

# O PAPEL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA PROTEÇÃO DA APA CARSTE LAGOA SANTA EM UM CONTEXTO DE CRESCIMENTO DO VETOR NORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

## *THE ROLE OF THE ENVIRONMENTAL LICENSING IN THE APA CARSTE LAGOA SANTA PROTECTION IN A CONTEXT OF GROWTH OF NORTH VECTOR OF METROPOLITAN REGION OF BELO HORIZONTE*

*Marcela Vitoriano e Silva<sup>1</sup>*

*Paula Santos Araujo<sup>2</sup>*

**Resumo:** Nos últimos anos o Governo do Estado de Minas Gerais vem induzindo o crescimento socioeconômico do chamado Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, especialmente com o estímulo à instalação de empreendimentos privados, melhorias na infraestrutura urbana e realização de obras públicas. Entretanto, em uma grande extensão da área do Vetor Norte da RMBH se situa a APA Carste Lagoa Santa, cuja área abrange diversos municípios, sendo dotada de relevante patrimônio arqueológico, espeleológico e paleontológico. Esta situação vem criando uma tensão estabelecida entre a pressão pelo crescimento econômico e a proteção do patrimônio ambiental e cultural da região. Diante disso, o presente artigo visa destacar o licenciamento ambiental como um importante instrumento jurídico de controle e direcionamento do crescimento da região, bem como analisar o quadro normativo existente para a sua aplicação e se este é suficiente para evitar que os impactos a serem gerados não causem um prejuízo significativo na conservação do patrimônio arqueológico, espeleológico e paleontológico ali situado.

**Palavras-chave:** Licenciamento ambiental; APA Carste Lagoa Santa; Vetor Norte da RMBH; impactos ambientais; patrimônio arqueológico, espeleológico e paleontológico.

**Abstract:** In recent years, the Minas Gerais State Government has induced the growth of socioeconomic on North Vector of Metropolitan Region of Belo Horizonte – RMBH, especially with the encouragement of private enterprises trough improvements in urban infrastructure and public works. Meanwhile, in a large area of the North Vector of RMBH, there is APA Carste Lagoa Santa area, formed by several municipalities and with relevant archeological, paleontological and speleological. This situation has been creating a tension between the pressure by economic growth and the protection of the cultural and environmental heritage of the region. Bearing that in mind, this article aims to highlight the environmental licensing as an important legal instrument of control and guidance for growth in the region, as well as analyze the existing regulatory framework for its due application, and

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, pela Escola Superior Dom Helder Câmara; Especialista em Direito Ambiental pelo Centro de Estudos Jurídicos - CEAJUFE e Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, pela Escola Superior Dom Helder Câmara; Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

verify if this is enough to prevent the impact to be generated from causing a significant loss in the preservation of archaeological and speleological and paleontological heritage situated in the region.

**Keywords:** Environmental licensing; APA Carste Lagoa Santa; North Vetor RMBH; environmental impacts; archaeological, palaeontological e speleological heritage.

## 1 Introdução

A regulação urbana mostra-se hoje como um dos grandes desafios do Poder Público, pois vários são os fatores e agentes que interferem nos processos de ocupação do meio urbano.

Estes agentes seguem lógicas e interesses que muitas vezes não coincidem com o que foi planejado pelo Poder Público. Desconsideram as características naturais do espaço utilizado e os critérios mínimos de ocupação. Como consequência, têm-se construções desconformes, usos incompatíveis e atividades conflitantes com o meio onde se inserem e, no balanço geral, um ambiente urbano desestruturado, confuso, precário e desigual.

Visando fornecer um aparato jurídico consistente que viabilizasse o desenvolvimento sustentável das cidades, o direito urbanístico evoluiu, criando instrumentos jurídicos variados de acordo com a finalidade pretendida, adequados para cada especificidade e, ainda, possibilitando a conjugação destes instrumentos de modo a potencializar o resultado almejado.

Em virtude do dimensionamento da problemática ambiental, a nível mundial, a manutenção da qualidade do meio ambiente se tornou uma meta inafastável. Como a forma da ocupação e os usos do solo urbano estão diretamente relacionados com a manutenção desta qualidade, a organização do território urbano e as atividades nelas desenvolvidas passaram a ser alvo da política de gestão ambiental e não somente da política urbana, tornando-as interligadas e interdependentes. Por exemplo, a instalação e a operação de um determinado empreendimento, além de ter que cumprir as normas urbanísticas quanto à permissividade da sua localização na área projetada, condições de realização, parâmetros urbanísticos referentes à edificação, etc., deve também obter a licença ambiental, em cujo procedimento se verificará, a partir das características do empreendimento, tais como porte e potencial poluidor, a sua viabilidade ambiental e, estando esta presente, a determinação da realização de certas medidas

visando a sua compatibilização com a qualidade do meio ambiente e com o bem-estar e a saúde humana.

Assim, a aplicação dos instrumentos de gestão ambiental também se torna um importante mecanismo de regulação urbana e, em alguns casos, viraram pressupostos para a realização de certas atividades, como ocorre com o licenciamento ambiental em relação à obtenção de determinadas licenças urbanísticas.

A regulação urbana pode ser vista a partir de dois tipos de ações: 1) o planejamento e 2) o controle.

O planejamento urbano é uma ação prévia ao exercício da regulação propriamente dita, em que o Poder Público define qual a projeção futura ideal, de curto, médio e longo prazo para a cidade. O Plano Diretor é o instrumento representativo do planejamento urbano trazido pela Constituição da República de 1988, no seu art. 182. A sua elaboração, em atendimento ao Princípio da Participação, decorrente do Estado Democrático de Direito, deve ser aberta à discussão de toda a coletividade.

O planejamento urbano, definido no Plano Diretor, fixa as diretrizes e os objetivos gerais da política urbana no âmbito local, define o zoneamento urbano, em que cada zona recebe funções, finalidades e critérios específicos de parcelamento, ocupação e uso do solo, de modo a estabelecer um ordenamento territorial adequado. O zoneamento é definido a partir do ideal que se pretende atingir, considerando-se a conformação já assumida pela cidade, as distorções a serem corrigidas, bem como as características naturais do meio onde se insere.

O controle, por sua vez, é dividido em prévio, sucessivo e repressivo. Depois de criado o planejamento urbano, ou seja, de definido o direcionamento da expansão urbana e a projeção espacial a ser alcançada, o controle é exercido. Sem a existência de um planejamento urbano o controle representa somente a verificação pura e simples do cumprimento da legislação urbanística, de forma isolada. De modo contrário, o controle se transforma em uma atividade complementar ao planejamento, voltado para a sua implementação, atingindo, desta forma, um propósito mais amplo e coerente, voltado para a organização da cidade em favor do bem-estar da coletividade.

Vários instrumentos urbanísticos são representações do controle. A título de exemplo, as licenças urbanísticas, na fase prévia, e a fiscalização, nas fases sucessiva e repressiva. Da mesma maneira, há instrumentos de gestão ambiental que se situam nestas três fases. A finalidade destes instrumentos é evitar que as ações particulares provoquem degradação ambiental e que sejam realizadas de modo contrário ao planejamento traçado e, desta forma, se tornem ocupações ou usos inadequados, indesejados e inconvenientes.

Apesar do desenvolvimento de diversas metodologias, mecanismos e instrumentos jurídicos para a realização da regulação urbana, esta tem se mostrado como uma atribuição de difícil execução. A configuração de uma sociedade complexa nos últimos séculos tem inserido novas e rápidas dinâmicas que, concatenadas, conduzem a uma conformação inadequada das cidades.

Aliado a tais fatores está a ausência de planejamento urbano ou a sua elaboração inconsistente em muitas localidades, bem como a atuação lenta e limitada do Poder Público quanto ao exercício do controle dos atos particulares, concentrada especialmente na fase posterior à prática destes atos, ou seja, caracterizando-se somente como uma atividade corretiva.

O desafio se torna ainda maior quando a regulação urbana passa do âmbito local para o âmbito metropolitano, pois além de presente todos os fatores mencionados, há uma ampliação territorial que gera diferentes e complexas realidades; fortes pressões, de diversas ordens, atuando na metrópole, e uma aceleração da dinâmica urbana. Surge, então, a necessidade de uma gestão supralocal, que integre e articule os vários planejamentos municipais, sem o afastamento dos interesses locais, mas, sobretudo, dando uma organização uniforme à metrópole e conduzindo a sua dinâmica para uma melhor ordenação do território. Assim, controlar os rumos de uma metrópole se mostra uma tarefa árdua, de êxito quase inalcançável.

Todos estes fatores, no âmbito metropolitano, em razão da proporção que assumem, são ainda mais ameaçadores para o alcance da meta de manutenção da qualidade do meio ambiente e, sobretudo, para a conservação de patrimônio ambiental de valor imensurável, principalmente, quando há interesses particulares voltados para a ocupação e uso da área que guarda tal patrimônio.

Nestes casos o Direito assume função primordial, pois é a partir da utilização conjugada e adequada dos seus instrumentos que a regulação urbana se converte em ação pública exitosa.

A partir desse panorama, o presente trabalho vem apresentar uma situação real em que há, de um lado, a necessidade de proteção de relevante patrimônio ambiental e cultural, de abrangência supralocal – a APA Carste Lagoa Santa –, e de outro, interesses, públicos e privados, em promover a expansão urbana do Vetor Norte da RMBH e adjacências; e a importância da utilização dos instrumentos de gestão ambiental e urbanística para equilibrar estes dois polos opostos.

## **2 A criação de Unidade de Conservação como medida de proteção de áreas cársticas**

Para que se possa haver um planejamento em conformidade com as condições do meio ambiente local, conservando-se os patrimônios ambientais, é necessário, primeiramente, conhecer as qualidades desses bens e, então, eleger o instrumento adequado para sua proteção.

O reconhecimento e a proteção de determinados patrimônios ambientais, através de instrumentos jurídicos, é medida inicial para evitar a lesão ou perda desses bens.

Uma das maneiras de se proteger um espaço com atributos ambientais relevantes é declará-lo como área protegida, ou, em conformidade com o texto constitucional, transformá-lo em “espaço territorial especialmente protegido”<sup>2</sup>.

As Unidades de Conservação são a representação clara dos espaços territoriais especialmente protegidos. As espécies de Unidades de Conservação, com suas características e regimes próprios de proteção, foram relacionadas na Lei Federal nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidade de Conservação – SNUC. Estes espaços tem a função de conservação de importante “amostra” da biodiversidade, proteção de áreas dotadas de relevantes atributos ambientais, de recursos naturais, de espécies ameaçadas de extinção, de paisagens naturais notáveis, de biomas nacionais e ecossistemas vulneráveis.

Podem possuir, ainda, o objetivo de “proteger características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural”, nos termos do disposto no inciso VII do art. 4º da Lei Federal nº 9.985/00. Estes últimos foram os principais objetivos que motivaram a transformação da área cárstica localizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte em uma Unidade de Conservação.

As áreas cársticas ou de relevo cárstico são um exemplo de espaços a serem protegidos. Estas áreas foram moldadas pela corrosão química de rochas (calcárias ou carbonáticas), dotadas fisicamente de cavernas, dolinas, vales, cones cársticos, rios subterrâneos e paredões rochosos.

Além de se caracterizarem como um relevante patrimônio natural, pelas características da sua formação geológica, de grande beleza natural, com espécies endógenas

---

<sup>2</sup>A este respeito prevê a Constituição da República de 1988:

“Art. 225 [...]

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais especialmente protegidos, sendo a alteração e supressão permitida somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção.”

raras e distintas e de especial potencial hídrico, as áreas cársticas podem conter outros elementos que justifiquem o seu enquadramento como patrimônio cultural, pois a sua estrutura rochosa permite que abrigue por longos períodos vestígios de acontecimentos passados, como por exemplo, as pinturas rupestres e a fossilização de espécies extintas. Assim, possui fundamentos tanto para a proteção ambiental quanto cultural, pois se configuram como patrimônio arqueológico, espeleológico e paleontológico.

Desta forma, em razão da proteção de natureza dúplice – ambiental e cultural –, as áreas cársticas podem ser protegidas por instrumentos jurídicos voltados para a defesa e conservação do patrimônio cultural, tais como, o tombamento, o inventário, entre outros. Mas sendo a área cárstica também um patrimônio natural, de relevantes atributos, pode ser protegido por meio da utilização de instrumentos de gestão ambiental.

Diante disso, possuem inúmeras justificativas para serem declaradas Unidades de Conservação pelo Poder Público. No caso da área cárstica de Lagoa Santa, a categoria de Unidade de Conservação escolhida foi a Área de Proteção Ambiental – APA. Esta categoria foi criada em 1981, pela Lei Federal nº 6.902/81, mas é na Lei Federal nº 9.985/00 que se encontra a sua melhor definição, ao assim dispor:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Ao contrário da maioria das Unidades de Conservação, as APA's são formadas tanto por propriedades públicas quanto privadas. São as que possuem, em regra, um regime jurídico de proteção mais flexível, permitindo a ocupação humana dentro dos seus limites de abrangência, ou seja, não pressupõem a intocabilidade e o afastamento integral da intervenção antrópica.

Mas apesar de permitir a ocupação humana, a criação da APA normatiza o uso da área, estabelecendo permissões e proibições relacionadas às atividades que sejam potencialmente incompatíveis com a manutenção do ambiente e qualidade de vida da população local. Para isso, atrelou-se à implementação das APA's outro instrumento da política ambiental: o zoneamento. Nele se estabelece as diretrizes e os critérios de utilização para cada zona definida da APA. O território da APA é subdividido a partir de peculiaridades específicas de cada região e, para cada qual, fixados limites de uso e ocupação.

O conjunto de informações previamente reunidas acerca dos recursos naturais, das potencialidades econômicas, das condições de vida da população, das fragilidades ecológicas e demais tendências de ocupação delimitam os marcos do zoneamento e, assim, permitem o alcance dos objetivos de constituição da APA. O zoneamento da APA é uma ferramenta que auxilia os processos de tomada de decisões e a aplicação de investimentos públicos, determinando os limites da ocupação e uso na área delimitada.

A promoção de uma ocupação mais racionalizada e sustentável dos espaços, com o direcionamento de atividades a serem exercidas, como a agropecuária, o extrativismo, o turismo, mediante políticas de gerenciamento ambiental, constitui finalidade natural e específica de uma APA.

### **3 A APA Carste Lagoa Santa**

A APA Carste Lagoa Santa foi criada pelo Decreto Federal nº 98.881/90, portanto, trata-se de uma Unidade de Conservação federal. E embora se intitule com o nome de um município, abrange uma área que extravasa os seus limites territoriais. Contudo, a parte mais expressiva do seu patrimônio está situada no município de Lagoa Santa, razão pela qual o seu nome também denominou o da Unidade de Conservação.

Ela é composta por parte dos municípios de Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Matozinhos, Funilândia, Prudente de Moraes e por todo o território do município de Confins, totalizando 35.600 hectares de extensão.

Tendo em vista que a APA se caracteriza como Unidade de Conservação de uso direto, o uso das propriedades é pautado pelo controle estatal que visa minimizar impactos que eventualmente possam descaracterizar o seu território, delimitando a forma de utilização e exploração do solo e demais recursos naturais.

Esta área cárstica é composta por uma estrutura variável de maciços calcários, paredões, torres, dolinas, sumidouros e ressurgências, com tamanha riqueza científica e cultural. Observa-se, também, na região da APA, a existência de um conjunto aquífero, de alto potencial hídrico, modelador deste especial ecossistema mediante processos físicos e químicos (corrosão ocasionada em rochas solúveis por águas superficiais e lençóis subterrâneos), que em muito contribui para a sua diferenciação em relação às demais Unidades de Conservação. Possui, ainda, um peculiar ecossistema de fauna e flora, bem como um aquífero cárstico. Por esta característica geológica, a região apresenta um solo de alta fragilidade.

Nesta região podem ser vislumbradas expressões de cerrado, campos, matas (secas, pluviais, ciliares), pasto e áreas cultivadas, adaptados às condições de clima e solo da área. A fauna da região é composta por animais de Cerrado e da Mata Atlântica, sendo encontrados roedores, morcegos, animais carnívoros e muitas espécies de aves, moluscos, etc<sup>3</sup>.

Agricultura, agropecuária, avicultura, metalurgia, e produção extrativa de areia, calcário e brita, especialmente para as indústrias da construção civil, são empreendimentos econômicos comuns na região.

O estudos prévios de implementação da APA, conforme apresentado no Plano de Manejo (1998), apontaram que esta tem sido paulatinamente descaracterizada por práticas de desmatamento, mineração irregular, extração desordenada de argila voltada à manufatura de cerâmica, extração de areia, agropecuária, implementação de loteamentos e condomínios desprovidos de infraestrutura, saneamento básico ineficiente, uso inadequado de adubos e agrotóxicos, turismo predatório, eliminação de espécies animal e vegetal por ações humanas e correlatas à modificação de seu *habitat*, o que justifica a necessidade de maior regulação do uso de sua área. Até porque se verificou a possibilidade de uma provável perda de informações e de patrimônio ambiental das regiões ainda inexploradas pela ciência.

De acordo com o levantamento feito pela União, “os sítios arqueológicos, espeleológicos e paleontológicos incluem: oito sítios cerâmicos, sete lapas, nove grutas e dois abrigos”, o que traz a APA considerável relevância a nível de proteção ambiental e cultural (Plano de Manejo, 1998, vol. I, p.22).

Há nesta área cárstica casarios e edificações religiosas dos séculos XVIII e XIX, podendo em certos locais serem verificadas descobertas de cerâmicas, machados e pinturas de origem rupestre e indígenas. Destacam-se as ocorrências da Lapa do Jassé, do Abrigo do Bodão e, especialmente, a descoberta do fóssil do “Homem de Lagoa Santa”, que conforme fontes diversas representa o 1º homem da América do Sul (Plano de Manejo, 1998).

Este patrimônio histórico, cultural e paisagístico da região é também fonte de recursos econômicos da região, o que gera perigo à manutenção do patrimônio ambiental e da qualidade de vida da população, exigindo-se, assim, proteção dos recursos naturais e o uso direto, de maneira sustentável, dos recursos disponíveis, a título de salvaguarda do sistema cárstico.

---

<sup>3</sup> Informações extraídas do Plano de Manejo da APA Carste Lagoa Santa, disponível para consulta no site do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiroscerrado/unidades-de-conservacao-cerrado/2057-apa-do-carste-de-lagoa-santa.html>>.



As ações de manejo do meio ambiente da APA, observados seus aspectos sociais, ecológicos e econômicos, são pautadas por zoneamento, o qual consiste em instrumento pertinente à identificação dos problemas ambientais, e ao apontamento das diretrizes de intervenção (articulação institucional e monitoramento ambiental) para controle, recuperação e conservação da qualidade do ambiente, bem como indução de atividades sociais e econômicas que garantam sustentabilidade ao desenvolvimento da região.

Por ele, as medidas – normativas, administrativas e institucionais – de gestão territorial são implementadas num contexto de projetos setoriais e integrados, que tendem a ordenar os elementos físicos do território e as intervenções ocasionadas sobre a APA, em diferentes esferas e níveis governamentais.

Consoante o próprio Plano de Manejo da APA (1998), para fins de zoneamento, o meio físico foi considerado para definição do quadro ambiental, da formulação e ainda para delimitação das suas unidades ambientais. De modo que, a geologia/geomorfologia, pedologia, hidrologia, hidrogeologia e geotecnia, os levantamentos espeleológicos, arqueológicos e paleontológicos, e estudos da flora e fauna, bem como, o estudo das tendências socioeconômicas foram determinantes para a delimitação de sua área.

O zoneamento biótico da APA agrupa a zona núcleo ou de vida silvestre (a proteção da biodiversidade regional, condiciona qualquer empreendimento, atividade turística ou de pesquisa seja feita com o devido controle), a zona tampão (às vezes denominada zona de amortecimento, possui a função de assegurar a integridade dos sistemas da zona núcleo mediante controle de atividades antrópicas), a zona de uso extensivo (envolve componentes ambientais e atividades econômicas relevantes ao contexto regional, disciplina o uso da terra, compatibilizando-o com a conservação) e zona de uso intensivo (apresenta um intenso uso e ocupação do solo, buscando dar oportunidade à consolidação da urbanização e industrialização regional que devem ser disciplinadas e harmonizadas com a conservação dos recursos naturais).

Já o zoneamento espeleológico da APA envolve a zona de forte restrição, a subzona definitiva, a subzona transitória, a zona de moderada restrição e zona de baixa a incipiente restrição, incluindo o zoneamento arqueológico e paleontológico, que também, foi determinante para o zoneamento da região.

O zoneamento socioeconômico da APA levou em conta processos de ocupação e tendências de expansão internas e externas para fins de gestão (controle e correção dos problemas) mediante programas específicos ou ações de caráter legal, tais como programas de

saneamento básico, melhorias da legislação municipal, instauração de processos judiciais, levantamentos e estudos principalmente os elaborados para Planos Diretores Municipais.

#### **4 A indução do crescimento do Vetor Norte da Região Metropolitana como uma ação política do Governo do Estado de Minas Gerais**

A Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH é composta por 34 municípios: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano. Possui como pólo centralizador, como a maioria das regiões metropolitanas, a capital do Estado, o município de Belo Horizonte.

A região sul da cidade de Belo Horizonte sempre se configurou como a região com as melhores condições urbanas – boa infraestrutura e ordenação territorial –, com centro comercial ativo e concentração das classes sociais mais altas.

Entretanto, esta região vem entrando em uma fase de saturação, iniciada a partir da alta concentração populacional e pressão imobiliária pela oferta de novos imóveis para usos diversos. O surgimento de novos bairros para atender a demanda das classes alta e média em se instalar na região, como ocorreu com o Belvedere e o Buritis, representam a força da pressão imobiliária, em decorrência da alta demanda que se instalou na região. Com isso, os municípios vizinhos à região sul da capital, em especial, o município de Nova Lima, também vêm sofrendo os efeitos desta pressão imobiliária.

Diante da ausência de um controle rígido do Poder Público Municipal destas localidades, talvez pelo interesse em abrigar estes novos empreendimentos imobiliários e em aumentar e intensificar as relações econômicas estabelecidas na região, a expansão urbana tem ocorrido de forma inadequada, apresentando distorções na conformação da cidade e consideráveis impactos ambientais e urbanísticos, de natureza negativa, como supressão de vegetação nativa de valor considerável e mau dimensionamento do sistema viário, acarretando a estagnação da mobilidade urbana.

A ausência de uma governança metropolitana por várias décadas, e a falta de planejamento e política de gestão metropolitana em Minas Gerais também contribuíram para este processo de ocupação desigual da região.

O Governo de Minas, visando dinamizar, fortalecer e introduzir novas articulações urbanas em outras regiões do território metropolitano; propiciar uma conformação mais homogênea e evitar um maior dimensionamento dos impactos ambientais e urbanísticos na região sul, optou por induzir o crescimento do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Esta atuação seria uma forma de reduzir a pressão imobiliária instalada na região sul e, assim, frear a geração de efeitos negativos sobre o meio ambiente – natural e urbano – em razão da expansão urbana e da alta concentração populacional nesta região.

A escolha da região Norte foi fundamentada em diversas razões. Entre elas, por corresponder a região da capital que abriga as classes sociais mais baixas e, portanto, com menor poder aquisitivo; possuir uma fraca rede de serviços e comércio; possuir uma considerável área desocupada; por conter municípios metropolitanos com pouca expressividade econômica, como Vespasiano e Confins, por exemplo. E, principalmente, por contemplar o município de Ribeirão das Neves que apresenta os menores índices socioeconômicos da metrópole e do Estado mineiro, estigmatizada pela situação de exclusão, desigualdade e violência. Caracterizada, ainda, como cidade dormitório, em razão dos seus habitantes realizarem um movimento pendular, diariamente, entre ela e a capital.

Outro motivo que auxiliou na escolha do Vetor Norte foi a localização do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, no município de Confins, fazendo que o Governo de Minas criasse um eixo viário – a chamada Linha Verde – que permitisse o fluxo rápido do centro da metrópole para este aeroporto e vice-versa.

Embora a região sul do território metropolitano e, especialmente, da capital mineira, ainda sofra uma alta demanda por novos espaços, pode-se notar que houve, por outro lado, um significativo aumento dos interesses econômicos, nos mais variados setores, pela região Norte da RMBH, fato este que atinge outros municípios, como Santa Luzia, Lagoa Santa e Pedro Leopoldo, por exemplo, em virtude da localização do núcleo central do chamado Vetor Norte.

A indução de novas centralidades na região metropolitana é uma atuação política prevista no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI. Este plano é um dos instrumentos de gestão metropolitana previsto no art. 46 da Constituição do Estado de Minas Gerais e tem como objetivo estabelecer um planejamento territorial das metrópoles e do desenvolvimento das funções públicas de

interesse comum<sup>4</sup> (saúde, educação, transporte e sistema viário, esgotamento sanitário, proteção ambiental, regulação do uso do solo, entre outras).

Objetivando uma melhor conformação do território, dinamização e articulação entre as suas diversas regiões, redução das desigualdades e o preenchimento de vazios urbanos, o PDDI propõe a criação de centralidades, de níveis regionais, sub-regionais e locais, que se articulam entre si e que promovam um constante e diversificado movimento em todo o território metropolitano, transformando-o em uma rede integrada.

A proposta de reestruturação territorial da RMBH visa criar as condições para a implementação de uma estratégia de *descentralização concentrada e seletiva* das atividades e investimentos urbanos que se contraponha à tendência atual pautada na concentração excessiva em um único centro e na expansão descontínua e fragmentada da mancha urbana. A proposta contempla também a territorialização das diversas políticas e programas contidos no PDDI, que convergem para este mesmo objetivo. (PDDI, 2010, Vol. 01, p. 203, *destaques no original*)

Para que a reestruturação territorial da metrópole se efetive, nos moldes planejados, o Poder Público precisa assumir o papel de indutor dos interesses privados na ocupação e uso de áreas específicas, construindo e dimensionando estas centralidades, através do direcionando das atividades a serem instaladas, da criação de estímulos ao setor privado, investimentos e de projetos políticos específicos. Neste sentido, coloca o PDDI:

O papel planejador e coordenador do Estado é central no estímulo à desconcentração dos investimentos, na redução das disparidades intrametropolitanas e na construção de uma rede metropolitana de cidades mais equilibrada, criando novas centralidades e reforçando as existentes, usualmente contra as tendências concentradoras do mercado em regiões mais desenvolvidas da rede. Para tanto, seria necessário, de um lado, a combinação de ousadia no planejamento público - com a seleção de novas centralidades e de projetos de logística e infraestrutura prioritários a serem implementados no curto-médio prazo - e, de outro, o desenvolvimento e implementação de uma política de desenvolvimento produtivo, que fomente o adensamento de cadeias produtivas selecionadas e permita o aproveitamento de oportunidades em segmentos de maior intensidade tecnológica ou mesmo a entrada em novos nichos (meio ambiente, energias renováveis, dentre outros). (PDDI, 2010, vol. 01, p. 197-198)

A criação da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, pelo Estado de Minas Gerais, foi um dos fatos que assumiu maior relevância e expressividade na indução do crescimento de uma nova centralidade metropolitana. A sua localização representa o núcleo desta centralidade, influenciando o direcionamento dos interesses econômicos e formação de forças especulativas, o que vão se espalhando, de forma decrescente, para o seu entorno.

---

<sup>4</sup> De acordo com o art. 43 da Constituição do Estado de Minas Gerais, “considera-se função pública de interesse comum a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana”.

A atração de empreendimentos privados é um mecanismo para a indução e construção de uma nova centralidade que foi aplicado pelo Governo Estadual. A abertura de novos e relevantes pontos comerciais como shoppings, rede hoteleira, aumento da oferta de serviços e, principalmente, a disponibilização de novos imóveis, tanto residenciais quanto comerciais, resultando em aquecimento do comércio local, são os efeitos verificados desta indução. A instalação de determinados empreendimentos acabam acarretando, em efeito cadeia, a criação de novos outros, visando atender a demanda provocada.

Toda esta conjuntura tem exigido a reestruturação do sistema viário e do transporte coletivo da região Norte, com realização de obras pelo Poder Público para viabilizar o crescimento pretendido, como também o fortalecimento dos serviços públicos de saúde e educação. As obras de infraestrutura urbana que mais se destacam são a Linha Verde e o Anel Viário de Contorno Norte (ainda não implantado).

No entanto, o Vetor Norte da RMBH contém relevantes atributos ambientais e uma série de unidades de conservação, como o Parque Estadual Serra Verde, o Parque Nacional da Serra do Cipó (embora um pouco distante do núcleo do Vetor Norte) e a APA Carste de Lagoa Santa, sendo esta última o enfoque do presente trabalho, por abrigar um importantíssimo patrimônio ambiental e cultural, o que justificou a sua criação, como já apresentado nos itens anteriores.

Dentre os diversos atributos ambientais presentes no Vetor Norte, destaca-se o expressivo patrimônio arqueológico, espeleológico e paleontológico que deu origem a denominada APA Carste de Lagoa Santa. A partir daí analisa-se o modo como se conduz o crescimento socioeconômico rumo à esta área construção de uma nova centralidade, em uma região marcada por tais atributos.

A construção de uma nova centralidade, de forma planejada, precisa considerar não só as variáveis econômicas, mas, sobretudo, as variáveis ambientais com vistas a concretização de um projeto exitoso, sem supervalorização de somente um dos aspectos.

Para isso, a existência de um quadro normativo bem estruturado, com regras capazes de regular, de forma satisfatória, este processo de expansão e transformação territorial é essencial, bem como a utilização conjugada e eficaz dos diversos instrumentos jurídicos, especialmente dos ambientais e urbanísticos.

Traçado este panorama, indaga-se se há, de fato, uma situação de controle dos impactos ambientais decorrentes do crescimento do Vetor Norte e uma regulação efetiva do direcionamento e dimensionamento da expansão urbana e da intensificação das relações econômicas neste território.

O quadro normativo que se dispõe é suficiente para garantir a conservação do patrimônio arqueológico, espeleológico e paleontológico e equilibrar a proteção ambiental com o crescimento socioeconômico da região? Ou seja, é capaz de exercer o controle da atuação privada induzida?

## **5 O regime jurídico especial de proteção das áreas integrantes do Vetor Norte**

Em 2007, com o Decreto Estadual nº 44.500, o Estado de Minas Gerais instituiu o Plano de Governança Ambiental e Urbanística da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com “o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da região, a preservação de seus ativos ambientais e o adequado controle do uso e da ocupação do solo metropolitano, integrando o planejamento e a execução de ações, programas e projetos, públicos e privados” (art. 1º).

O Decreto também delimitou a extensão do Vetor Norte da RMBH, em seu art. 2º, ao estabelecer que é composto pelos Municípios de Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Vespasiano, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, São José da Lapa, Confins, Pedro Leopoldo, Jaboticatubas, e os bairros localizados na área de influência das Administrações Regionais de Venda Nova e Norte do Município de Belo Horizonte.

Relacionou, ainda, algumas medidas para a promoção do desenvolvimento sustentável da região e, entre elas previu expressamente, a “criação de mecanismos de proteção do complexo Paleontológico, Arqueológico e Espeleológico da Região Cárstica de Lagoa Santa”; a “elaboração de estudos destinados a subsidiar a criação de uma rede de Áreas Protegidas” e a “elaboração de cadastro que orientará a criação do sistema de monitoramento do uso e ocupação do solo na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH”, nos incisos VII, IV e V do art. 3º do Decreto Estadual nº 44.500/07, respectivamente.

Este Decreto significou a construção de um quadro normativo destinado a regular a expansão do Vetor Norte, mediante o estabelecimento de regras e medidas específicas voltadas para o controle da ocupação desta região.

Entre estas medidas, destaca-se a criação de um Sistema de Áreas Protegidas – SAP do Vetor Norte, formado por 15 (quinze) Unidades de Conservação com a finalidade de proteger o patrimônio ambiental da região. Além de prevista no Decreto Estadual nº 44.500/07, esta medida foi, antes disto, uma das condicionantes exigidas na Licença Prévia para construção da Cidade Administrativa.

Posteriormente, o Estado editou o Decreto nº 45.097/09, alterado pelo Decreto nº 45.233/09 dispondo sobre um regime jurídico especial de proteção ambiental das áreas integrantes do Vetor Norte da RMBH, o qual estabeleceu, em seu art. 11, que o SAP e as suas áreas de conectividades iriam ser identificadas em resolução conjunta da SEMAD e da SEDRU. Diante disso, foi publicada a Resolução Conjunta SEDRU / SEMAD nº 02, de 16 de julho de 2009, prevendo que a identificação do SAP seria lançada no sítio eletrônico do zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais, como foi feito.

O SAP Vetor Norte ainda não está completamente implantado. Atualmente já existem as seguintes Unidades de Conservação:

- Parque Estadual Serra do Sobrado, localizado no município de São José da Lapa, com 383,60 hectares de extensão e criado pelo Decreto Estadual nº 45.509/10;
- Monumento Natural Estadual Várzea da Lapa, localizada no município de Lagoa Santa, com 23,53 hectares de extensão e criada pelo Decreto Estadual nº 45.508/10;
- Monumento Natural Estadual Lapa Vermelha, localizada no município de Pedro Leopoldo, com 33,71 hectares de extensão e criada pelo Decreto Estadual nº 45.400/10;
- Monumento Natural Estadual Santo Antônio, localizado no município de Matozinhos, com 31,10 hectares de extensão e criada pelo Decreto Estadual nº 45.339/10;
- Parque Estadual Cerca Grande, localizado no município de Matozinhos com 134,19 hectares de extensão e criado pelo Decreto Estadual nº 45.398/10;
- Monumento Natural Estadual Vargem da Pedra, localizado em Matozinhos, com 10,09 hectares e criado pelo Decreto Estadual nº 45.392/10; e
- Monumento Natural Estadual Experiência da Jaguará, localizado no município de Matozinhos, com 38,48 hectares e criado pelo Decreto Estadual nº 45.391/10.

De um total de 15 (quinze) Unidades de Conservação, foram criadas as 7 (sete) listadas acima e 3 (três) estão em fase de implementação. Estas correspondem a primeira fase de concepção do SAP Vetor Norte; as 5 (cinco) restantes ficariam para uma segunda fase.

A previsão é de que as 15 (quinze) Unidades de Conservação cheguem a 11 mil hectares, o que corresponde a um pouco mais de 30% (trinta por cento) da área total da APA Carste Lagoa Santa.

Mas apesar do expressivo número de Unidades de Conservação já criadas, observa-se que elas não atingem o correspondente a 2% (dois por cento) da área total da APA Carste Lagoa Santa, ou seja, 35.600 hectares. Portanto, bem distante da meta anteriormente traçada. E mais, algumas das Unidades de Conservação criadas não se situam nos limites de abrangência da APA Carste Lagoa, mas no seu entorno: o Parque Estadual Serra do Sobrado, que se situa no município de São José da Lapa, que não integra a respectiva APA.

As Unidades de Conservação previstas para possuírem as maiores dimensões territoriais ainda não foram criadas pelo Estado: Refúgio da Vida Silvestre Serra dos Aroeiras, com 1.411,2 hectares e Refúgio da Vida Silvestre Macaúbas, com 1.304,70 hectares, situados nos municípios de São José da Lapa e Santa Luzia, respectivamente.

Isto reflete os entraves do procedimento de criação das Unidades de Conservação, que compreende o diagnóstico da área, com levantamento das suas características naturais – basicamente solo, recursos hídricos, fauna e flora – e existência de ocupação antrópica, definição dos limites da área a ser protegida; escolha espécie de unidade de conservação, adequada às suas características e às finalidades da sua proteção; desapropriação das terras particulares, entre outras medidas. Após a criação da Unidade de Conservação é imprescindível a elaboração do seu Plano de Manejo e a instalação de unidades administrativas e equipamentos de suporte para que haja uma efetiva proteção da área.

A criação formal de Unidade de Conservação, mediante ato administrativo – normativo ou não – da Administração Pública é somente o primeiro passo para se proteger uma área ambientalmente relevante. O Plano de Manejo é um dos principais instrumentos que irão viabilizar a proteção, pois ele se estabelece as restrições específicas que incidem sobre a área, as atividades que serão permitidas em seu interior e em que condições e, por fim, como será realizada a gestão da Unidade de Conservação.

É importante ressaltar que as Unidades de Conservação que compõem o SAP Vetor Norte se inserem na categoria de “proteção integral”, incidindo, desta maneira, um regime jurídico de proteção mais rígido do que as inseridas na categoria de “uso sustentável”. Porém, não deveria ser diferente, uma vez que a região cárstica situada na região Norte da RMBH já possui proteção através de uma unidade de conservação de uso sustentável, a APA.

A proposta de implantação de um Sistema de Áreas Protegidas possui como finalidade primordial intensificar a proteção da APA Carste Lagoa, reservando porções do seu



território destinadas à conservação e, impedindo, desta forma, uma intervenção antrópica direta, com geração de impactos negativos e alteração das condições naturais.

Embora não concebido inicialmente no projeto do SAP do Vetor Norte, o Parque Estadual do Sumidouro é outra importante Unidade de Conservação, criado antes mesmo da existência da APA Carste Lagoa Santa, pelo Decreto Estadual nº 20.597/80. Ele se situa em uma área relevante da APA Carste, com a presença das conhecidas grutas da Lapinha e Lagoa do Sumidouro, que dá origem ao nome.

Assim como o SAP do Vetor Norte, o Parque Estadual do Sumidouro surgiu de uma iniciativa de expansão da região. Na década de 1980 foi projetada a construção do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, localizado no município de Confins e, em razão da expansão que esta obra acarretaria, como uma forma de compensação, criou-se o Parque Estadual. Entretanto, a sua implantação e funcionamento só se efetivou recentemente, a partir desta segunda fase de expansão da região, com a indução de uma nova centralidade metropolitana e hoje se tornou a sede do SAP, se tornando o centro da APA Carste Lagoa Santa.

O projeto de implantação do SAP Vetor Norte, gerando um mosaico de Unidades de Conservação, conectadas por corredores ecológicos é uma importante medida que vem reforçar a proteção da área cárstica, haja vista que a APA, por si só, não é suficiente para garantir uma conservação do patrimônio no nível adequado. Há, desta forma, risco de perda de um patrimônio natural singular e, sobretudo, de um patrimônio cultural, de valor essencial para a construção da história da raça humana e para a explicação da evolução das espécies. Por isso não é somente um patrimônio natural, mas espeleológico, arqueológico e paleontológico, fazendo merecer a incidência de tantos instrumentos jurídicos quanto forem necessários para conservação do seu valor e representatividade. É uma amostra preciosa não só para o Estado brasileiro, mas para a humanidade.

## **6 O papel do licenciamento ambiental no controle do uso e ocupação do solo**

A indução de um crescimento socioeconômico em uma região permeada por relevantes atributos ambientais precisa ocorrer mediante o estabelecimento de um quadro normativo adequado ao controle que se deve exercer, bem como da correta utilização dos instrumentos jurídicos já existentes.

Neste sentido, o licenciamento ambiental assume papel de destaque, pois é um importante instrumento jurídico da política ambiental. A sua finalidade está estritamente

relacionada com a natureza e efeitos do controle das atividades particulares em um cenário de expansão da ocupação territorial e ampliação e inserção econômica.

A promoção de desenvolvimento social e econômico implica indubitavelmente na intervenção antrópica sobre o meio ambiente, gerando impactos, positivos e/ou negativos.

Com efeito, podem ser vislumbradas alterações significativas, em relação ao ambiente, como, por exemplo, poluição, desmatamento, mudança do leito dos rios, urbanização, ampliação/diminuição da mobilidade urbana, dentre tantos outros acontecimentos.

Por isso, dentro do aparato estatal, reside o licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, orientado à prevenção de danos ambientais, a teor do disposto no inciso IV do art. 9º da Lei 6.938/81. Portanto, é o instrumento jurídico adequado para realizar salvaguarda de um ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações em obediência a princípios basilares da proteção ambiental.

Bechara sintetiza objetivamente o dinamismo do licenciamento ambiental:

O licenciamento ambiental enquadra o empreendimento na legislação ambiental para forçá-lo a se desenvolver dentro dos padrões preestabelecidos, sem gerar lesões irremediáveis e intoleráveis ao ambiente e à coletividade. (2009, p. 82)

É no licenciamento ambiental que irá se dar concretude aos objetivos almejados quando da criação da APA Carste Lagoa Santa e cumprimento ao zoneamento ar a aplicação dos diversos instrumentos

O licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão ambiental competente, com o intuito de defender o equilíbrio do meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida da coletividade. Essa busca pelo controle ambiental se manifesta através de um série de exigências e de procedimentos administrativos que Poder Público impõe, visto que existem normas e padrões de qualidade ambiental que devem ser obedecidos (FARIAS, 2011, p. 28)

Por tal motivo, a exploração das APA's é subordinada ao prévio licenciamento para controle, mitigação e compensação dos efeitos produzidos em sua área pelas intervenções e empreendimentos potencialmente degradantes. Isso, porque, consideradas as particularidades de relevo, fauna flora e atividades econômicas locais, a APA é uma área de uso especial, restrito e condicionado a um zoneamento ecológico-econômico, como previsto na Resolução CONAMA nº 010, de 14 de dezembro de 1988.

As restrições de uso da APA se alicerçam em decreto executivo instituidor e em lei disciplinadora específica, pois se trata de típica Unidade de Conservação subordinada a especial proteção legal, por relevância ambiental e/ou histórico cultural.

O fato de tais áreas possuírem grande riqueza biológica, silvestre, geológica, aquífera, arqueológica, espeleológica e cultural, é que predetermina tamanha proteção para a promoção de determinadas atividades ou empreendimentos a serem realizadas na APA, como, por exemplo, terraplanagem, mineração, escavação – atividades, estas, que, no geral, impõem risco imensurável de degradação ambiental, muitas vezes só perceptível num futuro muito próximo ou bem distante, conforme esboçado pela técnica dos estudos de impacto ambiental.

Dessa feita, o licenciamento ambiental é pertinente por instrumentalizar o exercício do Poder de Polícia estatal, ao passo que articula a integração de desenvolvimento econômico com preservação do equilíbrio ecológico, mediante o necessário controle sobre as atividades humanas que interfiram nas características ambientais essenciais do meio.

A obrigatoriedade de licenciamento para melhor fruição da APA é balizada por critérios de sustentabilidade, pois como enuncia Freitas:

[...] eis o conceito proposto para o princípio da sustentabilidade: trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. (2012, p. 41)

A doutrina de Sirvinskas reforça tal assertiva, ao passo que insere a APA no grupo das “Unidades de Conservação de Uso Sustentável”; as quais “têm em vista, basicamente, compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (2012, p. 495).

Em regra, o grau de impacto da atividade é que irá definir o ente competente para conceder a licença ambiental em APA, independentemente se ela é federal, estadual ou municipal, como disciplina o art. 12 da Lei Complementar nº 140/11.

O Decreto nº 45.097/09, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 45.233/09, trouxe um regime jurídico especial de proteção ambiental de áreas integrantes no Vetor Norte da RMBH, mas não somente, pois no seu art. 2º, declara como de interesse social, “para fins de proteção de seus atributos ambientais e controle do uso e ocupação do solo, nos termos do inciso I do art. 13 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, as áreas compreendidas nos limites de Prudente de Moraes e Funilândia”. Com isto, se revela a

preocupação em controlar os impactos do crescimento do Vetor Norte da RMBH de modo a não afetar a integridade do patrimônio protegido pela APA Carste Lagoa Santa, já que os municípios de Prudente de Morais e Funilândia extrapolam os limites do Vetor Norte e da própria RMBH, compondo o chamado colar metropolitano, mas por onde se estende a área cárstica.

Esse regime fixa regras que se dirigem em duas vertentes do controle prévio: a primeira se refere um instrumento urbanístico de controle prévio da expansão e ocupação do solo, a anuência prévia dos parcelamentos do solo para fins urbanos pelo Estado; e a segunda se refere a um instrumento de gestão ambiental, o licenciamento ambiental.

Em relação a este último instrumento, o Decreto 45.097/09 fixou algumas normas específicas. Determinou a obrigatoriedade de realização do licenciamento ambiental para aqueles empreendimentos situados em área de vulnerabilidade natural muito alta e alta no zoneamento ecológico-econômico – ZEE; incluída nos limites de unidade de conservação de uso sustentável e áreas de proteção especial<sup>5</sup> e nas que tenham a função de conectividade em todo o SAP. Além disso, o Decreto reforça a necessidade de realização Estudo de Impacto Ambiental – EIA ou outro estudo ambiental para as hipóteses relacionadas, podendo ser dispensado para as atividades das classes 01 a 04.

Isso significa que nestas áreas não haverá a possibilidade concessão de Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF, a qual possui procedimento e requisitos mais simplificados que a licença ambiental comum e uma ênfase no controle da ocupação das áreas que exigem uma maior proteção dos seus atributos ambientais. Portanto, o Decreto nº 45.097/09 traz uma maior rigidez quanto à aprovação de empreendimentos que se situam na APA Carste Lagoa Santa e seu entorno. Determina, ainda, que não será concedida licença ambiental nem anuência prévia “nas áreas correspondentes às unidades de conservação previstas no Sistema de Áreas Protegidas” (art. 4º do Decreto nº 45.097/09). Com isto impede a ocupação, de qualquer natureza das áreas componentes do SAP, mesmo que ainda não tenham sido criadas as unidades de conservação, para resguardar a sua implementação.

No entanto, de um modo geral, o regime jurídico especial de proteção das áreas integrantes do Vetor Norte não traz modificação significativas quanto à aplicação do licenciamento ambiental e da anuência prévia do Estado para a aprovação dos parcelamento

---

<sup>5</sup> As Áreas de Proteção Especial – APE estão previstas no art. 13, inciso I da Lei Federal nº 6.766/79 e possuem como finalidade a proteção dos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico. As áreas assim declaradas pelo Estado passam a ter o seu controle quanto a realização de parcelamentos do solo para fins urbanos, mediante a denominada “anuência prévia”, também prevista no mesmo dispositivo legal citado.

do solo para fins urbanos, visto como instrumentos de controle dos impactos ambientais e expansão urbana, respectivamente.

Estes dois instrumentos de controle – de natureza ambiental e urbanística – possuem importância fundamental na conservação do patrimônio da APA Carste Lagoa Santa. Mas resultados satisfatórios serão obtidos, principalmente, a partir do modo de sua aplicação e não da existência ou não do regime jurídico especial criado pelo Decreto nº 45.097/09, pois ele não traz alterações substanciais.

Desta forma, é no momento de análise, pelos órgãos ambientais competentes, que o controle apresenta maior potencial para atingir a sua finalidade, pois é no procedimento administrativo que se verificará todas as implicações da realização de uma determinada atividade, verificar a sua compatibilização com o zoneamento ecológico-econômico do Estado, o zoneamento ambiental específico da APA Carste Lagoa Santa, o zoneamento urbano municipal e com as regras do regime especial e demais aplicáveis.

É neste momento que se verifica a capacidade de suporte da área em relação aos impactos ambientais e são fixadas medidas preventivas, mitigatórias e compensatórias. Ou ainda, havendo incompatibilidade com os diversos zoneamentos citados e incapacidade de suporte da área no recebimento de uma atividade determinada, a negativa quanto à concessão da licença ambiental.

Outro aspecto a ser considerado no momento da realização do controle é a verificação da cumulatividade de impactos e riscos ambientais sobre uma mesma área e o extravasamento do limite de capacidade de suporte de um ecossistema. Para isso, é imprescindível uma análise ampla e conjugada de todos os requerimentos de licença ambiental, com aqueles já concedidos.

Neste aspecto, o sistema de gestão ambiental precisa ainda evoluir, pois o que ocorre na prática é uma análise isolada e pontual, sem estabelecer as conectividades próprias do meio ambiente natural. Além disso, há uma separação entre os procedimentos administrativos de natureza urbanística e ambiental, fazendo que a análise seja fragmentária e, conseqüentemente, desconsiderando a complexidade como atributo intrínseco do meio e das interações que nele se desenvolve.

O Decreto nº 45.097/99 trabalhou duas vertentes de controle, de naturezas distintas, mas primordiais e complementares para viabilizar uma ocupação e uso do solo racional e sustentável. Contudo, da mesma maneira que a norma ressaltou a importância destas duas vertentes é necessário que elas sejam aplicadas conjuntamente, de modo a não gerarem conflitos em seus resultados ou exigência, mas, sobretudo, visando à potencialização dos

efeitos da aplicação destes dois instrumentos, uma vez que são complementares. Portanto, decorre de uma necessidade de reunir a análise urbanística com a ambiental, já que na prática se busca a conjugação adequada dos elementos naturais e artificiais do meio ambiente. Por isso, para que o resultado desta conjugação seja satisfatório, a análise e aplicação também deve ser conjunta.

Sobre esta situação Gomes apresenta o mesmo entendimento:

No que se refere à regulação ambiental, o licenciamento ambiental, que foi pensado inicialmente na órbita das atividades produtivas, ainda é frágil para lidar com a complexidade da urbanização. Dessa forma, o licenciamento ambiental em si, direciona-se prioritariamente para dentro do próprio empreendimento, enquanto os impactos maiores, e por vezes cumulativos, ainda são insuficientemente tratados, apesar de reconhecer ganhos importantes obrigatoriedade da implantação dos sistemas de controles ambientais, às vezes obrigando as próprias Prefeituras Municipais à implantação de sistemas de tratamento de efluentes e aterros sanitários. (2011, p. 46)

Posto isto, verifica-se que a questão central em torno do licenciamento ambiental recai sobre a sua aplicação e não, necessariamente, sobre a criação de um regime jurídico especial para o Vetor Norte.

## **7 Considerações finais**

A indução do crescimento do Vetor Norte da RMBH, provocando o surgimento de uma nova centralidade metropolitana, é uma medida necessária e importante na redefinição do território metropolitano e atende a diretrizes previstas no PDDI. A escolha da região Norte também se mostra acertada, pois é uma área carente de empreendimentos públicos e privados, com pouca expressividade para o setor financeiro. Além disto, concentra população de baixa renda, que realiza diariamente o movimento pendular centro-periferia.

Tornar o Vetor Norte em uma nova centralidade metropolitana significa mudar todo este quadro, reduzir a pressão da região sul, reduzir as desigualdades internas, iniciar um processo de uniformização e adequação do território com a construção de novas dinâmicas.

Apesar de possuir aspectos sociais e econômicos que favorecem a sua escolha, o Vetor Norte também possui importantes ativos ambientais, nos quais se destacam o patrimônio ambiental, arqueológico, espeleológico e paleontológico protegido pela APA Carste Lagoa Santa.

Entretanto, a construção de uma nova centralidade pode acarretar efeitos negativos a este patrimônio, em razão da sua proximidade com o núcleo desta centralidade e localização na região Norte da RMBH. Sendo assim, o controle destes efeitos é essencial e, para isso, os instrumentos jurídicos, de natureza urbanística e ambiental, se tornam as principais ferramentas.

A formulação de um planejamento metropolitano, formulado pelo Estado, com respaldo na previsão do §3º do art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que lhe elege como ente competente para a gestão metropolitana, é um dos primeiros passos para a realização deste controle, pois é a partir dele que se reconstrói o território, dando-lhe uma conformação ideal. Neste aspecto, ainda é falha a gestão da RMBH.

Embora o PDDI possa ser vislumbrado como um planejamento inicial, com o diagnóstico da RMBH, a definição de diretrizes das políticas públicas e gestão territorial e, por fim, uma indicação de um direcionamento futuro, a médio (até 2023) e longo prazo (até 2050), é necessário criar um planejamento mais específico, normativo, com apresentação de um macrozoneamento metropolitano, no qual fique posto os parâmetros mínimos e máximos de ocupação e uso das zonas metropolitanas, compatibilizando os diversos territórios municipais e buscando uma ordenação em um nível mais amplo e a partir da consideração das variáveis ambientais, culturais, sociais e econômicas das regiões da metrópole, do modo a reduzir as desigualdades e aumentar a integração interna, resultando em uma harmonização de todo o espaço metropolitano.

A criação da APA Carste Lagoa Santa foi um dos mecanismos para a proteção do patrimônio ambiental e cultural que abriga, em momento muito anterior ao início da construção de uma nova centralidade metropolitana.

Mas a APA, como Unidade de Conservação de Uso Sustentável não é suficiente, neste caso específico, para garantir a conservação deste patrimônio. Há a necessidade de aplicação de outros instrumentos de natureza urbano-ambientais. Considerando-se as características da tensão instalada, atingindo uma escala supralocal, também é necessário a regulação no âmbito metropolitano e criação de um planejamento nesta esfera, como já colocado.

Por este motivo também é de grande importância que se concretize o SAP Vetor Norte, pois a criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral irão conservar uma parte intocável da APA Carste Lagoa Santa, garantindo a qualidade de vida na região e, principalmente, a transferência deste singular patrimônio para as próximas gerações, como testemunho da história da humanidade e da própria natureza. Esta concretização toma

urgência diante da pouca expressividade das unidades de conservação já criadas e em razão da pequena dimensão que assumem frente à área total da APA Carste.

Apesar de algumas unidades não se localizarem dentro dos limites da APA, o SAP surge como uma maneira de reforçar a proteção da APA Carste Lagoa Santa, compensando os impactos já previstos pela expansão urbana e socioeconômica do Vetor Norte e permitindo a conservação integral de parte da APA. Todavia, a demora na sua implantação pode trazer danos ao patrimônio ali protegido e gerar conflitos quanto à ocupação e uso da área (ainda que a área já tenha sido identificação pelo Estado).

Dentre os diversos instrumentos jurídicos se destaca o licenciamento ambiental, pois nele que se aprova a localização, instalação e operação de um determinado empreendimento, definindo os limites e condições de acordo com as características da área. É a partir da sua aplicação que se concretiza o zoneamento ambiental da APA, o zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais e o zoneamento urbano, depois de verificar e impor a observância dos critérios fixados em todos estes zoneamentos.

A criação de um regime jurídico especial para as áreas integrantes do Vetor Norte da RMBH, pelo Decreto nº 45.097/09, trouxe consideráveis regras quanto ao licenciamento ambiental, como a não incidência da AAF para os empreendimentos localizados naquela área, a exigência de realização de estudos ambientais, entre outros.

Porém, é no modo de aplicação do instrumento que se efetivará a proteção pretendida para a região cárstica situada no Vetor Norte da RMBH, tendo em vista que o licenciamento ambiental, na sua concepção, já se mostra como o instrumento apto a produzir os resultados esperados, principalmente com a inserção de novas regras por um regime jurídico especial. E é neste momento que se concentram as principais falhas do instrumento, como uma análise pontual e isolada dos impactos a serem gerados, exame superficial dos estudos ambientais, fixação de condicionantes (medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias) inadequadas ou insuficientes e ausência de corpo técnico qualificado.

Outra questão é a concessão da licença ambiental separada da licença urbanística – especialmente da anuência prévia dos parcelamentos do solo para fins urbanos –, acarretando uma análise incompleta e fragmentada do empreendimento, além de inconformidades e conflitos entre as proibições e exigências de cada procedimento.

Como resultado geral, não há um dimensionamento amplo das consequências da instalação e funcionamento dos empreendimentos licenciados, fragilizando a proteção do patrimônio ambiental e cultural da região.



## REFERÊNCIAS

BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GOMES, Patrícia Silva. Entre o planejamento “estratégico” e a regulação urbanístico-ambiental: um olhar sobre a expansão urbana recente no Vetor Norte da metrópole belo-horizontina. **Caderno de Geografia**, v.21, n.36, 2011, p. 29-50.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH**, Volume 1 e 5, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Plano de Manejo da APA Carste Lagoa Santa**. Vol. I a IV. Belo Horizonte: IBAMA/CPRM, 1998.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 7. ed., rev., ampl. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **A tutela do patrimônio cultural brasileiro: doutrina, jurisprudência e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PAIM, Maurício **Carneiro. Lei Complementar 140/11: primeiras impressões**. Disponível em: <http://www.intertox.com.br/index.php/toxicologia-em-manchete/312-lei-complementar-n-140-11-primeiras-impressoes>. Acesso em: 12.11.12.

PEREIRA, Rubem Gomes; CALDEIRA, Altino Barbosa. Impactos antrópicos no patrimônio natural e cultural do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). **Revista de Biologia e Ciências da Terra**, vol. 11, nº 1, 1º Semestre 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRENNEPHOL, Curt; TRENNEPHOL, Terence Dorneles. **Licenciamento ambiental**. 3. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2010.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. Salvador: JusPodvim, 2012.