



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
DEPARTAMENTO DE ZONEAMENTO TERRITORIAL

**Oficina de trabalho do Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico (Consórcio ZEE Brasil) e da Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE)**

**07 e 08 de novembro de 2013 – Esplanada dos Ministérios – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – Bloco K – 3º andar (sala Brasil de Todos)**

**PARTICIPANTES:**

Observar listas de presença em anexo.

**PONTOS DE PAUTA:**

**1 - Objetivo Geral:** Promover uma reflexão e definir encaminhamentos para fortalecer o ZEE como instrumento efetivo de planejamento e ordenamento territorial.

**2 - Objetivos Específicos:**

- 2.1. Refletir sobre a missão do ZEE, seus objetivos e seu papel como instrumento para a sustentabilidade;
- 2.2. Discutir o ZEE à luz da nova legislação vigente (em especial a lei complementar nº 140/2011 e o novo Código Florestal – lei nº 12.651/2012);
- 2.3. Definir caminhos para aprimorar a metodologia do ZEE, avaliando a necessidade e oportunidade de inclusão de novos temas e abordagens territoriais.

**ASSUNTOS TRATADOS:**

O Diretor do Departamento de Zoneamento Territorial (DZT) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Sr. Adalberto Eberhard, deu início à oficina do Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico (Consórcio ZEE Brasil) e da Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE) citando, inicialmente, a importância do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e a necessidade de sua ressignificação. Apontou aspectos relacionados à implementação das diversas iniciativas já realizadas de ZEE no território nacional, acentuando os desafios para sua efetiva utilização no planejamento e espacialização das políticas públicas. Também se comentou os problemas e inseguranças jurídicas vinculados ao instrumento, em especial os presentes no decreto nº 4.297/2002. O Diretor também comentou sobre as recentes oportunidades relacionadas ao deslocamento do DZT para o escopo da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) do MMA, vinculadas, em especial, à maior integração com a agenda de recursos hídricos.

Na sequência, cada integrante da oficina foi convidado a se apresentar.

Após a abertura, o Gerente do Programa ZEE Brasil, Sr. Bruno Abe Saber Miguel, realizou apresentação com foco na contextualização do ZEE frente às novas legislações vigentes, tais como a lei complementar nº 140/2011 e a lei nº 12.651/12, dentre outras. Na apresentação, também foi colocada a questão orçamentária, de suporte ao instrumento, previsto no Programa 2029 do PPA 2012-2015 e nos valores previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013. Foi apresentado que os valores previstos são direcionados para ações orçamentárias coordenadas pelo MMA e pelo Ministério da Integração Nacional (MI), tendo ficado claro o seu contingenciamento. Outro ponto levantado na explanação foi a confusão jurídica entre o instrumento previsto na Política Nacional de Meio Ambiente (zoneamento ambiental) e a nomenclatura utilizada quando de sua regulamentação, por intermédio do decreto nº 4.297/2002 (ZEE), destacando-se que o zoneamento ambiental seria, no entendimento do MMA, subsídio temático da área ambiental para a elaboração do ZEE, tal como outros planejamentos setoriais existentes. Outro ponto problemático levantado disse respeito à relação entre as atribuições ministeriais do MMA e do MI, uma vez que a atribuição do planejamento e do ordenamento territorial encontra-se segmentada entre os ministérios citados, ficando a cargo do MMA o ZEE e do MI o ordenamento territorial, tendo como embasamento principal a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a (ainda ausente) Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

Além desses tópicos, foi apresentada a estruturação institucional, bem como algumas atribuições legais da CCZEE e do Consórcio ZEE Brasil, oportunidade na qual foi questionada a necessidade de revisão de sua composição, a exemplo da inserção da participação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) na CCZEE e de instituições como a Funai, o ICMBio e a EPE no Consórcio ZEE Brasil. A partir desse momento, foram apresentados novos marcos legais e sua interrelação com o ZEE. No tocante ao “novo” Código Florestal (lei nº 12.651/2012), foram apresentados pontos referentes à obrigatoriedade de elaboração do ZEE por todos os estados brasileiros, à questão do ZEE da zona costeira (ZEEZOC) e à previsão de redução da Reserva Legal, nos termos de seu art. 12 e 13. Além disso, dada a competência do Governo Federal de elaboração ZEEs nas escalas nacional e regional, foram apresentados e questionados aos membros do colegiado presente os encaminhamentos necessários às agendas já em andamento, em especial o MacroZEE do bioma Cerrado e o resgate do MacroZEE da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

A apresentação serviu de insumo para problematizar as questões balizadoras da oficina e assim abriu-se, em seguida, rodada de discussões entre os participantes da oficina. A seguir estão listados os principais tópicos levantados e discutidos pelos integrantes da reunião, sistematizados por instituição:

**MMA** – Iniciou as discussões acentuando a importância de ajustes no arcabouço jurídico de sustentação do instrumento, principalmente no decreto nº 4.297/2002 e no decreto s/nº que institui a CCZEE e o Consórcio ZEE Brasil, frente às legislações apresentadas e aos novos desafios impostos ao planejamento do território nacional. Informou que o DZT já encaminhou minuta de decreto com ajustes apresentados e apreciados na última reunião da CCZEE e que o expediente encontra-se no Departamento de Gestão Estratégica da pasta. Também foi colocada e discutida a importância da consideração do cenário atual frente ao desafio de se estabelecer a missão do ZEE, considerando a conjuntura de questionamento e revisão da legislação ambiental em curso e a recente descentralização das atribuições relacionadas à gestão ambiental entre os entes federados por meio da lei complementar nº 140/2011. Foi colocado que os iminentes conflitos na aderência do ZEE à legislação, bem como no que diz

respeito às suas etapas de elaboração e implementação, devem aflorar no âmbito do presente colegiado.

**MI** - O representante do MI iniciou suas argumentações referentes às pautas/questões iniciais da oficina afirmando que, no âmbito do Governo Federal, o planejamento integrado do território não constitui, de fato, prioridade dos órgãos centrais de planejamento da União, tendo maior relevo iniciativas de planejamento setoriais de cada pasta frente a seus objetivos específicos. Como exemplo dessa dificuldade de elaboração de políticas regionais integradas, foi colocado o fato de que o MI não dispõe, atualmente, de um setor específico voltado à agenda referente à PNOT, um dos mandatos institucionais da pasta. O esforço recente do Ministério encontra-se direcionado à elaboração da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ainda que haja a intenção de que a agenda da PNOT seja retomada, aos poucos, e constitua uma meta presente no PPA 2012-2015.

Além das colocações institucionais da pasta frente aos seus próprios desafios vinculados ao ordenamento territorial, o representante do MI, especificamente no tocante ao ZEE, acredita que deva ser priorizado o fomento aos ZEEs estaduais, seguindo a lógica de combate ao desmatamento.

**IBGE** - Os membros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) iniciaram seus posicionamentos quanto às pautas, ora expostas a debate, afirmando a imprecisão ligada à delimitação do bioma Cerrado presente no Mapa de Biomas Brasileiros, o que acarretou em discussões na plenária ligadas à elaboração do MacroZEE do bioma Cerrado, iniciativa atualmente em curso. As discussões foram no tocante à continuidade e possível redesenho do recorte territorial da iniciativa. Além da questão levantada acerca de delimitação do bioma, os membros do IBGE ponderaram a importância do estudo e da definição, no âmbito desse colegiado, do conceito de “sustentabilidade”, que deveria ser adotado de modo prático para direcionar as mais variadas iniciativas de execução de ZEE. Segundo os membros do IBGE, é clara a necessidade de nivelamento e normatização desse conceito, que inclusive pode ser retirado das agendas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No tocante ao envolvimento do IBGE com o instrumento, seus membros pontuaram que o ZEE possuiu interação direta, ao longo de sua existência, com apenas alguns setores do instituto, a exemplo da Diretoria de Geociências. Esse fato corrobora a constatação de que o instrumento não foi internalizado e institucionalizado em toda a estrutura do IBGE. Inclusive, foi afirmado por esses membros que a falta de institucionalização gera inseguranças aos técnicos envolvidos nas iniciativas de elaboração de ZEE, uma vez que acarreta na publicação de produtos à sociedade que muitas vezes não foram internalizados pelo restante da instituição. Visto esse cenário, os membros representantes do IBGE no colegiado propuseram uma rodada de visitas/seminários organizados pelo MMA com as instituições, envolvendo a alta direção dos órgãos, com vistas a gerar um maior envolvimento e internalização do ZEE nas instituições que integram o Consórcio ZEE Brasil. Por outro lado, foi apresentado que o envolvimento do IBGE nas iniciativas já elaboradas de ZEE possibilitou uma excelente oportunidade para a instituição no quesito de estruturação e formação técnica dos setores tradicionalmente envolvidos com a agenda.

**IPEA** - Os membros representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apontaram os mesmos problemas institucionais de internalização do ZEE na instituição, tal como no relato dos membros do IBGE.

**CPRM** - Os membros representantes do Serviço Geológico do Brasil (CPRM) discorreram, inicialmente, sobre a influência do instrumento nas atividades institucionais da CPRM. Foi colocado que seria mais interessante e desafiador ao ZEE sua execução apenas como zoneamento ambiental, instrumento esse que serviria de orientador aos demais instrumentos setoriais, munindo-os de sustentabilidade ambiental nos seus mais variados objetos de interesse.

Também foi apontada a questão dos métodos envolvidos nas iniciativas, que muitas vezes são deficitários ou mesmo inexistentes frente aos objetivos colocados para um ZEE específico (dicotomia problemas X método empregado para sua solução).

Além de tais pontos levantados, a definição das políticas públicas prioritárias é primordial para o direcionamento e delineamento dos ZEEs a serem elaborados. Essa é uma etapa fundamental, inclusive, para o redesenho metodológico do instrumento e que só poderá ser respondida pelas altas cúpulas do governo (Casa Civil e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre outros).

Com relação à influência do ZEE nas atividades da CPRM, os membros representantes apresentaram um cenário diferente do observado para o IBGE e para o IPEA. Segundo eles, o próprio protagonismo da CPRM em experiências anteriores de ZEE possibilitou a sinergia do instrumento com, a título de exemplo, a agenda dos Mapas Geoambientais, que consistem de um zoneamento do meio físico que busca servir de insumo à elaboração e implementação de políticas públicas. Atualmente, existe na estrutura da CPRM um departamento específico para a temática de gestão territorial, fruto do protagonismo e participação nas iniciativas de ZEE já elaboradas. Assim, ficou constatado que o instrumento ZEE influenciou na concepção metodológica da agenda da geodiversidade, disponível no sítio eletrônico da CPRM.

Outro ponto levantado pelos membros foi quanto à participação na discussão referente à locação da coordenação do instrumento. Por fim, foi proposta uma reengenharia na definição e no arranjo institucional do instrumento, cujo entendimento emanado é convergente que não cabe a centralização e coordenação da política apenas no âmbito institucional do MMA.

**EMBRAPA** - Corroborando com alguns pontos levantados pelos membros da CPRM, os membros da Embrapa afirmaram que a concepção holística inerente ao ZEE, tal como seu atual desenho metodológico e institucional, é um desafio que ultrapassa a governabilidade dos envolvidos nas iniciativas. Assim, foi proposta a simplificação do instrumento com vistas à sua efetividade, principalmente no tocante à implementação das diretrizes e estratégias geradas.

Com relação à influência institucional exercida pelas experiências de ZEE, foi afirmado que pouca foi a influência do mesmo nas atividades da Embrapa, principalmente devido à falta de objetividade do ZEE. A partir dessa afirmação, foi defendida a necessidade de simplificação do instrumento, de diminuição de seu escopo temático e de sua maior vinculação com as políticas operativas. Tal como apresentado pelos membros da CPRM, o ZEE carece de métodos e dados geoespaciais concisos que atendam às demandas referentes aos objetivos impostos, o que muitas vezes torna o instrumento excessivamente descritivo e pouco operativo.

**ANA** - A representante da ANA afirmou a oportunidade de aproximação do ZEE com os Planos de Recursos Hídricos previstos na lei nº 9.433/1997 – aproximação metodológica que pode ser observada principalmente nos componentes de diagnósticos e cenários – e com os planos diretores municipais, de modo a melhor subsidiar a tomada de decisão relativa ao uso e ocupação do território na escala local.

Quanto à institucionalização e influência das agendas de ZEE nas atividades da agência, a representante afirmou que parte da ANA entende a participação nas iniciativas de ZEE apenas como provedora de dados geoespaciais e informações referentes aos recursos hídricos. O entendimento do protagonismo que a ANA deve ter nas iniciativas de execução do instrumento encontra-se mais restrito à Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos (SPR), que, no entanto, tem buscado a sensibilização dos demais setores da autarquia.

Também foi proposta a reengenharia do instrumento com o objetivo principal de subsidiar os planejamentos setoriais nos aspectos relacionados à sustentabilidade ambiental de suas atividades.

**SUDENE** - O representante da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) iniciou sua contribuição refletindo e expondo as atividades previstas na ação 20NT presente no Programa 2029 do PPA 2012-2015, de apoio ao ZEE nos estados presentes na área de atuação da superintendência. Discutiu, de forma geral, a necessidade de direcionamento do ZEE. Tal como explanado por outros membros do colegiado, foi afirmado que não existe uma institucionalização do ZEE na entidade, muito limitado à execução das ações previstas no PPA.

**PETROBRAS** - A representante da Petrobras levantou a importância da discussão a respeito da sinergia entre a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), o licenciamento ambiental e o ZEE. Também levantou a necessidade de definição de pontos e pautas prioritárias, tal como apresentado pelo membro da CPRM. Demandou o envio das atas de reunião e das transcrições das reuniões da CCZEE para nivelamento das discussões.

**MAPA** - O integrante do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) presente na oficina pontuou a importância do enfrentamento da questão jurídica que dá suporte legal ao instrumento, principalmente na vertente de atualização e aderência aos novos cenários legais existentes. Outro ponto levantado foi a necessidade de uma maior reflexão da relação do ZEE com os licenciamentos ambientais, que segundo o participante limitam-se, no contexto da propriedade rural, à concessão de licenças para supressão de vegetação, sem para a tipologia de cadeia produtiva.

Também foi defendida a necessidade de maior aproximação entre a CCZEE e o Consórcio ZEE Brasil no tocante a suas competências de elaboração do ZEE no nível federal.

**MME** - A integrante do Ministério de Minas e Energia (MME) presente na oficina acentuou, no tocante à significação do instrumento, a necessidade de atualização do suporte jurídico, tal como defendido pelo representante do MAPA. Com a ausência de uma lei específica o suporte legal do Zoneamento Ecológico-Econômico fica muito frágil. Nesse sentido, foi encaminhada em 2012 a construção de um GT para elaboração de um PL. Dado as impossibilidades de reuniões no ano passado, entendemos ser importante o início imediato dos trabalhos do GT que já está formado. Em relação à questão levantada pelo IBGE (sendo

temerário fazer ZEE por bioma dada a imprecisão dos limites) já tínhamos questionado o ZEE por biomas, pois estes, além de imprecisos, já representam um zoneamento ambiental subjacente.

Quanto à internalização do ZEE na pasta e em suas vinculadas, o relato apresentado afirmou que a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) utiliza o MacroZEE da Amazônia Legal em suas agendas internas de planejamento, bem como atualmente estão trabalhando a sinergia entre o zoneamento e o plano mineral.

Após as discussões referentes à significação e missão do ZEE, bem como à influência do instrumento nas diferentes instituições presentes na oficina, foram realizadas apresentações temáticas de agendas de alguns membros do Consórcio ZEE Brasil relevantes para as discussões em pauta na oficina de trabalho.

A primeira apresentação foi referente à iniciativa de mapeamento da biodiversidade do território brasileiro, realizada por um dos membros da CPRM, e sua importância para o desenvolvimento nacional. A proposta da agenda foi marcada pelo ordenamento territorial com base na geologia local, concepção metodológica similar à aplicada em um ZEE. Os métodos foram simplificados visando maior efetividade na implementação do instrumento. Foi destacado pelos demais participantes a necessidade de disponibilizar as informações geradas segundo as orientações da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde).

A segunda apresentação foi realizada por participante da Universidade Federal do Pará (UFPA), referente à temática de gestão de riscos e sua relação com o planejamento territorial. Foi apresentada a metodologia simplificada e de rápida resposta referente ao cruzamento entre ameaça, vulnerabilidade e desastres. O enfoque foi na relação do método apresentado e no instrumento ZEE frente à necessidade instalada de revisão das diretrizes metodológicas vigentes.

A terceira apresentação foi realizada por parte de representante do IBGE e teve como foco o protagonismo e aspectos positivos das agendas de ZEE no escopo técnico do instituto, o que propicia a atualização de sua própria base de dados e informações.

Por fim, a quarta apresentação foi realizada pelo membro representante do Ipea no colegiado e consistiu do trabalho *Desenvolvimento inclusivo e sustentável: um recorte territorial*, que será lançado pelo IPEA até o final do ano. Nesse estudo foi desenvolvido o Índice de Conservação da Biodiversidade (ICB), normalizado por estado, que apresenta o grau de conservação de cada entidade federativa a partir da integração e análise de vários dados e parâmetros de natureza diferentes.

Essas apresentações serviram de insumo para o fechamento das discussões que ocorreram no primeiro dia de oficina, tendo sido sumarizadas a seguir:

**CPRM** – Após as apresentações, os representantes da CPRM no colegiado ponderaram ao grupo a necessidade de elaboração de um ZEE do território nacional, com o cuidado na linguagem utilizada nos produtos que irão integrar essa iniciativa com vistas a facilitar a disseminação do conhecimento produzido. Após essas colocações, foi acrescentando que o Brasil já possui eixos e “vontades” políticas e econômicas bastante claras, a exemplo da exploração do pré-sal. Finalizando as colocações, os membros reafirmaram se não seria mais interessante um zoneamento setorial que considerasse o aspecto da sustentabilidade ao invés

da concepção de um instrumento que visa o holístico do território nacional, tal como seu desenho atual. Segundo os participantes, o ZEE precisa definir um objetivo claro de atuação.

**UFPA** – O representante da UFPA afirmou que não é necessária uma mudança metodológica do instrumento, mas sim a atualização e validação dos conceitos utilizados.

No segundo dia da oficina foi realizada a consolidação dos encaminhamentos discutidos e levantados no dia anterior.

Um dos pontos apresentados pelo MMA foi quanto às agendas já em curso, o MacroZEE do bioma Cerrado e o resgate do MacroZEE da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Após um longo período de discussão a respeito do recorte adotado, o bioma, na primeira agenda mencionada, ficou manifestado o apoio dos membros do Consórcio ZEE Brasil à continuidade da agenda, visto os mandatos legais existentes (PPCerrado), a partir da análise dos produtos já desenvolvidos.

Outro ponto discutido foi quanto à viabilização dos encontros do próprio colegiado, vistas as recentes restrições orçamentárias para a realização de suas atividades. Nesse sentido, foi acordado que o MMA irá elaborar minuta de projeto para viabilizar a execução dos encaminhamentos da oficina, enviando-o aos membros do Consórcio ZEE Brasil para considerações.

## **SUMÁRIO DAS ESTRATÉGIAS:**

Segue a listagem das estratégias resultantes das discussões feitas ao longo da oficina de trabalho:

1. Elaboração de proposta de legislação específica;
2. Revisão e complementação da legislação relacionada ao ZEE;
3. Construção de metodologia unificada, adaptada às várias escalas;
4. Sensibilização e internalização do ZEE nas instituições;
5. Reforço do papel do Consórcio ZEE Brasil em sua tarefa de assessoramento técnico;
6. Maior interação entre a CCZEE e o Consórcio ZEE Brasil;
7. Articulação do ZEE com outros instrumentos, incluindo o PPA e o orçamento;

*Como?* - Definir as grandes “questões ecológico-econômicas”, qualificar questões específicas, inserir dados e consolidar a participação da agenda na Inde

8. Continuidade do apoio aos estados e das iniciativas em andamento (MacroZEE do bioma Cerrado e da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco), com amplo envolvimento do Consórcio ZEE Brasil em todas as etapas do processo;

9. Articulação e harmonização das experiências já existentes sobre um mesmo território;

*Como?* - Mapeamento e sistematização de políticas e programas federais

10. Criação de condições e mecanismos para a implementação do ZEE;

## **ENCAMINHAMENTOS PACTUADOS:**

1. Realização de visitas e seminários com as instituições do Consórcio ZEE Brasil visando fortalecer a internalização da agenda em cada órgão;
2. Elaboração de diagnóstico sobre arcabouço jurídico do ZEE;
3. Agendamento de reunião do Consórcio ZEE Brasil com a coordenação da Inde;
4. Desenvolvimento e implementação de plano de informação para o ZEE;
5. Encaminhamento do “estado da arte” do MacroZEE do bioma Cerrado para apreciação do Consórcio ZEE Brasil;
6. Elaboração de projeto específico para viabilizar e atender os encaminhamentos da oficina, em especial a revisão da metodologia de elaboração do ZEE.