O ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO NO ESTADO DO PARANÁ E A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS NEGÓCIOS JURIDICOS

THE ECOLOGICAL ECONOMIC ZONING AT PARANÁ STATE AND THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN BUSINESS JURIDICS

Fabiana Cristina Teodoro¹

Alessandra da Silva²

RESUMO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei, e estabelece como princípio de igual relevância, dentro da ordem econômica, a defesa do meio ambiente. Importante instrumento da política pública para o desenvolvimento sustentável é o zoneamento ecológico econômico (ZEE) ou simplesmente zoneamento ambiental, que consiste na divisão do território em áreas onde são autorizadas ou restringidas determinadas atividades em razão de características ambientais e socioeconômicas. Embora tenha sido criado, enquanto instrumento legal da Política Nacional de Meio Ambiente no ano de 1981, visando contribuir para o processo de ocupação territorial brasileira de modo planejado e organizado, ainda não é realidade quando se trata de sua efetividade. O ZEE no estado do Paraná, ainda em fase de execução, possui a expectativa de atingir o desenvolvimento sustentável, uma vez que o território é dividido em zonas de acordo com as necessidades de proteção, conservação e desenvolvimento socioeconômico. O ZEE será apresentado como um eficiente mecanismo de sustentabilidade para que as esferas públicas e privadas tenham um melhor e maior desenvolvimento econômico sem a destruição incontrolada do meio ambiente. Assim, o ZEE será exposto como importante instrumento do

¹ Mestranda em Direito Negocial pela UEL - Universidade Estadual de Londrina. Especialista em Direito Constitucional pelo IDCC – Instituto de Direito Constitucional e Cidadania. Graduada em Direito pela PUC/PR – Pontifícia Universidade Católica. E-mail: fabiana.teodoro@hotmail.com

² Mestranda em Direito Negocial pela UEL – Universidade Estadual de Londrina. Especialista em Direito Constitucional e Direito Ambiental e Sustentabilidade pelo IDCC – Instituto de Direito Constitucional e Cidadania. Graduada em Direito pela PUC/PR – Pontifícia Universidade Católica. E-mail: alessandra_chicareli@hotmail.com

desenvolvimento sustentável, capaz de concentrar o princípio do desenvolvimento sustentável os negócios jurídicos.

Palavras-chave: Direito Ambiental Econômico; Desenvolvimento Sustentável; Zoneamento ecológico econômico; Negócio Jurídico.

ABSTRACT

In Brazil, the 1988 Federal Constitution guarantees to everyone the free exercise of any economic activity, regardless of authorization from government agencies, except in cases provided by law, and establishes the principle of equal relevance, within the economic order, the defense of the environment. Important instrument of public policy for sustainable development is economic ecological zoning (ZEE) or simply environmental zoning, which consists of dividing the territory into areas where they are permitted or restricted certain activities due to environmental and socioeconomic characteristics. Although created as legal instrument of the National Environmental Policy in 1981, aiming to contribute to the process of Brazilian territorial occupation planned and organized, is not true when it comes to its effectiveness. The ZEE in the state of Paraná, still in progress, has the expectation of achieving sustainable development, since the territory is divided into zones according to the needs of protection, conservation and socioeconomic development. The ZEE will be presented as an efficient mechanism for the sustainability of public and private spheres have a better and greater economic development without the uncontrolled destruction of the environment. Thus, the ZEE will be exposed as an important instrument of sustainable development capable of concentrating the principle of sustainable development legal businesses.

Keywords: Economic Environmental Law; Sustainable Development; Ecological-economic zoning; Legal Business.

INTRODUÇÃO

O Estado contemporâneo exerce uma forte influência perante a sociedade, utilizando-se de sua estrutura interna, atuando diretamente, ou por meio de regulações nas diversas atividades que são realizadas pelos particulares e também pelo próprio Poder Público.

Os negócios jurídicos por sua vez, são as relações disciplinadas pelo direito que objetivam o acordo de vontade entre as partes, sendo peças fundamentais ao desenvolvimento econômico.

O termo desenvolvimento teve, inicialmente, como principal indicador o Produto Interno Bruto (PIB), que é um indicador puramente econômico. Posteriormente passou-se a utilizar o índice de desenvolvimento humano (IDH), passando a ser considerados não apenas aspectos quantitativos, como também qualitativos. Assim, o conceito de desenvolvimento passou a influenciar a maioria dos tratados ambientais. Na Declaração da Conferência das Nações Unidas, em 1972, houve uma defesa pelo crescimento econômico e de simultaneamente proteger o meio ambiente.

Já a expressão desenvolvimento sustentável vem a surgir no Relatório Brundtland, que enquadra desenvolvimento e sustentabilidade como fatores diretamente relacionados e inseparáveis, de modo a atender às necessidades da atual geração, com a garantia da mesma qualidade ambiental para as futuras gerações, princípio consagrado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Foi um conceito político e amplo para o progresso econômico e social.

Os reflexos ambientais, políticos e sociais, resultados do desenvolvimento, apresentam mudanças estruturais, que somente são consolidadas quando devidamente planejadas e executadas. A partir daí surge a necessidade da intervenção do Estado nos negócios jurídicos, por meio de incentivos e mecanismos de mercado e com normatização ambiental mais rigorosa.

Dentre esses mecanismos está o zoneamento ecológico-econômico, instrumento de organização do território a ser seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, que estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, garantia para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população.

Seu principal objetivo é viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a conservação ambiental. Consiste na delimitação de zonas ambientais e atribuição de usos e atividades compatíveis segundo as características de cada uma delas, objetivando o uso sustentável dos recursos naturais.

O Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) estabelece um prazo de cinco anos para que todos os Estados elaborem e aprovelem seus ZEE's, de acordo com a metodologia definida em lei federal, tendo em vista a competência comum das três esferas governamentais.

Assim, o ZEE será exposto como importante instrumento destinado ao desenvolvimento sustentável e relacionado aos negócios jurídicos.

O tema meio ambiente passou a ter importância crescente de forma a alertar para a necessidade de efetivas ações e mudanças políticas, empresariais e individuais.

Processos poluidores e o enorme estímulo ao modelo econômico que combina produção desenfreada e o consumo excessivo fizeram extrapolar o limite natural dos recursos.

No Brasil, a tutela jurídica do meio ambiente passou por grandes transformações, desde de normas pouco restritivas à devastação das florestas, ao desmatamento, ao esgotamento de terras ou ao desequilíbrio ecológico. A crescente atividade desses desastres ecológicos e os gravíssimos problemas ambientais despertou a consciência ambientalista por toda parte. Daí decorreu a necessidade da proteção jurídica do meio ambiente, considerando-o como um bem jurídico, constitucionalmente protegido.

Quando se trata de um recurso natural, considerando que é esgotável, a melhor técnica para preservá-lo é a prevenção.

Cada vez mais a função socioambiental dos contratos é destacada, na tentativa de impor limites ao exercício de autonomias públicas e privadas. O parâmetro da sustentabilidade nos padrões de desenvolvimento econômico interfere diretamente na elaboração de um negócio jurídico.

E quando se trata de prevenção e desenvolvimento sustentável, um dos instrumentos com grande potencial é o zoneamento ecológico econômico, voltado à organização do território, estabelecendo 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, como pretende o Decreto 4.297, de 10 de Julho de 2002.

Embora seja um instrumento de suma importância ao desenvolvimento sustentável, seja no sentido da preservação dos recursos naturais, delimitação de áreas para exploração, assim como aceleração de licenças ambientais para instalação de empreendimentos, o ZEE ainda não é utilizado e aproveitado em toda sua extensão, gerando a dúvida se tal instrumento é compreendido pelos operadores do direito de maneira adequada.

Assim, faz-se necessário esclarecer o zoneamento ecológico econômico, destacando a importância de sua realização em todas as esferas, levantar dados relevantes de sua utilização e não-utilização nas esferas públicas e privadas, sua relevância para o desenvolvimento econômico sustentável e sua análise junto ao Direito Negocial.

Pretende-se analisar sob o enfoque jurídico o zoneamento ecológico econômico e suas potencialidades enquanto importante instrumento de planejamento urbano e ambiental, apto a concretizar o crescimento econômico de maneira sustentável no território brasileiro, e assim, considerá-lo como um dos principais veículos de garantia de um desenvolvimento econômico, com respeito ao meio ambiente das atuais e futuras gerações.

A ênfase do estudo se concentrará no Estado do Paraná, procurando explorar algumas teorias que são tecidas em torno do tema central, correlacionando-o com o negócio jurídico. A principal demanda da Política Ambiental não é por novos instrumentos, e sim pela integração e aperfeiçoamento dos já existentes para a concretização do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável.

A pesquisa conta com características de caráter exploratório-descritivo e qualitativo, buscando proporcionar um maior entendimento sobre o tema central, qual seja o zoneamento ecológico-econômico, e sua importância para o desenvolvimento sustentável no âmbito dos negócios jurídicos.

1. NEGÓCIOS JURÍDICOS

Os negócios jurídicos são o ponto fundamental de referência teórica e prática nas relações travadas entre particulares e destes com o Poder Público, é por meio do negócio jurídico que se dá vida às relações jurídicas tuteladas pelo direito, ou seja, os sujeitos integrantes têm autonomia para autorregular seus direitos e deveres em face de condutas de ação ou omissão (VENOSA, 2008, p.323).

Manifesta seu entendimento Maria Helena Diniz (2006, p. 438), afirmando que o “negócio jurídico origina-se de ato volitivo, que colima a realização de um certo objetivo, criando, com base em norma jurídica, direito subjetivo, e impondo, por outro lado, obrigações jurídicas”.

Francisco Amaral (2006, p. 369) afirma que “o negócio jurídico é, portanto, exercício de autonomia privada, tendo por isso, conteúdo normativo. A sua essência está nos dois elementos, vontade e autonomia”. Os elementos possuem relevante significado econômico e social, com a finalidade de alcançar o efeito jurídico pretendido.

Em outras palavras, os negócios jurídicos, se consubstanciam nas manifestações das vontades, destinadas a produzir efeitos jurídicos. Todavia, ao atestarem pela lei a autonomia privada, o fazem com reservas a algumas restrições impostas pela Constituição Federal e demais atos normativos infraconstitucionais; em outras palavras, encontram limites positivamente expressos na legislação.

O Estado por meio de seus órgãos exerce o poder político. No desempenho de suas atribuições, o Poder Público têm legitimidade para interferir tanto nas relações privadas quanto naquelas em que o Estado é colocado em plano de verticalidade ou de horizontalidade frente aos interesses privados.

Para o exercício legítimo da intervenção estatal, em acordo ao artigo 170 da Constituição Federal de 1988, devem ser consideradas as estruturas de governo, de organização político-administrativa e os princípios fundamentais do atual Estado brasileiro, sendo a defesa do meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações um dos principais princípios.

Por tais razões, demarca um verdadeiro avanço na Constituição Federal, pois os desdobramentos atingirão especificamente o capítulo do meio ambiente ao explicitar o princípio da cooperação, impondo conjuntamente ao Estado e à coletividade a proteção do meio ambiente.

Para enfrentar as questões ambientais o direito utiliza mecanismo que busca a conciliação entre desenvolvimento e preservação da qualidade ambiental como base do direito constitucional à vida com qualidade. Os negócios jurídicos devem observar cuidadosamente a proteção do meio ambiente, não se permitindo grandes danos ambientais.

Contudo, sai de cena a ideia de desenvolvimento a qualquer preço, e assume destaque a ideia do desenvolvimento sustentável. O novo modelo une profissionais de diversas áreas na formatação da nova realidade econômica e a conscientização ambiental

exige uma nova postura da sociedade. Neste sentido o direito negocial deve englobar a sustentabilidade ambiental nas normas que disciplinam os negócios jurídicos, visando o desenvolvimento sustentável.

2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O que é desenvolvimento? O desenvolvimento geralmente é visto como crescimento econômico. O crescimento econômico globalizado e desenfreado acaba por utilizar-se dos recursos naturais de modo acelerado, causando um grande desequilíbrio no meio ambiente.

Aos adeptos da teoria da fatalidade entrópica (esgotamento dos recursos naturais), em algum momento do progresso da humanidade deverá haver o decréscimo na produção, pois esses recursos são esgotáveis (VEIGA, 2010, p. 130).

Outros creem que a natureza jamais constituirá sério obstáculo à expansão e o progresso científico econômico seria capaz de substituir os recursos naturais mediante inovação.

Integrando o conceito de sustentabilidade ao desenvolvimento na análise da teoria econômica neoclássica, a sustentabilidade corresponde à administração da escassez do recurso, propondo que os danos ambientais provocados pelas atividades produtivas sejam compensados de alguma forma, valorando-se bens ambientais, que são bens que não têm preço.

Essa noção de sustentabilidade incorporou-se ao desenvolvimento das cidades. Devemos pensar e construir no presente, o futuro desejável das cidades.

O Relatório Brundtland define o desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades (ONU, 2012).

Desta forma, a necessidade de um crescimento planejado, que garanta os recursos naturais às futuras gerações faz-se imprescindível.

Neste sentido, a durabilidade das cidades é relacionada com a necessidade de um ajuste ecológico dos fluxos urbanos. Todos os que concebem uma economia do mundo pleno associam sustentabilidade ao estabelecimento de limites quantitativos ao crescimento econômico (ACSELRAD, 2001, p. 31).

A sustentabilidade pressupõe uma atividade de planejamento integrada, envolvendo diversos ramos do conhecimento, com o objetivo de compreender as características regionais, possibilitando manter um padrão de crescimento a longo prazo.

Os princípios da cidade sustentável resumem a ideia da capacidade de “carga” da Terra, a melhoria da qualidade de vida com a gestão de buscas sociais, a eficácia ambiental no sentido de buscar-se o máximo benefício econômico e a equidade e solidariedade entre os cidadãos.

As cidades estão “doentes”, com loteamentos irregulares, ocupações de áreas públicas, destruição de unidades de conservação e resíduos sólidos gerados sem controle algum diariamente.

O aumento populacional permanece em aceleração, contribuindo para o cenário preocupante em que se encontra o planeta em que vivemos.

A sustentabilidade envolve desenvolvimento econômico, social e respeito ao equilíbrio e às limitações dos recursos naturais. Assim, o desenvolvimento sustentável é a noção de que o crescimento econômico deve levar em consideração a inclusão social e a proteção ambiental, a fim de se ter o melhor aproveitamento econômico e social no crescimento, sem prejudicar o meio ambiente.

E para que este cenário seja possível, diversos instrumentos são construídos no campo da política, da economia, do direito e diversos outros ramos do conhecimento. Um destes instrumentos que se apresenta com grande potencialidade é o zoneamento ecológico econômico, cujos contornos, particularidades e aplicabilidade sob o aspecto jurídico serão apresentados nos capítulos seguintes.

3. ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO

Definiu-se no capítulo anterior, em linhas gerais, que o desenvolvimento sustentável traz para o Poder Público e para a coletividade, a preocupação constante de desenvolver a atividade econômica preservando o meio ambiente, sem comprometer a vida das gerações futuras. Instrumentos de proteção do meio ambiente que possibilitam o desenvolvimento econômico são formas de promover o desenvolvimento sustentável.

Como se há de verificar, diante do desenvolvimento econômico e a necessidade de proteger o meio ambiente, as diferentes formas de zoneamento podem ser um mecanismo na

concretização do desenvolvimento sustentável. Sob esse aspecto, Paulo Affonso Leme Machado (2003, p.177) afirma que o “zoneamento consiste em dividir ou interditar, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades. Ainda que o zoneamento não constitua, por si só a solução de todos os problemas ambientais é um significativo passo”.

José Afonso da Silva manifesta seu entendimento, demonstrando como se realiza este instrumento de ordenação e ocupação do solo:

O zoneamento é instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo. Em primeiro sentido o zoneamento consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra e do uso do solo, definindo, no primeiro caso, a qualificação do solo em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural; e no segundo dividindo o território do Município em zonas de uso. (SILVA, 2009, p.271)

Vale observar que referida definição faz referencia ao território municipal, mas que o instrumento não está restrito a este espaço territorial. Ao contrário, a própria definição de zoneamento ecológico econômico leva mais em consideração aspectos físicos e sociais do que político-territoriais. Neste trabalho, as expressões zoneamento ambiental e zoneamento ecológico econômico serão tratadas como sinônimos, salvo expressa ressalva.

Cumpramos neste passo que todo zoneamento tem função ambiental. Porém, o zoneamento ambiental sob as perspectiva do zoneamento ecológico econômico – ZEE, amplia a função de zoneamento com o foco ambiental, pois além de organizar a estrutura das cidades entre outros, dá ênfase à proteção de áreas de interesse ambiental, com o interesse da qualidade de vida da população (SILVA, 2009, p.271).

Nesse sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente apresenta instrumentos fundamentais na concretização do desenvolvimento sustentável, entre eles o zoneamento ecológico econômico, disposto no art. 9º, II, da Lei 6.938/1981, atualmente regulamentado pelo Dec. 6.288/2007.

Nos termos do Art. 2º da Lei 6.938/1981, está disposto que:

O ZEE, 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 (LEI 6.938/1981).

É um instrumento que objetiva disciplinar o modo de conciliar o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental (vida silvestre, própria habitação humana, entre outros), ou seja, assegurar uma qualidade de vida para as presentes e futuras gerações (FIORILLO, 2013,

p.259). Tem por enfoque primordial a proteção do meio ambiente, de forma que o uso de determinado solo será estritamente limitado, levando em considerações diversos fatores.

José Afonso da Silva (2009, p.273) menciona que o objetivo “é regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse coletivo do bem-estar da população”. Em outras palavras, não deve ser levado em consideração somente o interesse do particular, os objetivos devem ser públicos, em benefício à qualidade de vida da coletividade.

Para alcançar o objetivo do ZEE, faz-se necessário a utilização de diretrizes para alcançar a sustentabilidade ecológica, a valorização do conhecimento científico multidisciplinar e a distribuição espacial das atividades econômicas.

Como se há de verificar, o zoneamento ecológico econômico, apesar de ser contemporâneo do urbanismo, é um instrumento relevante na busca de soluções da problemática ambiental, que é o uso adequado do solo, podendo ser compreendido como o espaço físico e social. Em outras palavras, o ZEE pode ser entendido como a divisão do território por zonas, delimitada segundo critérios ecológicos ambientais, e socioeconômicos.

O zoneamento ambiental dá ênfase à proteção de áreas de significativo interesse ambiental, envolvendo a ordenação do espaço urbano e a preservação do meio ambiente. Trata-se de um procedimento por meio do qual se instituem zonas de atuação especial com vistas à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental.

Existe uma controvérsia doutrinária, mencionada por André Lima (2011, p.26), onde se discute se o ZEE é instrumento obrigatório ou meramente indicativo. Apesar deste não ser o objetivo da presente pesquisa, faz-se necessário trazer a discussão existente sobre a obrigatoriedade, considerando que a posição adotada influenciará diretamente na eficácia deste instrumento ao desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, o artigo 2º do Decreto Federal no 4.297/2002 tem o ZEE como obrigatório a ser seguido na implantação de planos e obras públicas e privadas.

Nessa linha de análise, segundo o Dec. 4.297/2002 ainda, em seu artigo 3º, aponta como objetivo do ZEE “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”.

Trata-se de um dos aspectos do poder de polícia administrativa, que atua com a finalidade de garantir a proteção do meio ambiente. Ao discriminar usos, representa uma

limitação do direito dos cidadãos, não podendo utilizar a propriedade da maneira desejada unicamente pelo proprietário.

Entretanto, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência (SAE-PR) apresenta outro conceito também interessante, porém oposto:

Instrumento técnico de informação sobre o território, **indicativo**, portanto, mas é 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. (SAEPR, 1998 apud MILLIKAN,1998)

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 1988, por sua vez, no capítulo da ordem econômica e financeira, dispõe da seguinte forma:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Debate semelhante ocorre nos Estados Unidos, sobre o *zoning* e o *land use planning*. O *zoning* tem relação com o zoneamento urbano e a lei de uso do solo, e o *land use planning* seria mais relacionado ao zoneamento ecológico-econômico. Decisões da Suprema Corte Norte-Americana apontam que um depende do outro e invalida o que é feito independente, tornando-o, assim, obrigatório. (LIMA, 2011, p.27)

O doutrinador brasileiro Paulo de Bessa Antunes registra que:

Existe zoneamento quando são estabelecidos critérios legais regulamentares para que em determinados espaços geográficos sejam fixados usos permitidos, segundo critérios estabelecidos. Tais usos tornam-se, obrigatórios, tanto para o particular como para a Administração Pública. (ANTUNES, 2013, p. 486)

O ZEE, utilizado como planejamento e gestão ambiental, é um instrumento de organização do território de caráter preventivo. Édis Milaré (2013, p. 726) aponta a característica preventiva do mecanismo, afirmando que:

O zoneamento ambiental é proposto com uma visão preventiva de longo alcance, exatamente porque se ocupa das bases de sustentação das atividades humanas que requisitam os espaços naturais de cunho social – como são o solo, em geral, e os grandes biomas, em especial – para utilização dos seus recursos (que são de interesse coletivo) e o desenvolvimento das atividades econômicas (que podem se chocar com as exigências ecológicas).

Como se observa, segundo José Afonso da Silva (2009, p. 272) o zoneamento ecológico econômico “consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os ao princípio da função social, mediante imposições gerais à faculdade de uso e de edificação”. O doutrinador aponta que a natureza do zoneamento não decorre totalmente do poder de polícia, mas da competência do Poder Público de intervir na ordem econômica e social, portanto, no domínio da propriedade privada (SILVA, 2009, p. 272).

O zoneamento ambiental é um instrumento de intervenção do Estado nos espaços geográficos e no domínio econômico, incentivando e reprimindo condutas, alocando recursos, interditando espaços, entre outros (ANTUNES, 2013, p. 489).

Em relação à competência, a elaboração e execução do ZEE nacional e dos ZEE regionais é atribuída ao Poder Público Federal, quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal, sendo possível a vinculação e cooperação com os Estados (Dec. 4.297/2002, art. 6º, caput, com redação determinada pelo Dec. 6.288/2007).

O Poder Público Municipal, não foi citado no decreto, porém, deve desempenhar suas atribuições específicas através do Plano Diretor (art. 182, § 1º e 2º, da CF), estabelecido no Estatuto da Cidade (MILARÉ, 2013 p. 732). Nos termos do art. 30, VIII da Constituição Federal, está disposto que é competência dos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. O Município tem o dever de ordenar o desenvolvimento da cidade e garantir o bem-estar social.

Contudo, o zoneamento ecológico econômico é competência compartilhada das três esferas governamentais: a União, os estados e os municípios. À União é atribuída a elaboração do ZEE de âmbito nacional e regional, dos Estados elaborar o ZEE de âmbito estadual, e dos Municípios a elaboração do plano diretor, observando as normas relacionadas ao ZEE das outras esferas.

O ZEE proporciona benefícios para a sociedade, no sentido de contribuir para políticas públicas ambientais, melhora da capacidade de prever impactos ambientais e sociais em razão do processo de desenvolvimento, melhora da capacidade de planejar e monitorar o sistema de sustentabilidade, etc.

Por tais razões, o zoneamento ecológico-econômico é importante em ações de preservação e desenvolvimento de âmbito nacional e regional, tais como: os Planos de Ação

para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas, existentes na Amazônia Legal e no Cerrado; as Políticas de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de Defesa (PND); o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC); o Programa Territórios da Cidadania; o Programa de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Terra Legal), entre outros.

É importante frisar que a formulação de regras jurídicas sobre zoneamento ecológico econômico, inserta em planos urbanísticos gerais ou especiais, apropriados ao controle da atividade econômica, faz com que não prevaleça apenas o interesse individual sobre o lucro, mas o coletivo.

O estabelecimento de limites para a atividade econômica decorre da necessidade de adequar o desenvolvimento de tais atividades à disponibilidade de recursos naturais. Medidas fiscais e extrafiscais, estabelecimento de sanções e proibições tem por finalidade corrigir distorções e fazer com que o capital da natureza seja considerado nos custos de produção e na atividade econômica em geral, favorecendo assim, o desenvolvimento sustentável.

3.1 EXPECTATIVAS DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO NO ESTADO DO PARANÁ

O zoneamento ecológico econômico, ou apenas zoneamento ambiental, conforme explanado no capítulo anterior é o instrumento técnico e político para planejamento e organização do território, que possibilita assegurar a qualidade ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

É considerado pelo Estatuto da Cidade como importante instrumento da política urbana para concretização do direito à cidade, e deve ser considerado efetivamente na execução da política urbana, vinculada ao objetivo de ordenar a cidade em proveito da dignidade da pessoa humana (FIORILLO, 2002, p.36).

O ZEE objetiva disciplinar de que forma será compatibilizado o desenvolvimento industrial e a própria habitação do homem, visando sempre uma vida com qualidade às presentes e futuras gerações, fazendo com que a cidade atual dê um passo rumo ao desejável modelo sustentável.

Uma vez constituído o ZEE, este contribuirá para que o estudo de impacto ambiental seja mais célere e seguro, considerando que os principais dados já teriam sido desenvolvidos em sede do ZEE, obtendo-se a licença ambiental com maior antecedência, tendo assim uma menor burocracia para se implantar os empreendimentos desejados, tendo como resultado final, um maior crescimento

econômico e também uma maior proteção do meio ambiente, que é o grande desafio da sustentabilidade (MILARÉ, 2013, p.731).

Os pressupostos legais para a execução do ZEE estão em diversos documentos normativos, dentre os quais a Lei Federal nº 6.938/1981 (Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação), o Decreto Federal (s/n) de 28 de dezembro de 2001 (Dispõe sobre a Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente, denominado de Consórcio ZEE-Brasil, e dá outras providências), o Decreto Federal nº 4.297/2002 (Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências), a Lei Estadual do Paraná nº 14.889/2005 (Institui entidade autárquica, vinculada à SEMA, denominada Instituto de Terras, Cartografia e Geociências - ITC, conforme especifica e adota outras providências), o Decreto Estadual nº 7.750/2010 (Dispõe sobre a Comissão Coordenadora do ZEE para a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE-PARANÁ, e dá outras providências) e a Lei Federal 12.651/2012 (Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências).

De acordo com o representante do Instituto Agrônomo do Paraná - IAPAR na comissão executora do ZEE no Estado do Paraná, João Henrique Caviglione, o zoneamento ecológico econômico ainda está em fase de execução, com a perspectiva de conclusão para o final do ano de 2014. A zona que abrange todo o litoral paranaense é a zona mais avançada em termos de zoneamento.

Dentre os objetivos do ZEE no Paraná, está subsidiar os processos de planejamento, norteados pelos princípios do desenvolvimento ambiental, social e econômico, visando à implementação de políticas públicas integradas, de planejamento regional e ordenamento territorial, servir de apoio técnico, científico e operacional para os gestores públicos, entidades privadas e comunidade, e ainda auxiliar na elaboração de planos, programas e projetos propondo alternativas para a tomada de decisão, segundo o enfoque da compatibilização das atividades socioeconômicas com o ambiente natural.

A expectativa do ZEE no Estado do Paraná é mapear o estado, no sentido de delimitar áreas com mais ou menos recursos naturais, com a possibilidade de maior desenvolvimento econômico, dentre outros.

A comissão coordenadora do ZEE no Paraná delimitou um fluxograma metodológico para a consecução do zoneamento ecológico-econômico dentro do Estado, dividindo-o em

geodiversidade, biodiversidade, socioeconomia e jurídico institucional. A geodiversidade abrange os campos da geologia, geomorfologia, pedologia, recursos hídricos, climatologia e eventos recorrentes. A biodiversidade engloba a fauna e a flora. A socioeconomia por sua vez analisará as condições sociais, econômicas, uso e cobrança da terra, infraestrutura, turismo, energia, resíduos sólidos e estrutura agrária. Por fim, o jurídico institucional cuidará da potencia institucional, legislação, unidades de conservação e patrimônio cultural (Instituto de Terras, Cartografia e Geociências do Paraná – ITCG, 2014).

Todas essas divisões pretendem definir as fragilidades, potencialidades naturais, a vulnerabilidade e potencialidade social, bem como a diversidade de espaços territoriais, a fim de delimitar as zonas ecológico econômicas no estado do Paraná.

No ZEE no Paraná, que já está em construção, foram definidas duas unidades para divisão do território, quais sejam unidades ambientais naturais (UANs) e unidades socioeconômicas (USEs).

Nas UANs foram identificadas por meio da integração das variáveis do componente da geodiversidade, tendo como base as informações provenientes da geologia, geomorfologia e pedologia, ou seja, definidas como um produto da relação entre o substrato rochoso, o relevo e os solos, complementados com informações sobre o clima e a cobertura vegetal natural.

Já as USEs foram definidas a partir da conjunção das variáveis socioeconômicas, tendo como base as informações provenientes das estatísticas oficiais disponibilizadas pelo governo federal nas áreas social (educação, saúde, renda, demografia e uso da terra), de infraestrutura e serviços de utilidade pública e econômica, abrangendo tanto o meio urbano quanto o rural.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento sustentável vem sendo discutido há anos, e ainda não há consenso quando se trata de seu conceito. Doutrina e legislação abarcam a ideia central de que sustentável é o desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades, englobando as vertentes ambiental, social e econômica.

Dentre os mecanismos que a lei apresenta para o alcance deste desenvolvimento, está o zoneamento ecológico econômico, como importante instrumento de organização do

território a ser implementado pelo Poder Público nas esferas municipal, estadual, distrital e federal.

O zoneamento ecológico econômico como importante instrumento de uso e ocupação do solo nos termos da Lei 6.936/81, deverá obrigatoriamente ser seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, considerando que estabelece padrões de proteção ambiental destinados ao desenvolvimento sustentável.

É um processo de alcance de modelo de sociedade para exploração dos recursos naturais e preservação ambiental, e neste processo o Estado do Paraná vem estudando de maneira interdisciplinar a fim de elaborar o zoneamento no Estado todo.

Há uma controvérsia existente com relação à obrigatoriedade deste instrumento, o que coloca em questão sua eficácia. Porém, independente de ser obrigatório ou não, é um importante instrumento para o desenvolvimento sustentável no âmbito dos negócios jurídicos.

O próximo desafio, a partir da conclusão do ZEE nos Estados, é sua efetiva implementação, na medida que vai interferir na esfera dos direitos de propriedade, nos direitos econômicos e na iniciativa privada, no âmbito das pessoas físicas e jurídicas.

Nesse momento da pesquisa se apresenta como instrumento importante que poderá interferir na propriedade privada e no poder público na implementação de planos e obras, para a concretização do desenvolvimento sustentável nos negócios jurídicos.

O ZEE hoje ainda é um desafio para os Estados, e a demora em sua finalização pode ser prejudicial, tornando-o mais um instrumento ineficaz e esquecido de aplicação jurídica, assim como ocorreu com alguns dos dispositivos do Código Florestal de 1965.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. “O Zoneamento ecológico-econômico e a multiplicidade de ordens socioambientais na Amazônia”. Novos cadernos Naea. V.3, N.2 – P 005-015. DEZ.2000.

AMARAL, Francisco. Direito civil: introdução. 6 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2013

BENJAMIN. A. H. V. e MILARÉ, Edis. Zoneamento ecológico-econômico e licenciamento ambiental. Revista de Direito Ambiental. São Paulo. 29. 2006.

BRASIL. Lei 6938, de 31 de Agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29/07/2014.

_____. Decreto nº 4.297, de 10 de Julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm. Acesso em: 29/07/2014.

CAVIGLIONE, João Henrique. Membro da Comissão executora e coordenadora do ZEE no Estado do Paraná, representando o Instituto Agrônomo do Paraná – IAPAR. Entrevista proferida em 29/07/2014, nas imediações do IAPAR/Londrina.

DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. São Paulo. Editora Saraiva, 2008.

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2006

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial. São Paulo: Editora RT, 2002.

_____. Curso de direito ambiental. São Paulo: Saraiva, 2013

IAPAR - Oficinas institucionais do Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Paraná. Apresentação dos resultados preliminares. Maio/Junho de 2014. Instituto de Terras, Cartografia e geociências do Paraná. Disponível em: <<http://www.itcg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=131>>. Acesso em: 29/07/2014.

LIMA, André. Questões Jurídicas e Institucionais do Zoneamento Ecológico Econômico. ZEE zoneamento ecológico-econômico : base para o desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo : seminário 12 a 14 de dezembro de 2011 [recurso eletrônico] / Organização equipe técnica CPLA/SMA: Abílio Gonçalves Junior... [et al.] ; palestrantes e mediadores Claudio Antonio Gonçalves Egler ... [et al.]. - - São Paulo : SMA, 2012. 224 p. : il. color. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br>>. Artigos baseados nas palestras e debates do Seminário “Zoneamento Ecológico-Econômico: base para o desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo”, realizado na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, São Paulo 12-14 dez. 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente – a gestão ambiental em foco. 8ª ed. São Paulo: RT, 2013.

MILLIKAN, B. Zoneamento no Brasil: conceitos, debates e desafios. In: Zoneamento sócio-econômico-ecológico no Estado de Rondônia: Análise de um Instrumento de Ordenamento Territorial na Fronteira Amazônica. Berkeley (EUA): Depto de Geografia da Universidade da Califórnia, 1998.

RELATÓRIO BRUNDTLAND, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU. Disponível em: www.un.org. Acesso em: 28/07/2014.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Elementos do direito ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

SILVA, José Afonso. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 2009

SIRVINKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2008

VEIGA, José Eli da. Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor. São Paulo: Editora SENAC, 2010.

_____. “Desenvolvimento sustentável: o desafio do Século XXI”. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito civil: parte geral. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2008