

## **Breve reflexão acerca da necessidade de limites à atuação do poder legislativo na construção do zoneamento ecológico-econômico**

Alexandre Luís Cesar\*

No processo de construção do Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil ó ZEE, instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente ó PNMA ó, conflitos têm se estabelecido nos Estados Federados em razão da alteração pelas Assembleias Legislativas das propostas elaboradas e encaminhadas pelas equipes técnicas do Poder Executivo, sob o pretexto de adequá-las aos anseios e às demandas da sociedade e à realidade socioeconômica regional.

Tais mudanças, por vezes, modificam completamente o conteúdo técnico-científico da proposta original, elaborada segundo as normas vigentes, levando a rejeição ou devolução da proposta pela Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional ó CCZEE e/ou a judicialização das leis aprovadas, como aconteceu com o Zoneamento Socioeconômico Ecológico de Mato Grosso ó ZSEE/MT.

Com isso, a efetivação desse Instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente ó PNMA ó fica sob risco, em

---

\* Professor da Faculdade de Direito da UFMT, Procurador do Estado de Mato Grosso, Mestre em Direito pela UFSC, Doutorando na UFPA/UFMT, Deputado Estadual na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

especial, após a aprovação da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; o novo Código Florestal, no § 2º do seu artigo 13, fixou, em cinco anos, o prazo para a elaboração e aprovação do ZEE para os Estados que ainda não o possuem.

Pelas mesmas razões, o devido ordenamento do território e os direitos socioambientais que deveriam ser protegidos pelo ZEE acabam sendo submetidos aos interesses econômicos e políticos hegemônicos, notadamente aqueles representados pelo autodenominado agronegócio, com grande representação nos Parlamentos Estaduais; especialmente, nos Estados integrantes da Amazônia Legal, que aprovam normas completamente dissociadas dos princípios constitucionais que fundamentam o desenvolvimento sustentável e dos ditames procedimentais legais, muitas vezes sem fundamentação técnica consistente ou mesmo ao arrepio dos dados coletados e/ou populações tradicionais e dos pequenos produtores.

Tudo isso evidencia uma grave lacuna normativa e metodológica no processo de elaboração dos ZEEs pelas Unidades Federadas, especialmente na definição da competência legislativa dos Estados na produção da lei formal que aprova o referido instrumento da PNMA, uma vez que permite ao Poder Legislativo inovar e/ou alterar, durante o processo legislativo, os elementos técnicos constitutivos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo, bem como as propostas e deliberações efetivadas pela sociedade civil organizada nas audiências públicas e no âmbito da Comissão de Coordenação Estadual do ZEE.

Por certo, em se tratando de norma de efeitos concretos, voltada à organização territorial e de atenção obrigatória na implantação de planos, obras e atividades, bem como de caráter vinculativo das decisões públicas e privadas que tenham por objeto a utilização de recursos naturais, a definição da distribuição espacial das atividades econômicas e a definição de vedações, restrições e alternativas de exploração do

território ó que podem levar até à determinação da realocação de atividades incompatíveis com as diretrizes gerais do ZEE ó devem ser objeto de discussão e deliberação parlamentar, porquanto configuram intervenção do Estado sobre a ordem econômica e social, condicionando o exercício de direitos, especialmente à propriedade.

Todavia, tais definições deverão ter em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, somente passíveis de determinação através de estudos técnico-científicos multidisciplinares, que compõem o próprio conteúdo do instrumento, e que são, pois, insuscetíveis de alteração por vontade do legislador.

Assim sendo, é imprescindível delimitar as esferas de competência de cada Poder, a partir da natureza jurídica e dos princípios orientadores do ZEE, como forma de superação dos conflitos hoje existentes, disciplinando quais as matérias do seu conteúdo devem ser definidas tecnicamente pelo Executivo, quais poderão ser objeto de deliberação das casas legislativas e, ainda, quais serão aquelas que poderão ser objeto de escolha direta pela sociedade.

Ora, é certo que, com fundamento constitucional especialmente no inciso IX, do artigo 21, da Constituição da República, que preconiza que é competência da União a elaboração e execução de *plano nacional e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*, o Zoneamento Ambiental ó ZA ó, também denominado Zoneamento Ecológico-Econômico ó ZEE<sup>1</sup> ou Zoneamento Socioeconômico Ecológico ó ZSEE<sup>2</sup>, instituído pelo inciso II, do art. 9º da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

---

<sup>1</sup> Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 etc.

<sup>2</sup> Lei Estadual MT nº 9.523, de 20 de abril de 2011.

Em que pesem as variadas denominações empregadas, todas dizem respeito a um mesmo instrumento que fundamenta a definição e a execução de uma Política de Planejamento e Ordenamento Territorial, baseado em estudos técnicos, todos voltados à garantia da sustentabilidade ecológica, social e econômica.

Nesse sentido, são os conceitos apresentados por pesquisadores e doutrinadores pátrios. Segundo o geógrafo Aziz Ab'Saber,

*„Estabelecer as bases de um zoneamento ecológico e econômico em uma determinada conjuntura geográfica equivale a realizar um estudo para determinar a vocação de todos os subespaços que compõem um certo território, e efetuar o levantamento de suas potencialidades econômicas, sob um critério basicamente ecodesenvolvimentista.“*<sup>3</sup>.

Já o jus ambientalista Paulo Afonso Leme Machado entende que o zoneamento *„consiste em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades“*<sup>4</sup>.

Para o biólogo Herbert Otto Roger Schubart, que atuou como coordenador do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional,

*„Zoneamento é o ato ou efeito de dividir um território por zonas, segundo objetivos e critérios predeterminados. O termo „zoneamento“ encerra duas conotações que devem ser reconhecidas e mantidas em separado quando se conceitua o zoneamento ecológico-econômico. Em primeiro lugar, zoneamento é o resultado técnico de uma descrição, análise e classificação em zonas, de um dado território, segundo objetivos predeterminados. Em segundo lugar, zoneamento é*

---

<sup>3</sup>AB' SABER, A. Zoneamento ecológico e econômico da Amazônia: questões de escala e método. São Paulo: Universidade São Paulo. Estudos Avançados, 1989, v. 3, n. 5, p. 4-20

<sup>4</sup>MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 162.

*o resultado de um processo político-administrativo, que utiliza o conhecimento técnico, ao lado de outros critérios, para fundamentar a adoção de diretrizes e normas legais, visando atingir objetivos socialmente negociados, que implicam em um conjunto de sanções ou incentivos sociais que regulam o uso de recursos e a ocupação do território.*<sup>5</sup>

Por fim, Solange Teles da Silva afirma que

*"o zoneamento, em sentido abrangente, consiste em um instrumento que determina a repartição do território para regular o uso da propriedade do solo e dos recursos naturais. Ele representa a manifestação concreta do planejamento, quer dizer a concretização de um processo técnico voltado para a transformação da realidade tendo em vista o ordenamento territorial e o cumprimento da função social da propriedade"*<sup>6</sup>.

De outra feita, a norma de regência do tema em nosso país, o Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002 ó que regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938/81 ó, a Política Nacional de Meio Ambiente, ao estabelecer critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil, assim o conceitua:

*"(...) instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população."*<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>SCHUBART, H.O.R. *apud* LIMA, André. Zoneamento ecológico-econômico à luz dos direitos socioambientais. Curitiba: Juruá, 2006, p. 96.

<sup>6</sup> SILVA, Solange Teles da. Zoneamento Ambiental, instrumento de Gestão Integrada do Meio Ambiente. *In*: ROCHA, João Carlos de Carvalho et. al. Política nacional de meio ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/81. Belo Horizonte, Del Rey, 2007. p. 151-173 .

<sup>7</sup>Art. 2º do Decreto nº 4.297/02.

Esta mesma norma também apresenta o objetivo do Zoneamento Ecológico-Econômico em nosso país, dispondo que:

*"Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas."*

Nesse mesmo diapasão, preceitua a norma que instituiu o Zoneamento Socioeconômico Ecológico ó ZSEE no Estado de Mato Grosso (Lei Estadual nº 9.523, de 20 de abril de 2011), *verbis*:

*õArt. 8º. O Zoneamento Socioeconômico Ecológico ó ZSEE tem por objetivo geral a ordenação, de forma vinculada, das decisões públicas e privadas sobre políticas, planos, programas, projetos e atividades que se utilizem ou possam se utilizar, direta ou indiretamente, de recursos naturais, proporcionando o uso racional do capital natural existente e a manutenção dos serviços ambientais dos ecossistemas.õ*

Resta cristalino, dos conceitos doutrinários e normativos apresentados, que os ditames insertos no Zoneamento Econômico-Ecológico, voltados a estabelecer medidas e padrões de proteção ambiental para garantir o desenvolvimento sustentável, tem caráter vinculante para todas as decisões do Poder Público e dos particulares em todos os planos, programas, projetos e atividades implementados na sua base territorial.

Daí decorre a imprescindibilidade da realização de estudos técnicos aprofundados, seguindo metodologia padronizada, destinados a promover um completo diagnóstico das condições ecológicas, econômicas e sociais do território a ser zoneado.

A hígidez desses estudos é também essencial em razão do caráter transversal do ZEE, referenciando outros instrumentos da PNMA e de gestão ambiental e territorial

como o Estudo de Impacto Ambiental ó EIA, o licenciamento ambiental, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, a ação fiscalizatória, o pagamento por serviços ambientais etc., devendo atuar, inclusive, na definição de políticas agrárias e fundiárias, combatendo o casuísmo hoje existente, com a indicação de áreas efetivamente vocacionadas para a criação de assentamentos da reforma agrária.

Na gestão florestal, a partir da Lei nº 12.651/2012, o Zoneamento tem papel fundamental, seja na definição da localização da área de Reserva Legal (art. 14, II), seja na possibilidade de alteração dos percentuais, especialmente nas áreas de florestas na Amazônia Legal, de Reserva Legal em cada propriedade (arts. 12, § 5º, e 13, I e II).

Por essa razão, que Fontes et al. afirmam que o zoneamento ambiental

*õe o instrumento mais adequado para a obtenção de respostas amplas com relação à viabilidade da ocupação do território em bases ambientalmente sustentáveis, tanto em relação aos fatores ambientais a serem considerados como também na delimitação das áreas de influência e/ou identificação de conflitos. Sendo assim, trata-se de um instrumento essencial para a efetividade de outros instrumentos.*<sup>8</sup>

Outro atributo inafastável do Zoneamento Ecológico-Econômico é orientar o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento regional, considerando os aspectos do meio físico, biológico, econômico e sociocultural. Nesse sentido, ensina o sítio na rede mundial de computadores do Sistema Estadual de Informações Ambientais e Recursos Hídricos do Estado da Bahia:

*õO ZEE, ao integrar o conjunto de instrumentos para o*

---

<sup>8</sup> FONTES, Aurélio Teodoro et al. O Zoneamento Ambiental e a sua importância para a localização de atividades *Revista Pesquisa e Desenvolvimento Engenharia de Produção*, n. 6- junho 2007.. p. 49-64.

*planejamento e efetivação do processo de ordenação do território, procura dar maior racionalidade e razoabilidade ao uso do solo e dos recursos ambientais. É um instrumento estratégico de ordenamento, planejamento de gestão territorial, cujo principal objetivo é possibilitar a implementação do desenvolvimento em bases sustentáveis. É, assim, um instrumento de negociação entre as várias esferas do setor privado e da sociedade civil, facilitando a construção de pactos e parcerias, o que comprova o seu caráter político e seu processo dinâmico de planejamento, sempre em constante aperfeiçoamento e, que considera o processo construtivo tão importante quanto o resultado a ser obtido.*

*O ZEE contribui para a identificação das melhores possibilidades de desenvolvimento econômico de forma compatível e sustentável com as potencialidades do patrimônio ambiental e sociocultural de determinado espaço geográfico. Integrado a outros instrumentos de gestão, o ZEE é de fundamental importância durante o processo de análise para expedição de licenças e autorizações ambientais de implantação de empreendimentos<sup>9</sup>.*

Integrando todos esses aspectos estão os princípios que orientam o ZEE, decorrentes do nosso ordenamento constitucional, mas que ganham especificidade quando aplicados a esse instrumento, por força da norma contida no artigo 5º, do Decreto nº 4.297/2002<sup>10</sup>. Nesse sentido, merecem destaque os princípios da precaução e da função socioambiental da propriedade. O primeiro decorre do fato de ser o ZEE o instrumento adequado a oferecer parâmetros concretos para a identificação do grau de risco ambiental de um

---

<sup>9</sup> Extraído de: <http://www.seia.ba.gov.br/instrumentos-de-planejamento-ambiental/zoneamento-territorial-ambiental-zta>, acessado em 28/06/2013.

<sup>10</sup> Art. 5º O ZEE orientar-se-á pela Política Nacional do Meio Ambiente, estatuída nos arts. 21, inciso IX, 170, inciso VI, 186, inciso II, e 225 da Constituição, na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, pelos diplomas legais aplicáveis, e obedecerá aos princípios da função sócio-ambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração.

determinado investimento em uma região, devendo se prestar, também, ao dimensionamento dos riscos em face das vulnerabilidades territoriais, riscos esses a serem considerados no âmbito dos licenciamentos ambientais<sup>11</sup>.

Já o princípio da função socioambiental da propriedade, inserto no artigo 186, da Constituição da República<sup>12</sup>, perpassa todo o ZEE, voltado a assegurar que as propriedades em seu perímetro, a partir do ordenamento de usos que ele institui, cumpram plenamente suas funções produtivas, sociais e ecológicas.

Assim, o ZEE deve se prestar também, e quem sabe de forma determinante, à garantia da efetividade dos direitos socioambientais, compreendidos como aqueles decorrentes de uma aplicação sistêmica e integrada de direitos constitucionalmente previstos<sup>13</sup>, voltados especialmente à proteção de grupos e comunidades de interesses específicos como povos indígenas, extrativistas, agricultores familiares, quilombolas, ambientalistas etc.

O ZEE dever ter por objetivo assegurar esses direitos, indispensáveis à sustentabilidade do desenvolvimento e, como idealiza André Lima, à plenitude da Constituição viva, aberta, real, através de

---

<sup>11</sup> LIMA, André. Zoneamento ecológico-econômico à luz dos direitos socioambientais. Curitiba: Juruá, 2006. p. 187.

<sup>12</sup> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I ó aproveitamento racional e adequado;

II ó utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III ó observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV ó exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

<sup>13</sup> Arts. 1º; 3º; 4º; 5º; 170; 182; 184; 186, 215; 216; 225; 231; 232 da CF, e 68 do ADCT.

*õa) uma democracia de alta intensidade como ideal e prática quotidiana, plural, intercultural; b) permanente busca de inclusão social e eliminação de todas as formas de discriminação; c) a conservação da diversidade dos ambientes, naturais e culturais, como base para a existência humana e de todas as demais formas de vida; d) a democratização do acesso à terra e aos seus frutos (água, alimentos e serviços ambientais) como função social da terra e por consequência da propriedade da terra; e) respeito à capacidade de suporte dos ambientes, às funções ecológicas dos ecossistemas e aos serviços ambientais; f) o respeito e a promoção das identidades culturais e aos modos de viver dos distintos povos e grupos sociais formadores da sociedade brasileira; e g) o respeito à territorialidade dos povos indígenas, quilombolas e de outras populações que vivem em íntima relação com os ecossistemas naturais.õ<sup>14</sup>*

Disso tudo, decorre que a norma que institui esse instrumento da PNMA, ao estabelecer zonas de uso do solo e de seus recursos naturais e diretrizes para seu manejo, com medidas e padrões de proteção ambiental, tem natureza jurídica *õsui generisõ* tratando-se de verdadeira norma de efeitos concretos, já que produz efeitos imediatos, sem qualquer necessidade de outro ato para sua eficácia concreta, pois possui conteúdos materialmente administrativos.

Essa é a lição do festejado administrativista Hely Lopes Meirelles sobre o tema, *verbis*:

*õPor leis e decretos de efeitos concretos entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem*

---

<sup>14</sup> LIMA, André. *Idem*, *ibidem*, p. 34.

*apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e mediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos (...).*<sup>15</sup>

Por óbvio, o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município, inscrito no § 1º do artigo 182 da Carta Magna, é uma espécie de zoneamento aplicável às cidades e possui a mesma natureza jurídica, já que, assim como o Zoneamento Ambiental, estabelece limites de áreas em um determinado território e define a forma de uso de cada uma delas, tratando-se também de lei de efeito concreto, como corrobora entendimento expresso por Victor Carvalho Pinto:

*As normas do plano diretor não apresentam, no entanto, natureza jurídica de lei em sentido material. Esta caracteriza-se pelos atributos de generalidade e abstração, ou seja, deve estabelecer normas iguais para um conjunto de situações jurídicas indeterminadas. Isto não é o que se espera do plano diretor, que, como visto, determina concretamente o direito de construir de cada terreno em particular e localiza as áreas destinadas a futuras obras públicas. (...)*

*Não se pode confundir o instrumento de aprovação do plano diretor com sua natureza jurídica. O Estatuto da Cidade definiu a lei (formal) como o ato jurídico pelo qual o plano é aprovado (art. 40). Neste aspecto, nada mais fez que consagrar a tradição brasileira. Sua natureza jurídica não é, entretanto, a de lei material, por faltar-lhe as características de generalidade e de abstração.*

---

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 24 ed. atual. e compl. de acordo com as Emendas Constitucionais, a legislação vigente e a mais recente jurisprudência do STF e do STJ por Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 39.

*(...) pode-se qualificá-lo como uma õlei de efeitos concretosõ, ato jurídico que, a despeito de ser veiculado por lei, não apresenta características generalidade e abstraçãoõ<sup>16</sup>.*

Assim, por gerar o Zoneamento Ecológico-econômico efeitos concretos, imediatos, sem necessidade de quaisquer medidas complementares para sua efetivação, tal qual ocorre com os atos administrativos, deve aquele atender aos requisitos presentes nestes como fundamentos garantidores de sua efetividade.

Todavia, ao ser submetida à apreciação das casas parlamentares, a proposta de norma instituidora do ZEE, quiçá exatamente por conter um dever ser concreto e vinculativo, acaba sendo retalhada pelos interesses em conflito na sociedade, sagrando-se normalmente vitoriosas aqueles que detêm hegemonia econômica e, por conseguinte, maioria parlamentar, em razão do perverso sistema político-eleitoral vigente no país, que privilegia o poderio econômico em detrimento da real representação da pluralidade da sociedade brasileira.

O resultado desses processos legislativos, explicitado de forma paradigmática durante a tramitação, aprovação e sanção da Lei Estadual nº 9.523, de 20 de abril de 2011 que instituiu o Zoneamento Socioeconômico Ecológico ó ZSEE ó no Estado de Mato Grosso<sup>17</sup>, tem sido o completo desvirtuamento dos propósitos do instrumento em comento, buscando convertê-lo, paradoxalmente, ao mesmo tempo, à ineficácia, em razão dos vícios insanáveis que são promovidos em seu conteúdo, e à legitimação das ilegalidades e do fato consumado, convalidando práticas ambientalmente insustentáveis, em

---

<sup>16</sup> PINTO, Victor Carvalho. *In* FREITAS, José Carlos de (Coordenador). Regime jurídico do plano diretor. *Temas de Direito Urbanístico 3*. São Paulo: Ministério Público/Imprensa Oficial, 2001, p. 420-422.

<sup>17</sup> Atuei nesse processo, no exercício de mandato de deputado estadual, como relator do Projeto de Lei nº 273/2008, encaminhado através da Mensagem do Executivo nº 25/2008.

afronta às diretrizes técnico-científicas legalmente estabelecidas e aos dados coletados, com elevado custo para o conjunto da sociedade.

Evidenciam esses aspectos do ZSEE/MT, o Parecer Técnico Conjunto SEPLAN/SEMA/2010, elaborado pela equipe designada para analisar o Projeto de Lei aprovado pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso, apontando um sem número de inconsistências, erros crassos e ilegalidades presentes na proposta legislativa aprovada e, depois, sancionada. Vejamos as conclusões do corpo técnico do Poder Executivo:

*õ(...) as intervenções promovidas no Projeto de Lei pela Assembleia Legislativa desconfiguraram totalmente a proposta original, sendo a mesma atualmente um grande conjunto de equívocos do ponto de vista técnico e jurídico que impossibilitam totalmente sua aplicação. Toda a base da fundamentação técnica para a delimitação das zonas de intervenção, as quais utilizavam em especial as características do meio físico, foram intensamente alteradas não sendo apresentadas justificativas técnicas para a definição de novos limites, desconsiderando a metodologia de elaboração dos zoneamentos ecológicos econômicos estabelecida pelo governo federal.*

*Muitas áreas onde foram identificados potenciais para a conservação da biodiversidade foram transformadas em outras zonas de categorias menos restritivas. Por outro lado foram apresentadas novas zonas para a criação de unidades de conservação para as quais não existem estudos técnicos que justifiquem sua indicação. Cabe destacar que todas as diretrizes específicas que haviam sido indicadas pelo executivo para estas zonas, onde seriam realizados estudos para a criação de unidades de conservação foram totalmente eliminadas, ou seja, não existe nenhuma diretriz para elas.*

*Um grande número de zonas foram altamente fragmentadas, criando no interior de antigas zonas contínuas pequenas ilhas muito assemelhadas a base de dados de propriedades rurais existentes na SEMA, tal fragmentação não apresenta nenhum rebatimento nos dados técnicos levantados pelo Diagnóstico Socioeconômico Ecológico que subsidiou a proposição do zoneamento.*

*As demandas encaminhadas pelos povos indígenas e comunidades quilombolas ao longo do processo de discussão do zoneamento foram totalmente desconsideradas, além de trazer para dentro das zonas das Terras Indígenas diretrizes específicas que apenas cabem às zonas de seu entorno. Ponto mais agravante diz respeito à exclusão de 13 Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso do Anexo II (diretrizes específicas) e paradoxalmente a especialização de 11 delas no corpo do Mapa (Anexo I), sem, no entanto, mencioná-las na legenda do mesmo mapa.*

*A hierarquização da nomenclatura das categorias, subcategorias, zonas e subzona foi totalmente relegada, apresentando zonas pertencentes a uma mesma subcategoria, onde nenhuma delas leva o nome da respectiva subcategoria. Tendo inclusive nomes de zonas que constituem uma junção de nomes de mais de uma subcategoria que pertencem a categorias totalmente distintas.*

*Por todas as razões expostas neste parecer, as quais constituem apenas um apanhado geral e não uma avaliação minuciosa do projeto de lei em questão, a equipe técnica da SEMA e SEPLAN responsável pela elaboração do Projeto de Lei encaminhado à Assembleia Legislativa em 24 de abril de 2008, orienta pelo veto integral do Projeto de Lei da Política de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Mato Grosso.õ<sup>18</sup>*

No mesmo sentido, o parecer da Subprocuradoria-Geral de Defesa do Meio Ambiente, que também recomendou ao Governador do Estado o veto integral ao texto apresentado pelo Poder Legislativo mato-grossense, do qual extraímos o seguinte excerto:

*õSendo assim, compulsando o texto submetido à apreciação do Poder Executivo para o fim de sanção ou veto, constato que o mapa e todas as diretrizes de categorias e subcategorias de uso, além das respectivas zonas e subzonas de intervenção, que constituem parte integrante do projeto de*

---

<sup>18</sup>PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Ação Civil Pública, processo nº 1067-82.2011.811.0082, Vara Especializada de Meio Ambiente de Cuiabá. fls.413-4 ó Volume II.

*lei (artigo 10, § 1º, incisos I e II) propõem uma expressiva revisão da proposta legislativa inicialmente submetida por este poder ao parlamento estadual, resultando em sua completa transformação em três oportunidades, e na absoluta descaracterização e desconstituição de funções e dos objetivos que pretendiam ser atingidos mediante a ação planejada do Estado sobre os recursos e sobre os espaços.*

*Salienta-se que o processo de revisão desconstitui o produto do investimento de um valor que supera os 26 milhões de dólares e de interstício a vinte anos de trabalhos técnicos e científicos, sem que lhe tenha sido oposta controvérsia ou divergência técnica e científica consistente, fundamento que per se, justificariam o seu veto pela demonstração de visível ausência de interesse público na proposição.*

*Em um contexto de ameaça de uma potencial lesão ao erário público, decorrente da desconsideração dos vultosos investimentos implementados pelo Poder Executivo sem que lhe tenha sido oposta causa razoável (técnica e científica, sobretudo) pelo Parlamento, é imperativo que a proposição seja objeto de rejeição, mediante a aposição de veto sobre a integralidade de seu texto.*

*Segunda razão que justifica o mesmo resultado tem origem no reconhecimento de inconstitucionalidade integral de seu texto porque se teve como resultado da revisão sobre o mapa e sobre as diretrizes, um cenário de visível desproporção e desequilíbrio entre as variáveis que se encontram sob a proteção do Estado e da coletividade, em função dos deveres inscritos nos artigos 225, caput, e 170, caput e incisos II, III e VI, além do artigo 5º, inciso XXIII.*

*Um projeto político e constitucional de equilíbrio, que é veiculado pelos dispositivos constitucionais em epígrafe, não é compatível com um cenário no qual a proteção de espaços e recursos naturais, além da própria qualidade de vida das comunidades que dependem de tais recursos inclusive para o fim de se assegurar produtividade sustentável em todo o Estado de Mato Grosso, vê-se ameaçado pela revisão integral de todas as diretrizes e do mapa, para o fim de se autorizar a exploração intensiva e exaustiva de espaços particularmente frágeis, comprometendo estoques de*

*recursos hídricos e a durabilidade de um extenso conjunto de serviços ecossistêmicos.*<sup>19</sup>

Em decorrência de tudo isso, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso ingressou com uma Ação Civil Pública, em desfavor do Estado de Mato Grosso, voltada a *anular todos os dispositivos da Lei estadual 9.523/2001 que, em conjunto, instituíram o Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso (...)*, cuja peça inicial foi subscrita pelo Promotor de Justiça da 16ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Cuiabá, Domingos Sávio de Barros Arruda, que teve liminar concedida pelo titular da Vara Especializada de Meio Ambiente de Cuiabá.

Atacada por agravo de instrumento, a liminar foi mantida pela Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, em acórdão da lavra do Desembargador Luiz Carlos da Costa assim vertido:

*EMENTA*

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA Ô LEI QUE INSTITUI A POLÍTICA DE PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL DO ESTADO DE MATOGROSSO Ô EFEITOS CONCRETOS.*

*LIMINAR Ô MANUTENÇÃO Ô NECESSIDADE Ô PRESSUPOSTOS DEVIDAMENTE DEMONSTRADOS Ô RISCO DE LESÃO GRAVE E IRREPARÁVEL AO MEIO AMBIENTE Ô REDUÇÃO DE 81,95% DA ÁREA DE CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DE VÁRIAS REGIÕES E DE 85,20% DAS ÁREAS PROTEGIDAS.*

*A lei que Instituiu a Política de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Mato Grosso é ato de efeito concreto e pode ser desafiada em sede de ação civil pública.*

*A constatação de que o ato impugnado reduz em 81,95% (oitenta e um inteiros noventa e cinco centésimos) a área de conservação e recuperação dos recursos hídricos de várias regiões e em 85,20% (oitenta e cinco inteiros vinte*

---

<sup>19</sup> Idem, ibidem, p. 417-9.

*centésimos) as áreas protegidas, autoriza o deferimento de liminar, ante o iminente risco de causar lesão grave e irreparável ao meio ambiente.*

*Em questão de meio ambiente, esperar não é saber. Quem sabe faz a hora não espera acontecer (Vandré).*

*Recurso não provido.*<sup>20</sup>

Também a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, ao realizar a Análise do Zoneamento Socioeconômico-Ecológico do Estado de Mato Grosso, instituído pela lei estadual nº 9.523, de 20 de abril de 2011, em reunião extraordinária realizada em 29 de março de 2012, explicitou a inadequação da lei sancionada pelo governador do Estado e apontou 17 aspectos principais que demandam correção, dentre os quais se destacam, *verbis*:

*õpara o reconhecimento do ZEE do Estado de Mato Grosso pelo Governo Federal, uma série de alterações e complementações necessitam ser feitas, em atenção aos critérios estabelecidos no decreto federal nº 4.297/2002 e nas Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil.*

*(...)2) Para que a União possa reconhecer os ZEEs estaduais, regionais e locais, alguns requisitos devem ser cumpridos ó conforme dispõe o artigo 6º-B do decreto federal nº 4.297/2002 ó, dentre os quais consta a necessidade do referendo ao zoneamento pela Comissão Estadual do ZEE. Contudo, o ZEE do Estado de Mato Grosso aprovado pela lei estadual nº 9.523/2011 não foi referendado pela Comissão Estadual do Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Mato Grosso, instituída pelo decreto estadual nº 1.139/2008, uma vez que representa um substitutivo integral à proposta sobre a qual a Comissão Estadual manifestou concordância, em março de 2008. (...) 11) Não constam, na documentação relativa ao ZEE do Estado de Mato Grosso, informações sobre a existência de incompatibilidades legais definidas pela*

---

<sup>20</sup> PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Agravo de Instrumento nº 26605/2012 ó Classe CNJ ó 202 ó Comarca da Capital. Quarta Câmara Cível. Agravante: Estado de Mato Grosso. Agravado: Ministério Público.

*situação das áreas protegidas e eventuais ocupações ilegais que vêm sofrendo. (...) 12) Em relação às áreas institucionais, o ZEE do Estado de Mato Grosso não considerou 14 terras indígenas ainda não homologadas, deixando de representá-las nos anexos I e II da lei estadual nº 9.523/2011 e indicando zonas das categorias 1 e 2 para as áreas pertencentes a essas terras indígenas.(...) 13) É importante que as diretrizes gerais e específicas do ZEE do Estado de Mato Grosso atendam aos conteúdos mínimos previstos no artigo 14 do decreto federal nº 4.297/2002, com indicações sobre as necessidades de proteção ambiental e conservação dos recursos naturais e critérios claros para orientar os tipos de uso do território ó como as atividades madeireira e não-madeireira, agrícola, pecuária, pesqueira e de piscicultura, de urbanização, de industrialização, de mineração, de geração e transmissão de energia, de exploração e produção de petróleo e gás natural e de outras opções de uso dos recursos naturais. (...)ö..ö<sup>21</sup>*

Algumas causas dessas inconsistências já haviam sido apontadas pelo geógrafo Hugo José Scheuer Werle, professor doutor da Universidade Federal de Mato Grosso e membro da equipe de consultores contratada pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, em artigo publicado nos Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos, que assim entende:

*õTodavia, com o reinício dos trabalhos legislativos do ano de 2010, era perceptível, por meio de manifestações na tribuna da Casa de leis para a imprensa, a discordância e o descontentamento da maioria dos deputados membros da Comissão Especial com os rumos da proposta do relator. Ficou claro que a proposta do relator, apesar da flexibilização em relação à proposta original oriunda do poder executivo estadual, era muito avançada em relação aos interesses particulares da grande maioria dos deputados da casa de leis.*

---

<sup>21</sup> COMISSÃO COORDENADORA DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO TERRITÓRIO NACIONAL. Análise do Zoneamento Socioeconômico-Ecológico do Estado de Mato Grosso, instituído pela lei estadual nº 9.523, de 20 de abril de 2011.

*Destaque-se que dos 24 deputados, aproximadamente 20 são proprietários ou possuem relação de parentesco com proprietários de latifúndios, e, todos eles possuem base eleitoral na zona rural ou em pequenas cidades diretamente dependentes do agronegócio.*

*Por essa razão, durante o mês março, foi apresentada uma terceira versão de ZSEE, cuja autoria foi definida como sendo das òlideranças partidárias, (...)*

*Após debates da Comissão Especial e da assessoria técnica, ficou claro que esta terceira proposta não tinha amparo técnico e científico, e, além disso, era flagrantemente inconstitucional e ilegal em vários pontos, particularmente no que tange a exclusão das áreas indígenas, mesmo que ainda não homologadas pelo Poder Executivo Federal.*

*Frente à enorme resistência encontrada, particularmente quanto a exclusão das áreas indígenas, as òlideranças partidárias ò apresentaram ao final uma quarta proposta de ZSEE, porém, esta apresenta como única diferença em relação a versão anterior a reinclusão das áreas indígenas apresentadas na versão do relator original da matéria. Essa versão foi à primeira votação, na qual foi aprovada por 13 votos a 1, destaque-se que o voto contrário tratava-se do voto do relator da matéria na comissão Especial do Zoneamento. Cumpre lembrar também que, apesar da presença confirmada no painel de 20 deputados, apenas 14 votaram. Essa constatação aponta para a omissão consentida com a aprovação de uma matéria sabidamente controversa e que poderia eventualmente trazer consequências eleitorais.<sup>22</sup>.*

André Lima, em obra minuciosa sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico discute o conflito entre a legalidade formal e a legalidade material, decorrente do òdespreparo do poder legislativo para as demandas da contemporaneidade<sup>23</sup>,

---

<sup>22</sup> WERLE, H.J.S. Assembleias Legislativas Estaduais representam quem? Os interesses da maioria da população ou interesses de grupos específicos. O caso do Zoneamento Socioeconômico ecológico (ZSEE) na AL de Mato Grosso. *Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos*, realizado de 25 a 31 de julho de 2010. Porto Alegre ó RS, 2010. ISBN 978-85-99907-02-3, p. 5-6.

<sup>23</sup> LIMA, André. Zoneamento ecológico-econômico à luz dos direitos

especialmente no que diz respeito à admissão de *um novo Estado, o Estado Social eficaz, destinatário de novas funções-deveres, complexas e dinâmicas, anulado pela camisa-de-força da legalidade forma, marca registrada e essência do Estado burguês-liberal já superado por força constitucional*<sup>24</sup>.

De forma contundente, Dalmo de Abreu Dallari enfatiza isso ao afirmar que:

*Há uma opinião generalizada no sentido de se reconhecer que os Parlamentos, por uma série de razões, são os órgãos do Estado que se mostram mais desparelhados para o cumprimento das novas tarefas. Entre as causas desse desajuste tem-se evidenciado, sobretudo, a lentidão de seu funcionamento, a imperfeição das leis elaboradas com a participação e interferência de pessoas despreparadas para esse trabalho e o caráter conservador dos Parlamentos, que resulta da participação, neles, de muitas correntes políticas de tendências contraditórias, que reciprocamente se neutralizam e se anulam quanto às iniciativas arrojadas e de alcance mais profundo*<sup>25</sup>.

A meu ver, apesar do esforço realizado pelo parlamento mato-grossense, na fase inicial do processo legislativo do ZSEE (contratação de consultoria especializada, aquisição de programas cartográficos, diálogo constante com a equipe técnica do Poder Executivo, garantia junto ao Executivo de recursos para a logística da participação de assentados, indígenas, morroquianos, entre outros, seminários e audiências públicas específicos para os povos indígenas, etc.), para superar alguns desses *desajustes* a etapa derradeira e mais importante é de aprovação do projeto de lei, desvelou a lógica conservadora e despreparada, para não dizer irresponsável, com que atuam, via de regra, os representantes do poder econômico travestidos de representantes do povo.

---

socioambientais. Curitiba: Juruá, 2006. p. 226.

<sup>24</sup> Idem, *ibidem*, p. 225.

<sup>25</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu, apud GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 133.

Daí a pertinência das reflexões de André Lima, para quem

*õ não é desarrazoada a conclusõ de se torna cada vez mais impraticável e improdutivo ao legislativo [principalmente federal] aprofundar-se na regulacõ das circunstâncias minuciosas e peculiares de cada regiõ do país ou dos Estados. (...)*

*Ademais, a funcõ de gestõ territorial, além de procedimentos e metodologias incompatíveis com o rito do parlamento, submete-se ainda a conteúdos, fundamentos e debates técnicos e científicos não raras vezes absolutamente estereis frente à lógica político-partidária [eleitoreira] predominante no parlamento.ö<sup>26</sup>*

Assim, é inafastável a busca de alternativas para a superacõ desse verdadeiro paradoxo estabelecido pelo conflito entre o técnico, o político e o social na construçõ e aprovacõ do ZEE, partindo das reflexões já realizadas, que apontam a viabilidade e a necessidade de uma clara distribuicõ de competências entre os poderes e a sociedade civil organizada, como forma de assegurar a efetividade do ordenamento territorial proposto e a da plenitude dos direitos socioambientais que deve, necessariamente, garantir.

Por fim, especificamente com relacõ à atuaçõ do Poder Legislativo nesses processos, está em cheque a adequacõ e a legalidade, para esses fins, do envio do projeto completo do ZEE aos parlamentos, permitindo que eles deliberem alterando e inovando sobre todos os seus aspectos, sendo imperioso que sua atuaçõ se restrinja à deliberaçõ acerca das limitações de acesso e das restrições de uso.

## Resumo

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um importante instrumento que compõe a Política Nacional de Meio Ambiente. O presente artigo visa compreender como o ZEE tem sido elaborado em nosso país. Primeiramente, realizou-se um diálogo

---

<sup>26</sup> LIMA, André. Idem, ibidem, p. 228.

conceitual para fins de definição de base conceitual temática e depois debruçou-se sobre os conflitos que estão ocorrendo ao estabelecer as ZEEs. Para fins de evidenciar os antagonismos ocorridos foi analisado o caso do Estado do Mato Grosso, ao elaborar a legislação estadual que especificava a criação das ZEEs. O estudo de caso serviu para evidenciar a necessidade de se estabelecer limites para a atuação do poder legislativo ao criar instrumentos de proteção ambiental. Somado a necessidade de uma distribuição entre os poderes e a participação da sociedade civil para estabelecer os ZEEs.

Palavras-chave: Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE); Proteção ambiental; Estado do Mato Grosso.

### Abstract

The Environmental-Economic Zoning (ZEE) is an important instrument which consists of National Environmental Policy. This paper aims to comprehend how the ZEE has been elaborated in our country. First, a conceptual dialogue was made in order to define the thematic basis, and then, it was studied the conflicts that are happening, once the ZEEs are established. To highlight the antagonisms that have occurred, the case of Mato Grosso Estate was analyzed, so that the state legislation specified the creation of ZEEs. This study focuses on the necessity of limits for the state legislation creation of instruments for environmental protection. Add to this, it is analyzed the necessity of a distribution between the branches, and the civil society participation to establish the ZEEs.

Keywords: Environmental-Economic Zoning (ZEE); Environmental protection; Mato Grosso State.