

O Desenvolvimento Regional Sustentável e o Zoneamento Ambiental

Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Curso de Legislação Ambiental - Módulo III - 09 de junho de 2016

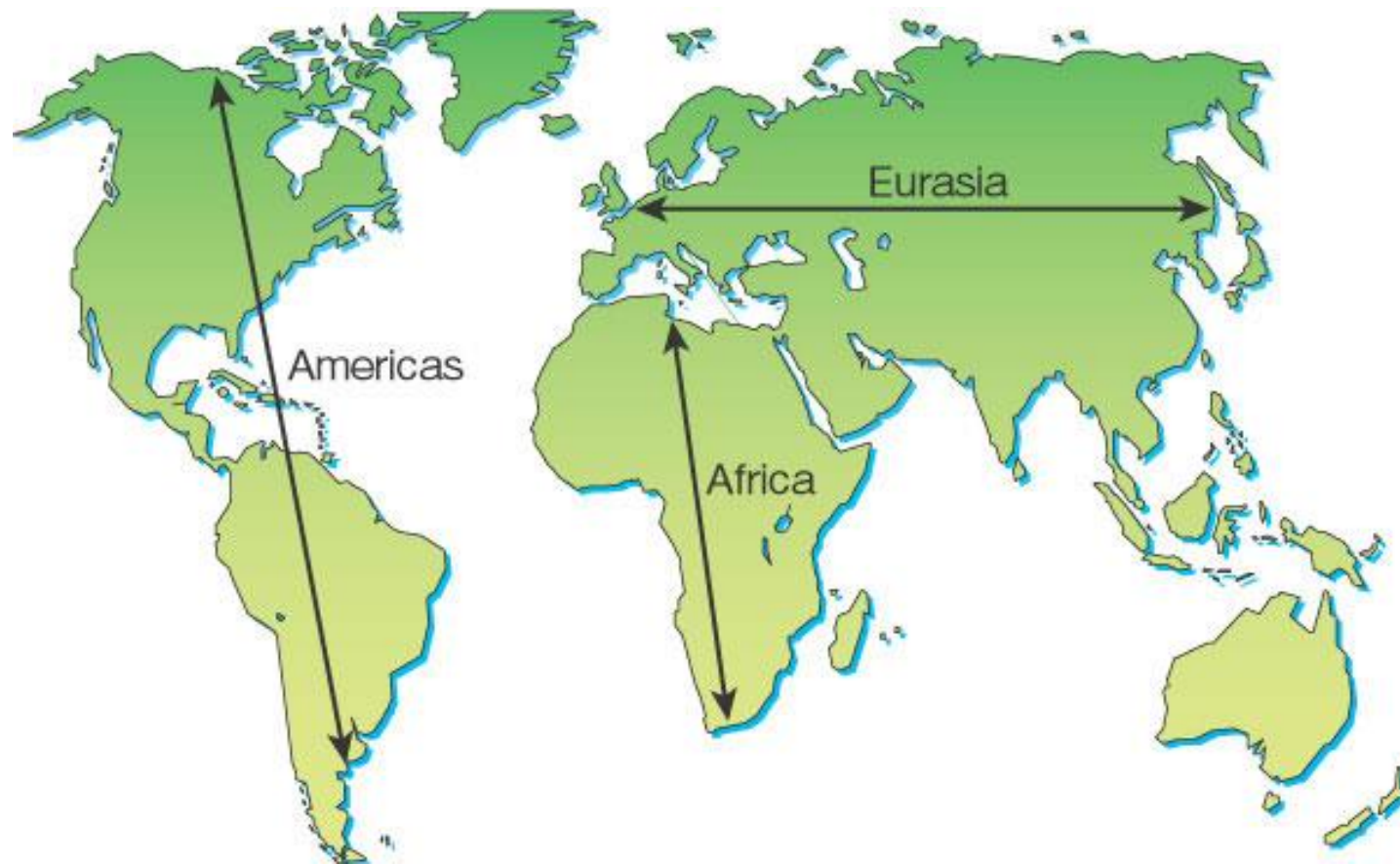
Desenvolvimento

- ▶ Originalmente, um conceito economicista. É uma visão influente até hoje:
 - ▶ “Crescimento sustentado da renda [...] por habitante implicando a melhoria do padrão de vida da população de um determinado estado nacional, que resulta da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção [...] e] que implica mudanças nos três níveis ou instâncias de uma sociedade: estrutural, institucional ou cultural” (Bresser-Pereira).
- ▶ Conceito ampliado:
 - ▶ “Ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser ou fazer na vida. São quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos materiais que permitam uma vida digna e participar da vida da comunidade” (Eli da Veiga, ecoando Amartya Sen).

Desenvolvimento Regional

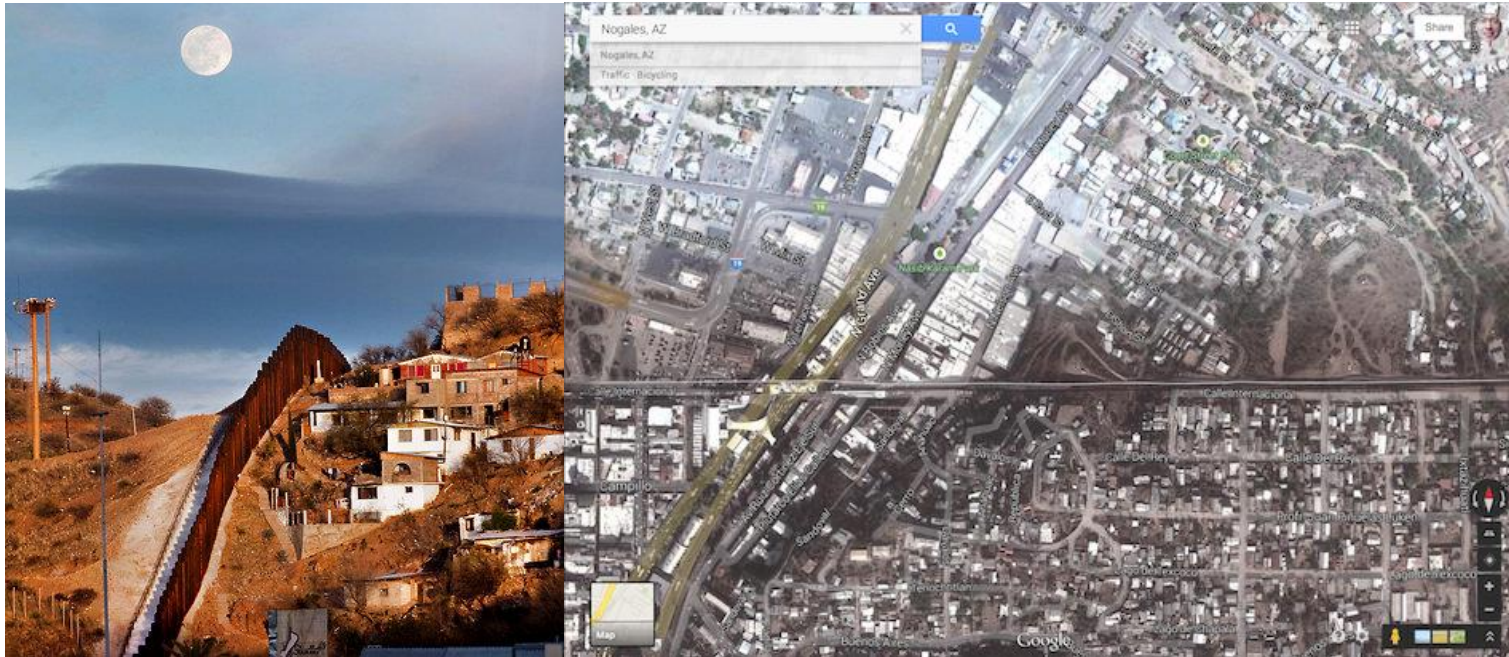
- ▶ Com o tempo, cresceu no pensamento econômico e na experiência governamental internacional a percepção do elo entre desenvolvimento e espacialidade, por fatores como vantagens comparativas locais, com auto reforço acumulativo (de ângulos diferentes, Jared Diamond, Jeffrey Sachs, Paul Krugman, criticamente Milton Santos, etc.) ...
- ▶ ... Contrabalançada, por outro lado, pela relativização do determinismo geoeconômico (trabalhos de Douglas North, Robert Putnam, Niall Ferguson, Daron Acemoglu e James Robinson sobre instituições e capital social).

Desenvolvimento Regional



Tese de Jared Diamond, extremo do determinismo geoeconômico contemporâneo: clima e extensão das latitudes explicam difusão tecnológica e propensão a doenças nos países. É o antigo tema das “vocações naturais”.

Desenvolvimento Regional



Fronteira entre as cidades de Nogales, Estados Unidos, e Nogales, México: mesma geografia física, genes e cultura. Hipótese de Robinson e Acemoglu: instituições políticas e econômicas “inclusivas” X “extrativas”.

Desenvolvimento Regional

- ▶ No **Brasil**, houve fases do desenvolvimento regional:
 - ▶ Era Vargas: Ocupação e integração do território com intervenção estatal direta.
 - ▶ Pós-segunda Guerra e Constituição de 1946: início do empenho governamental para a redução das desigualdades socioeconômicas entre as regiões - “regiões-problema” (Amazônia, São Francisco, Polígono das Secas).
 - ▶ Anos 60 e 70: lógica dos “Pólos do Crescimento”, com repercussões macroeconômicas. Planos Nacionais de Desenvolvimento, com investimento público e projetos estrangeiros em infraestrutura.
 - ▶ “Emergência macroeconômica” das décadas de 80 e 90: estabilização monetária, reduzindo a ênfase no planejamento regional.
 - ▶ “Novo Desenvolvimentismo”: fortalecimento do Estado, políticas econômicas integradas de incentivo ao mercado e sistema de proteção social.

Desenvolvimento Regional

▶ Reflexos na Constituição Federal:

- ▶ Art. 3º, III: reduzir as desigualdades regionais é objetivo fundamental da República...
- ▶ Art. 170, VII: ... e princípio da ordem econômica e financeira.
- ▶ Capítulo VII: DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SEÇÃO IV - DAS REGIÕES:

O art. 43 estabelece que, para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. Determina que Lei complementar disporá sobre condições de integração de regiões em desenvolvimento e organismos que executarão planos regionais de desenvolvimento econômico e social, com incentivos regionais creditícios e tributários.
- ▶ Art. 159, I, c: União entregará parcela do IR e do IPI para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
- ▶ Competência exclusiva da União: Art. 21, IX, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- ▶ Art. 165: Plano orçamentário plurianual regionalizado.

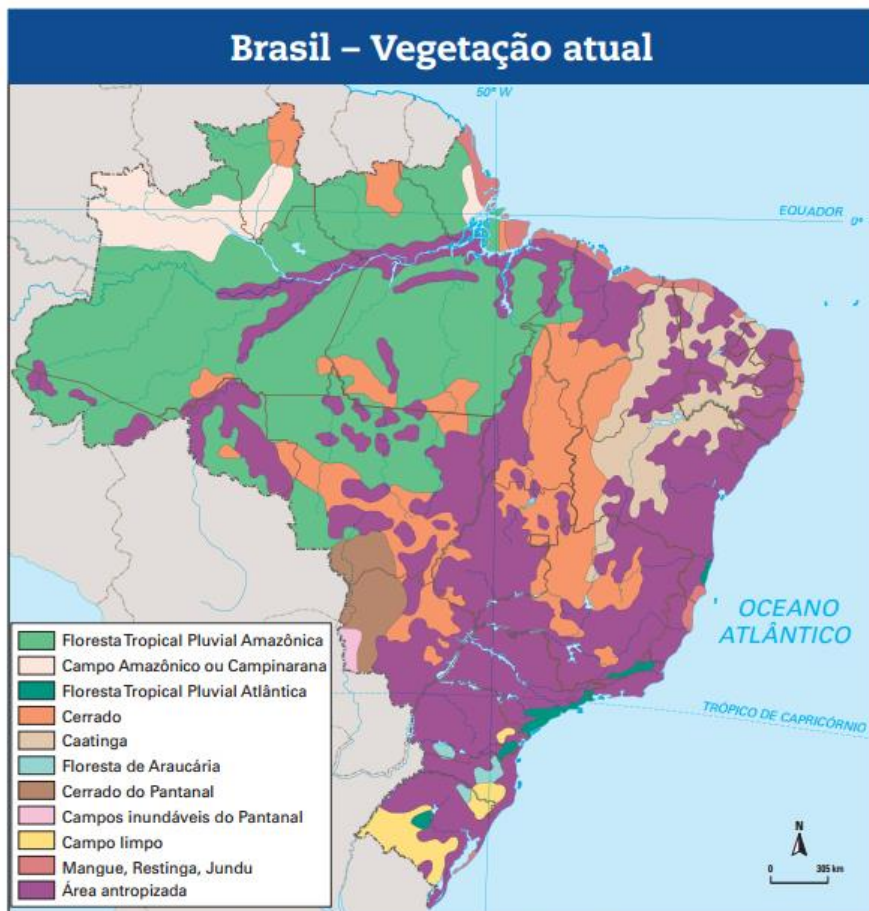
Desenvolvimento Regional

- ▶ Leis federais que regulamentam esses dispositivos constitucionais:
 - ▶ Lei n° 7.827/89 e n° 10.177/2001 (CF art. 159, I, c): regulamentam os Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Centro-Oeste (FCO) e Nordeste (FNE). Financiamento a juros subsidiados para ampliar a capacidade produtiva de empresas e cooperativas, preferencialmente de pequeno porte e de uso intensivo de matérias-primas locais.
 - ▶ LC n° 124 e n° 125 de 2007 e n° 129 de 2009 (CF art. 43): instituem as Superintendências de Desenvolvimento do Norte (Sudam), do Nordeste (Sudene) e do Centro-Oeste (Sudeco), responsáveis por executar os planos regionais de desenvolvimento, usando recursos dos respectivos Fundos de Desenvolvimento FDA, FDNE e FDCO para investimentos em infraestrutura, serviços públicos e grandes empreendimentos produtivos, priorizados anualmente em seus conselhos deliberativos.

Desenvolvimento Regional

- ▶ Leis federais que regulamentam esses dispositivos constitucionais:
 - ▶ LC n° 94/98 (CF art. 159, I, c): Cria a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e entorno (Ride-DF); seguiram-se a de Petrolina-Juazeiro e a de Grande Teresina. Rides são arranjos institucionais entre municípios de diferentes unidades da federação. Podem, por convênio, unificar procedimentos de serviços públicos, tarifas, fretes e seguros, além de conceder incentivos fiscais e financiar infraestrutura básica com recursos dos três níveis da federação ou de linhas de crédito.
 - ▶ Decreto n° 6.047 de 2007: institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, objetivando “ a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento”. Instrumentos ainda fiscais e creditícios, para “sub-regiões”.
 - ▶ Outros instrumentos de incentivos fiscais: Zona Franca de Manaus, Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) e Áreas de Livre Comércio (ALC).

Desenvolvimento Regional... Sustentável?

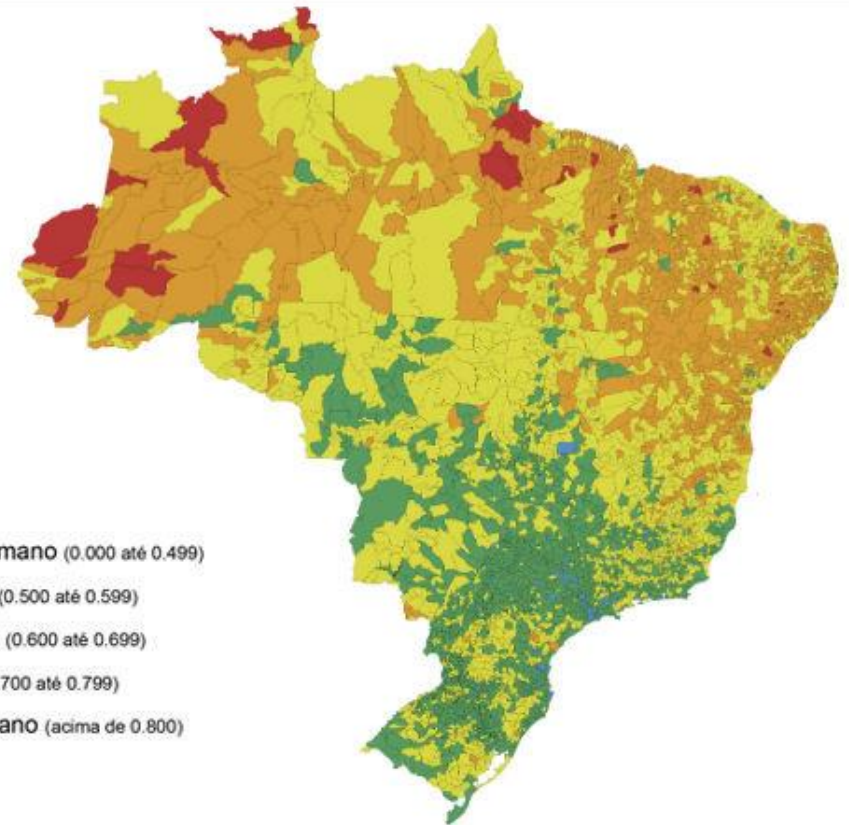


Fonte: CALDINI, Vera; ÍSOLA, Leda. Atlas geográfico Saraiva. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 40.

IDHM 2010

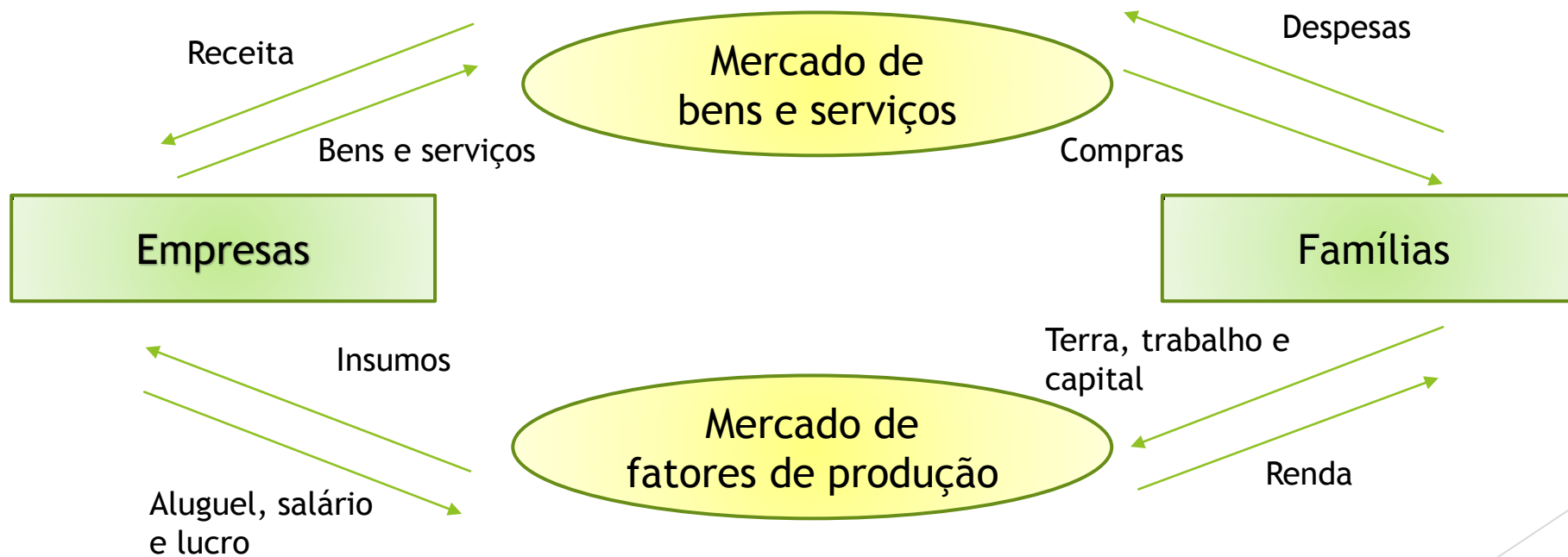
IDHM

- muito baixo desenvolvimento humano (0.000 até 0.499)
- baixo desenvolvimento humano (0.500 até 0.599)
- médio desenvolvimento humano (0.600 até 0.699)
- alto desenvolvimento humano (0.700 até 0.799)
- muito alto desenvolvimento humano (acima de 0.800)



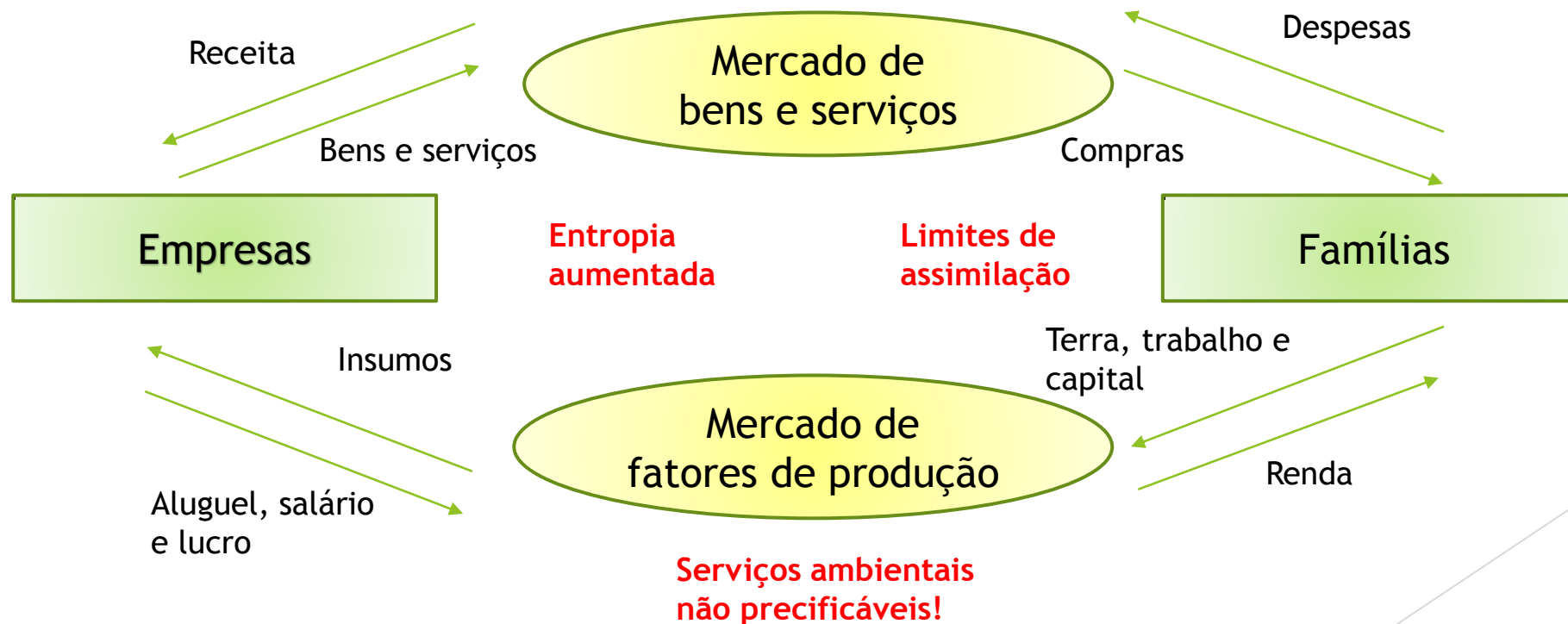
Desenvolvimento Regional... Sustentável?

- ▶ O modelo econômico tradicional e a crítica da economia ecológica.



Desenvolvimento Regional... Sustentável?

- ▶ O modelo econômico tradicional e a crítica da economia ecológica.



Desenvolvimento Regional... Sustentável?

► Economia do meio ambiente:
três escolas de pensamento

Economia neoclássica: visão otimista. Preços relativos e realocação de investimentos levam à inovação e à ecoeficiência indefinidamente (Simon, Solow...).

Economia ecológica cética: ecodesenvolvimento ou *steady state*, com “desmaterialização” da economia (Herman Daly)

Economia ecológica pessimista: Capital natural não é intercambiável. Entropia crescente e “economia do astronauta” X ilusão da “economia do cowboy” (Kenneth Boulding e Georgescu-Roegen).
Decrescimento ou morte!

Desenvolvimento Regional Sustentável

- ▶ O Direito Ambiental pátrio escolheu o caminho do meio, ao internalizar o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, superando a fase “riqueza suja é melhor que pobreza limpa” dos anos 70:
 - ▶ Primeira conceituação internacional: “Relatório Brundtland”, ou “Nosso Futuro Comum”, da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento: “é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.
 - ▶ No Direito Ambiental pátrio, previsão implícita na CF art. 225, combinado com o art. 170, VI. Já presente na Política Nacional do Meio Ambiente, “compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.
 - ▶ Intimamente relacionado ao **Princípio da Função Socioambiental da Propriedade.**

Desenvolvimento Regional Sustentável

- ▶ O Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba (Decreto 8.447/2015):
 - ▶ Abrange municípios dos estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia.
 - ▶ Finalidade: “promover e coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico **sustentável** [?] fundado nas atividades agrícolas e pecuárias”.
 - ▶ Diretrizes: desenvolvimento tecnológico e da infraestrutura logística relativa às atividades agrícolas e pecuárias e a ampliação da classe média no setor rural.
 - ▶ Comitê Gestor Paritário entre seis ministérios - Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Integração Nacional; Ciência Tecnologia e Inovação; Educação - e entidades empresariais, sindicais e de pesquisa.
 - ▶ Área de 73 Mha, responsável por 9,4% da safra de grãos 2014/15 (milho, soja, arroz): uniformidade e preços baixos atraem mecanização e monocultura.
 - ▶ Unidades de Conservação em 30 das suas 31 microrregiões.

O Zoneamento Ambiental

► Zoneamento Ambiental
(é gênero, para José Afonso da Silva, Celso Fiorillo e Luis Paulo Sirvinskas).

Lei 6.803/1980 - Zoneamento Industrial

Lei 6.938/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente
Decreto de 28 de dezembro de 2001 - Consórcio ZEE-Brasil

Decreto 4.297/2002 - Zoneamento Ecológico-Econômico
Decreto 7.378/2010 - MacroZEE da Amazônia Legal

Lei 7.661/1988 - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, regulamentado pelo Decreto 5.300/2004
Lei 10.257/2001 - Estatuto das Cidades

O Zoneamento Ambiental

▶ Zoneamento Industrial

- uso estritamente industrial (*)
- uso predominantemente industrial
- uso diversificado
- de reserva ambiental

- Não saturadas
- Em vias de saturação
- Saturadas

- ▶ (*) Em caso de ZEIS petroquímica ou nuclear: a responsabilidade é exclusiva da União, ouvidos Estados e Municípios.

O Zoneamento Ambiental

- ▶ Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), regulado pelo decreto 4.297 de 2002:

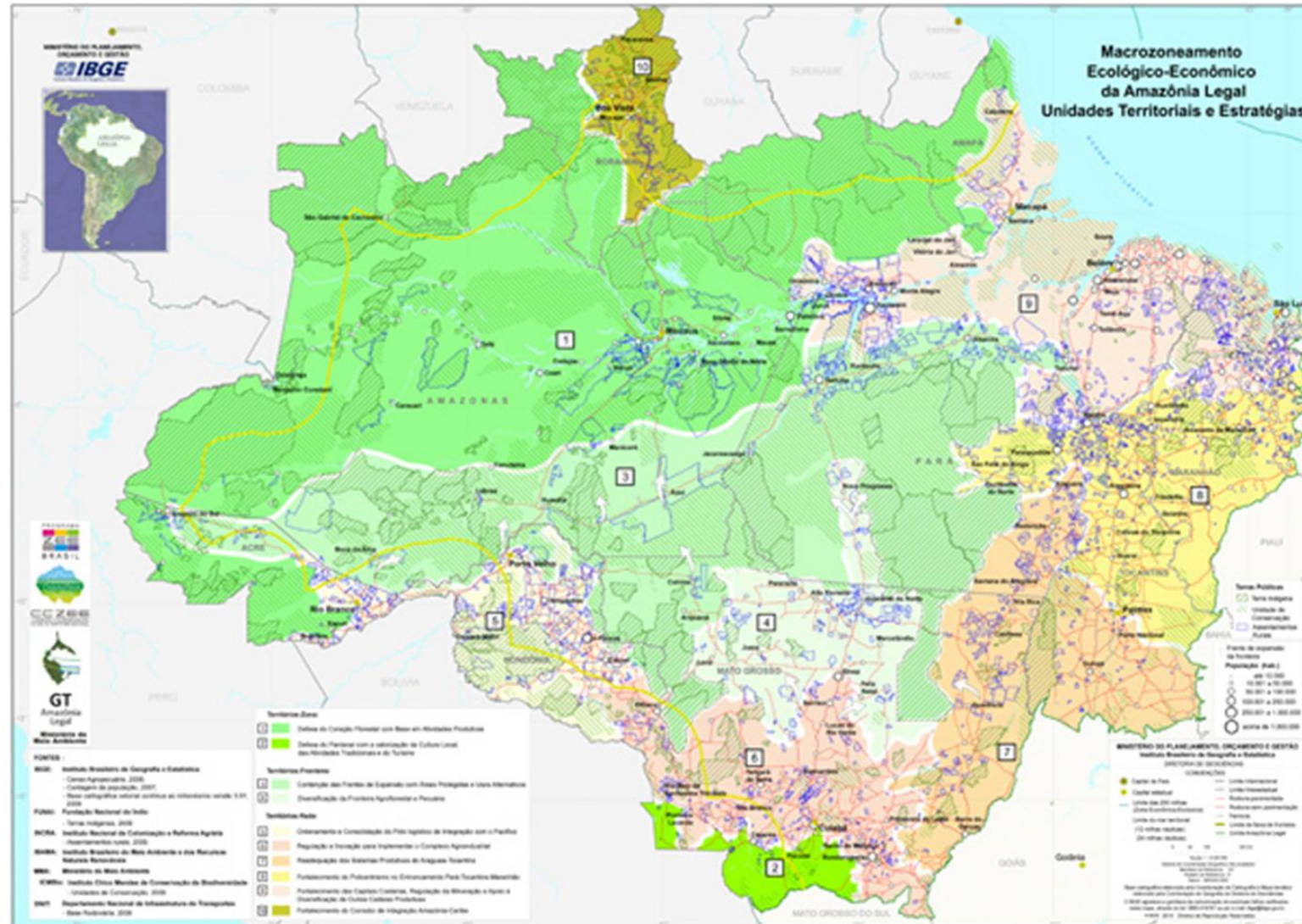
*Art. 2º-O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o **desenvolvimento sustentável** e a melhoria das condições de vida da população.*

- ▶ O ZEE obedecerá aos princípios da **função sócio-ambiental da propriedade**, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração (art. 5º).
- ▶ Pode determinar inclusive realocação de empreendimentos, vedação a licença de operação e ao acesso a crédito (art. 3º e 20º).

O Zoneamento Ambiental

- ▶ Implementado pela Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, com as atribuições de:
 - ▶ planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos trabalhos de ZEE
 - ▶ articular com os estados e aprovar ZEEs das UFs:
 - ▶ referendados pela comissão estadual do ZEE
 - ▶ aprovados pelas assembleias legislativas estaduais
 - ▶ compatibilização com o ZEE estadual, nas hipóteses dos ZEE regionais e locais.
- ▶ A nova Lei Florestal (Lei nº 12.651/2012) estabelece um prazo de cinco anos para que todos os estados elaborem e aprovem seus ZEE (art. 13, §2º).

O Zoneamento Ambiental



Desafios

- ▶ O meio ambiente é objeto de “proteção” ou “preservação”. A reação à “riqueza suja” dos “Polos de Desenvolvimento” marcou a Política Ambiental brasileira com instrumentos de comando-e-controle, em detrimento dos instrumentos econômicos e de comunicação (ver, p.e.x, Lustosa, Canepa, Young, 2010). O ambiente conservado é pouco visto como ativo!
- ▶ Por seu lado, os dispositivos constitucionais sobre desenvolvimento regional e as leis que os regulamentam concentram-se nos aspectos econômicos e sociais, nessa ordem, do desenvolvimento.
- ▶ Os instrumentos fiscais e creditícios mostraram-se insuficientes até para promover o desenvolvimento socioeconômico, com recursos ociosos e efeito perceptível apenas nos municípios mais dinâmicos - desigualdade intra-regional - mesmo depois da PNDR (v. Macedo e Coelho, 2015).

Desafios

- ▶ Fragmentação total entre os instrumentos de gestão territorial ou com rebatimentos territoriais (v. Peres e Chiquito, 2012): descoordenação pública e insegurança privada. Ainda longe das “instituições inclusivas”!
- ▶ O instrumento ZEE ainda é incipiente: comina deveres, mas é incerta a necessidade de aprovação por lei ou simples decreto; não é exigido em lei para nada. Baixo interesse do Legislativo federal (apenas 50 demandas no SISCONLE, dentre dezenas de milhares).
- ▶ Zoneamentos estaduais: de 53 iniciativas estaduais, 19 normatizadas (em regra, por decretos), e apenas 09 com validação federal (até jun/2017)!

Desafios

- ▶ Na prática, o EIA exigido pelo Licenciamento Ambiental de um grande empreendimento será o primeiro “instrumento de gestão territorial” que muitas microrregiões terão - tarde demais! (v. estudos do FGVCes).
- ▶ Retomar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.
- ▶ Fortalecimento de instrumentos econômicos e de comunicação na Política Ambiental, com contabilidade ambiental e indicadores abrangentes de desenvolvimento sustentável (v., p.ex., Building sustainability through greater happiness, de Bartolini, 2014).
- ▶ Fortalecer políticas regionais de adaptação às mudanças climáticas: alta dependência de agricultura familiar, sensibilidade ao clima e interrelação comida-energia-água.

Perspectivas

- Modificação na Lei nº 10.177/2001 pela Lei nº 12.793/2013, para dar condições diferenciadas a projetos sustentáveis ou de recuperação ambiental. No exercício 2017:

ATIVIDADES INCENTIVADAS		1º Semestre				Região Centro-Oeste		Regiões Norte e Nordeste	
		Região Centro-Oeste		Regiões Norte e Nordeste		Integrais	Com Bônus	Integrais	Com Bônus
		Integrais	Com Bônus	Integrais	Com Bônus				
Operações florestais destinadas ao financiamento de projetos de conservação e proteção do meio ambiente, recuperação de áreas degradadas ou alteradas, recuperação de vegetação nativa e desenvolvimento de atividades sustentáveis	Micro, Pequeno, Pequeno-Médio	9,50	8,08	8,53	7,25	-	-	-	-
	Médio	9,50	8,08	8,53	7,25	-	-	-	-
	Grande	9,50	8,08	8,53	7,25	-	-	-	-

Perspectivas

- ▶ Ainda com pouco efeito prático:

Setores e Programas	Valores em R\$ Mil				
	Contratações ⁽¹⁾		Valor	%	Valor das Propostas em Carteira ⁽³⁾
Nº de Operações	Quant. Benef. ⁽²⁾				
RURAL	236.015	705.522	2.638.896	52,8	508.362
FNE Rural - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste	3.932	10.114	1.363.228	27,3	241.631
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF - Grupo A)	1.902	5.694	42.459	0,9	5.961
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF – Grupo B)	215.406	646.129	836.035	16,7	23.129
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF - Demais Grupos)	14.605	43.178	286.222	5,7	22.887
FNE Aquipesca - Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca	24	50	14.236	0,3	9.783
FNE Verde - Programa de Financiamento à Sustentabilidade Ambiental	28	82	18.476	0,4	181.198
FNE Irrigação - Programa de Financiamento à Agricultura Irrigada	118	275	78.240	1,6	23.773
AGROINDUSTRIAL	1.445	4.242	57.212	1,1	206
FNE Agrin - Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste	19	13	28.121	0,6	206
FNE MPE - Programa de Financiamento das Micro e Pequenas Empresas	47	97	6.195	0,1	-
FNE Rural - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste	2	2	17.238	0,3	-
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF – Grupo B)	1.350	4.050	5.221	0,1	-
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF - Demais Grupos)	27	80	437	-	-

Perspectivas e desafios

- ▶ Possibilidade de uso do FNE para financiar geração distribuída de energia renovável:



- ▶ Projetos de Lei para o repasse obrigatório dos recursos dos fundos constitucionais para Cooperativas financeiras (PL 532/2015 e apensados).

Perspectivas

- ▶ Projetos de Lei sobre Licenciamento – PL nº 261/2011, PL nº 4996/2013, PL nº 3.729/04 - que incorporam a Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento da PNMA, o que simplificaria os programas de Governo e, quiçá, o licenciamento;
- ▶ Estudos relevantes para políticas de DRS concluídos ou em andamento:
 - ▶ “Clima em Transe”: Sub-rede de DRS da RedeClima (UNB).
 - ▶ “Planejamento do Desenvolvimento Microrregional Sustentável pelas Universidades” (CEDES).
 - ▶ Food-Energy-Water Nexus, parceria entre UNB e Consórcio BRIDGE (Cambridge e outras quatro Universidades internacionais).

Obrigado!

Henrique Leite

Consultor Legislativo - Câmara dos Deputados
Área XI – Meio Ambiente e Direito Ambiental,
Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional
Câmara dos Deputados - Anexo III - Gabinete T-52A
Tel: (61) 3216-5212
E-mail: henrique.leite@camara.leg.br