

ASPECTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO¹

José Heder Benatti²

1 – INTRODUÇÃO

Uma das principais dificuldades ao discutir o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) é a delimitação consensual sobre sua definição e abrangência. O que entendemos por ZEE? Quais são os limites legais e institucionais do zoneamento?

De fato, são essas duas questões que permeiam todo o debate deste seminário. Discutir os princípios, critérios e procedimentos metodológicos nos leva a pensar sobre as diferentes concepções de ZEE, se o zoneamento é um instrumento para o ordenamento territorial e o desenvolvimento regional em bases sustentáveis, ou se ele já não é a própria política de ordenamento territorial.³

Se realmente pretendemos que o zoneamento tenha a capacidade de intervir positivamente no ordenamento territorial, precisaremos de um ZEE que seja um instrumento político-jurídico e não uma mera ferramenta técnica de utilização da administração pública, seja ela federal, estadual ou municipal. Com essa concepção, iremos discorrer brevemente sobre o zoneamento, partindo de dois pressupostos:

O primeiro deles é a compreensão de que o espaço físico que se irá ordenar, ou seja, um determinado território, é um espaço socialmente construído, portanto, é um produto humano no qual o indivíduo se reconhece a si como parte de sua produção (DOMÍNGUEZ, 1961:2000), seja ele fruto de uma divisão política (entre países, estados ou municípios), os limites comunitários que estão ocupando uma determinada área, ou o espaço que tem como referência a localização de um ecossistema. Assim, dependendo da escala que se faça o zoneamento e do objetivo que se queira alcançar, esses três exemplos de distintas percepções de territórios não são incompatíveis entre si.

¹ Texto apresentado no Seminário “Avaliação da Metodologia do ZEE para a Amazônia”, nos dias 3 a 5/10/00, Manaus-AM, promovido pelo Ministério do Meio Ambiente. Parte da discussão aqui apresentada foi exposta no trabalho de consultoria ao Zoneamento Ecológico e Econômico do Acre.

² Advogado, professor de direito da Universidade Federal do Pará – UFPA, doutorando do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA, pesquisador do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM.

³ É interessante notar que enquanto na literatura internacional a categoria utilizada é ordenamento territorial, no Brasil, desde a década de 80, a burocracia estatal utiliza a nomenclatura “zoneamento ecológico-econômico”, que veio se consolidar na década seguinte como termo oficial. A Constituição Federal no seu art. 21, IX, fala em “*elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*” (grifo nosso). No final da década de 90 os documentos oficiais começam a fazer uma distinção entre zoneamento ecológico-econômico e ordenamento territorial, apresentando aquele como um instrumento técnico e político para tomada de decisão, enquanto este como plano mais geral para disciplinar a ocupação e a exploração do solo e dos recursos naturais. Fenômeno semelhante ocorreu com a categoria “área protegida”, utilizada pela bibliografia internacional, enquanto o Brasil preferiu o termo unidade de conservação. Neste trabalho, por uma questão didática, iremos utilizar os dois termos como sinônimos e caso haja distinção a faremos no próprio texto.

O segundo pressuposto é que o marco geral de referência do ZEE deve ter um grau de flexibilidade com o intuito de não excluir as diferentes formas e concepções de se apropriar e utilizar o solo e os recursos naturais, pois se trata de um processo no qual todos estamos aprendendo e ainda temos muito que aprender, mesmo com os dez anos de discussão e os diferentes níveis de implementação do zoneamento nas diversas regiões brasileiras.

Devido à limitação do número de páginas do texto, infelizmente não irei discorrer sobre as competências ambientais dos entes federados (União, Estados e Municípios) e o contexto jurídico brasileiro e, conseqüentemente, sobre os possíveis conflitos de atuação entre a União, Estado e Município.⁴

2 – ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO: conceitos aplicáveis

No debate sobre o desenvolvimento sustentável é cada vez mais relevante a noção de gestão integrada dos recursos naturais. Por meio dela indica-se a possibilidade de antever e prevenir os problemas ambientais; regular as relações entre os sistemas sócio-culturais e o meio ambiente biofísico, e garantir a renovação ou preservação desses recursos. Acima de tudo, a noção de gestão integrada aparece como um modo de conciliar preservação e desenvolvimento.

Como um elemento decisivo na gestão dos recursos naturais aparece o ordenamento territorial, entendido como "*a busca de um equilíbrio entre os equipamentos habitacionais e de produção e a distribuição fundamental da população*". Ao lado disso, cabe ressaltar que esse ordenamento só pode funcionar com uma gestão dos recursos naturais.

Contemporaneamente, considera-se que o ordenamento territorial implica um envolvimento tanto dos agentes estatais quanto da sociedade local, tendo em vista que nele se realizam ações de curto, médio e longo prazos que devem integrar-se às particularidades das diferentes zonas a serem ordenadas. Nesse sentido, o processo de ordenamento territorial requer uma descentralização que permita articular os propósitos estabelecidos nacionalmente com as necessidades e realidades regionais e levantar as informações relevantes para esse processo, o que se expressa pela participação das organizações governamentais e a sociedade civil que atuam na área ambiental em um dado território.

Ao nosso ver, quatro pontos devem ser superados para que possamos ter um zoneamento eficaz:

- a) um dos principais problemas para se implantar uma política de ordenamento territorial é o desconhecimento por parte das agências públicas e da sociedade acerca das atribuições do mesmo. Desconhecem-se a importância e as vantagens em se realizar um ordenamento democráti-

⁴ Para quem se interessar sobre o tema, um interessante trabalho é do FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre, Fabris Editor, 1999. Como leitura complementar os livros de MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 7ª ed. rev. ampl. 1999; e, SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 4ª ed., 1994.

co, 5 que garanta a participação de todos os interessados na sua elaboração, implementação e monitoramento;

- b) a ausência de um conhecimento sistematizado sobre a atuação concreta das agências envolvidas e sobre as formas de descentralização adotadas nas áreas de suas atuações;
- c) a desarticulação e incoerência na legislação que afeta direta ou indiretamente o ordenamento territorial, dificuldades para aplicar a legislação devido à diversidade de agências públicas com atribuições na matéria;
- d) o baixo nível de participação das populações envolvidas no processo de ordenamento territorial.

Assim, para que uma ação no ordenamento territorial possa ter êxito se requer a presença de quatro elementos importantes:

Elementos jurídicos (normativos): Trata-se da base de regulação das ações dos diversos atores que fazem uso dos recursos naturais e do território de uma determinada área e/ou região. A regulação destas ações e das relações entre os mesmos é crucial para fundamentar as bases do zoneamento.

Elementos técnicos (indicativos): São muitas as possibilidades de se construir elementos técnicos que ensejarão uma série de ferramentas e de informações que, por sua vez, servirão de base para a tomada de decisões dos diferentes atores envolvidos no processo de ordenamento.

Elementos sociais (participativos): Trata-se de um elemento fundamental ao ordenamento, pois sem a participação dos distintos atores sociais que “fazem” o ordenamento no dia-a-dia, este nunca poderá concretizar-se.

Elementos políticos (institucionais): Para conseguir um ordenamento territorial se requer a construção de uma decisão política. Mais ainda deve incorporar-se ao processo de descentralização uma visão estratégica de definição de competências entre o nacional, regional e o local.

Portanto, o zoneamento de um território deve ser a tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade. Para seu funcionamento deve-se levar em consideração a existência de múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais, que influenciam a organização do espaço. Eles vão desde a lógica do mercado e as particularidades dos sistemas administrativos, até a diversidade das condições socioeconômicas e ambientais de uma região.

⁵ A princípio todo ordenamento deve ser democrático, mas devido à experiência histórica do autoritarismo brasileiro, em se tratando de elaboração e implementação de políticas públicas, achamos por bem qualificá-lo, mesmo que aparentemente possa apresentar-se redundante.

O propósito do Zoneamento é buscar a conciliação destes fatores da forma mais harmoniosa possível, com o intuito de (i) proporcionar a melhoria da qualidade de vida, (ii) o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, (iii) uma gestão responsável dos recursos naturais, (iv) a proteção do meio ambiente e (v) a participação das populações.

3 – CONTEXTO INSTITUCIONAL DO ZEE

Quando discutimos o Zoneamento Ecológico-Econômico no item 1, apresentamos quatro aspectos que podem prejudicar a implantação do ZEE (desconhecimento por parte das agências públicas e da sociedade acerca das atribuições dos mesmos; a falta de uma atuação articulada entre as agências envolvidas no ZEE; desarticulação e incoerência na legislação; e, o baixo nível de participação das populações envolvidas no processo do ZEE). Desses aspectos, dois estão diretamente ligados à questão institucional, ou seja, ao papel e atuação das instituições.

Um dos caminhos para garantir a eficácia do Zoneamento é a descentralização. De um modo geral, podemos dizer que a descentralização significa a transferência de um nível central para um nível intermediário ou local, seja do comando (descentralização política), da execução (descentralização administrativa) ou dos recursos (descentralização financeira) referentes a um conjunto de ações. No caso do Estado Federal, as formas características de descentralização podem ser resumidas em duas:

- a) deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para esferas de governo infra-nacionais;
- b) transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal.

Ao lado disso, a descentralização também tem sido apontada como favorecedora da participação popular, especialmente quando significa a transferência de poder decisório para o âmbito local.

A participação popular na Administração Pública pode ocorrer das seguintes formas:

- a) participação deliberativa: ocorre quando da tomada de decisão, que pode ser colaborando com a Administração ou através da delegação de execução;
- b) participação consultiva: ocorre antes da tomada de decisão pela Administração.

De fato, existe uma distinção jurídica entre essas duas formas de participação. A deliberativa só pode ser instituída por lei, pois as decisões tomadas nesta circunstância são vinculativas, importando em um poder de gestão com a Entidade Pública ou em substituição ao mesmo. Logo, a delegação de parcela de competência da Administração Pública para a sociedade só pode ser instituída por lei, sob pena de ilegalidade por invasão ou delegação irregular de competência.

Já a participação consultiva não obriga o Poder Público a seguir as deliberações tomadas, é um indicativo que a Administração pode ou não adotar.

Os dois casos podem ser instrumentalizados por audiências públicas ou órgãos colegiados, o que os diferencia é a competência dos mesmos: vinculativo ou consultivo.

Essa descentralização, no entanto, não tem evoluído no sentido indicado pela Constituição Federal, pois a realidade do ordenamento territorial na Amazônia brasileira ainda caracteriza-se pela sobreposição de atribuições de agências dos diferentes níveis de governo e pelo predomínio da atuação do governo federal. Conduzindo a resultados pouco satisfatórios, esse quadro requer um estudo aprofundado que permita uma maior racionalização e eficácia da política ambiental nessa área.

Por outro lado, a descentralização não pode ser resumida a uma transferência de funções do poder central para os poderes estaduais e regionais, nas quais o governo federal toma as decisões para que as demais instâncias executem essas deliberações. Do mesmo modo, não faz sentido ocorrer a substituição do “centralismo” federal pelo estadual ou municipal. Assim, no processo de descentralização deve-se ter clara a distinção entre descentralização e autonomia para assegurar uma participação democrática dos diferentes entes federados (União, Estados e Municípios), com seus distintos órgãos e a sociedade civil organizada.

Assim, a participação não se concretiza apenas com a realização de eventos, em atividades isoladas, mas é um processo que está em constante atuação, realizando-se através do debate político, da participação “cidadã”, que também ocorre através de eventos integrados (reuniões, seminários, audiências públicas, instâncias colegiadas etc.). Por isso se justifica uma metodologia flexível do zoneamento, para se ter a capacidade de incorporar os novos elementos que vão surgindo como produtos da participação.

Neste aspecto, a participação cidadã se dará, dentro da realidade política-social amazônica, quando ocorrer simultaneamente investimento em capital social, máquinas e capital físico. Entenda-se como capital social tanto o investimento na capacitação de técnicos dos órgãos públicos como também nas organizações da sociedade civil.

De modo geral, podemos classificar o zoneamento em três distintas concepções:

3.1 – O ZONEAMENTO “NORMATIVISTA”

A primeira noção parte do pressuposto de que o Zoneamento teria poderes para definir o uso da terra e dos recursos naturais do Estado, dividindo-o em zonas que se distinguiriam pela possibilidade de usar ou não certos recursos, através de proibições e limitações. O Zoneamento se consolidaria quando fossem definidas as proibições de certos usos da terra, dividindo o Estado em zonas ecológico-econômicas.⁶

Para que esse modelo fosse efetivado seria preciso a elaboração de algumas leis e decretos, definindo as limitações de uso dos proprietários e dos usuários dos recursos naturais, além das já existentes legalmente no âmbito estadual e federal. Contudo, mesmo com essas “novas” normas jurídicas, a implementação do Zoneamento não estaria assegurada, pois uma coisa é discutir a competência de poder-se elaborar ou não uma determinada lei (competência concorrente e administrativa), a outra é a constitucionalidade ou a legalidade do conteúdo da mesma.

Neste aspecto, a proteção do ambiente natural vem estabelecer um problema particularmente importante para o Direito Agrário e Ambiental, que leva a uma dicotomia premente a ser superada pela doutrina e pela legislação. Trata-se a questão das relações recíprocas entre a garantia institucional da propriedade e do direito fundamental da propriedade, por um lado, e o da proteção do ambiente por outro (CANOTILHO, 1995:96).

O ponto aqui a ser respondido é como se deve dar a concordância jurídica entre os direitos do proprietário e as exigências de proteção ambiental, que são os interesses dos “não-proprietários”.⁷ Há situações nas quais alguns direitos fundamentais estão em concorrência com outros direitos igualmente fundamentais e a instituição de um direito a favor de um grupo de pessoas pode levar a restrição de direito de um outro grupo de pessoas. Esta discussão se não for bem conduzida e fundamentada pode inviabilizar o zoneamento “normativista”, pois quem que se achar “prejudicado” pode começar a questionar a violação de seus “direitos” em juízo e assim paralisar as ações do ZEE.

⁶ Uma crítica a esse modelo de zoneamento está contida no trabalho de Manfred Nitsch, “Riscos do planejamento regional na Amazônia brasileira: observações relativas à lógica complexa do zoneamento”, (1994: 501-512)

⁷ Com a preocupação meramente didática incluímos na figura de proprietário todos aqueles que detêm o domínio de direito e a posse indireta (proprietário, parceleiro e arrendatário) e também os que detêm a posse originária (os posseiros). Consideramos como “não-proprietários” os vizinhos do imóvel rural, a sociedade civil e o governo, em relação às terras privadas.

3.2 - O ZONEAMENTO COMO INDICATIVO DE CONDUTAS

A segunda possibilidade é limitar o papel do ZEE em indicar condutas que as políticas públicas, os proprietários e os usuários dos recursos naturais devam seguir, assim o Zoneamento seria um importante “instrumento para a racionalização da ocupação dos espaços e de redirecionamento de atividades”. Sob esse prisma, o Zoneamento deve ser entendido como “subsídio a estratégias e ações para a elaboração e execução de planos regionais em busca do desenvolvimento sustentável”. Portanto, a “finalidade do ZEE é dotar o Governo das bases técnicas para a espacialização das políticas públicas visando a Ordenação do Território” (BECKER et. al., 1997:11).

Deste modo, o Zoneamento com essas características estaria de acordo com as finalidades previstas pela SAE, ou seja, “um instrumento técnico de informação sobre o território, indicativo, portanto, mas também um instrumento político por excelência, de regulação do uso do território, e de negociação entre os vários setores do governo, o setor privado e a sociedade civil. Como tal, a implementação dos resultados do ZEE deve traduzir-se em normas legais de diversos níveis, que em seu conjunto compõem o ordenamento territorial” (SAE 1998; apud. MILLIKAN, 1998:11). (grifos nossos)

Mantendo essas finalidades do Zoneamento, esse seria limitado na construção de espaços democráticos para se discutir e aprovar políticas públicas. De fato, esse tipo de zoneamento, independentemente da composição que possam ter as distintas instâncias “decisórias” do ZEE, mantem as formas tradicionais de participação pública, com o acréscimo de uma “roupagem” mais moderna. Ou seja, a introdução do dado técnico, da informação mais apurada e elaborada a partir de instrumentos eletrônicos de última geração, não muda a maneira conservadora de parceria na qual uma das partes não tem poder deliberativo, cumpre apenas um papel consultivo. De fato um dos objetivos do ZEE é “dotar o Governo de bases técnicas” para decidir a melhor forma de uso e ordenação do território, a palavra final das restrições de certos usos da terra caberia ao Governo ou a Assembléia Legislativa, através da elaboração de leis.

3.3 – O ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA

Uma terceira possibilidade é o Zoneamento assumir o papel de destaque na construção de um canal de diálogo entre os órgãos públicos, o setor privado e a sociedade civil, que possa influenciar nas políticas de preservação ambiental e desenvolvimento de uma determinada região, portanto ser também um espaço importante de composição dos conflitos sociais sobre as distintas formas de uso e manejo do solo e dos recursos naturais.

Nesta concepção, o ZEE e, conseqüentemente, as atribuições desempenhadas pelas demais instâncias, não seria fundamentalmente “normativista” e nem simplesmente “indicador de condutas”. Na realidade, seria a superação destas duas vias. Superação sob o aspecto dialético, ou seja, uma política de construção de “estratégias de participação pública no zoneamento” que possuiria elementos importantes das duas visões acima apresentadas, mas em outro patamar. Assim, esta nova alternativa estaria balizada nas seguintes diretrizes: a descentralização, a flexibilização normativa e a participação vinculante.

a) Descentralização: de fato a própria implementação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos estaduais representa uma descentralização, se compararmos com o Zoneamento Federal. É um importante passo para que os Estados assumam suas responsabilidades sociais e ambientais na construção concreta do desenvolvimento sustentável, já que um dos principais objetivos de um ordenamento territorial democrático é garantir a participação de todos os interessados na sua elaboração, implementação e monitoramento.

Contudo, um programa de ordenamento territorial democrático não pode se contentar em ter somente instâncias estaduais. A médio e longo prazo deve-se buscar construir foros regionais, municipais e locais, porque não podemos perder de vista que em último grau está a ação do indivíduo (seringueiro, agricultor, pecuarista, madeireiro, garimpeiro etc.), incorporado na dimensão de uma coletividade, que pode viabilizar ou inviabilizar a política de gestão dos recursos naturais de uma determinada área.

Daí, a importância de cada vez mais penetrar, ou seja, enraizar a discussão do ZEE em níveis mais próximos da comunidade, do cidadão.

Uma outra importante consequência desta descentralização vertical são seus reflexos horizontais, em outras palavras, a construção da cidadania. Quando se consolidam os níveis de participação, que vão do Federal para o local, ou vice-versa, em cada instância há a possibilidade da participação de novos sujeitos sociais. A Comissão Estadual é constituída por órgãos e entidades de representação estadual ou nacional, nas Comissões Regionais ou Municipais a participação se dá com a presença de órgãos e entidades locais ou regionais, tais como: sindicatos, associações de âmbito municipais ou regionais, prefeituras, secretarias municipais etc. Na prática, essa descentralização viabiliza que mais atores sociais “tenham voz”, que possam apresentar reivindicações e propostas para seu cotidiano, como também, sejam esclarecidos dos seus direitos e deveres, possibilitando serem informados de outras opções que fogem da compreensão do seu dia-a-dia (podemos dar como exemplo a própria discussão sobre a importância de se realizar um ZEE regional ou local, sob a orientação das diretrizes estaduais e federal).

b) Flexibilização Normativa: aqui buscamos um termo de equilíbrio entre a visão “normativista” e a “indicativa de condutas”. Entendemos que o Zoneamento não pode ter como resultado principal a divisão do Estado em zonas que definem o que pode e não pode ser feito em uma determinada área. De fato, a ação do Zoneamento deve ser pautada nas informações que serão levantadas nos diversos estudos já elaborados, em andamento e os que serão produzidos (podemos dar como exemplos os estudos e levantamento fundiários e dos conflitos sócio-ambientais; os estudos e levantamentos básicos de solo, geomorfologia, geologia, vegetação, hidrografia, climatologia, fauna, sensoriamento remoto etc.). Esses materiais técnicos servirão de subsídio para tomada de decisão do ZEE.

Com base nessas informações se buscaria elaborar diretrizes que orientarão o manejo ou a preservação dos recursos naturais. No lugar de delimitar áreas, classificando-as em zonas “conforme suas potencialidades, vulnerabilidade e características sócio-econômicas”, como se cada zona tivesse uma “vocaçao natural”, se trabalharia com diretrizes normativas, que poderão definir o conteúdo de decretos, resoluções ou instruções normativas. Por exemplo, ao orientar-se que numa certa região não poderá haver o

corte de uma determinada árvore com certas características, a consequência é que nas áreas onde existisse essa árvore, ela não poderia ser explorada. Outro exemplo, definindo diretrizes de exploração das florestas primitivas e demais formas de vegetação arbórea no Estado, a exploração florestal somente seria permitida através do manejo florestal estabelecido em regulamentação. Na prática se estaria “zoneando” sem haver necessidade de estabelecer zonas fixas em bases cartográficas. Outra vantagem deste tipo de zoneamento é a flexibilidade “espacial” do mesmo, pois está fundamentado em diretrizes normativas e não em espaços determinados, rígidos.

As definições tomadas estariam baseadas nos estudos realizados, na discussão efetuada em instância colegiada e em respeito à legislação vigente.

No caso do segundo exemplo acima descrito, as diretrizes de exploração das florestas poderiam vir a ser a base do conteúdo de um Ante-Projeto de Lei do Código Florestal Estadual. Ou seja, nada opõe que mesmo trabalhando na construção de princípios e diretrizes de manejos dos recursos naturais se apresentem também propostas de projetos de leis ou decretos.

Da mesma forma, nada impede que se tome a iniciativa de definir áreas que possam vir a ser unidades de conservação. Logo, as ações do ZEE conterão um caráter amplo, dentro de uma perspectiva de flexibilização normativa.

O ZEE pode cumprir um papel relevante fornecendo orientações às atuações políticas do Governo em alguns setores. Podemos citar como exemplo a definição de critérios para aplicação de incentivos econômicos e linhas de créditos, com o intuito de direcionar a destinação de determinadas atividades em áreas específicas. O mesmo papel pode-se cumprir apresentando critérios para a elaboração de uma política de infra-estrutura estadual, como é o caso dos transportes (rodoviário, fluvial ou ferroviário). Pois a existência de uma política de créditos e transporte irá influenciar decisivamente na forma de ocupação e exploração de uma determinada região, vide como exemplo a ocupação da Amazônia nestes últimos 40 anos.

c) Participação Vinculante: A definição de diretrizes de uso e manejo dos recursos naturais, a elaboração de decretos ou a aprovação de uma lei pode levar algum tempo e durante esse período os fatos não irão parar esperando uma definição das instâncias do ZEE, sejam elas federal, estadual ou municipal. Para esses casos será necessário ter uma ação imediata a fim de preservar o meio ambiente. Aqui teremos mais uma ação pontual, em cima de casos concretos.

Podemos pensar também em trabalhar com o Compromisso de Ajustamento de Conduta.⁸ Deste modo, se vincularia o indivíduo a uma conduta para qual ele deverá se guiar, facilitando assim a preservação ambiental. De fato, o compromisso, ou o conjunto destes compromissos, pode ensejar os fundamentos de diretrizes de condutas para um determinado setor econômico ou de utilização de um determinado recurso natural. Pois, apesar dessas ações serem pontuais, localizadas e em alguns casos restritas a uma propriedade, o ZEE deve ter uma perspectiva holística e sistêmica deste processo, sem perder a noção da generalidade e das conseqüências que as partes podem causar no todo.

Esses acordos de compromissos individuais podem ter também um papel importante como processo educativo, pois trabalhando com casos representativos, abre-se a possibilidade de servir como modelos para os demais, de tal sorte a influenciar as demais condutas lesivas ao meio ambiente para mudarem seus comportamentos.

⁸ O compromisso de ajustamento de conduta é um instituto jurídico previsto no art. 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347, de 24.07.1985 (Ação Civil Pública), alterado pelo art. 113 da Lei n.º 8.078, de 11.11.90 (Código de Defesa do Consumidor), que tem como objeto a reparação de um dano de interesses metaindividuais; logo, trata-se de um instrumento de defesa de interesses difusos e coletivos, portanto, também do meio ambiente. De fato, o compromisso de certa forma vincula o poder público e o causador do dano (ou potencialmente causador), só que o órgão público não fica obrigado a conduta alguma, exceto, de não agir judicialmente contra o compromitente (o causador do dano) naquilo que foi objeto do ajuste, desde que este último cumpra as obrigações acordadas. Enquanto que o compromitente deve ajustar sua conduta ao que foi estipulado no acordo (MAZZILLI:1999). A Medida Provisória n.º 1.710-1/98 também prevê um instrumento semelhante. O Art. 1º desta Medida afirma que “*para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores*” (grifo nosso).

4 – CONCLUSÃO

Do que foi exposto nesse trabalho, fica clara a necessidade de se aprofundar a análise dos marcos legais e institucionais do ZEE na Amazônia brasileira, pois este estudo visaria a contribuir para uma descentralização das ações governamentais nessa área, a fim de possibilitar o exercício integrado das atribuições das agências públicas e uma maior participação das populações envolvidas.

Assim, deve ser uma meta do ZEE desenvolver o processo de ordenamento territorial de modo a envolver tanto os agentes estatais quanto a sociedade local, como forma de articular os propósitos estabelecidos nacionalmente com as necessidades e realidades estaduais, regionais e locais.

Tendo em vista o pouco conhecimento sobre a delimitação das competências em ordenamento territorial das diferentes esferas de governo; a sobreposição de atribuições das diversas agências governamentais; e o baixo nível de participação da população local, o aprofundamento pretendia modificar esse quadro apresentando um novo modelo legal e institucional para o zoneamento na Amazônia brasileira.

Para tanto, é necessário fazer uma análise do conjunto das normas federais, estaduais e municipais, e das decisões judiciais sobre o tema, disponibilizando-as em um banco de dados que poderia ser divulgado para os atores envolvidos, permitindo um melhor conhecimento das atuais atribuições sobre ordenamento territorial. Ao lado disso, é necessário realizar um estudo da atuação concreta das diferentes agências governamentais, expondo as formas de integração e descentralização de suas atividades.

Só assim poderemos iniciar uma nova etapa de zoneamento no Brasil, que garanta a participação cidadã e que seja eficaz na gestão dos recursos naturais.

5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENATTI, José Heder. *Diagnóstico dos aspectos jurídicos relacionados ao uso dos recursos naturais no âmbito do Zoneamento ecológico-econômico do Acre*. Rio Branco: SECTMA, (mimeo), 1999.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Proteção do ambiente e direito de propriedade: crítica de jurisprudência ambiental*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.
- CEDARENA. *Resumen del diagnóstico preliminar para el taller sobre ordenamiento territorial rural*. Celebrado en CEDAL, La Catalina, 26 de setiembre, 1991.
- DOMÍNGUEZ, Camilo. Espaço y poder: geografia política del territorio. In: *Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonia* / Editores: Juan José Vieco, Carlos Eduardo Franky, Juan Álvaro Echeverri. Letícia: Universidad Nacional de Colombia: Instituto Amazónico de Investigaciones: Programa COAMA, 2000, pp. 163-168.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1989.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. O Município e o Direito Ambiental. In: *Revista Forense*. São Paulo: Forense, nº 317, 1992.
- _____. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 4ª ed. rev. ampl. 1992.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____. *O Inquérito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MILLIKAN, Brent H. *Zoneamento no Brasil: Conceitos, Debates e Desafios*, SECTMA/IMAC, Programa Estadual do ZEE do Acre. Rio Branco, (mimeo) 1999.
- MILLIKAN, Brent H. e BENATTI, José Heder. Zoneamento Ecológico-Econômico: aspectos fundamentais e sua implementação. In: *Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre: indicativos para gestão territorial do Acre*. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, 1ª. Fase, Vol. III, 2000, pp. 119-124.
- OLIVEIRA, Luís Perestrelo. *Planos Municipais de Ordenamento do Território*. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.
- PORTO, Manuel. *O Ordenamento do Território face aos Desafios da Competitividade*. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.
- QUESADA, Silvia E.; BENATTI, José Heder; MAUES, Antonio Gomes Moreira e RODRIGUES, Liana da Silva. *Ordenamento Territorial e a Preservação Ambiental: estudo comparado das experiências brasileira e costariquenha*. Brasil: Costa Rica, (Mimeo), 1999.
- SAE/PR, 1997. *Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Econômico-Ecológico pelos Estados da Amazônia Legal*, (responsáveis técnicos: Bertha K. Becker e Cláudio E.G. Egler, LAGET-UFRJ), MMA/SCA, SAE/PR, Brasília, D.F.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. Malheiros, 1994.
- _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 4ª ed., 1994.
- VIEIRA, Paulo Freire & WEBER, Jacques (organizadores). *Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997.
- ZELEDÓN, Ricardo & ORLADO, Pedro Romano. *El renacimiento del derecho agrario*. San José: Guayacán, 1998.