




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Grandes empreendimentos econômicos como financiadores de planos diretores em Minas Gerais: uma real alternativa?

Large economic enterprises as financers of
master plans in Minas Gerais: a real alternative?

*Luiz Felype Gomes de Almeida, Doutorando em Arquitetura e
Urbanismo (NPGAU-UFMG), luizfelype.almeida@gmail.com.*

RESUMO

Tendo como cenário os municípios de Minas Gerais, o presente artigo discute a obrigatoriedade de financiamento da elaboração e revisão de planos diretores por parte dos empreendimentos econômicos de significativo impacto ambiental. A medida mostra-se prevista na lei federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Dessa forma, abordam-se aqui as regulamentações legais e institucionais em torno da questão, a abrangência potencial de aplicabilidade da medida em Minas Gerais, as iniciativas interfederativas promovidas pelo Governo Estadual para regulação da matéria e por fim dois casos concretos ligados ao tema. Percebe-se que, mesmo sendo uma alternativa à perene crise de financiamento público à construção dos instrumentos de planejamento, a medida encontra-se distante de ser plenamente efetiva e permeada de contradições quando executada concretamente.

Palavras Chave: Planos Diretores; Empreendimentos Econômicos; Minas Gerais.

ABSTRACT

Set in the municipalities of Minas Gerais, this article analyzes the issues related to the financing of elaboration and review of local master plans for economic enterprises of significant environmental impact. The measure is provided for by federal law 10.257 / 2001 - Statute of the City. Thus, we discuss here the legal and institutional regulations on the issue, the potential scope of applicability of the measure in Minas Gerais, the inter-federative initiatives promoted by the State Government to regulate the matter and finally two specific cases relating to the subject. It is noticed that, even as an alternative to the perennial public funding crisis the construction of the planning instruments, the measure is far from being fully effective and fraught with contradictions when executed concretely.

Keywords: Master Plans; enterprises; Minas Gerais.

INTRODUÇÃO

A elaboração de planos diretores, regulamentada pela Lei Federal 10.257/2001, tornou-se obrigatória para uma série de municípios brasileiros. Dentre esses, estão os localizados em áreas de empreendimentos econômicos de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, para os quais o financiamento do processo de construção dos planos deve necessariamente ser realizado pelas empresas em atividade (artigo 41, inciso V, § 1º).

O cenário de crise do planejamento urbano local via planos diretores devido a diferentes motivos - incapacidade técnica dos municípios em elaborarem seus instrumentos (MARICATO, 2010), a inaplicabilidade ou desvirtuação dos instrumentos econômicos urbanísticos (FIX 2003; 2011), incoerências e contradições existentes na própria legislação (VILLAÇA, 2005, 2012) – é agravado pela crescente escassez de recursos públicos para tal fim¹.

Nesse ínterim, seria a previsão legal destacada acima uma alternativa antes possível e viável de ser colocada em prática? Quais os problemas, potencialidades e dificuldades nela inseridas? As reflexões propostas no presente artigo buscam esboçar respostas para tais questões tendo em vista a realidade específica do Estado de Minas Gerais.

Para isso, o trabalho encontra-se dividido em 5 seções além desta introdução. A primeira apresenta as regulamentações legais e institucionais ligadas ao tema no âmbito federal. Em seguida, a partir da Pesquisa de Informações Municipais – MUNIC – 2012 e 2015 bem como dos dados do Sistema Integrado de Informação Ambiental de Minas Gerais – SIAM, são destacados os municípios no Estado localizados em áreas de grandes empreendimentos econômicos bem como o perfil de tais atividades. A terceira seção discute a iniciativa do Governo Estadual em regulamentar as prerrogativas federais ligadas ao tema, suas contradições e desafios. Na quarta são apresentados sucintamente dois casos concretos de financiamento privado dos planos, seu processo de desenvolvimento e estágio atual de aplicação. A quinta e última seção reúne as considerações finais do trabalho.

REGULAMENTAÇÕES LEGAIS E INSTITUCIONAIS

Regulamentada em 2001, a lei federal 10.257/2001 – denominada como Estatuto da Cidade – tornou obrigatória a elaboração de planos diretores para uma vasta gama de municípios agrupados em 6 categorias². Dentre os critérios estabelecidos para a obrigatoriedade encontra-se a inserção do município em áreas de influências de empreendimentos econômicos. Para esses, o financiamento da elaboração dos planos diretores – serviço de alto valor financeiro e aguda

¹ A análise dos Planos Pluri Anuais - PPA do governo federal de mostra o quase completo desaparecimento da temática em termos de previsão orçamentária. No documento mais recente (PPA 2016-2019), por exemplo, a elaboração de planos diretores aparece pulverizada em diferentes programas e com focos (planos diretores de drenagem urbana e de mineração). Por sua vez, no PPA 2004-2007, época de arrancada para fabricação em massa dos planos, havia disponibilidade orçamentária de aproximadamente 25 milhões de reais para o apoio à elaboração e revisão dos instrumentos concentrados em um programa único de governo. Ver: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual> (Anexo 1) e <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual/ppas-antiores>

² Os critérios são os seguintes: População superior a 20.000 habitantes; pertencimento a regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; vontade do gestor em utilizar os instrumentos econômicos urbanísticos; pertencimento a áreas de especial interesse turístico; inseridas em áreas de empreendimentos econômicos de grande impacto; incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Esse último incluído pela lei federal 12.608/2012.

complexidade (Almeida, 2015) – deveria ser fornecido pelas empresas como medida de compensação aos impactos gerados pela atividade. Conforme se lê:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

(...)

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

(...)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. (Lei Federal 10.257/2001, grifo nosso).

Apesar da disposição legal, a definição precisa sobre quais empreendimentos enquadram-se no critério do inciso destacado nunca foi realizada. Não foi dito nem no corpo da lei e nem em disposições posteriores qual a unidade de medida para determinação do impacto ambiental de determinado empreendimento bem como sua escala (regional/nacional). Complementarmente também não se determinou se a compensação financeira apontada seria advinda de uma categoria nova e específica ou poderia estar incluída nas já existentes e tradicionais compensações quando da realização dos licenciamentos e Estudos de Impacto Ambiental.

A disciplina legal mostrou-se assim como ineficaz e de aplicação complicada por parte dos municípios. Nesse contexto, o Conselho Nacional das Cidades³ publicou em 06 de dezembro de 2006 – 02 anos após sua criação e 05 da promulgação do Estatuto - a Resolução Recomendada nº 22 com objetivo de dar maior clareza sobre os procedimentos a serem adotados para garantir o financiamento dos planos diretores pelos empreendedores.

Por tratar-se de um Conselho sem caráter diretamente, o documento não possui valor legal que imponha a obrigatoriedade de seus apontamentos. A própria ementa da Resolução aponta que seu objetivo é de “emitir orientações” para os procedimentos a serem tomados pelos municípios que se enquadram na categoria apresentada no Estatuto da Cidade. Ainda assim, o instrumento tem valor fundamental para a temática em questão uma vez que se mostrou a primeira e também a única medida realizada com fins ao preenchimento das lacunas deixadas pela legislação federal.

Bastante concisa, a Resolução é composta por apenas 13 artigos agrupados em 03 seções, quais sejam: I) Da obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores; II) Do papel do Município e do Ministério das Cidades no licenciamento de empreendimentos de impacto ambiental regional ou nacional e III) Recomendações a Estados e Municípios. A Tabela 1 abaixo apresenta um resumo das orientações emitidas pelo documento. Nota-se bem a preocupação do Conselho em dar clareza aos significados dos conceitos presentes no Estatuto.

³ Na definição do governo federal, “O Conselho é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. Uma verdadeira instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades, nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial”. <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>.

TABELA 1 - Orientações do Conselho Nacional das Cidades para financiamento de planos diretores por grandes empreendimentos econômicos

Tema	Medida/Esclarecimento	Artigo (s)
Abrangência	A medida aplica-se a todos os municípios da área de influência do empreendimento.	Art. 3
Documento	Termo de Compromisso Financeiro será o documento local para regulação da compensação.	Art. 4
Compensação	O financiamento deve ser feito via repasse dos recursos ao poder público e não diretamente pelo empreendedor.	Art. 4, § 1º e 3º
	Entende-se compensação como todo recurso voltado para a elaboração do plano diretor bem como para fortalecimento da capacidade institucional local.	Art. 4, § 2º e 4º
	Empreendedor deve realizar Estudo de Impacto de Vizinhança como requisito ao licenciamento ambiental e demonstrativo do grau de impacto.	Art. 7, § 2º
Diálogo Interfederativo	Regulamentação de legislação complementar sobre a obrigatoriedade e critérios de financiamento.	Art. 10
Fundos Públicos	Constituição de Fundos Públicos para aporte dos recursos financeiros advindos da compensação.	Art. 12

Fonte: Elaboração própria com base na Resolução Recomendada 22/2006 do ConCidades

Além desses pontos, a Resolução orientou ainda sobre o valor dos recursos a serem repassados. Esses oscilariam entre 105 e 264 mil reais a depender de um critério combinado entre o porte populacional e a dimensão territorial do município. Propunha-se ainda uma destinação percentual de dos recursos – entre 20 e 50% - para o fortalecimento da capacidade local de planejamento e gestão.

Apesar desses apontamentos a Resolução não determina nenhum critério de atualização monetária para os anos seguintes, fato que compromete sua aplicabilidade. Não aponta também nenhum fator comum/discricionário que determine o que de fato caracteriza um alto impacto ambiental. Subentende-se que tais regulamentações deveriam vir posteriormente através das leis e regimentos dos outros entes federados.

O Estatuto da Cidade e a Resolução Recomendada 22/2006 reunidos constituem assim o aparato legal e institucional básico para aplicação da medida aqui debatida. Sua abrangência potencial pode ser encontrada através da determinação dos municípios enquadrados nas condições estabelecidas pela lei bem como do perfil dos empreendimentos econômicos neles realizados. A próxima seção apresenta esse esforço de sistematização para os municípios de Minas Gerais.

MUNICÍPIOS ENQUADRADOS E PERFIL DOS EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS EM MINAS GERAIS

Para determinação do potencial de abrangência do financiamento de planos diretores via empreendimentos econômicos, o primeiro passo é a localização de quais municípios enquadram-se no critério estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Com esse propósito, utilizamos aqui da Pesquisa de Informações Municipais – MUNIC realizada anualmente pelo IBGE. Foram empregados os dados das versões de 2012 – ano em que foi perguntado aos municípios a categoria de

obrigatoriedade em que se encaixam – e de 2015 – última disponibilizada – para obtenção dos dados mais recentes sobre a situação dos planos diretores e da legislação urbanística local.

Através dessas bases, encontra-se em Minas Gerais um universo de 129 municípios presentes nas prerrogativas do artigo 41, inciso V do Estatuto. Desse total, 37 encontram-se exclusivamente em áreas de influência de empreendimentos econômicos de alto impacto, 30 estão incluídos nesse critério e possuem também população superior a 20.000 habitantes (dentre os quais estão os pertencentes a regiões metropolitanas) e 62 pertencem concomitantemente a áreas de interesse turístico. Trata-se assim de um elevado número de localidades - 15% do total do Estado - com características bastante distintas, fato que demandaria uma política específica que promova o financiamento dos planos diretores de modo adequado às categorias de pertencimento de cada uma das cidades.

Além do agrupamento pelo critério do Estatuto, a análise a partir da MUNIC permite observar a distribuição regional dos municípios. A Tabela 2 apresentada abaixo reúne informações nesse sentido bem como expõe o *status* quantitativo dos planos diretores e legislações sobre Estudos de Impacto nas cidades destacadas.

Como se percebe, a maior parte dos municípios encontra-se localizada na Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte (26%), seguida do Triângulo Mineiro, Sul/Sudoeste de Minas e Zona da Mata (média de 12%). Do outro lado, as Regiões Central Mineira, Oeste de Minas e Vale do Mucuri são aquelas com menor número de cidades com possibilidade de aplicação da medida compensatória. O cenário, para além das questões ligadas ao financiamento dos planos diretores, expressa também a grande concentração/desigualdade das atividades e do desenvolvimento econômico em determinadas regiões do Estado sejam por questões ligadas à existência de recursos naturais, i.e. minério, sejam pelas economias de aglomeração geradas ao longo do tempo.

TABELA 2 - Número de municípios com possibilidade de aplicação da medida compensatória prevista no Estatuto da Cidade, situação dos planos diretores e leis sobre Estudo de Impacto. Mesorregiões, Minas Gerais, 2015.

Mesorregião	Número de Municípios	Possuem PD	Elaborando PD	Estáticos	Lei EIV	Lei EIA Prévio
Campo das Vertentes	5	2	2	1	2	2
Central Mineira	2	2	0	0	0	1
Jequitinhonha	7	0	2	5	0	1
Metropolitana de BH	34	24	3	7	15	13
Noroeste de Minas	5	3	0	2	3	0
Norte de Minas	10	5	1	4	1	2
Oeste de Minas	3	2	1	0	2	2
Sul/Sudoeste de Minas	15	6	2	7	3	5
Triângulo Mineiro	16	7	3	6	5	5
Vale do Mucuri	4	1	1	2	1	1
Vale do Rio Doce	13	3	1	9	3	3
Zona da Mata	15	3	2	10	2	1
Total	129	58	18	53	37	36

Percentual	100,00%	44,96%	13,95%	41,09%	28,68%	27,91%
-------------------	---------	--------	--------	--------	--------	--------

Fonte: Elaboração própria com base em MUNIC, 2015

A maior parte dos municípios - 55,04% - nem mesmo possui plano diretor, indicador claro da ineficácia das previsões da legislação federal. Desse total, até o fim de 2015, apenas 13,95% estavam em processo de elaboração o que resulta em um agudo estado de paralisação - coluna "estáticos" - presente em mais de 40% das localidades enquadradas. A respeito das legislações responsáveis pela regulamentação dos Estudos de Impacto de Vizinhança - EIV e Estudos de Impacto Ambiental Prévio - EIA - pontos fundamentais para uma eficaz aplicação da medida compensatória segundo a resolução do Concidades - a situação é da mesma forma alarmante. Com uma média de aproximadamente 28% dos municípios com alguma dessas previsões, percebe-se que nem mesmo aqueles que já possuem plano diretor conseguiram determinar em seu interior os dispositivos necessários para formatação dos Estudos.

Um olhar mais aprofundado sobre a qualidade dos planos pode ser feito também ao explorarmos o percentual do denominado "conteúdo mínimo" (Artigo 42, Estatuto da Cidade) na composição das legislações municipais⁴. A partir da MUNIC 2015, afere-se que apenas 30 dos municípios com plano diretor (51,7%) prevêem em seu interior ou possuem legislação específica para a Outorga Onerosa do Direito de Construir enquanto unicamente 22 (37,9%) tratam sobre as Operações Urbanas Consorciadas, ambos parte do conteúdo básico.

Ao levarmos em conta a pesquisa de 2012 - base mais ampla - percebe-se que os percentuais para os demais instrumentos obrigatórios são ainda mais baixos. Os valores são iguais a 10,7% para a Utilização e Parcelamento Compulsórios, 12,5% para a Transferência do Direito de Construir e 5,9% para o Direito de Preempção. Em termos dos Sistemas de Acompanhamento e Controle - materializados na maior parte das vezes na criação de Conselhos Municipais de Política Urbana - o cenário mantém-se crítico. Dos 129 municípios agrupados, apenas 27 (20,9%) possuíam Conselhos. Desses, 22 possuíam caráter meramente consultivo, dos quais 19 também incorporavam atribuições deliberativas e unicamente 3 tinham responsabilidades normativas. Trata-se assim de uma quase nula existência de canais formais de participação e debate sobre o planejamento urbano local, o qual, em localidades como as aqui trabalhadas, necessita de atenção redobrada tendo em vista os impactos trazidos pelas atividades econômicas.

Ainda que a qualidade compositiva dos planos não seja o foco do presente artigo⁵, sua exposição demonstra o cenário de crise em termos da existência e efetividade dos instrumentos básicos de política urbana. Essa realidade, necessitando de medidas para seu tratamento, pode ter no financiamento via grandes empreendimentos uma alternativa.

⁴Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle".

As disposições do inciso II referem-se respectivamente ao Direito de Preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Outorga Onerosa de Alteração de Uso; Operações Urbanas Consorciadas e Transferência do Direito de Construir.

⁵ Sobre o tema ver SANTOS & MONTANDON (2011).

Para traçar o perfil e quantidade das atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional existentes no Estado, definiu-se inicialmente uma unidade de medida/referência para determinar qual o tipo e o porte dos empreendimentos que estariam enquadrados como promotores de alto impacto. Uma vez que não há previsão legal sobre o tema - tentativa esboçada para o caso específico de Minas Gerais como apontado na próxima seção - optamos por utilizar aqui os empreendimentos que tiveram de passar pelo Licenciamento Ambiental Estadual⁶, fato que consequentemente gera a produção de Estudos de Impacto Prévios.

A busca se deu através do acesso ao Sistema Integrado de Informação Ambiental de Minas Gerais - SIAM⁷ que disponibiliza, por município, o nome do empreendedor responsável bem como o tipo do empreendimento pretendido e o número de processos iniciados. Como era de se esperar há um elevado número de propostas nas localidades em questão.

Nos 129 municípios observa-se que foram protocolados mais de 65 mil processos de licenciamento ambiental sendo o mais antigo deles datado de 1988 (Cataguases). A grande parte, por sua vez, concentra-se a partir da década 2000 - pós Estatuto da Cidade - com ênfase nos anos 2008 - 2011 acompanhando o crescimento econômico nacional. Os pontos máximos e mínimos pertencem respectivamente a Uberaba (Triângulo Mineiro) com 4947 processos e Rubim (Vale do Jequitinhonha) com 50.

Ainda que se considere que boa parte de tais iniciativas tenham sido descontinuadas ao longo do tempo e o empreendedor não tenha de fato efetivado a atividade - obtido a Licença de Operação na linguagem burocrática - o ambiente mostrou-se e mostra-se mais do que propício para a aplicação da medida compensatória prevista pelo Estatuto da Cidade. A realidade do Estado une de uma só vez a carência local pelos instrumentos urbanísticos, a crise das finanças públicas e uma oportunidade de financiamento através da multiplicação dos empreendimentos.

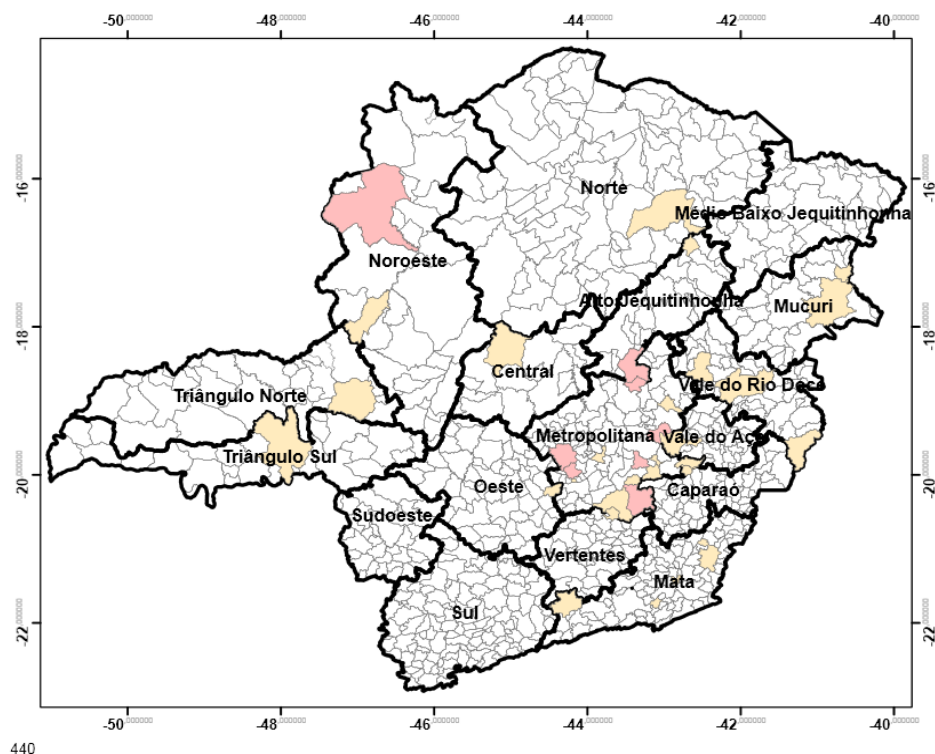
Em termos do perfil econômico, os processos encontram-se ligados, sobretudo às atividades de loteamento - 75% dos municípios possuem ao menos um empreendimento do ramo - mineração - 68% - e papel e celulose - 19%. Todas elas implicam, por sua vez, em significativas alterações na dinâmica urbana local⁸ e na consequente necessidade tanto da formulação como da revisão dos planos diretores e legislações territoriais complementares. Os demais processos encontram-se pulverizados em atividades como siderurgia, serviços públicos de infraestrutura, cerâmicas, dentre outros.

⁶ O licenciamento ambiental é obrigatório para as empresas das classes 3 a 6, conforme classificação definida pelo Conselho Estadual de Política Ambiental, através da deliberação normativa nº 74. Ela classifica, detalhadamente, pelo tamanho e potencial poluidor, as diversas atividades.

⁷ <http://www.siam.mg.gov.br/siam/processo/index.jsp>. Acesso em outubro 2016.

⁸ Para o diálogo entre dinâmica imobiliária e estrutura urbana, ver ABRAMO (2007). Sobre a questão minerária/urbana ver SOUZA (2015).

FIGURA 1 - Municípios sede de empreendimento de alto impacto por empresas de expressão internacional. Minas Gerais, 2016.



Fonte: Elaboração própria com base em SIAM-MG.

Por fim, a Figura 1 apresenta um mapa com a localização dos 36 municípios no Estado nos quais se encontram empresas de grande porte com amplitude de atuação nacional e internacional⁹. Na maior parte das vezes, são em tais lugares que a mobilização de capital investidor apresenta-se em maior expressão e conseqüentemente são também mais vultosas as medidas de compensação previstas. O mapeamento expressa um esforço estratégico com vias à identificação de lugares nos quais o arranjo institucional para o financiamento dos instrumentos urbanísticos, talvez, fosse mais facilmente realizado tendo em vista a presença de recursos em grande escala.

A partir dessa e de outras sinalizações potenciais, o poder público estadual tentou promover iniciativas que pudessem tratar de forma mais detalhada a questão aqui debatida. Tal processo será o tema da próxima seção.

⁹ Foram pinçadas as seguintes corporações: VALE S/A, Anglo American, MMX, MRS Logística, Arcelor Mittal, Arcelor Brasil, Petrobrás, Suzano Papel e Celulose, Celulose Nipo-Brasileira S/A - CENIBRA, Anglo Gold Ashanti, Acesita, Gerdau e Votorantim.

REGULAMENTAÇÃO ATRAVÉS DO PODER PÚBLICO ESTADUAL: PROCESSOS E PERCALÇOS¹⁰

Ao fim do ano de 2012 e início de 2013 o Poder Público do Estado de Minas Gerais em parceria/pressionado pelo Ministério Público Estadual iniciou o trabalho de regulamentação para o financiamento dos planos diretores via grandes empreendimentos econômicos. No período, a frente do Estado estava o Governador Antonio Junho Anastasia de trajetória acadêmica ligada ao Direito Administrativo e filiado ao PSDB. A contradição interna na figura do governador firmada na relação entre sua postura técnica e legislativa com foco no interesse do patrimônio público aglutinada às práticas neoliberais e clientelistas de seu partido espelha as tensões ao longo do processo de trabalho aqui debatido.

Como primeira etapa da iniciativa foi formalmente constituída um Grupo de Trabalho - GT liderado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMAD, responsável direta pelas questões ligadas ao licenciamento ambiental, mas não às políticas de planejamento urbano. Além desta, compunham o grupo a então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Política Urbana – SEDRU, que detinha as competências de planejamento – atualmente renomeada como Secretaria de Cidades e de Integração Regional - SECIR – a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais – FAEMG, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG, o Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – INDI, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE, a Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais – SECRI e o Ministério Público Estadual – MPMG.

Como se percebe, havia por parte do Estado um claro interesse em não deixar à parte das discussões os interesses dos setores econômicos. Colocá-los à mesa para discussão de uma matéria já regulada por legislação federal significava não deixar desguarnecidas as trincheiras dos empreendedores, os quais, dependendo dos resultados alcançados teriam maiores ou menores ônus financeiros para fins de cumprimento das contrapartidas.

Cabe mencionar que mesmo antes de tal iniciativa, o Estado, através da SEDRU, já desenvolvia trabalhos de parceria interfederativa junto aos municípios como forma de assessorá-los na formulação de seus instrumentos de planejamento urbano e na articulação com os empreendedores. A regulamentação visava assim não só promover um diálogo no interior do Estado com as diferentes áreas ligadas ao tema, mas, sobretudo tornar autoaplicável o serviço da Secretaria de Planejamento Urbano fornecendo aos municípios mais um instrumento legal que fortalecesse o lado do poder público em diálogo com os empreendedores.

Instituído o Grupo, cabia aos representantes estruturar uma minuta de decreto que ao mesmo tempo fosse capaz de detalhar os pontos pouco claros presentes no Estatuto da Cidade e nas Resoluções do Concidades bem como propor medidas específicas para o tema e adequadas à realidade do Estado. Competia à SECIR realizar a conexão entre os serviços realizados e resultados alcançados nas discussões e o gabinete do Governador, o qual poderia ou não dar prosseguimento às propostas encaminhadas.

O trabalho da Comissão teve as atividades concentradas entre os meses de janeiro e outubro de 2013, período no qual a periodicidade dos encontros oscilou entre mensal e bimestralmente. Os debates foram iniciados com um balizamento sobre as diretrizes ligadas ao tema a ser discutido, tendo em vista que muitos dos integrantes não conheciam as disposições da lei federal, bem como

¹⁰ Penúltima e última seções do artigo baseadas, sobretudo, em entrevistas e na experiência direta do autor.

as motivações e processos para criação do GT. Nesse breve prazo de duração, foram elaboradas 03 modelos de legislação. Desde o início das discussões tornou-se patente a divisão estabelecida no interior do Grupo de Trabalho o que tornava as reuniões um verdadeiro ambiente de negociação de interesses.

De um lado um bloco constituído por FAEMG, FIEMG e, sobretudo SEDE/INDI buscava tornar as propostas de redação mais flexíveis de modo a não criar maiores obrigações aos empreendedores econômicos, tendo em vista o cenário burocrático já instituído. Na concepção desse subgrupo, as regulamentações trazidas pelo decreto poderiam se concretizar em desestímulo ao início de novas atividades tendo em vista a perda de competitividade relativa do Estado em relação a outros territórios. Do outro extremo, SEDRU e Ministério Público mostravam-se mais alinhados à consolidação de regulações mais rígidas e detalhadas para o decreto, tornando realmente efetivas as previsões do Estatuto da Cidade. Nesse subgrupo prevalecia a concepção de que as peculiaridades e economias de aglomeração específicas de determinada localidade exerciam maiores influências sobre a decisão do empreendedor do que a existência de mais ou menos uma medida compensatória. O próprio perfil institucional das entidades envolvidas - federações/autarquias X secretarias públicas/instituições de controle – ditava também os discursos dos integrantes de cada uma delas, com exceção da SEDE. A Secretaria de Meio Ambiente – SEMAD atuava como um “centrão” gravitando entre os dois grupos. Nesse ambiente, a SECIR mantinha na maior parte das vezes uma postura neutra tendo em vista seu papel mais de mediação do que de intervenção, como destacado anteriormente.

A postura do último bloco era reforçada em relação ao primeiro pelo fato da matéria em discussão ser uma regra federal a qual seria apenas regulamentada pelo Estado. Assim, a formulação do decreto não se caracterizava como uma “invenção” de Minas Gerais, mas uma responsabilidade jurídica imposta pelo regimento nacional. A prática do Estado, nesses termos, seria tanto uma medida inovadora como meramente o cumprimento de uma obrigação imposta desde 2001.

Como apontado pela Dra. Marta Alves Larcher, Promotora de Justiça e coordenadora Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo e integrante do extinto GT:

Ao que parece o dispositivo do Estatuto da Cidade permanece como letra morta, ou seja, não é aplicado em grande parte do país, com sérias consequências para o desenvolvimento urbano de muitos municípios situados nas áreas de influência de grandes empreendimentos. Em Minas Gerais houve muita resistência do próprio governo estadual, nos setores do desenvolvimento econômico (SEDE e INDI), sob justificativa de que mais esta exigência encareceria o custo dos empreendimentos, afastando-os do Estado. No setor ambiental (SEMAD) houve resistência, sob alegação da dificuldade de implementação pela necessidade de exigir-se novos estudos para o licenciamento ambiental, para os quais seria necessário elaborar termos de referência. Já os empreendedores em princípio aceitavam a incidência da medida, desde que desvinculada do processo de licenciamento ambiental, sob a alegação de que isto atrasaria a análise e concessão das licenças ambientais. (LARCHER, 2016, Promotora de Justiça).

Apesar das polaridades constituídas no bojo do processo, o diálogo entre os participantes do Grupo de Trabalho tanto no momento dos encontros periódicos como das trocas virtuais de documentos, resultou em uma minuta de decreto na qual todos se mostraram quase que plenamente de acordo com os pontos estabelecidos. De maneira geral, nas três versões formuladas a proposta foi estruturada em 15 artigos, subdivididos em 04 capítulos, quais sejam eles: I) Das Disposições Gerais; II) Da Obrigatoriedade da Incidência da Compensação Ambiental

Prevista no Estatuto Das Cidades; III) Dos Estudos Ambientais Necessários para Instrução do Licenciamento Ambiental; IV) Do Aporte de Recursos para Elaboração ou Atualização dos Planos Diretores Municipais. A primeira versão trazia um capítulo a mais denominado “Do momento da Incidência da Medida Compensatória”, suprimido posteriormente e tendo os artigos a ele relacionados aglutinados ao item II.

Nota-se pela estrutura como houve por parte do Estado a tentativa de atrelamento da medida compensatória do Estatuto ao processo de licenciamento ambiental, o qual se apresenta como prática já altamente consolidada no Estado e nacionalmente. No ambiente de discussão a alternativa mostrou-se polêmica e causou enfrentamentos uma vez que para o “bloco econômico” o atrelamento tornava mais difícil o já complexo processo. No “bloco do controle”, por sua vez, tal medida era a mais viável e eficaz a ser tomada de modo a tornar a regulação federal autoaplicável. Em termos concretos, assim ditava a minuta do decreto em sua primeira versão:

Art. 3º Compete à Unidade Regional Colegiada – URC do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) a definição da incidência da medida compensatória de que trata este decreto.

Art. 4º - Para novos empreendimentos, a incidência da medida compensatória será definida na concessão da licença prévia e, por ocasião da concessão da **licença de instalação**, o empreendedor deverá comprovar a **assinatura de termo de compromisso, de natureza de título executivo extrajudicial**, nos termos do artigo 585, II do Código de Processo Civil, com a SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana ou Agências Metropolitanas e Municípios impactados. (Minuta de decreto – versão 1. Minas Gerais, grifos nossos)

Definido assim o momento e processo burocrático para início do processo de licenciamento/prestação da contrapartida, restava, no entanto, saber como o empreendedor de fato comprovaria e calcularia o valor da medida compensatória. Mais uma vez estabeleceram-se divergências no interior do GT, conforme pode ser visto através das sugestões de redação sugeridas por cada um dos blocos para tratamento da questão.

Art. 5º - **A partir da assinatura do Termo de Compromisso** a compensação será considerada cumprida, para continuidade do processo de licenciamento ambiental. (redação alternativa sugerida pelas FIEMG, FAEMG e SEDE)

Art. 5º- **A comprovação do pagamento** dos recursos previstos no Termo de Compromisso, a que se refere o artigo anterior é requisito para obtenção da licença de operação do empreendimento e será atestada pela SEDRU ou Agências Metropolitanas, conforme a localização do empreendimento. (redação sugerida pela SEDRU e MP) (Minuta de decreto – versão 1. Minas Gerais, grifos nossos)

Percebem-se claramente as diferenças entre as posturas assumidas. Enquanto para FIEMG, FAEMG e SEDE a mera formalização documental mostrava-se suficiente para prosseguimento do licenciamento, na perspectiva da SEDRU e MPMG este era apenas um primeiro passo sem valor prático algum, caso não resultasse concretamente no pagamento dos recursos acordados. As redações refletiam respectivamente os interesses dos blocos em conferir maior agilidade e fluidez aos empreendedores econômicos e de tornar realmente efetiva as disposições do Estatuto, ainda que isso significasse maior demora no processo de licenciamento. Ao fim do processo, uma proposta equilibrada acabou por prevalecer com a seguinte redação:

Art. 6º- A compensação prevista neste Decreto deverá ser cumprida por meio de depósito dos recursos financeiros em conta específica indicada pelo gestor municipal ou pela contratação na forma do inciso 3 do Art. 12, no prazo de:

I – até 90 (noventa) dias da concessão da LI, quando a compensação for estabelecida na LP;

II – até 90 (noventa) dias a contar da assinatura do Termo de Compromisso, quando a compensação for estabelecida em outras fases do licenciamento. (Minuta de decreto – versão 3. Minas Gerais)

Firmava-se assim a necessidade de comprovação do real depósito, mas com um prazo pré estabelecido com o propósito de forçar os agentes públicos e privado envolvidos a tornar o processo o mais célere possível. A versão agradou assim a ambos os blocos.

Como discutido na primeira seção do artigo, 2 lacunas fundamentais apresentavam-se nas regulamentações a cerca da medida compensatória. Eram elas: i) a definição da unidade de medida que categorizasse um empreendimento como de significativo impacto e ii) o valor atualizado da contrapartida a ser prestada.

A respeito do primeiro tópico a iniciativa de Minas Gerais elaborou 2 propostas, ambas ligadas à relação do gasto total do empreendimento com o PIB dos municípios pertencentes às áreas de influência. Na primeira versão da minuta de decreto, a questão aparecia da seguinte forma:

Art 2 (...)

Consideram-se causadores de significativo impacto no ordenamento territorial urbano de dois ou mais municípios os empreendimentos que acarretem quaisquer dos impactos abaixo; cujo investimento corresponda pelo menos a **30% do PIB** municipal no ano de referência e que, ainda:

(...) (Minuta de decreto – versão 1. Minas Gerais)

A continuação do dispositivo listava os impactos no ordenamento territorial definidos na Resolução 22 do Concidades. No debate sobre esse ponto as opiniões foram novamente divergentes. Na percepção do MPMG – conforme comentário presente no arquivo eletrônico da minuta – o critério deveria ser retirado uma vez que sua aplicação poderia resultar injustiças no caso da existência de municípios impactados pelos empreendimentos, mas que possuíssem PIB elevado. Em concordância, SEDRU e SEMAD mostraram-se favoráveis à definição de um novo critério objetivo ainda que sem um apontamento direto. FAEMG e FIEMG, por outro lado, mostraram-se veementemente contra a retirada uma vez que o ponto de corte restringia em muito a aplicação da medida tendo em vista o perfil dos investimentos realizados no Estado.

Outra questão problemática sobre o assunto dizia respeito aos investimentos que impactassem um número elevado de municípios, por exemplo, empreendimentos lineares. Definir a proporção do investimento ligada ao PIB de cada município mostrava-se como um imbróglio de difícil solução. Para o MPMG, tal questão não deveria ser alvo de preocupação pontual uma vez que tal perfil de empreendimento dificilmente causaria os impactos no ordenamento territorial listados nas legislações correlatas.

Na segunda versão do documento a temática foi retirada da minuta surgindo novamente na terceira e última. Nessa, manteve-se o percentual de 30% do PIB, mas como alternativa sugeriu-se um novo ponto de corte significativamente inferior.

Art. 3 (...)

§3º Consideram-se causadores de significativo impacto no ordenamento territorial urbano de dois ou mais municípios os empreendimentos, cujo valor de referência corresponda pelo menos a **5% do PIB** de pelo menos um dos municípios situados nas áreas de influência direta e indireta do empreendimento, no que se refere ao meio socioeconômico e que, ainda:

(...) (Minuta de decreto – versão 3. Minas Gerais, grifos nossos)

A redução do patamar de 30 para 5% significava na prática um agudo aumento no número de empreendimentos que passariam a ser cobrados pelo pagamento da contrapartida. A proposta teve como líderes o MPMG em conjunto com a SEDRU. Nesse ponto não foi possível um acordo tendo em vista as divergências entre os integrantes da Comissão. Dessa forma, optou-se por deixar a regulamentação final a critério do Gabinete do Governador, fato não ocorrido tendo em vista a descontinuidade do processo.

A respeito do valor a ser pago, a medida encontrada foi simples e resultou em acordo entre todos os participantes. Optou-se por definir a tabela da Resolução do Conselho Nacional das Cidades como referência fundamental, mas com a devida atualização pelo Índice Geral de Preços de Mercado (IGPM). No bojo das discussões, aproveitou-se para incluir a Área de Influência Indireta dos empreendimentos como possível alvo de recebimento da medida compensatória bem como para se definir a maneira de lidar com casos em que mais de um empreendimento fossem realizados ao mesmo tempo em determinado município.

Art. 13 - Para efeito de cálculo individualizado por município dos recursos financeiros e técnicos destinados à elaboração ou revisão de Planos Diretores, adotar-se-á planilha constante do Anexo I da Resolução Recomendada n. 22, de 06 de dezembro de 2006 do Ministério das Cidades/Conselho das Cidades, devendo os valores serem atualizados à época do pagamento, segundo o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M).

Parágrafo Único – Serão contemplados com a compensação prevista neste Decreto todos os Municípios situados na área de influência direta e indireta do empreendimento que sofrerem os significativos impactos indicados no Art. 3º.

Art. 14 – Para o caso da ocorrência de simultaneidade na instalação de empreendimentos de impacto em uma mesma região, os recursos para a medida compensatória de que trata esse Decreto serão divididos proporcionalmente, segundo os valores de referência realizados por cada um deles. (Minuta de decreto – versão 3. Minas Gerais)

Para além dos pontos mencionados as minutas desenvolvidas tentaram trabalhar também com outras questões ligadas à tema. Uma delas disse respeito ao apoio aos municípios para realização do processo burocrático envolvido na obtenção da medida compensatória bem como para o diálogo com os empreendedores. Com esse foco, a regulamentação fortaleceu o papel da SEDRU e

Agências Metropolitanas¹¹ como órgãos mediadores e apoiadores do planejamento urbano municipal no contexto da realização de grandes empreendimentos. Os artigos apontavam que:

§2º O cumprimento da condicionante relativa à compensação ambiental prevista neste Decreto será **atestado pela SEDRU** ou agências metropolitanas, por meio de ofício.

§3º A SEDRU ou as agências metropolitanas terão o prazo 10 (dez) dias para **expedir o documento de comprovação do pagamento da compensação** objeto deste Decreto, sem o qual o processo será encaminhado à deliberação do COPAM, mediante solicitação formal do empreendedor. (Minuta de decreto – versão 3. Minas Gerais, grifos nossos).

Com isso buscou-se evitar que as negociações sobre a compensação ficassem restritas ao ambiente municipal, fato que poderia comprometer o cumprimento correto da medida tendo em vista as diferentes pressões e barganhas ocorridas localmente entre as Prefeituras e os empreendedores. Destaca a Promotora de Justiça:

Os Municípios ficam totalmente reféns dos grandes empreendimentos. Em alguns casos, os Prefeitos são pressionados a fornecer certidão de conformidade do empreendimento para fins de licenciamento ambiental, sob ameaça de campanhas denegritórias de suas imagens frente à população. Os Municípios também não se conseguem fazer ouvir durante o licenciamento ambiental estadual. Tudo é decidido em âmbito estadual, sem percepção da realidade local dos municípios. Os estudos ambientais apenas tangenciam os impactos sociais e urbanísticos, não aprofundando neste tema e, portanto, não propõem medidas mitigadoras e compensatórias eficazes.

Finalizadas as minutas, no entanto, o processo praticamente desfez-se tendo em vista a não regulamentação e descaso das instâncias superiores ao Grupo de Trabalho. Encaminhada ao Gabinete do Governador, a proposta não entrou mais na pauta de discussão e foi literalmente deixada de lado. Com tal postura, o MPMG ajuizou ação civil pública contra o Estado solicitando ao Poder Judiciário que determine a regulação da matéria. A ação, no entanto, ainda aguarda sentença 3 anos após seu processamento. Em maio de 2016, na tentativa de resgatar o processo passado e trazer novas questões, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Conedru emitiu uma Resolução recomendando ao Governo Estadual que apresente a regulamentação para o dispositivo. No entanto, desde então se mantém o assunto fora da pauta.

Nesse contexto de repetidos percalços e contradições ocorreu a tentativa do Poder Público Estadual em tratar a já antiga exigência regulamentada pelo Estatuto da Cidade e o Conciudades. No mesmo período, ainda que não guiadas por um decreto formal, algumas experiências de financiamento de planos diretores via grandes empreendimentos ocorreram em paralelo com intermediação do Estado. A próxima seção apresenta sucintamente o relato de 2 delas.

¹¹ O Arranjo Institucional Metropolitano de Minas Gerais, estabelecido pelas Leis Complementares 88, 89 e 90/2006, estabelece a criação de Agências responsáveis pela efetivação e regulação das funções públicas de interesse comum nos municípios integrantes de Regiões Metropolitanas. Atualmente, já existem em Minas Gerais 2 Agências ligadas às respectivas RM's do Estado: RMBH e RMVA (Vale do Aço).

PLANOS DIRETORES E GRANDES EMPREENDIMENTOS: CASOS DE CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO E SANTO ANTÔNIO DO RIO ABAIXO - MG

Ainda que não existindo a regulamentação específica acima discutida, a Constituição de Minas Gerais determina nos artigos 244 e 245 que o Estado preste auxílio aos municípios na elaboração e implementação de seus planos diretores. A cargo dessa atribuição encontra-se a atual Secretaria de Cidades e Integração Regional – SECIR-MG, anteriormente denominada SEDRU.

A carência de recursos públicos ligados à promoção de políticas de planejamento urbano restringe a atuação do Estado a uma assessoria técnica no qual os servidores auxiliam os municípios na execução dos processos burocráticos para contratação de consultorias especializadas bem como no acompanhamento dos trabalhos por elas desenvolvidos¹².

Entre 2013 - 2015 dois casos se destacam nesse ambiente de parceria uma vez que as localidades em questão – Conceição do Mato Dentro e Santo Antônio do Rio Abaixo – encontram-se localizadas em áreas de influência de grandes empreendimentos econômicos estando assim sujeitas ao recebimento da medida compensatória prevista no Estatuto da Cidade. Interessa-nos aqui menos explorar o processo de elaboração dos planos diretores e mais os caminhos percorridos para cobrança da contrapartida.

Nos dois casos os empreendimentos estabelecidos em questão estavam ligados ao setor de mineração. Em Conceição do Mato Dentro (doravante denominada CMD), a empresa Anglo American foi a responsável pelo financiamento, enquanto em Santo Antônio do Rio Abaixo (doravante denominado SARA) os custos foram de responsabilidade da *holding* MANABI S/A. Cabe mencionar que, para o caso de Conceição, já em 2007 houve uma tentativa de revisão do planos diretor com recursos advindos da empresa MMX (VIEIRA, 2015). Ao fim do processo, no entanto, a lei proposta foi embargada pela sociedade civil tendo em vista a identificação por parte dessa de um claro alinhamento de interesses entre os empreendimentos financiadores e as previsões para o ordenamento territorial propostas. Nas palavras de PEREIRA, *et al.*, 2015 faltaram naquele momento “conduções e chancelas sociopolíticas” (p. 3) que viabilizassem o projeto. A menção é importante, pois evidencia as tensões envolvidas quando da operacionalização do dispositivo do Estatuto da Cidade.

A articulação institucional para desenvolvimento dos planos diretores se deu de maneira diferente entre os municípios. Para SARA foi assinado diretamente com o poder público estadual, via SEDRU, um instrumento jurídico denominado como Termo de Cooperação Técnica. O objeto do Termo aponta que:

O presente Termo de Cooperação Técnica tem por objeto estabelecer mecanismos e instrumentos de cooperação técnica entre os Partícipes para elaboração do Plano Diretor Participativo e Instrumentos Complementares no município de Santo Antônio do Rio Abaixo, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade e do Termo de Referência específico a ser elaborado de forma cooperada pelos partícipes a partir da assinatura deste Termo de Cooperação.

Formalizado em 01 de outubro de 2013 – momento em que ainda se encontravam vivas as discussões de Grupo de Trabalho apontado na seção anterior – o Termo foi assinado pelo então Secretário de Estado Olavo Bilac Pinto Neto - PR (assinatura indireta via Secretário Adjunto), a prefeita local, Marluce Oliveira Duarte - PP e os diretores da MANABI S/A José Tadeu de Moraes e

¹² Entrevista com Wesley Cantelmo, Superintendente da SECIR, em 13/10/2016.

Joaquim Martino Ferreira. Questões de alinhamento político mostravam-se em certa medida em segundo plano para o estabelecimento de tais termos uma vez que todo o trabalho era conduzido pelos setores técnicos das instituições envolvidas com pouco ou nulo contato entre seus gestores.

Assim, cumprir a medida de compensação, ainda que completamente desatrelada ao processo de licenciamento ambiental, passava necessariamente pela formalização de um documento jurídico no interior da estrutura burocrática do Estado. No caso de SARA, como de outros Termos assinados pela SEDRU, de fato o que se tinha era uma invenção de estratégias que possibilitassem ao Estado cumprir seu papel de apoio aos municípios mesmo sem recursos financeiros e que garantissem o pagamento da medida compensatória. Trabalhando dessa forma, no entanto, fazia-se impossível replicar a experiência, de maneira impositiva aos empreendedores, para outras localidades do Estado uma vez que os Termos de Cooperação, como elucida o próprio nome do documento, baseiam-se mais em acordos e interesses mútuos e menos na cobrança do poder público para o cumprimento de uma obrigação por parte do setor privado. Por essas e outras questões que a SEDRU apoiava tão diretamente a aprovação do decreto de regulamentação do Estatuto, conforme visto anteriormente.

Para Conceição do Mato Dentro, a costura institucional se deu via MPMG através da assinatura dos denominados Termos de Ajustamento de Conduta, os quais determinam em seu escopo uma série de contrapartidas a serem prestadas obrigatoriamente pelos empreendedores. Para esse caso específico, dentre as medidas estipuladas, estava a da obrigatoriedade de financiamento de plano diretor¹³. Com isso, o processo inexoravelmente assumiu um caráter mais jurídico tanto pela iniciativa/liderança do MPMG como pela natureza do instrumento utilizado para tornar concreta a medida compensatória.

A SEDRU, por motivação e orientação do Ministério Público, esteve também envolvida nesse processo com atribuições semelhantes ao caso de SARA. No entanto, uma diferença evidente de trabalho se deu no papel exercido pela Secretaria no auxílio à contratação das empresas de consultoria responsáveis pela formulação dos diagnósticos e condução do processo participativo para estruturação dos planos diretores. Em Santo Antônio do Rio Abaixo coube à SEDRU julgar entre 4 propostas técnicas enviadas por diferentes consultorias estabelecendo um critério de hierarquização entre elas. Nessa triagem, 2 empresas foram eliminadas por não atenderem os requisitos mínimos do Termo de Referência e entre as 2 restantes uma foi escolhida após análise e reunião conjunta entre a Prefeitura e a Secretaria de Estado¹⁴. Em Conceição do Mato Dentro o processo deu-se de forma mais simplificada uma vez que a empresa financiadora – Anglo American – realizou diretamente a contratação da consultoria especializada, a qual já desenvolvia outros trabalhos para a mineradora¹⁵.

Cabe aqui destacar que todo esse processo de certo modo inventado/mediado pelo Estado para as contratações só foi possível uma vez que os recursos utilizados para a elaboração dos planos diretores não foram depositados em uma conta/fundo das prefeituras, mas geridos diretamente pelos empreendedores com apoio técnico da SEDRU. Tal postura foi adotada, sobretudo, pela preferência dos próprios municípios. Uma vez que os recursos não se tornaram diretamente públicos também não se fez obrigatória a realização de processos licitatórios, encarados e realmente realizados em boa parte das vezes com extrema morosidade e sem garantia da

¹³ Entrevista com Marta Alves Larcher, Promotora de Justiça, realizada em 20/10/2016.

¹⁴ Entrevista com Wesley Cantelmo, Superintendente da SECIR, em 13/10/2016.

¹⁵ ORBIS e TetraTech foram as empresas respectivamente contratadas.

qualidade técnica dos serviços prestados. A preferência, ainda que justificada pela realidade das gestões municipais, contraria a Resolução 22 do Concidades que recomenda o repasse dos recursos para as prefeituras. Tal orientação visa conferir maior autonomia aos agentes públicos locais na condução do processo de elaboração dos planos diretores e minimizar os riscos de manobras/valorização dos interesses privados em relação aos públicos.

Ressalta-se ainda que a determinação de tais empreendimentos como de significativo impacto ambiental/regional não obedeceu a nenhum critério objetivo. Entendendo-se a mineração de modo geral como atividade diretamente ligada a mudanças na dinâmica territorial e tendo em vista os vultosos investimentos planejados para a Região, os casos aqui discutidos foram, em certo sentido, “capturados” pelo Estado como potências capazes de fazer valer a medida de compensação prevista no Estatuto da Cidade. Assim, tendo em vista a carência de regulamentações e outras experiências ligadas ao tema, sua operacionalização só poderia ocorrer através da criação de instrumentos e arranjos específicos caso a caso.

Em ambas as iniciativas aqui discutidas o dispêndio dos recursos foi de fato realizado pelas mineradoras ocasionando a elaboração – SARA – e revisão – Conceição do Mato Dentro - dos planos diretores locais. Em Santo Antônio do Rio Abaixo o projeto de lei foi votado e aprovado pela Câmara Municipal em meados de 2015. Em Conceição do Mato Dentro a matéria ainda se arrasta na casa legislativa. Uma vez que o contrato firmado com a consultoria contratada não previu a elaboração da minuta de projeto de lei para o plano – produto fundamental – a articulação entre os diagnósticos e as propostas finais realizou-se de maneira frágil, o que, somado às divergências políticas entre as lideranças do Poder Executivo e da Câmara, tem criado barreiras à continuidade do processo.

Nesse período, as mudanças ocorridas no interior do poder público estadual, a começar do Governo, também geraram interrupção no acompanhamento pela SEDRU/MPMG dos processos aqui discutidos bem como na promoção de outros novos. Desafortunadamente, enquanto reproduzem-se tais descontinuidades mantém-se cristalizado o cenário de descompasso entre o desenvolvimento dos empreendimentos econômicos de alto impacto e o cumprimento das devidas medidas de compensação ligadas ao planejamento urbano a eles cabidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo discutiu as questões ligadas a aplicação das prerrogativas presentes no Artigo 41, inciso V, § 1º do Estatuto da Cidade que dispõe sobre o financiamento de planos diretores por empreendimentos econômicos de significativo impacto ambiental/regional. Buscou-se aqui explorar os diferentes problemas e potencialidades ligadas ao tema.

Como se pôde observar, pouco esforço legislativo e prático foi feito para efetivação da medida. Em nível nacional, para além do Estatuto, apenas a Resolução Recomendada nº 22 do Conselho Nacional das Cidades trata a respeito da matéria tendo como objetivo detalhar alguns pontos da legislação federal. Contudo, mesmo ela não foi capaz de tornar totalmente claros os mecanismos para efetividade da medida compensatória mantendo indefinido, dentre outras coisa, um critério objetivo/unidade de medida para definição do “significativo impacto” de que trata a lei.

Em Minas Gerais o dispositivo apresenta amplo potencial de aplicação tendo em vista o elevado número de empreendimentos realizados no Estado e a defasagem dos instrumentos de planejamento urbano locais. No entanto, são poucos os casos de ocorrência concreta dessa

alternativa. A iniciativa do poder público estadual aqui discutida – regulamentação via decreto com atrelamento da compensação ao processo de licenciamento – demonstra a existência não apenas de setores e órgãos públicos interessados em debater o assunto bem como de caminhos reais que podem ser trilhados para tornar realmente aplicáveis as propostas e o ideário de Reforma Urbana existentes no Estatuto da Cidade. Por outro lado, as tensões e desconsiderações presentes no interior da própria esfera pública paralisam fortemente o prosseguimento de tais iniciativas. Nesse vácuo, resta apenas a criação de estratégias ligadas a casos específicos, como as aqui apresentadas para as cidades de Santo Antônio do Rio Abaixo e Conceição do Mato Dentro – MG.

No atual ambiente de crise das finanças/funções públicas bem como da crença no potencial dos instrumentos de planejamento tradicionais para efetivação do direito à cidade, a realização da medida compensatória regulamentada pelo Estatuto da apresenta-se como um (virtual) caminho para atender as carências municipais e contribuir na melhoria da distribuição dos recursos e melhorias advindas do processo de urbanização. Ainda que o dispositivo legal e as tentativas de sua efetivação não tenham se mostrado capazes de reverter totalmente o prevailecimento dos interesses privados sobre os públicos, ao menos eles contribuíram para conferir um novo olhar para a questão e conseqüentemente provocar mudanças em ato ou potência. Como apontado por Polanyi (1980:55) uma iniciativa “que é ineficaz para parar uma linha de desenvolvimento não é, por isto mesmo, totalmente ineficaz. O ritmo da mudança muitas vezes não é menos importante do que a direção da própria mudança”. Resta, contudo, ir mais fundo no enfrentamento dos distintos poderes e pressões que não permitem a efetivação plena dos deveres dos agentes de comando do território.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, 25-54, novo 2007.
- ALMEIDA, Luiz Felype. Estatuto da Cidade e o cumprimento da função social da propriedade: o que ficou, para onde vai? In: *Anais XVI ENANPUR*. Belo Horizonte, 2015. Disponível em http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=311. Acesso em 25 out. 2016.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. *Resolução Recomendada nº 22, de 06 de dezembro de 2006*. Publicada no DOU de 28/02/07 seção 01 nº 40 pág. 134. Brasil: Ministério das Cidades, 2007.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Lei n. 10.257*, de 10 de julho de 2001.
- FIX, Mariana de Azevedo Barreto. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. 2003. Dissertação de mestrado. São Paulo, USP-FFLCH-DS.
- FIX, Mariana de Azevedo Barreto. *Financeirização e mudanças recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado) – IE/UNICAMP, 2011.
- MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos & ROSSBACH, Anacláudia (Orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

- MINAS GERAIS, Constituição, 1989. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1989.
- MINAS GERAIS. *Lei Complementar 88/2006*. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 2006.
- MINAS GERAIS. *Lei Complementar 89/2006*. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 2006.
- MINAS GERAIS. *Lei Complementar 90/2006*. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 2006.
- MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. *Minuta de Decreto*. Institui procedimentos para a incidência da medida compensatória prevista no artigo 41, inciso V, § 1º da Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, nos procedimentos de licenciamento ambiental. Versões preliminares.
- PEREIRA, Valnei; LIMA, Fernanda Vargas; MELLO, Júlia Franco Prados Mello. Desideratos sociopolíticos e territórios de participação popular no plano diretor de Conceição do Mato Dentro/MG. In: *Anais XVI ENANPUR*. Belo Horizonte, 2015. Disponível em http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=281. Acesso em 25 out. 2016.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: ed. Campus, 1980.
- SANTOS, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; TODTMANN, Daniel (Org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SOUZA, Leandro de Aguiar. *Produção Rígida, Acumulação Flexível: Comandos globais e processos urbano-regionais ligados aos circuitos mínero-siderúrgicos do Alto Paraopeba, Minas Gerais*. Tese de Doutorado. IGC/UFMG. Belo Horizonte, 2015.
- VIEIRA; Larissa Pirchiner de Oliveira. *O Projeto Minas Rio e a Mineração em Conceição do Mato Dentro/MG: Uma análise a partir dos discursos, dos conflitos e da resistência*. Dissertação de Mestrado. EA/UFMG. Belo Horizonte, 2015.
- VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. [2005]. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 01 mai. 2016.
- VILLAÇA, Flávio. *Estatuto da cidade: para que serve?* [2012]. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21113&boletim_id=1415&componente_id=23732. Acesso em: 01 mai. 2016.

ENTREVISTADOS

Marta Alves Larcher. Promotora de Justiça, Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. Entrevista via e-mail em 20/10/2016.

Wesley Cantelmo. Superintendente de Planejamento e Apoio ao Desenvolvimento Regional da Secretaria de Estado de Cidades e Integração Regional. Entrevista realizada em 13/10/2016.