

**INTERVENÇÕES DOS ATORES EM UM CASO DE
LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DE AIA CONDUZIDO PELO
CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE BELO
HORIZONTE (MG)¹**

Paulo André Barros Mendes & Nelba Azevedo Penna

Universidade de Brasília - Campus Universitário Darcy Ribeiro - ICC Norte - Subsolo -
Módulo 23 - CEP 70.910-900 - Brasília (DF)
E-mail: pamendes@gmail.com; nelba@unb.br

Eviado em 31 de agosto, aceito em 22 de dezembro de 2008.

RESUMO - O presente artigo examina o processo de licenciamento ambiental e de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) de uma instituição de ensino situada em Belo Horizonte (MG). O processo foi conduzido pelo Conselho de Meio Ambiente local, com o apoio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. A investigação concentra-se na discussão e definição, pelo Conselho, das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos. As intervenções dos variados atores em relação a essas medidas foram identificadas e analisadas.

Palavras Chave – licenciamento ambiental, avaliação de impactos ambientais, política ambiental, Conselho de Meio Ambiente.

ABSTRACT - This is a case study of an educational institution environmental licensing and Environmental Impact Assessment (EIA) occurred in Belo Horizonte (MG). The process was lead by the Environmental Commission and got City Department of Environmental Affairs support. The inquiry concentrates in the quarrel and definition, by the Environmental Commission, of impact mitigation and compensation measures. The interventions of the various actors on these measures have been identified and analyzed.

Keywords – environmental licensing, environmental impacts assessment, environmental policies, environmental commission.

INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 70 ganha força no Brasil um novo modelo de administração ambiental. Esse modelo tem um caráter integrador, procurando reunir atividades desenvolvidas anteriormente de forma isolada. Ele também é marcado, de um lado, pela descentralização decisória, e de outro, pela adoção de mecanismos inovadores de participação e representação da Sociedade (Cohen e Arato, 1992; Sousa, 2004; Cunha e Coelho, 2005).

É nesse contexto de descentralização que vários Estados assumem a responsabilidade pela administração ambiental do seu território, estabelecendo, via de regra, tais mecanismos de participação e representação. Em seguida o processo de descentralização chega aos Municípios, condicionado à criação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

Esses Conselhos, que devem ter força deliberativa e normativa, são estruturas *sui generis*. Encontram-se abrigados na estrutura do Estado, mas apresentam um caráter tripartite, reunindo representantes do próprio Estado com representantes do Mercado e da Sociedade Civil. Suas reuniões são abertas aos interessados, que podem acompanhar os debates e o processo decisório. Dessa forma, nos Conselhos a Sociedade, como um todo, tem a oportunidade de se fazer representar e de, sempre que desejado, participar diretamente do processo decisório.

O Brasil tem sido apontado, em decorrência da descentralização e do

processo de representação e participação, como um país que obteve grandes avanços em relação à política ambiental (Dourojeanni, 2002).

O licenciamento ambiental e a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA)

O licenciamento ambiental tornou-se, no Brasil, o principal instrumento da política ambiental. Ele é definido pela Resolução nº 237 do CONAMA como o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando-se as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis, bem como os avanços científicos e tecnológicos (Brasil, 1997).

No decorrer do licenciamento ambiental de um empreendimento, ainda de acordo com a Resolução nº 237, são emitidas as seguintes licenças ambientais:

- a licença prévia (LP) é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, e aprova sua localização e concepção, atesta a sua viabilidade ambiental e estabelece os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- a licença de instalação (LI) autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, aí incluídas as medidas de controle ambiental e demais condicionantes; e
- a licença de operação (LO) autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das

licenças anteriores, e contém as medidas de controle ambiental e condicionantes para a operação.

Cada uma dessas três licenças é válida por um determinado período, estabelecido no momento de sua concessão e variável em função de aspectos legais e da natureza do empreendimento. A validade de uma licença ambiental também depende do atendimento às condicionantes discriminadas na licença, dentro dos prazos estabelecidos e em conformidade com as determinações do órgão que concedeu a licença e com os projetos apresentados e aprovados.

A atribuição de conceder as licenças ambientais pode ser do próprio órgão técnico ambiental ou do Conselho de Meio Ambiente. A segunda alternativa é considerada mais avançada (Dourojeanni, 2002).

No Brasil o licenciamento ambiental está acoplado² à AIA – outro dos instrumentos previstos pela Lei Federal nº 6.938, de 1981 – sempre que o empreendimento for capaz de provocar significativos impactos ambientais (Brasil, 1981). A AIA é um dos instrumentos de gestão ambiental mais difundidos no mundo, e pode ser entendida – apesar da exigência de conteúdos comuns – como uma designação genérica para diferentes metodologias e procedimentos de avaliação de impactos. As peças mais conhecidas da AIA são o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA), este último uma espécie de síntese do EIA, redigida de forma mais simples.

A AIA trabalha com o conceito de medida mitigadora, que corresponde a

² Pelo Decreto Federal nº 88.351, de 1983, substituído posteriormente pelo Decreto Federal nº 99.274, de 1990 (Brasil, 1983; Brasil, 1990).

ações preventivas ou corretivas de impactos, de ordem técnica, política ou econômica. Outro conceito adotado pela AIA é o de medida compensatória, aplicada para contrabalançar impactos ambientais que não podem ser revertidos (Gallardo, 2004). As medidas mitigadoras e compensatórias de impactos devem figurar entre as condicionantes das licenças ambientais.

O CASO DO CENTRO DE ENSINO SUPERIOR PROMOVE LTDA

Em 1985, de forma pioneira, foi criado em Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, o Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM). Em 1997 editou-se a Lei Municipal n.º 7.277 (Belo Horizonte, 1997), que regulamentava o licenciamento ambiental naquele município – a ser conduzido pelo COMAM, que concederia as licenças ambientais – e definia um amplo rol de atividades sujeitas a esse instrumento. Entre elas estava a construção de edificações comerciais com área superior a 6.000m².

O Conselho ganhou responsabilidades e angariou prestígio, chegando a ser definido como a “espinha dorsal” da Política Municipal de Meio Ambiente de Belo Horizonte (Freitas & Aragão, 2000).

No decorrer do ano de 1999 a construtora Canopus, destacada empresa do setor imobiliário no Estado de Minas Gerais, articulou-se com um grupo empresarial do setor de ensino – o grupo Promove – e com o proprietário de uma peculiar gleba com aproximadamente 50.000m², situada entre os bairros Buritis e Estoril, na região Oeste da cidade. O objetivo era construir e operar nessa gleba, a partir do início do ano 2000, uma instituição de ensino superior, o Centro de Ensino Superior Promove LTDA. A infra-estrutura do Centro de

Ensino contaria com 10.000m² de área construída e 700 vagas de estacionamento, e seria capaz de atender até 2.500 alunos por turno³. Tendo em vista o seu porte, o empreendimento deveria ser submetido a um processo de licenciamento ambiental.

A proposta do Centro de Ensino não foi bem recebida pelos moradores da região, articulados principalmente em torno de uma atuante associação de moradores. Por um lado, o bairro Buritis, na década de 90, passava por um acelerado processo de ocupação e verticalização, e seus principais acessos viários estavam sendo estrangulados. Por outro, a gleba para a qual estava proposta a faculdade tinha características bem diversas das centenas de lotes vagos ali existentes: tratava-se de uma das últimas áreas verdes do bairro. Essa gleba – um antigo sítio de recreio – conservava tanto amostras da vegetação original quanto uma notável vegetação introduzida pelos proprietários, que ao longo de anos procuraram constituir um rico pomar.

Dessa forma, o processo de licenciamento do Centro de Ensino refletiu as preocupações com o trânsito regional e com a preservação do valor ambiental e cultural da área.

O processo de licenciamento ambiental e AIA do Centro de Ensino

Em dezembro de 1999 foi aberto na Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA)⁴ o processo de licenciamento ambiental e AIA do Centro de Ensino Superior Promove LTDA. O **Quadro 1** apresenta os principais fatos desse processo.

³ O Centro Universitário UNA substituiu depois o grupo Promove no negócio.

⁴ Hoje denominada Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente

Quadro 1. Principais fatos do processo de licenciamento do Centro de Ensino

Data	Fato
1º de dezembro de 1999	Empreendedor protocola o EIA na SMMA
21 de dezembro de 2000	Realizada audiência pública
19 de janeiro de 2000	A concessão da LP é debatida pela COMAM. Processo é retirado de pauta por pedido de vista de conselheiro
9 de fevereiro de 2000	COMAM nega a LP ao empreendimento, a partir de solicitação de associações de moradores da região
5 de abril de 2000	Empreendedor solicita abertura de novo processo de licenciamento e encaminha à SMMA complementação do EIA
30 de março de 2000	Realizada nova audiência pública
12 de abril de 2000	COMAM discute novamente o pedido de LP; matéria é retirada de pauta por pedido de vista de dois conselheiros
10 de maio de 2000	LP é concedida pelo COMAM, acompanhada de 16 condicionantes
18 de outubro de 2000	COMAM discute e concede a LI para o empreendimento, acompanhada de 29 condicionantes; o início das obras no local depende do atendimento a essas condicionantes
26 de dezembro de 2000	Após alterações nos projetos, parecer técnico da SMMA considera que a preservação da vegetação está atendendo às disposições do COMAM (condicionante nº. 2 da LI)
3 de dezembro de 2001	Empreendedor informa atendimento às condicionantes da LI e solicita autorização para início das obras
14 de dezembro de 2001	Vistoria da SMMA no local do empreendimento constata a proteção física de todas as árvores selecionadas para preservação e transplante; obras têm início
15 de dezembro de 2001	Empreendedor solicita LO para a parte já concluída do empreendimento
16 de dezembro de 2001	COMAM concede uma LO parcial para o empreendimento, válida por quatro anos
17 de dezembro de 2001	Relatório da SMMA aponta a queda de oito árvores no entorno do empreendimento e recomenda a supressão de mais 17 árvores, tendo em vista a sua fragilidade; situação é atribuída à alteração ambiental da área
18 de dezembro de 2001	É apontado o não atendimento a três condicionantes relacionadas com melhorias no sistema viário
19 de dezembro de 2001	Condicionantes relativas a melhorias no sistema viário permanecem sem atendimento
20 de dezembro de 2001	Empreendedor informa que todas as condicionantes relativas à LO estão atendidas

AS MEDIDAS DISCUTIDAS E DEFINIDAS

A fonte documental utilizada neste estudo foi o processo administrativo de licenciamento ambiental do empreendimento (Belo Horizonte, 1999; Belo Horizonte, 2000). O referido processo contempla a documentação relativa ao licenciamento e à AIA do empreendimento, destacando-se:

- o EIA e seu respectivo RIMA;
- os pareceres técnicos elaborados por vários órgãos, em especial a SMMA e a Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S.A. (BHTRANS);
- os relatórios de monitoramento ambiental;
- os ofícios e laudos encaminhados ao COMAM e à SMMA;
- as transcrições das audiências públicas realizadas; e
- as cópias das licenças ambientais emitidas pelo COMAM, acompanhadas das respectivas condicionantes.

Com base nessa documentação, foi possível identificar quais medidas mitigadoras e compensatórias foram discutidas e definidas pelo Conselho. Essas medidas devem estar relacionadas com os impactos ambientais previstos, eliminando-os, minorando-os ou compensando-os. São 19 medidas, apresentadas no **Quadro 2**.

OS ATORES E SUAS INTERVENÇÕES

Neste item serão identificadas e analisadas as intervenções dos variados atores em relação ao processo de discussão e definição das medidas mitigadoras e compensatórias. Foram considerados como atores os órgãos, entidades e em-

Quadro 2. Medidas mitigadoras e compensatórias identificadas.

Medida identificada	Natureza da medida	Objetivo
Definição das diretrizes relativas ao parcelamento do solo	Mitigadora	Evitar impactos relacionados com o alargamento e a implantação de vias; criar duas pequenas unidades de conservação
Verticalização das edificações	Mitigadora	Reduzir a área de projeção das edificações, contribuindo para a redução dos impactos sobre a vegetação
Intervenções no sistema viário	Mitigadora	Melhorar a infra-estrutura viária no entorno do empreendimento e nos acessos para a região
Implantação de área interna para estacionamento de veículos	Mitigadora	Evitar o aumento da demanda por vagas na região e o estacionamento irregular
Manejo das águas pluviais	Mitigadora	Minimizar impactos sobre o ciclo hidrológico e sobre a qualidade das águas
Destinação dos esgotos sanitários	Mitigadora	Evitar a poluição de corpos d'água
Preservação parcial da cobertura vegetal existente na área	Mitigadora	Preservar ao máximo um patrimônio ambiental e cultural
Retirada de mudas e matrizes	Mitigadora	Evitar a destruição de muitas mudas e matrizes
Proteção da fauna	Mitigadora	Reduzir os impactos da construção e da operação do empreendimento sobre a fauna
Manutenção da qualidade do solo	Mitigadora	Minimizar a degradação do solo
Controle da geração de ruídos, poeira e poluentes atmosféricos	Mitigadora	Reduzir impactos
Gerenciamento dos resíduos sólidos	Mitigadora	Estabelecer um sistema de gerenciamento adequado
Recomposição paisagística da área do empreendimento	Mitigadora	Minimizar os impactos sobre a paisagem local
Recuperação e proteção da nascente e da Área de Preservação Permanente (APP)	Compensatória	Implantar uma pequena unidade de conservação
Implantação de parque na área doada pelo empreendedor ao Município	Compensatória	Implantar uma pequena unidade de conservação
Plantio de 1.920 mudas na região *	Compensatória	Melhorar a arborização
Cercamento do Parque Aggeio Pio Sobrinho	Compensatória	Estruturar uma unidade de conservação
Promoção do uso do anfiteatro pelo público externo	Compensatória	Implantar infra-estrutura para atividades culturais e de lazer
Construção de pista de caminhada, corrida e ciclismo	Compensatória	Implantar infra-estrutura para atividades esportivas e de lazer

presas que se manifestaram, por meio de documentos anexados ao processo administrativo (pareceres, laudos, ofícios, cartas e similares) ou ao longo das diversas reuniões do Conselho que debateram o caso. Trata-se, dessa forma, dos seguintes atores:

- o COMAM, órgão licenciador, entendido como um ator que toma decisões por meio da vontade da maioria de seus membros;
- a SMMA, órgão que presta apoio técnico e administrativo ao Conselho;
- outros órgãos públicos (municipais e estaduais);
- duas associações de moradores; e
- o empreendedor.

A seguir são analisadas as intervenções de cada um dos atores em relação às medidas mitigadoras e compensatórias discutidas e definidas no âmbito do processo de licenciamento.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente

A SMMA, como seria de se esperar, posicionou-se em relação a praticamente todas as medidas discutidas e definidas.

Ainda em meados de 1999, antes do início do licenciamento, um parecer da Secretaria observou que seria importante “garantir a preservação das condições ambientais de uma área tão representativa”, aventando até mesmo a hipótese de transformação da gleba em algum tipo de parque.

No entanto, após a apresentação do EIA pelo empreendedor, em dezembro de 1999, a SMMA pareceu demonstrar pouco interesse por essa preservação.

A Secretaria recomendou na época a imediata concessão da LP, condicionada a melhorias no projeto. Frente a um quadro que indicava a derrubada de 75% das árvores existentes na área, tratava-se de uma proposta vaga e que não assegurava qualquer preservação da área.

No início de 2000, possivelmente influenciada pelas intervenções das associações de moradores e do COMAM, a SMMA voltou a emitir sinais favoráveis à preservação. A Secretaria entrou então em conflito com a Secretaria Municipal de Atividades Urbanas (SMAU) – órgão responsável pela execução da política de uso e ocupação do solo – e com a BHTRANS, questionando tanto o alargamento de uma rua lindeira à gleba do Centro de Ensino quanto a proposta de abertura de uma via ao longo da divisa leste da área, a qual inclusive atravessaria a Área de Preservação Permanente (APP) ali demarcada. Segundo a SMMA, tais intervenções – voltadas para o aumento da capacidade viária da região – iriam gerar impactos ambientais adicionais e não previstos no EIA.

Com o decorrer do licenciamento a Secretaria respaldou as definições do COMAM em relação ao número mínimo de árvores a ser preservado. Conforme mencionado, a SMMA identificou uma nascente na parte sul da gleba e caracterizou essa área como APP – quadro que o empreendedor tentou reverter por várias vezes – determinando sua recuperação e preservação.

A Secretaria lançou ainda a idéia da construção e manutenção permanente, pelo empreendedor, de um parque público na faixa norte do terreno – o Parque Buritis (**Figuras 1 e 2**).

Neste ponto cabe uma ressalva, pois a escolha do trecho norte da área para



Figura 1. Área da nascente, já recuperada (fev/2007).



Figura 2. Entrada do Parque Buritis (fev/2007).

preservação foi questionada em um documento da própria SMMA. Emitido em dezembro de 2000, época em que se tentava atingir o número mínimo de árvores a ser preservado, o documento aventava a possibilidade de preservação de um trecho mais central da gleba – que apresentaria arborização bem mais relevante.

Ao longo do licenciamento a SMMA também tomou decisões que indiscutivelmente prejudicaram a preservação da área. A Secretaria permitiu que a BHTRANS aumentasse em 20% o número máximo de vagas de estacionamento a ser implantado pelo empreendedor – definido pelo COMAM em 400 – o que certamente implicou na remoção de mais árvores.

A SMMA também autorizou o corte de árvores na rua Paulo Piedade Campos, lindeira à gleba, em desacordo com as determinações do Conselho.

A Secretaria também concordou com a mudança do prazo de manutenção, pelo empreendedor, do parque municipal por ele construído na faixa norte da área. A proposta de manutenção permanente foi convertida em manutenção por três anos.

O corte de 192 árvores implicou na determinação, pelo COMAM, do plantio e manutenção ao longo de três anos, a cargo do empreendedor, de 1.920 árvores na região – como medida compensatória. No entanto, a SMMA, aceitando a alegação do empreendedor de falta de locais aptos para esse plantio nas redondezas do empreendimento, substituiu essa medida – à revelia do Conselho – por outra, o cercamento do Parque Aggeo Pio Sobrinho.

Deve ser destacado ainda que a SMMA abriu caminho para o lançamento dos esgotos sanitários do empreendimento *in natura* no córrego do Cercadinho,

ao sugerir que o problema fosse solucionado por meio de uma correspondência a ser enviada por ela à empresa concessionária dos serviços de saneamento. Essa correspondência apenas questionava sobre a possibilidade de coleta dos esgotos do empreendimento – sem menções ao tratamento.

Em suma, a SMMA apresentou um comportamento oscilante em suas intervenções. Ora ela se bateu por uma preservação mais efetiva das condições ambientais da área, ora ela procurou atender a outros interesses do empreendedor e de órgãos públicos. A omissão da Secretaria em relação ao córrego do Cercadinho, por exemplo, retrata bem esse quadro.

A solução adequada do caso exigiria a construção, pela empresa de saneamento, de interceptores na região, os quais transportariam os esgotos até a rede já existente, que se dirige a uma estação de tratamento. Como alternativa, seria possível a construção de uma estação de tratamento interna ao Centro de Ensino, o que, no entanto correria por conta do empreendedor.

A substituição do plantio das mudas pelo cercamento do Parque Ageo Pio Sobrinho foi executada sem maiores justificativas em relação à sua pertinência e aconteceu à revelia do COMAM, o que caracterizou inclusive uma irregularidade. Infere-se que negociações foram realizadas entre a SMMA e o empreendedor às margens do processo de licenciamento. Porém, limitações da metodologia de pesquisa adotada impedem constatações mais precisas sobre o fato.

O comportamento oscilante da Secretaria e o eventual descumprimento das determinações do COMAM indicam as dificuldades do órgão em contrariar tanto interesses particulares quanto outros órgãos públicos, o que prejudica a administração ambiental.

Outros órgãos públicos

A **BHTRANS** atuou intensamente no processo, articulando – por meio de uma espécie de delegação informal da SMMA – todas as medidas relacionadas com os impactos viários do empreendimento. Essa articulação inclui as negociações com o empreendedor, a definição das medidas a serem propostas ao COMAM, o monitoramento da execução das medidas e até mesmo cobranças diretamente ao empreendedor, em função de atrasos nessa execução⁵.

No período inicial do licenciamento a **BHTRANS** defendeu tanto o alargamento da rua Paulo Piedade Campos – lindeira à gleba – quanto a abertura de uma via cruzando a área e, dessa forma, dividindo-a em duas porções isoladas. Tendo em vista que essas duas intervenções implicariam no corte de dezenas de árvores e na fragmentação da paisagem local, tratava-se de priorizar a infraestrutura viária em detrimento da preservação de um patrimônio ambiental e cultural (**Figura 3**).

Em relação às dimensões do estacionamento, a **BHTRANS** chegou a propor a construção de 600 vagas. Considerando que o tamanho do pátio de estacionamento mantinha uma relação inversamente proporcional com o número de árvores preservadas, o COMAM estabeleceu um teto de 400 vagas. No entanto, a certa altura do licenciamento, o Conselho foi informado pela SMMA sobre a definição pela **BHTRANS** do número de 485 vagas, quantidade que acabou prevalecendo (**Figura 4**).

⁵ Essa delegação está prevista na Lei Municipal n.º 7.277, mas depende de instrumento legal específico – o qual inexistia na época.



Figura 3. A rua Paulo Piedade Campos, lindeira ao empreendimento, sem as ações de alargamento desejadas pela BHTRANS (fev/2007).



Figura 4. Aspecto da área de estacionamento. Destaque para o revestimento permeável e para a construção de platôs (fev/2007).

Assim, a BHTRANS não apenas conduziu os assuntos relacionados de forma mais estrita com a infra-estrutura viária (instalação de semáforos, reforma e sinalização de vias etc), sua área de atuação. A empresa procurou interferir na concepção do empreendimento e efetivar as suas políticas, ainda que em desacordo com as definições do COMAM e com prejuízos para o meio ambiente.

Em relação à SMAU, essa Secretaria⁶ propôs – em consonância com a BHTRANS – que a gleba deveria ser atravessada por uma via, ainda que tal via

⁶ Hoje denominada Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana.

precisasse atravessar a APP. Mais do que isso, em uma de suas atas de reunião a Comissão para Fornecimento de Diretrizes para Projetos de Loteamento (CDPL) – instância vinculada à SMAU e com participação majoritária de representantes desta Secretaria – chegou inclusive a autorizar formalmente essa travessia, mesmo que sem dispor de poderes para tanto⁷. A CDPL também propôs o alargamento das ruas Paulo Piedade Campos e José Cláudio Resende, lindeiras ao empreendimento, desconsiderando os impactos sobre a vegetação local.

Verifica-se assim que a SMAU não compreendeu – ou não desejou compreender – adequadamente o mecanismo de comunicação entre as políticas urbana e ambiental que opera quando as diretrizes prévias são analisadas pelo COMAM. Na verdade, ao contrário, a SMAU parece entender o parcelamento do solo como algo apartado da questão ambiental.

A **Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA)**, empresa estadual concessionária dos serviços de saneamento em Belo Horizonte, interveio no processo afirmando que poderia atender o empreendimento, bastando a ele conectar a sua rede interna à rede existente na rua Paulo Piedade Campos. A empresa simplesmente omitiu a inexistência de interceptores de esgoto na região.

A **Superintendência de Desenvolvimento da Capital** aprovou o sistema de drenagem do empreendimento e sua conexão com a rede pública. O desinteresse da autarquia em relação às soluções de permeabilização da área de esta-

⁷ O que em tese constituiu crime ambiental, nos termos da Lei Federal n.º 9.605, de 1998 (Brasil, 1998).

cionamento indica que o antigo paradigma de gerenciamento das águas pluviais – o seu afastamento imediato – ainda persiste ali.

A **Superintendência de Limpeza Urbana** acompanhou o desenvolvimento e a implantação do projeto de gerenciamento de resíduos sólidos, preocupando-se tanto com o Centro de Ensino quanto com o atendimento à sua vizinhança.

As associações de moradores

As duas associações de moradores envolvidas no processo – a Associação dos Moradores do Bairro Buritis (AMBB) e a Associação Comunitária Pró-Melhoramento da Região do Nova Barroca e Havaí (ACNBH) – interferiram constantemente no licenciamento, em especial a primeira delas.

Ainda em janeiro de 2000 as duas entidades solicitaram formalmente ao COMAM o indeferimento da LP, sendo atendidas pelo Conselho. As associações interferiram até mesmo na própria AIA, quando produziram documento apontando possíveis impactos ambientais do Centro de Ensino e destacando a necessidade de sua adequada mitigação e compensação. Esse documento, datado de janeiro de 2000, chegava a prever impactos não mencionados pelo próprio EIA. Posteriormente, a complementação do EIA admitiu, de forma implícita ou explícita, esses impactos.

A AMBB, mais atuante, exigiu a mitigação completa dos impactos viários do empreendimento, tendo em vista que as condições de tráfego na região – e em especial nos acessos ao bairro Buritis – era considerada crítica na época. A associação também mencionou a necessidade de preservação da vegetação e

de melhorias no gerenciamento dos resíduos sólidos na região, tendo em vista a chegada do Centro de Ensino. A AMBB levantou ainda a questão dos grupos de micos-estrela avistados no local, e questionou os impactos sobre a avifauna.

As duas associações apontaram de forma contundente que o empreendimento lançaria seus esgotos sanitários diretamente no córrego do Cercadinho, e que nenhuma medida havia sido tomada. Elas também manifestaram preocupação em relação aos impactos de uma possível impermeabilização da área sobre o regime do córrego do Cercadinho, tendo em vista a existência de populações a jusante em situação de risco.

Destaca-se, inicialmente, que as lacunas e equívocos da AIA implicaram em uma inversão dos papéis, com associações de bairro assumindo funções que seriam do empreendedor e do órgão técnico – no caso a SMMA.

De forma geral, pode-se afirmar que a intervenção das duas entidades no licenciamento do Centro de Ensino levou o processo para outro patamar. Já de início essa intervenção concorreu, em fevereiro de 2000, para o indeferimento da LP, o que implicou na rediscussão dos projetos.

As associações obtiveram respostas concretas em relação a vários dos problemas por elas mencionados: a questão das interseções viárias, a inconveniência de se impermeabilizar a área de estacionamento e a necessidade de se gerenciar adequadamente os resíduos sólidos. Por outro lado, em relação aos esgotos, pode-se dizer que a AMBB e a ACNBH foram os únicos a cumprir seu papel, pedindo uma solução adequada.

O empreendedor

O empreendedor concentrou seus esforços procurando maximizar a área útil da gleba. Por um lado, em relação ao parcelamento do solo, ele tentou substituir a figura do loteamento pela figura do desmembramento, o que implicaria na redução do percentual da área a ser transferido para o poder público de 35% para 15% do total.

Por outro, em relação à nascente, o empreendedor apresentou três laudos na tentativa de provar que a nascente se tratava de água de chuva represada por um aterro. Uma vez derrotada essa tese, e caracterizada a existência de uma APP na parte sul da gleba, ele procurou evitar que ela fosse integrada ao Parque Buritis. Para tanto, o empreendedor comprometeu-se em relação à sua recuperação e manutenção, mas solicitou que a área não fosse transferida para o poder público.

No tocante à manutenção do chamado “cinturão verde” da área – o Parque Buritis, a faixa lindeira à rua Paulo Piedade Campos, a APP e uma via de pedestre existente na divisa leste – o empreendedor procurou limitar em três anos o período ao longo do qual ele seria responsável pela sua manutenção, com exceção da APP. A proposta inicial previa a manutenção permanente de todo o cinturão verde pelo empreendedor.

Sobre as demandas pela preservação de mais árvores na área, o empreendedor apresentou, ao longo de 2000, cinco propostas diferentes, até atender às definições do COMAM. No entanto, ao mesmo tempo ele também procurou atender a BHTRANS em relação à oferta de vagas de estacionamento, o que

certamente impediu a preservação de um maior número de árvores.

Em relação ao plantio e manutenção de árvores como medida compensatória, o empreendedor alegou que não existiriam na região do Buritis locais suficientes para se plantar as 1.920 mudas necessárias. Assim, foi acertada diretamente entre ele e a SMMA a construção da cerca do Parque Aggeio Pio Sobrinho.

Verifica-se assim que o processo registra várias intervenções por parte do empreendedor. Em geral, como seria de se esperar, ele atuou de forma a reduzir os seus custos e obrigações relacionados com o processo de licenciamento.

O COMAM

Em fevereiro de 2000 o COMAM indeferiu a primeira solicitação de LP, com base na petição das associações de moradores e levando em conta os impactos do empreendimento – em especial aqueles relacionados à vegetação e ao sistema viário, a inexistência de propostas de medidas mitigadoras e compensatórias consistentes e uma percepção de que o empreendedor e o poder público não se dispunham a promover melhorias efetivas nos projetos.

Com a retomada do licenciamento, em maio de 2000 o Conselho estipulou que no mínimo 80% das árvores existentes na área deveriam ser preservadas. Ao longo do processo, no entanto, verificou-se certa dificuldade em se atingir esse patamar. Como uma grande parte das árvores situava-se nas áreas que seriam destinadas às vagas de estacionamento, essa dificuldade deve ser atribuída à insistência da BHTRANS em garantir pelo menos 485 vagas de estacionamento. Assim, o COMAM acabou recuando em relação à vegetação, admi-

tindo que no mínimo 68% das árvores não poderiam ser afetadas.

Por outro lado, pode ser dito que o COMAM foi bem sucedido ao modificar as propostas de diretrizes de parcelamento apresentadas pela SMAU e CDPL e referendadas pela BHTRANS. A recuperação e a manutenção da APP – constituída pela área da nascente e margens do curso d'água – foram asseguradas, e o alargamento da caixa da rua Paulo Piedade Campos não pôde acontecer da forma imaginada por esses mesmos órgãos.

Ainda em relação à rua Paulo Piedade Campos, vale destacar ainda que, quando da concessão da LO ao empreendimento, o Conselho percebeu a existência no processo de referências a estudos visando novas intervenções de alargamento e reagiu, vetando mais modificações no local.

Em relação às demais intervenções sobre o sistema viário – a abertura da rua 1163 e o tratamento de interseções relacionadas com o acesso ao Centro de Ensino – o COMAM validou a posição da SMMA em relação às propostas da BHTRANS.

Já no tocante ao número de vagas de estacionamento o conflito se instalou, como observado acima. Porém, ao conceder a LO, o Conselho não se posicionou em relação ao descumprimento de sua deliberação, com a construção de 85 vagas excedentes.

Por outro lado, ainda sobre as vagas, o Conselho tomou a iniciativa de vedar a cobrança de estacionamento pelo empreendedor, tendo em vista que esse procedimento se tornava usual em Belo Horizonte naquela época. No caso do empreendimento, a cobrança poderia jogar por terra a proposta de mitigação.

Em relação ao plantio e conservação das mudas de árvores – número depois determinado como sendo de 1.920 mudas – o COMAM teve sua determinação desobedecida pela própria SMMA. Como visto, a Secretaria definiu a substituição dessa medida pelo cercamento do Parque Aggeio Pio Sobrinho, comunicando sua decisão ao Conselho cerca de um ano depois.

Sobre a manutenção das áreas verdes – o Parque Buritis e as áreas a ele associadas – o Conselho primeiro estabeleceu que ela teria um caráter permanente. No entanto, em seguida ele recuou, acatando a proposta do empreendedor – apoiada pela SMMA – de responsabilizar pela manutenção do parque por um período de três anos.

Em relação ao esgotamento sanitário, o Conselho aprovou a proposta da Secretaria, contribuindo então para viabilizar o lançamento dos esgotos sanitários do empreendimento no córrego do Cercadinho.

Finalmente, o COMAM estabeleceu condicionante determinando a construção da pista de caminhadas, corridas e ciclismo, e definiu que o anfiteatro existente nas proximidades da APP seria de uso público, com base em regras acordadas entre a comunidade e o Centro de Ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A identificação e a análise das intervenções dos variados atores em relação às 19 medidas discutidas e definidas ao longo do processo permitem constatar, inicialmente, que algumas dessas medidas tendem a se transformar em objeto de controvérsias e de disputas – em graus variados de intensidade, enquanto outras são relegadas ao esquecimento ou quase a isso.

Verifica-se, além disso, que a participação dos atores em relação às discussões das medidas não é homogênea, o que evidencia diferentes níveis de interesse pelas variadas temáticas em debate.

Avaliando essa participação, observa-se que a AMBB mobilizou-se intensamente em relação ao processo de licenciamento. No entanto – como já notado por outros autores em estudos de caso envolvendo licenciamentos, a AMBB priorizou sua atuação na etapa de discussão e definição das medidas mitigadoras e compensatórias, e voltou-se principalmente para a questão viária.

Já o empreendedor atuou constantemente de forma a reduzir seus custos, mas de forma geral procurou atender às determinações do COMAM, ainda que algumas delas estivessem em desacordo com as suas posições e interesses.

Os órgãos públicos tiveram participações bastante diversas. A própria SMMA atuou de forma oscilante no COMAM. Certamente pressionada, a Secretaria muitas vezes adotou posições incompatíveis com a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida, objetivos da Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA). A BHTRANS e a SMAU demonstraram compromisso com as respectivas políticas setoriais, as quais não necessariamente contemplam a problemática ambiental. A BHTRANS, em particular, entre a preservação da vegetação da gleba – vale repetir, um significativo patrimônio ambiental e cultural – e a construção de vagas adicionais de estacionamento posicionou-se pelas vagas, atropelando inclusive deliberações do COMAM.

O COMAM exerceu ao longo do processo um papel fundamental. Ao impedir a concessão da LP – em janeiro de 2000 – o Conselho reconheceu uma

demanda da Sociedade Civil, que apontara iminentes danos ambientais para a região. Na seqüência, o COMAM conduziu o licenciamento atuando como mediador entre os diversos interesses envolvidos, procurando compatibilizar os interesses particulares e as demais políticas públicas com a política ambiental (Mendes, 2007).

A análise do processo demonstrou a importância de um Conselho na mediação dos conflitos inerentes ao licenciamento ambiental. Por outro lado, a atuação do COMAM em defesa do meio ambiente e da qualidade de vida, funcionando como fiel da PMMA e da legislação ambiental, mostra que tanto o processo de municipalização quanto a instituição de novos mecanismos de participação e de representação da Sociedade – aspectos que marcam atualmente a política ambiental brasileira – podem render bons frutos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELO HORIZONTE (1997). *Lei Municipal n.º 7.277*, de 17/01/1997. Disponível em <http://bhaz5.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e0325679f0041f8fa/d23263039bbfe35e032567fd00474873?OpenDocument>, acessado em 26/01/2007.
- BELO HORIZONTE (1999). Processo administrativo n.º 01.115737.99.36. Licenciamento ambiental do Centro de Ensino Superior Promove LTDA.
- BELO HORIZONTE (2000). *Processo administrativo n.º 01.023139.00.30*. Licenciamento ambiental do Centro de Ensino Superior Promove LTDA.
- BRASIL (1981). *Lei Federal n.º 6.938*, de 31/08/1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L6938org.htm>, acessado em 28/01/2007.
- BRASIL (1983). *Decreto Federal n.º 88.351*, de 01/06/1983. Disponível em <http://www.lei.adv.br/88351-83.htm>, acessado em 20/02/2007.

- BRASIL (1990). *Decreto Federal n° 99.274, de 06/06/1990*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm, acessado em 20/02/2007.
- BRASIL (1997). *Resolução CONAMA n° 237/97, de 19/12/1997*. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>, acessado em 30/11/2006.
- BRASIL (1998). *Lei Federal n.º 9.605, de 12/02/1998*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm, acessado em 20/02/2007.
- COHEN, J. & ARATO, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- CUNHA, L.H. & COELHO, M.C.N. (2005). Política e gestão ambiental. In: Cunha, S. B. & Guerra, A. J. T. (Orgs.). *A questão ambiental: diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- DOUROJEANNI, M. (2002). Antecedentes, contexto e organização do Seminário e de seu relatório. In: Ministério do Meio Ambiente. *Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os Conselhos ambientais brasileiros*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- FREITAS, M. & ARAGÃO, G. (2000). *Candidatos prometem fortalecer o COMAM*. Estado de Minas, Belo Horizonte, 19/09/2000, 1º Cad, pág. 3.
- GALLARDO, A.L.C.F. (2004). Análise das práticas de gestão ambiental da construção da pista descendente da Rodovia dos Imigrantes. *Tese de doutorado em Engenharia*. São Paulo: USP, 295p.
- MENDES, P.A.B. (2007). Contribuição para a avaliação do licenciamento ambiental e da avaliação de impactos ambientais no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Belo Horizonte - MG. *Dissertação de Mestrado em Geografia*. Brasília: UnB, 217p.
- SOUSA, D.N. (2004). Participação e reconhecimento na organização social em torno da gestão de recursos hídricos: uma análise comparada da Bacia do Rio das Velhas/MG

e da Bacia do Rio dos Sinos/RS. *Dissertação de Mestrado em Ciência Política*.
Brasília: UnB, 159p.