o apoio técnico e financeiro do MMA, especificamente em relação à elaboração do diagnóstico socioeconômico do estado. Ademais, a Seplan vem acompanhando o processo de elaboração do ZEE estadual, que está sendo executado por um consórcio de empresas vencedoras de certame financiado pelo Banco Mundial no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Regional Integrado e Sustentável.



Linha do Tempo do ZEE no Tocantins

1992: Criação da Comissão Estadual do ZEE.

1997: Início da elaboração do ZEE do norte do estado (Bico do Papagaio).

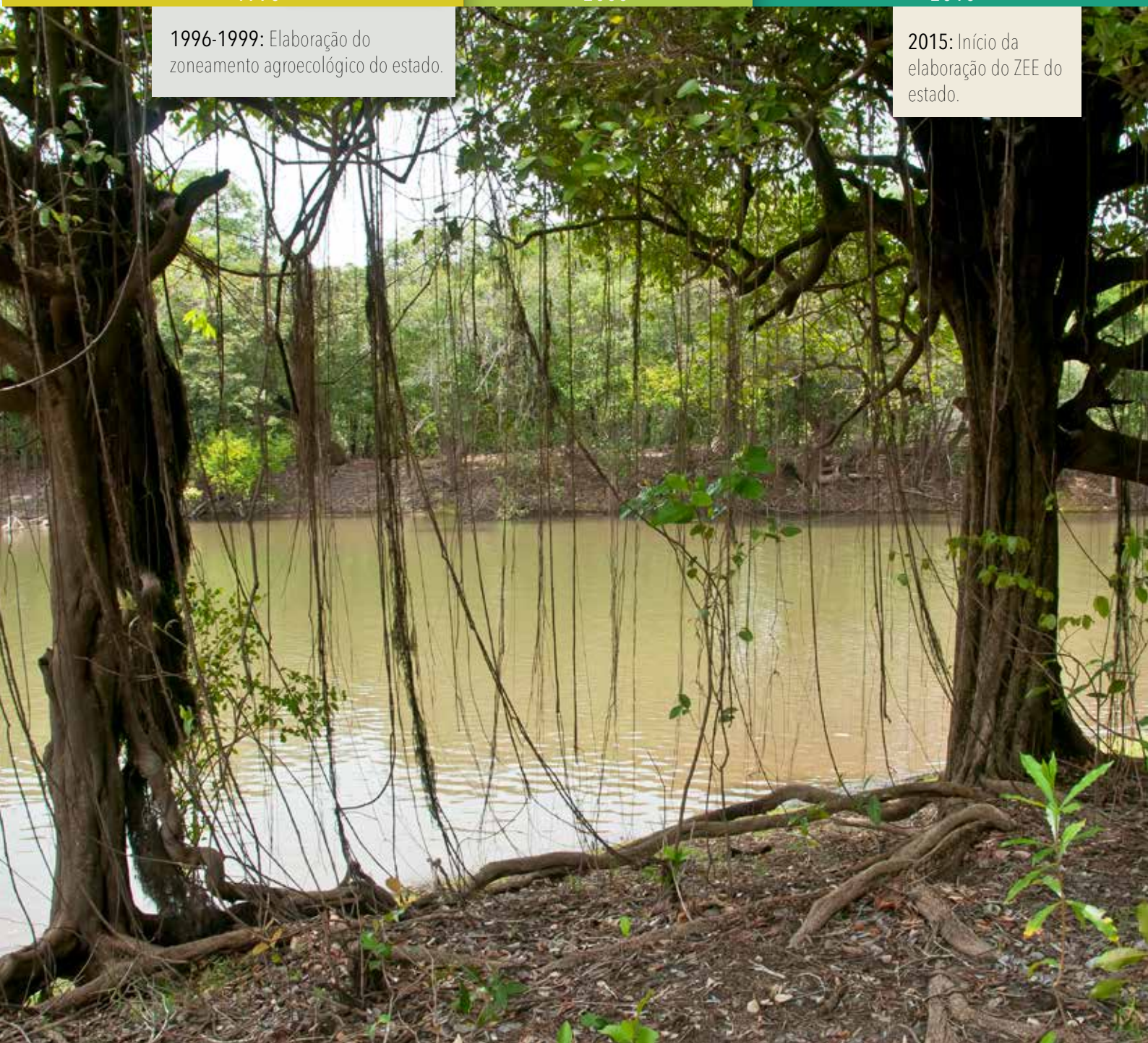
2004: Conclusão do ZEE do norte do estado.

2012: Aprovação do ZEE do norte do estado, instituído pela Lei nº 2.656.

1990 | 2000 | 2010

1996-1999: Elaboração do zoneamento agroecológico do estado.

2015: Início da elaboração do ZEE do estado.



4 Os aprendizados da elaboração e implementação do ZEE na Amazônia Legal

O ZEE na Amazônia Legal é um instrumento de planejamento e ordenamento territorial com quase três décadas de existência e tem sido lócus de tensões latentes entre os diversos setores envolvidos quanto à necessidade de preservação e conservação do ambiente natural, por um lado, e do desenvolvimento socioeconômico, por outro, temas geralmente percebidos como antagônicos na discussão quanto à apropriação do território.

Refletir sobre o contexto histórico e a evolução metodológica do instrumento, considerando seus pontos positivos e negativos, bem como suas perspectivas futuras, pretende ser um caminho para fortalecer o instrumento, e assim, a própria gestão ambiental e territorial dos estados e municípios no contexto da Amazônia Legal.

As reflexões que serão apresentadas são provenientes de entrevistas realizadas com atores-chave que participaram ativamente dos processos de elaboração do ZEE ou que atuaram diretamente na coordenação de determinadas iniciativas. Tais vivências propiciaram importantes aprendizados que visam balizar futuras revisões do instrumento, no intuito de garantir sua efetividade.

4.1. Contextos e motivações dos processos de ZEE

Nos últimos 25 anos, os diversos estados da Amazônia Legal desenvolveram diferentes tipos de zonificação, de acordo com suas necessidades e finalidades. O início dos esforços de zoneamento na Amazônia Legal e no Brasil ocorreu em um contexto de instituição de novos estados, de necessidade de desenvolvimento econômico tomando como base os abundantes recursos naturais, bem como de crescimento da preocupação acerca da temática ambiental, decorrente, entre outras coisas, do acelerado processo de pressão decorrente do avanço da fronteira agropecuária amazônica.

Apesar das tentativas de planejamento territorial nas décadas de 1970 e 1980, os processos de ZEE se fortaleceram a partir da década de 1990, quando foi identificada a necessidade urgente de conhecer o território não apenas para assegurar a ocupação geopolítica do território nacional, mas também para fomentar um processo de planejamento e ordenamento sustentável da região, fundamentado em dados e informações sobre a Amazônia Legal e suas fronteiras internacionais, que à época eram, muitas vezes, de baixa qualidade e mesmo insuficientes em quantidade para subsidiar de forma efetiva um processo de planejamento territorial.

Merece destaque, neste momento, a colaboração entre Governo Federal, universidades, institutos de pesquisa e agências de cooperação internacional com os governos dos estados da Amazônia Legal como um dos principais pilares para o desenvolvimento histórico do ZEE na região, tanto na elaboração de conceitos e metodologias como na formação e capacitação dos recursos humanos envolvidos nos diversos projetos de ZEE.

De fato, as diversas experiências de ZEE ensejaram a implementação dos primeiros laboratórios de geoprocessamento e sensoriamento remoto nos estados amazônicos e contribuíram para as discussões referentes ao estabelecimento da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde), em 2008.

Assim, de maneira geral, as principais motivações para a elaboração dos ZEEs, de acordo com as entrevistas realizadas, foram a necessidade de se estabelecer um novo olhar acerca do desenvolvimento da região, levando em conta as fragilidades naturais e as potencialidades socioeconômicas existentes no território, bem como a possibilidade de integração regional com o restante do País (como ilustram os ZEEs que perpassam as BRs-174, 163 e 364), e a procura de meios institucionais e legais que possibilitem a flexibilização das legislações ambientais no âmbito da Amazônia Legal, em especial os dispositivos que permitem a redução do percentual devido pelos imóveis rurais à título de Reserva Legal a partir das indicações feitas pelo ZEE. Outra importante motivação decorre da influência de políticas, programas e projetos internacionais, evidenciados na Conferência Rio-92, tais como o PPG7 e as condicionantes colocadas pelo Banco Mundial para o financiamento de projetos na região.

Nesse sentido, cada um dos nove estados da Amazônia Legal apresenta diferentes contextos históricos e motivações que ensejaram a elaboração e a implementação do ZEE, que abrangem desde a necessidade de conhecimento das características ambientais e socioeconômicas de cada estado e de conciliação de visões divergentes entre os diferentes níveis de governo acerca da ocupação e do uso do território amazônico até o próprio cumprimento de determinados mandos legais, como, mais recentemente, a Lei nº 12.651/2012 ("novo" Código Florestal).

4.2. Pontos positivos do ZEE
O que foi bem feito

A longa trajetória de 25 anos de implantação do ZEE no âmbito da Amazônia Legal oferece aos governos, tanto federal quanto estaduais, e à sociedade um importante legado, que por vezes se estende para além dos objetivos inicialmente estabelecidos para o instrumento. Estes aprendizados, de certa forma, repercutem nas demais iniciativas de ZEE do restante do País e representa os ganhos agregados à gestão pública, principalmente provenientes do processo de elaboração do ZEE junto aos diversos setores envolvidos.

No Brasil, são evidentes os diferentes graus de desarticulação de políticas públicas – tanto as capitaneadas por órgãos do próprio executivo federal, quanto as que dependem da interface federativa para sua consecução.

Nesse contexto, a história do ZEE na Amazônia Legal tem demonstrado a possibilidade de que diversas instituições se articulem e cooperem na elaboração e implementação de políticas públicas de desenvolvimento, nos vários níveis de governo – no que a constituição das Comissões Estaduais de Zoneamento Ecológico-Econômico, em todos os estados da região, em muito contribuiu para esse diálogo.

De fato, os estados da Amazônia Legal tiveram, por meio da implantação da agenda do ZEE, a oportunidade de incluir no rito de sua gestão a temática ambiental, com diferentes graus na ênfase dada à preservação e conservação dos ecossistemas. Como resultado deste contexto, numerosas secretarias de Estado relacionadas ao planejamento e ao orçamento, bem como com as próprias questões ambientais, foram criadas e fortalecidas em função do processo do ZEE adotado.

Além disso, todos os projetos de ZEE, independentemente das metodologias e das escalas adotadas para sua elaboração, apresentam um conjunto de dados e informações coletados, armazenados, sistematizados e espacializados que compõem a base dos diagnósticos temáticos disponíveis, na sua grande maioria, para uso da sociedade, material de grande valia, por si, à gestão do território. Este conhecimento, que em muitos estados encontrava-se em seu estágio pioneiro, tem um valor incomensurável ao permitir o reconhecimento, por parte dos governantes e da sociedade, de seu próprio território.

Neste sentido, as diversas experiências de ZEE, durante seu processo de elaboração, permitiram o levantamento de informações temáticas sobre os estados da Amazônia Legal que muitas vezes eram inexistentes até aquele momento e que têm sido a base para profundas reflexões científicas e políticas quanto à apropriação dos recursos naturais de forma sustentável, principalmente no intuito de fomentar a sinergia entre os diferentes setores que possuem interface e reflexo territorial.

Ademais, a implantação das diversas agendas de ZEE nos estados da Amazônia Legal permitiu iniciar um processo, até então inexistente, de construção de uma identidade territorial própria junto à sociedade.

Neste contexto, lideranças têm se revelado no cenário político, seja no âmbito dos poderes executivo e/ou legislativo estaduais, bem como à nível municipal. Essa situação pode ser constatada mais claramente no Estado do Acre, já a partir da Fase I do seu ZEE.

A capacidade cientifica, técnica e de gestão do conhecimento teve no processo de implantação das agendas de ZEE um importante propulsor de desenvolvimento. Universidades e centros de pesquisa em todo o território nacional, em especial atenção aqueles instalados na região amazônica, têm investigado temáticas associadas diretamente com o processo de elaboração e implementação do ZEE, tais como refinamentos propostos às etapas de diagnóstico.

No geral, os poderes públicos federal, estadual e, por vezes, municipal tiveram a oportunidade de capacitar e treinar seus técnicos por meio de cursos e/ou da participação direta na etapa de execução do ZEE. Em suma, o instrumento permitiu um relevante avanço na capacidade técnica do poder público no âmbito da Amazônia Legal. As diversas experiências de ZEE nos estados da Amazônia Legal têm permitido a criação e expansão de laboratórios e grupos de pesquisa direcionados ao tema, bem como a formação de estudantes em diferentes níveis acadêmicos. Um bom exemplo disso ocorreu no Estado do Amapá, na década de 1990, onde a agenda do ZEE proporcionou a formação dos primeiros doutores no quadro técnico da instituição responsável pelo instrumento.

Por fim, o instrumento ZEE é referência de numerosas políticas ambientais, ou mesmo de outros setores, nos estados amazônicos. Destaca-se a utilização do instrumento como meio para:

- orientar a elaboração dos planos plurianuais e das leis orçamentárias anuais dos estados, como ilustram algumas tentativas (no Acre, por exemplo) de territorialização do planejamento;

- balizar a aquisição ou o arrendamento de terras para fins rurais por estrangeiros, que conforme a Instrução Normativa nº 01/2012, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, deve ser compatível como os critérios estabelecidos pelo ZEE;

- condicionar a concessão de crédito rural por instituições públicas para os imóveis rurais localizados no Bioma Amazônia, devendo ser observadas aas recomendações e restrições do zoneamento;

- discutir e, por vezes, iniciar os processos de identificação, caracterização, delimitação e criação de unidades de conservação e de corredores de biodiversidade (a exemplo dos estados do Amazonas e do Pará, sendo que, neste último, como decorrência das indicações de seu MacroZEE, foram criados imensos contingentes de unidades de conservação no oeste do estado); e

- orientar os processos de licenciamento ambiental nos estados.

As diversas experiências de ZEE, durante seu processo de elaboração, permitiram o levantamento de informações temáticas sobre os estados da Amazônia Legal que muitas vezes eram inexistentes até aquele momento e que têm sido a base para profundas reflexões científicas e políticas quanto à apropriação dos recursos naturais de forma sustentável, principalmente no intuito de fomentar a sinergia entre os diferentes setores que possuem interface e reflexo territorial.

4.3. Pontos negativos do ZEE
O que precisa mudar

Nas últimas três décadas, a história do processo de elaboração e implantação do ZEE na Amazônia Legal apresenta numerosos resultados positivos, refletidos em produtos bem elaborados e importantes subsídios ao desenvolvimento de diretrizes e estratégias focadas no uso e ocupação do território, tendo como foco sua sustentabilidade. No entanto, um processo tão complexo e diverso também apresenta pontos problemáticos, refletidos em lições aprendidas na presente sistematização.

De forma geral, existe um descrédito em muitos setores da sociedade, e principalmente dos gestores e técnicos governamentais, quanto à real efetividade dos resultados alcançados pelo ZEE, em especial o mapa de gestão e suas diretrizes e estratégias para orientar a ocupação e o uso do território. Parte deste descrédito perpassa a relação estabelecida, por um lado, entre os esforços desenvolvidos pelos diversos atores durante o processo de elaboração e o baixo grau de implementação das ações previstas no instrumento, por outro.

Outros pontos também podem ser citados com relação a estas críticas ao instrumento, tais como: (i) o uso de metodologias insuficientes para lidar com os problemas afetos à gestão do território; (ii) a veiculação de informações já desatualizadas quando da conclusão do zoneamento, que muitas vezes se mostra um processo moroso em sua finalização, (iii) o emprego de escalas de elaboração inadequadas à tomada de decisão, sobretudo no nível local, e (iv) a baixa apropriação dos resultados do ZEE por parte da sociedade, bem como pelos gestores públicos envolvidos.

Soma-se a este cenário as descontinuidades institucionais, financeiras e mesmo de objetivos e finalidades que perpassam os longos processos de ZEE no âmbito da Amazônia Legal. Além disso, mesmo após o longo histórico que fomentou os processos de ZEE nos estados, atualmente percebe-se a carência de uma política de renovação de quadros técnicos capacitados que possam servir de apoio e referência em futuros processos de ZEE, evitando assim novas descontinuidades na elaboração do instrumento, que muitas vezes se vale da contratação de consultores externos às equipes estaduais.

A baixa implementação das ações previstas como resultado do ZEE, estabelecidas em seu mapa de gestão, no entanto, é considerado o principal ponto negativo. Este aspecto se resume na dificuldade de mensurar, utilizando-se métodos de monitoramento e avaliação, até que ponto um ZEE específico foi implementado.

Neste sentido, é de suma importância a revisão das diretrizes metodológicas do zoneamento, agregando novas abordagens que garantam a elaboração de planos de ação, de caráter operativo, que caracterizem e direcionem a execução de cada uma das ações previamente identificadas no mapa de gestão do instrumento, explicitando os responsáveis por sua execução.

Outros fatores identificados como causa dos problemas de implementação do ZEE são:

- a dificuldade de apropriação dos resultados do ZEE pelos gestores públicos, particularmente nos municípios do interior da Amazônia Legal, muitas vezes alheios à elaboração do zoneamento e desacostumados à uma cultura integrada de planejamento;

- a apresentação de dados pouco úteis à gestão pública, decorrente, por vezes, da escala de apresentação adotada, e até mesmo do uso de conhecimentos desatualizados após os vários anos decorridos para a elaboração e aprovação do instrumento;

- a baixa participação de diferentes setores da sociedade na elaboração e implementação do ZEE, em especial o setor privado, associada, principalmente, (i) à baixa compreensão da finalidade do instrumento, (ii) à percepção equivocada de que o instrumento, muitas vezes, prioriza a preservação ambiental, em detrimento das questões produtivas e sociais, (iii) ao descrédito quanto à fiscalização e à penalização no caso de não observância das diretrizes e estratégias do ZEE, e (iv) ao fato de que, em diversas oportunidades, o ZEE é visto apenas como um requisito burocrático para a redução da Reserva Legal nos imóveis rurais situados na Amazônia Legal; e

- mesmo sendo um instrumento transversal de planejamento territorial, em muitos casos o processo de elaboração do ZEE é delegado a uma área finalística do estado, na maioria das vezes às secretarias estaduais de meio ambiente. Este fato enfraquece a capacidade de envolvimento dos diferentes setores de governo, acentuando a criação de entendimentos equivocados acerca do instrumento, conforme mencionado anteriormente.

No entanto, apesar de alguns aspectos de ordem metodológica, percebe-se que a ausência ou a pouca vontade política dos gestores públicos, em todos os níveis de governo, para aplicar as diretrizes e estratégias estabelecidas pelo ZEE e discutidas com a sociedade, constitui o principal obstáculo à maior efetividade do instrumento.

4.4. Discussões sobre a metodologia do ZEE

Como forma de solucionar estes obstáculos no processo de elaboração e, particularmente, de implementação do ZEE, nos últimos anos o Programa ZEE Brasil tem envidado esforços em realizar a revisão das diretrizes metodológicas do instrumento, tomando como base as iniciativas existentes.

A metodologia utilizada nas últimas três décadas com vistas à elaboração do ZEE nos diferentes estados da Amazônia Legal, bem como no nível federal, é resultado da evolução, entre outras coisas, do conhecimento, da capacidade técnica e dos dados disponíveis, assim como das visões políticas dos governantes.

A metodologia empregada, que integra as dimensões física, biótica, socioeconômica, jurídica e institucional do território, soube incorporar, ao longo de sua experiência na Amazônia Legal, modernas ferramentas de aquisição e exame crítico de dados. Neste último caso, destacam-se os temas relacionados com os recursos hídricos (bacias e águas subterrâneas), biodiversidade, uso e ocupação do solo e zonas de amortecimento próximas a unidades de conservação.

No entanto, sem considerar uma linha de ação que proponha mudanças metodológicas profundas, alguns aspectos identificados na discussão a respeito de potencias caminhos para a melhoria da metodologia do ZEE são:

- mudanças nos processos metodológicos da etapa de diagnóstico, que exige um grau de detalhamento e complexidade que normalmente induz a um aumento dos prazos e custos de execução. Normalmente os diagnósticos de um ZEE se caracterizam mais como um extensivo inventário de dados e informações, em detrimento de uma análise crítica da realizada, associada aos grandes temas e questões relacionadas à gestão do território em questão;

- a busca pela incorporação de métodos de construção de cenários prospectivos com vistas a subsidiar, principalmente, a etapa de prognóstico. A apropriação dessas ferramentas prospectivas pode incorporar o "olhar para o futuro" no ZEE, a partir da identificação das tendências de dinamismo econômico e social que podem influenciar a apropriação dos recursos naturais de determinado território;

- a definição metodológica para a etapa de subsídios à implementação e de monitoramento e avaliação dos resultados do ZEE deixa a desejar quando comparada com a descrição dos processos necessários com vistas à elaboração das etapas de diagnóstico e prognóstico;

- a necessidade de incorporar temáticas contemporâneas (serviços ecossistêmicos, gestão de riscos, mudanças climáticas, dentre outros) e presentes nas atuais discussões da agenda ambiental, o que pode renovar o instrumento e adaptá-lo às expectativas do poder público e da sociedade envolvida, fomentando sua efetividade como instrumento de planejamento territorial; e

- o fortalecimento do envolvimento direto dos altos escalões do poder público, tal como ocorrido na experiência específica do ZEE do Estado do Acre, fortalecendo sua elaboração e garantindo um maior sucesso quando de sua implementação.

o fortalecimento do envolvimento direto dos altos escalões do poder público, tal como ocorrido na experiência específica do ZEE do Estado do Acre, fortalecendo sua elaboração e garantindo um maior sucesso quando de sua implementação.

4.5. Reflexões sobre os atores envolvidos no processo

Tanto a consulta aos diferentes grupos de interesse como a consulta à população em geral foram questões trabalhadas na última revisão das diretrizes metodológicas do ZEE. As atuais diretrizes metodológicas do instrumento, publicadas em 2006, orientam as formas de participação social, estratificadas segundo as etapas de elaboração do instrumento (planejamento, diagnóstico, prognóstico e subsídios à implementação). Entretanto, apesar de constituir importante pressuposto para a execução do ZEE, o grau de envolvimento social depende de vários aspectos, normalmente associados aos recursos financeiros disponíveis para a mobilização dos atores, ao tempo reservado para os momentos de consulta à população e à própria capacidade técnica e nível de sensibilização dos responsáveis pelas iniciativas de ZEE sobre a importância de se privilegiar um amplo processo de discussão a respeito do zoneamento.

Ademais, a partir das entrevistas realizadas, foi possível identificar uma manifesta preocupação com relação à perda paulatina de envolvimento e comprometimento, nos últimos anos, de parte dos atores representativos do próprio poder público, tanto federal quanto estadual, no acompanhamento das iniciativas de ZEE.

O entusiasmo inicial dos primeiros membros do Consórcio ZEE Brasil, em particular, e particularmente seu grau de envolvimento, foi a característica primordial que fortaleceu e fomentou a contribuição do Poder Público Federal nos processos de ZEEs estaduais no âmbito da Amazônia Legal. Porém, parte dos membros fundadores do Consórcio ZEE Brasil têm o sentimento de que se tornaram periféricos no processo, exercendo em determinadas ocasiões apenas o papel de avaliadores das iniciativas de ZEE de responsabilidade federal, no que o MacroZEE da Amazônia Legal, conduzido inclusive sob o aspecto técnico pela CCZEE, constitui o maior exemplo. Não obstante este quadro, a partir do final de 2013, tem havido um esforço por parte do MMA, como coordenador do Programa ZEE Brasil, de rearticulação do Consórcio ZEE Brasil, no intuito de garantir a gestão descentralizada desta política pública junto às instituições que integram este colegiado.

Outra preocupação registrada diz respeito ao duplo papel exercido pelo MMA frente ao Programa ZEE Brasil. Por um lado, o MMA atua como coordenador de ambos os colegiados do programa (CCZEE e Consórcio ZEE Brasil) e sempre busca motivar os demais membros no sentido de dar continuidade aos ZEEs no nível federal e para atender ao apoio solicitado por parte dos estados. Além disso, o MMA também precisa realizar a representação da agenda ambiental nos diversos processos de ZEE, garantindo que os instrumentos elaborados contribuam, de fato, para o desenvolvimento sustentável do território nacional. A partir das entrevistas realizadas, percebe-se que este duplo papel compromete, por vezes, a atuação do MMA para garantir a adequada incorporação das variáveis ambientais nas diversas iniciativas de ZEE.

Após perceber que a atuação do MMA como coordenador de uma política pública que envolve a necessidade de articulação de diversos setores extrapola seu limite de governabilidade, reflete-se, inclusive, sobre a possibilidade de transferir as responsabilidades relacionadas à coordenação do Programa ZEE Brasil para outros ministérios, como o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que em tese possui maior capacidade de articulação com os diversos setores do governo que atuam sobre o território.

5 Conclusões

A partir das constatações feitas ao longo do documento, interessa também estabelecer algumas reflexões sobre o futuro do ZEE como instrumento de planejamento territorial. De fato, as consultas bibliográficas e as entrevistas realizadas permitiram constatar evidências de que o ZEE possui grande relevância na agenda de planejamento territorial do País.

Esta constatação está associada às próprias evidências relativas à necessidade de ordenamento das atividades que continuam degradando os ecossistemas brasileiros, mesmo após anos de educação ambiental, de monitoramento e fiscalização e de criminalização dos infratores. Além disso, existem áreas ainda não contempladas com trabalhos de ZEE, como é o caso de parte dos estados do Amapá e do Pará e de grande parte da região Nordeste do Brasil, o que constitui, inclusive, uma oportunidade para a reformulação dos princípios, dos objetivos e da metodologia do instrumento, visto as particularidades destes ambientes.

Até o presente momento, na ausência de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), o ZEE também tem se apresentado como o principal instrumento capaz de sistematizar e planejar indicações que focam a ocupação e o uso do território de forma integrada, com uma visão de espaço que considera as conexões com as dinâmicas externas ao território zoneado, exercendo um papel relevante na consolidação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), promovendo a articulação entre as diversas políticas setoriais.

De fato, o avanço na formulação e estruturação da PNOT e da PNDR pode cobrir algumas das lacunas identificadas, principalmente na fase de implementação do ZEE, orientando de forma mais clara como o ZEE deve ser utilizado, bem como quais outros instrumentos podem ter sinergia com o zoneamento com vistas a apoiar sua implementação. Em muitos casos, o ZEE persiste sendo um instrumento único de informação e de elaboração de diretrizes de gestão para a espacialização das políticas no território.

Neste sentido, o futuro do ZEE está claramente associado à possibilidade de encontrar mecanismos que possam auxiliar, ao menor custo político, econômico e social e na maior rapidez possível, a implementação de seus resultados, potencializando seu atrativo como referência a outras políticas de planejamento e ordenamento do uso do solo. Para isto, com base nos achados deste trabalho, identificam-se algumas propostas, dentre outras destacadas ao longo do documento:

- elaborar ZEEs em escalas de detalhe onde os gestores possam encontrar respostas a suas demandas de subsídios para a tomada de decisões, assim como facilitar a identificação de potencialidades e vulnerabilidades nos territórios por parte dos próprios atores sociais, cuja participação ao longo dos processos de elaboração e implementação do ZEE deve ser fomentada;

- integrar o ZEE com outras políticas e instrumentos, tais como o crédito rural, o licenciamento ambiental, a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, o cadastro ambiental rural (CAR) e os programas de regularização ambiental (PRA), todos estes de grande importância para a gestão do território e de seus recursos;

- estabelecer claramente ações, metas, prazos e responsáveis pela implementação das diretrizes de gestão e de planejamento do uso e ocupação do território, refletido em um plano de ação objetivo com vistas a garantir as condições necessárias para o efetivo monitoramento da implementação das iniciativas elaboradas; e

- capacitar os gestores e técnicos federais e estaduais para a utilização dos resultados gerados pelas iniciativas de ZEE, contribuindo para a internalização do zoneamento em suas rotinas de trabalho.

Parte-se do entendimento de que somente a partir da cooperação interinstitucional e do diálogo federativo, respaldados pelo conhecimento técnico e pela participação social, será possível concretizar um processo de ocupação racional do território nacional, tendo no ZEE um de seus grandes alicerces.

Anexos

Anexo 1 Pessoas entrevistadas pela sua experiência na construção do processo do ZEE na Amazônia Legal

Nível	Nome	Instituição
Federal	Claudio Fabien Szlafsztein	Universidade Federal do Pará
	Heliandro Maia	GIZ
	Kátia Castro de Matteo	Consultora, ex-integrante da equipe da Secretaria de Assuntos Estratégicos e do Ministério do Meio Ambiente
	Márcio Hirata	Ministério do Desenvolvimento Agrário
	Marcos Estevan del Prette	Ministério do Meio Ambiente
	Marília Steinberger	Universidade de Brasília
	Valter José Marques	CPRM – Serviço Geológico do Brasil
Estadual	Carlos Edegard de Deus	Secretaria de Meio Ambiente do Acre
	Magaly Medeiros	Instituto de Mudanças Climáticas do Acre
	Josiane do Socorro Aguiar de Souza	Universidade de Brasília, ex-integrante da equipe do Instituto de Pesquisas Cientificas e Tecnológicas do Estado do Amapá
	Alexsandra Bianchini	Secretaria do Meio Ambiente do Amazonas
	Maria do Carmo	Secretaria de Mineração, Geodiversidade e Recursos Hídricos do Amazonas
	Jucivan Ribeiro	Universidade Estadual do Maranhão
	Tereza Neide Nunes Vasconcelos	Secretaria de Planejamento e Coordenação-Geral do Mato Grosso
	Andréa Coelho	Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará
	Crisomar Lobato	Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará
	Flávio Altieri	ex-integrante da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará
	Leandro Valle Ferreira	Museu Paraense Emílio Goeldi
	Eraldo Matricardi	Universidade de Brasília, ex-integrante da equipe da Secretaria do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia
	Rodrigo Borges Sabino	Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública do Tocantins

Anexo 2 Perguntas realizadas durante as entrevistas, agrupadas segundo as diferentes dimensões

Dimensão	Perguntas-chave
Contexto e motivações	O que motivou a elaboração do ZEE?
	Qual é a origem do ZEE no estado?
	Quais eram as principais questões a serem respondidas pelo ZEE?
Arranjos para elaboração	Que fontes de recursos foram utilizadas?
	Que arranjos institucionais foram firmados?
	Quem elaborou o ZEE (técnicos do estado e/ou consultorias)?
Produtos elaborados e metodologia	Que tipos de produtos foram gerados?
	Qual a metodologia empregada na elaboração do ZEE?
Reconstrução do processo	Que mudanças ocorreram no processo do ZEE no estado?
	Que momentos marcaram estas mudanças?
	Por que ocorreram?
	Tais mudanças de rumo levaram a que consequências?
Participação social	Como se deu a participação social durante e após a elaboração do ZEE?
	Existiram ou existem instâncias, comitês ou comissões que garantam essa participação?
Institucionalização	O ZEE foi transformado em um marco legal?
	Qual é sua relação com outras legislações estaduais?
Relação com políticas públicas, PPA e outros instrumentos	Quais políticas públicas estaduais consideram o ZEE em sua elaboração?
	Qual a relação do ZEE com o PPA do estado?
	Como os diversos ZEEs existentes no estado (quando for o caso) se integram?
Avaliação e reflexão sobre resultados	Quais são os pontos positivos do ZEE?
	Quais são os principais entraves para sua implementação?
Perspectivas	Qual a importância do ZEE à luz do contexto atual?
	O que está planejado para o ZEE?
	Quais são as fragilidades a serem enfrentadas?
	Que apoio é necessário do Programa ZEE Brasil?

Contatos

Ministério do Meio Ambiente
Secretária de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental
Departamento de Gestão Ambiental Territorial
SEPN 505 Norte, Lote 02, Bloco B, Edifício Marie Prendi Cruz - Sala 105

CEP 70730-542 – Brasília/DF

(61) 2028-1364 / 2028-1379
www.mma.gov.br
zee@mma.gov.br

PROGRAMA ZEE BRASIL

cooperação alemã
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Por meio da:
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

BRASIL GOVERNO FEDERAL