

Conflitos e Gestão Ambiental no Território Municipal de Belo Horizonte

Resumo:

O objetivo do presente trabalho é discutir, à luz das contribuições teóricas da ecologia política, as possibilidades e limitações da regulação ambiental no espaço urbano como meio de gerir conflitos ambientais em favor de interesses coletivos. Inicia com a discussão conceitual sobre a politização da questão ambiental e sua articulação com as concepções atuais de planejamento urbano no Brasil para mostrar como o licenciamento tem evitado explicitar os conflitos sócio-ambientais, utilizando-se da retórica do consenso e gerando práticas sociais que oscilam entre a legitimação de interesses econômicos e a articulação de grupos de resistência em torno de interesses usualmente excluídos. Questiona-se o caráter contraditório da intervenção do estado, que ao mesmo tempo em que possibilita o debate engessa o exercício da política. Essa discussão é ilustrada pela análise do licenciamento de dois empreendimentos residenciais em Belo Horizonte, situados em diferentes contextos socioeconômicos, mostrando que, apesar de serem comuns os princípios conceituais nos quais se baseiam os instrumentos de avaliação de impactos, os resultados desses processos são distintos e têm na lógica de produção e organização do espaço da cidade capitalista e no incipiente processo político da liberal democracia brasileira suas principais explicações.

Introdução

O objetivo do presente trabalho é associar a temática da ecologia política discutida através das contribuições teóricas de Acselrad, Harvey, Costa, Escobar, Peet & Watts, Leff e Swyngedown com a questão da regulação ambiental no espaço urbano. A questão central sobre a qual se pretende refletir refere-se às possibilidades e limitações do processo de licenciamento de empreendimentos geradores de impacto no meio urbano como meio gerir conflitos ambientais em favor de interesses coletivos.

O trabalho ensaia uma discussão teórica em torno das possibilidades e limitações de instrumentos de regulação ambiental, particularmente o licenciamento de empreendimentos considerados de impacto no espaço urbano. Argumenta-se que o licenciamento como um dos principais instrumentos da regulação ambiental, concebidos originalmente para regular as condições para o estabelecimento das atividades econômicas no espaço urbano, tem tido o papel de buscar evitar os conflitos sócio-ambientais, utilizando-se largamente da retórica do consenso, fazendo emergir práticas sociais diversificadas, que oscilam entre a legitimação de interesses econômicos e a articulação de grupos de resistência em torno de interesses usualmente excluídos. Discute-se o caráter contraditório da intervenção do estado ao buscar regular os conflitos, pois ao mesmo tempo em que possibilita o debate, engessa ou potencializa o exercício da política, dependendo das formas de apropriação das normas pré-estabelecidas, bem como da posição dos agentes sociais neste campo de lutas e possibilidades.

Metodologicamente, o trabalho se inicia com a discussão conceitual sobre a politização da questão ambiental, sobre a regulação ambiental em nível local e sua articulação com as concepções atuais de planejamento urbano no Brasil. Ao pressupor processos de gestão, a regulação ambiental contribui para resgatar a noção de planejamento e rediscutir o papel do estado e sua relação com a sociedade.

A seguir, enfoca a regulação de conflitos, em especial os relacionados a formas de apropriação e uso do solo urbano no município de Belo Horizonte, em áreas de expansão urbana conurbadas com municípios vizinhos pertencentes à Região Metropolitana. São enfatizados processos recentes embora tardios, de modernização ecológica do capital

imobiliário e do estado, em seu permanente embate entre a valorização do espaço produzido, reforçando a elitização e a exclusão, e a adoção de medidas que reforcem a justiça social e a re-politização do espaço. Em termos teóricos busca-se contribuir para articular o debate sobre conflitos ambientais, produção do espaço e mecanismos de participação na gestão.

Para tanto, foram escolhidos dois processos de licenciamento ambiental de empreendimentos residenciais no município de Belo Horizonte sendo o primeiro um empreendimento habitacional de iniciativa pública, destinado à população de baixa renda, localizado na região conhecida como Granja de Freitas, zona oeste da cidade, em área periférica limítrofe com o município vizinho de Sabará; e o segundo, um condomínio residencial, localizado no bairro Belvedere, área limítrofe com o município de Nova Lima, que integra o eixo sul de expansão metropolitana, voltado para produção imobiliária orientada para população de alta renda.

A hipótese que se pretende discutir através dessa comparação é que, apesar de serem comuns os princípios conceituais nos quais se baseia a racionalidade científica que orienta tanto a legislação vigente quanto os estudos técnicos de avaliação de impactos, o percurso e os resultados desses dois processos são distintos e têm na lógica de produção e organização do espaço da cidade capitalista e no incipiente processo político da liberal democracia brasileira suas principais explicações. Dessa forma pretende-se demonstrar a importância de se politizar a questão ambiental, recorrendo a autores que, agrupados em torno da temática da ecologia política, especulam sobre as possibilidades de mudança social e da promoção de justiça social através do enfrentamento de conflitos ambientais.

Ecologia política e regulação ambiental

Dois conceitos fundamentais são recorrentes nos processos de licenciamento ambiental e funcionam como pilares de todo o arcabouço legal e das ciências ambientais que lhe dão sustentação. O primeiro refere-se à idéia de sustentabilidade ambiental associada, no caso, à “sobrevivência” das cidades diante da escassez de recursos que precisam ser mais bem administrados. Este conceito, intimamente ligado à idéia de capacidade de suporte dos ecossistemas aplicado ao meio urbano, traduz-se pela avaliação da capacidade do meio

físico (solos, água e ar) e da infra-estrutura instalada (sistema viário, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, equipamentos de uso coletivo) absorverem os impactos provocados pela demanda adicional gerada pelo empreendimento.

O segundo refere-se à noção de “qualidade de vida”, normalmente associada à idéia de harmonia e equilíbrio entre os efeitos nocivos da ação antrópica, no caso, da urbanização, e as amenidades proporcionadas pelo meio ambiente “natural”: presença de áreas verdes, ar puro, água potável etc. Subjacente a essa idéia está o conflito entre natureza e cidade, entendidas como entidades estanques como manifestações naturalizadas do bem e do mal.

O conceito de sustentabilidade ambiental triunfante sobre a vertente biocêntrica (“earth first”) com raízes na ecologia radical (“deep ecology”), evoluiu desde uma concepção neo malthusiana presente no Bruntland Report (1987), à sua afirmação definitiva na Declaração do Rio (1992), entendida como a busca do equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação dos recursos naturais, visando à garantia de sobrevivência das futuras gerações. Esse conceito passa a orientar a legislação ambiental vigente e a epistemologia ambiental hegemônica que lhe dá suporte, partindo de uma visão compartimentada da realidade (meios físico e biótico, desvinculados do sócio-econômico) e do ambiente natural como primeira natureza, externa aos processos sociais, como um domínio puro a ser recuperado ou preservado.

Agrava essa visão parcial da realidade a divisão entre natureza e cultura, apontada por Harvey (1996) como mais um elemento do discurso ambiental que precisa ser desconstruído. Ambientalistas adotam uma posição externa, frequentemente gerencial para o ambiente e os ecologistas vêem as atividades humanas ancoradas na natureza a partir da noção de saúde em termos emotivos, estéticos e instrumentais. Neste sentido, segundo o autor, a qualidade de vida assume progressivamente uma conotação idealizada associada à idéia de bem comum que, se não pode ser mais garantido pelo estado de bem estar social, pode, eventualmente, ser produzida e adquirida como mercadoria.

Dessa forma, a noção de desenvolvimento sustentável firma-se progressivamente como parte do discurso hegemônico ainda que de difícil operacionalização, já que escamoteia mais do que explicita as reais disputas e contradições subjacentes à noção de consenso e equilíbrio que lhe é implícita. Trata-se de um discurso já incorporado aos próprios meios de

produção, reconhecido por muitos autores como uma nova fase de adaptação do sistema econômico vigente traduzido como fase ecológica do capitalismo (O'CONNOR, 1988).

Neste sentido é importante reconhecer o discurso como articulação entre saber e poder, como ressaltam Peet and Watts (1996) ao afirmar que é a partir dos argumentos e visibilidades, do visível e dizível, que o discurso se afirma como um processo através do qual uma realidade social se torna viva. Segundo os autores a verdade reside na correspondência exata entre uma realidade externalizada e uma representação mental interna a essa realidade. Em termos pós estruturalistas, “verdades são enunciados internos a discursos socialmente produzidos” (PEET; WATTS, 1996). Ao se desconstruir, portanto, a idéia de sustentabilidade, torna-se possível entender as articulações estabelecidas entre natureza e sociedade e a incorporação do discurso ambiental como forma de garantia das condições gerais de produção capitalista.

Ao discutir as matrizes conceituais que embasam o conceito de sustentabilidade, alguns autores identificam aquela relacionada ao princípio de equidade conduzindo à idéia de “justiça ambiental” como uma perspectiva de mudança social via enfrentamento da questão ambiental (HARVEY, 1996). Neste sentido, a pobreza seria vista por muitos como a causa e ao mesmo tempo o efeito de problemas ambientais e o crescimento econômico como necessário para eliminar a pobreza e conseqüentemente para proteger o meio ambiente.

Escobar (1996) pondera, entretanto, que a inserção da “natureza” no aparato desenvolvimentista através do discurso da sustentabilidade significa aceitar a escassez como um dado e dedicar-se à busca de eficiência na utilização dos recursos. O' Connor (1988) recorre à segunda contradição do capitalismo¹ para explicar a “nova fase ecológica do capital”, resultado de uma roupagem recente de caráter conservacionista, significativamente diversa de sua usual ação predatória e destruidora da “natureza”. Acsehrad (2001) mostra como a pressão agregada sobre os recursos naturais é atravessada pela desigualdade social entre classes e regiões e que tais assimetrias distributivas se originam na desigual correlação de forças econômicas e políticas que regulam o acesso de classes e países à base material do desenvolvimento.

Mas ainda que esteja claro que a idéia de natureza é socialmente construída, para Escobar (1996) muitos não a problematizam como se a natureza existisse além das nossas

construções. As construções da natureza, segundo o autor, são afetadas pela história, pela economia, pela tecnologia, pela ciência e por mitos de todos os tipos como parte do “tráfego entre natureza e cultura” citado por Harawayⁱⁱ (1989). Os denominados “cyborgs” definidos pela autora como “quase objetos”, híbridos entre natureza e sociedade inspiraram Swyngedouw (2001) em suas reflexões sobre o caráter híbrido das cidades, simultaneamente natural e social, real e fictícia. Assim o autor propõe explorar os desenvolvimentos recentes da ecologia política aplicada ao meio urbano e recorre também a Lefèbvre para compreender o espaço a partir de suas múltiplas narrativas e permanente mutação. Segundo o autor, esse caráter transitório, dinâmico e transgressivo do espaço como sócio natureza “*seria a chave para retrabalhar a ecologia política na cidade onde nada é fixo ou onde a fixidez é um breve momento que pode nunca ser apreendido em sua inteireza uma vez que os fluxos destroem e criam, combinam e separam perpetuamente*” (p. 94).

Harvey (1996) considera problemática a definição da questão ambiental como “*relacionamento entre atividade humana e bem estar por um lado e a saúde do bioma ou ecossistema que sustenta a vida humana por outro*”. Na opinião do autor essa dicotomia provoca um impasse onde a luta pela emancipação contra a opressão de classe parece antagônica à luta para emancipar seres humanos de uma relação puramente instrumental com a natureza. Neste sentido a natureza é vista como *commodity* a ser explorada, e torna-se uma comunidade dissolvida pelo capital. Já este último, conclui o autor, passa a ser visto como a verdadeira natureza. Essa visão revela a tradição do pensamento iluminista de domínio da natureza para usufruto da humanidade e como um pré-requisito para a emancipação e a auto regulação, estes também sendo dois ideais iluministas fundamentais. Mas o mercado não pode prover os meios apropriados para emancipação e auto realização, conclui o autor, exigindo outra forma de organização política e econômica, identificada por muitos como economia moral.

Mas como atribuir valor monetário à natureza? Como quantificar o patrimônio natural e ecossistemas integrados, como valorá-los em conjunto diante da representação instável dos valores e da volatilidade dos preços? Harvey (1996) afirma que o mercado impõe-nos uma perspectiva de curto prazo, condenando-nos à visão dos ecossistemas como externalidades, só internalizada na ação humana via uma estrutura de preços e um regime regulatório escolhido arbitrariamente ou imposto. É precisamente neste contexto e segundo essa

racionalidade que se busca compreender a regulação ambiental, como um conjunto de mecanismos estabelecido a partir da idéia de coibir “abusos do capital” e garantir a “sustentabilidade” dos meios de produção através do chamado manejo dos recursos naturais.

Para Leff (s.d.a) o mito da universalidade, totalidade e objetividade do conhecimento levou à coisificação e economização do mundo, sendo a crise ambiental um sintoma dos limites dessa abordagem. Identifica no pensamento ambiental uma tentativa de se recuperar a unidade de um mundo fragmentado através da interdisciplinaridade e das teorias de sistemas. Entretanto, afirma, a idéia de futuro comum associada ao discurso de desenvolvimento sustentável carece de uma ética própria e de fundamentação teórica e raízes epistemológicas que a justifiquem. Segundo o autor, o enfoque proposto pela Ecologia Política tal como ele a entende visa abordar os conflitos em torno da apropriação social da natureza, analisando os processos sociais que orientam as possibilidades de construção de um “futuro sustentável”. Por isso recorre ao conceito Habermasiano de racionalidade comunicativa como forma de se construir um consenso que oriente a ação social na promoção do “bem comum”.

As dificuldades identificadas com a utilização desse conceito, amplamente utilizado como fundamentação teórica para os instrumentos e metodologias de participação popular nos processos de planejamento e gestão de questões urbanas e ambientais, refere-se à viabilidade de aplicá-las em contextos democráticos marcados por assimetrias sócioeconômicas e culturais tão acentuadas. Da mesma forma o conceito de alteridade de Lévinas recuperado pelo autor, pressupõe o reconhecimento e o empoderamento de grupos sociais totalmente alijados dos processos de tomada de decisão que realmente fazem diferença do ponto de vista dos rumos do desenvolvimento urbano e ambiental.

Ainda que se reconheça que só a partir da inclusão de novos atores nos processos de tomada de decisão pode residir algum potencial emancipatório e de mudança social, aumentando as perspectivas de se avançar no sentido de se fazer prevalecer interesses da coletividade, permanecem mais dúvidas do que certezas de como a proposta do “diálogo de saberes” (Leff, s.d.b) pode ser incorporada às práticas de planejamento e gestão que se busca aperfeiçoar.

Licenciamento ambiental no meio urbano: duas situações distintas

A partir dessas colocações conceituais propõe-se a seguir o questionamento empírico sobre as práticas contemporâneas do planejamento e da gestão urbano ambiental em nível local através da comparação de duas experiências recentes de licenciamento ambiental de empreendimentos habitacionais no município de Belo Horizonte. Ambos os casos, um empreendimento destinado à habitação de interesse social e outro empreendimento voltado para o mercado imobiliário de alta renda, foram submetidos a Estudos de Impacto Ambiental para obtenção de licença prévia, dado o enquadramento, segundo a legislação municipal, como empreendimentos causadores de impacto ambiental no meio ambiente em função do número de unidades habitacionais propostas: 950 e 360, respectivamente.

A área conhecida como Granja de Freitas tem aproximadamente 55 ha., pertence à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e foi classificada pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo como Zona de Adensamento Restrito, em função de suas características topográficas e das limitações da infra-estrutura urbana instalada na região. Em 1999 a área foi objeto de um plano diretor que definiu as áreas propícias à ocupação com as respectivas densidades populacionais e tipologias arquitetônicas recomendadas, além da definição de áreas destinadas à implantação de equipamentos de interesse coletivo e áreas de preservação ambiental, essa última destinada à preservação de mananciais o que seria atingido por meio da implantação de um grande parque urbano, perfazendo cerca de 40 % da área total do empreendimento. Esse plano foi aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, que conferiu licença prévia ao empreendimento, destacando seus atributos de sustentabilidade ambiental e remetendo cada um dos cinco conjuntos habitacionais previstos para o local à necessidade de desenvolvimento de Planos de Controle Ambiental para obtenção das respectivas licenças de implantação.

De uma forma geral, o principal impacto ambiental provocado pela instalação dos empreendimentos, segundo os estudos ambientais realizados, referia-se à pressão sobre a infra-estrutura urbana e de equipamentos públicos instalada na área de influência do empreendimento, já identificada como carente (bairros Alto Vera Cruz e Taquaril), além da “natural” indução a processos de ocupação informal de baixa renda no entorno, em grande

parte já se estendendo sobre os limites municipais e ocupando o município vizinho de Sabará.

Por outro lado, o plano diretor desenvolvido para a área recomendava alteração de seu zoneamento de Zona de Adensamento Restrito – ZAR para Zona de Especial Interesse Social 2 – ZEIS-2, destinada à implantação de programas habitacionais de interesse social e que, para tanto, permite a adoção de parâmetros especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, possibilitando, inclusive, maior adensamento populacional. A adoção dessa recomendação, endossada pelos estudos ambientais, deveria estar condicionada à compatível dotação de infra-estrutura e serviços urbanos bem como à implantação dos demais usos não residenciais e áreas de preservação previstos com o objetivo de promover a *ocupação ordenada e o desenvolvimento sustentável da região* (URBEL, 1999).

Além disso, os estudos ambientais apontaram a necessidade de adoção de dispositivos de controle ambiental incorporados aos projetos de urbanização tais como a utilização de pavimentação poliédrica, implantação de diques retentores de sedimentos, escadarias de dissipação ao longo das linhas de drenagem e outras formas de amortecimento do escoamento de águas pluviais. Também a adoção de tipologias arquitetônicas escalonadas e verticalizadas nas áreas de topografia mais acidentada foi indicada como estratégia para se viabilizar ao mesmo tempo as densidades consideradas adequadas e a preservação de áreas ambientalmente mais sensíveis através da concentração do potencial construtivo em parcelas selecionadas do terreno.

Como empreendimento de interesse social oriundo de uma ação planejada do executivo municipal e também devido à sua inserção em área periférica, pouco valorizada pelo mercado imobiliário, o respectivo processo de aprovação tramitou tranquilamente pelas diversas etapas do licenciamento, não foi objeto de audiência pública e teve sua implantação condicionada a ações do próprio poder público no sentido de adequar a infra-estrutura da região para receber as cerca de novecentas famílias que viriam se instalar no local.

A revisão da Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte ocorrida em 2000 como resultado da Primeira Conferência Municipal de Política Urbanaⁱⁱⁱ incluiu a alteração do zoneamento proposta. Atualmente, seis anos depois, a área encontra-se praticamente toda ocupada, mas apresenta-se ainda deficiente em termos de infra-estrutura

de transportes, saneamento, educação e saúde, apresentando também altos índices de desemprego e criminalidade. As tipologias de parcelamento e ocupação adotadas são predominantemente convencionais e não incorporaram os dispositivos de controle ambiental propostos. A preferência por tipologias horizontais de baixa densidade (casas e sobrados) em locais onde maior verticalização havia sido recomendada foi igualmente justificada limitação dos recursos disponíveis, levando à redução das densidades e dos custos iniciais de implantação. O parque proposto nunca foi implantado, parte de sua área foi invadida por assentamentos informais assim como grande parte do entorno, estendendo-se a áreas ainda rurais pertencentes ao município de Sabará.

Apesar de constituir-se experiência positiva de produção em larga escala de moradia de interesse social pelo poder público municipal, resultado também da pressão de movimentos sociais de luta por moradia e conquistas comunitárias através do orçamento participativo, a luta pela implementação das condicionantes ambientais associadas aos empreendimentos não consegue mobilizar outros setores da sociedade além dos próprios moradores e suas associações. Tais reivindicações restringem-se, em geral, às necessidades básicas de infraestrutura e serviços urbanos e ficam a depender da autoconstrução e do poder de articulação da população junto ao estado que se mostra incapaz diante das demandas.

O segundo empreendimento consiste de um condomínio composto por onze torres residenciais, um cento comercial e uma torre de salas proposto para uma gleba de cerca de 5 ha. remanescente da implantação do bairro Belvedere, às margens da MG-30, estrada para Nova Lima. Localizado nas proximidades do BH Shopping, em área contígua a zonas de alta valorização imobiliária como o próprio bairro Belvedere e a região conhecida como Seis Pistas, o empreendimento foi concebido para atingir a demanda de mercado da região, voltada para o consumo de condomínios fechados, equipados com infra-estrutura de segurança e lazer, e com forte apelo ambiental traduzido pelo discurso promocional na oferta de “vistas definitivas”, “amplos espaços verdes” e “contato estreito com a natureza”.

Tal como no primeiro caso, o terreno destinado à implantação do empreendimento foi objeto de alteração de zoneamento. Originalmente também de propriedade pública e destinado à implantação de uma estação regional de transporte coletivo, era classificado como Zona de Equipamentos de Interesse Municipal – ZE. Posteriormente à adoção do Plano Diretor do Município (1996) foi objeto de permuta com o setor privado o que

motivou a alteração de seu zoneamento em 2004, como resultado da Segunda Conferência Municipal de Política Urbana, quando passou a integrar a Zona de Proteção ZP-3, que abrange todo bairro Belvedere. Apesar de integrar, juntamente com outras áreas já ocupadas do entorno, Área de Proteção Especial dos mananciais do córrego Cercadinho, onde a COPASA, concessionária estadual de saneamento, mantém uma captação de água para abastecimento a jusante do terreno, a área constitui-se na principal frente de expansão do mercado imobiliário de alta renda da cidade, apresentando os maiores índices de adensamento e verticalização observados atualmente no território municipal. Além disso, o terreno integra área de entorno do perímetro tombado da Serra do Curral, sendo, portanto, qualquer empreendimento no local, sujeito a diretrizes e aprovação do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município, condição esta que antecede o início do processo de licenciamento ambiental do empreendimento.

Motivados pelas previsíveis dificuldades para licenciamento do projeto no local, em face de tal conjunto de restrições e tendo em vista as faixas de renda elevadas que visavam atingir, os empreendedores buscaram desenvolver um projeto por eles denominado como “ambientalmente sustentável”, apostando também na possível capitalização desses atributos como fator diferencial frente a uma demanda por “natureza segura e privatizada”, próxima da cidade, porém sem as mazelas urbanas indesejáveis.

É interessante apontar que a região do bairro Belvedere, onde se situa o empreendimento, constitui a última fronteira de expansão imobiliária verticalizada dentro do município de Belo Horizonte, já no limite com o município de Nova Lima, ambos situados no contexto da expansão metropolitana do chamado Eixo Sul, correspondente à produção imobiliária direcionada para as camadas de mais alta renda da população (COSTA, 2006). A verticalização do bairro, cabe apontar, foi fruto de uma polêmica disputa jurídica entre setores de peso do capital imobiliário local e a Prefeitura de Belo Horizonte no início da década de noventa, em torno da mudança de zoneamento, de bairro residencial unifamiliar para um dos maiores coeficientes de verticalização do município, à exceção da área central. A orquestrada estratégia do setor imobiliário na região, foi tão intensa que, em menos de dez anos, praticamente todos os terrenos do bairro foram construídos ou tem projetos aprovados de edifícios de apartamentos de luxo e/ou de uso comercial e de serviços. A transformação da região tem sido bastante intensa, com implicações de abrangência metropolitana, em termos de aumento de fluxo de veículos, pressão sobre a capacidade de

suporte da infra-estrutura, além da transformação radical da paisagem urbana, alterando de forma definitiva o perfil tombado da Serra do Curral. O município vizinho, por sua vez, também buscou aproveitar o que se convencionou chamar de “janela de oportunidades”, promovendo também mudanças de zoneamento nos loteamentos limítrofes com Belo Horizonte, para permitir também alta verticalização residencial (GOMES, 2001), além de atração de atividades do chamado meio técnico-científico informacional (SANTOS, 1988) por meio de redução de carga tributária e doação de terrenos (CRAVEIRO; LINHARES, 2006). Ao desencadear tais estratégias competitivas, o município de Nova Lima teve também importante papel na já mencionada transformação sócio-espacial da região.

É dentro de tal contexto que o empreendimento analisado empreende seu processo de licenciamento ambiental. Outro aspecto interessante da micro-economia política local, refere-se ao fato que os empreendedores tiveram também como meta, oferecer um produto diferenciado no mercado imobiliário local, até então monopolizado por um único grupo econômico que além de ser proprietário da maioria dos lotes vagos da região, detém a propriedade da maioria dos apartamentos à venda, estocados através de incorporações com um número limitado de construtoras sob o sistema de permuta.

Nasce assim a proposta do Condomínio Residencial Belvedere, primeiro empreendimento considerado “ambientalmente sustentável” do bairro já que, além de não praticar o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na zona^{iv}, manteve 53% de taxa de permeabilidade sobre terreno natural, preservou uma concavidade natural existente como área de recarga de águas subterrâneas, previu a implantação de dispositivos de controle ambiental como dissipadores de energia nas linhas de drenagem natural, diques retentores de sedimentos incorporados ao paisagismo e um reservatório de detenção equipado com um defletor de óleos e graxas para diminuir a pressão dos escoamentos superficiais sobre a rede pública de drenagem e melhorar a qualidade das águas lançadas na área de mananciais do Cercadinho. Além disso, cisternas de infiltração forçada e canaletas drenantes foram estrategicamente distribuídas no terreno para otimizar a infiltração das águas pluviais as quais seriam também recolhidas nos telhados e armazenadas para uso em limpeza de pátios e regas de jardins. A implantação desse empreendimento foi associada ainda à recuperação de uma área degradada existente no terreno, remanescente de atividade minerária desativada, visando reduzir impactos negativos do assoreamento dos mananciais do

Cercadinho, localizado a jusante. No local previu-se a implantação de um parque e área de lazer de uso privado do condomínio proposto.

Como se percebe, há uma clara estratégia de diferenciação do produto, dentro de um mercado solvável, porém relativamente restrito por ser elitizado. Tal estratégia de modernização ecológica, que caracteriza o empreendimento e vem sendo crescentemente adotada pelo capital imobiliário na região (COSTA, 2006), vai além dos critérios mais técnicos ligados à concepção do projeto e caminha na direção de identificação de um produto ambientalmente correto, que valorize os atributos ecológicos locais. Assim, o paisagismo foi concebido como uma reconstituição da vegetação nativa da região a partir de espécies de Cerrado, mata ciliar de transição e campo rupestre de canga ferruginosa. Foi proposta uma praça junto ao centro comercial equipada com mirante de acesso público com informações sobre os dispositivos de controle ambiental e sobre as espécies nativas utilizadas. Estas propostas foram caracterizadas como medida de “educação ambiental” voltada para a população em geral.

Os principais impactos ambientais identificados pelos estudos realizados foram relacionados ao aumento do fluxo de veículos atraídos pelo empreendimento, além do aumento do volume e da velocidade dos escoamentos superficiais e da redução da permeabilidade do terreno, afetando potencialmente a área de mananciais do Cercadinho. Por outro lado, reconheceu-se o caráter inovador do empreendimento pela forma de ocupação do terreno, sem emparedamento da paisagem, e incorporação de dispositivos de controle ambiental redutores dos impactos previstos (PRÁXIS, 2004).

Tais estudos utilizaram-se ainda de pesquisa de percepção ambiental realizada na área de influência do empreendimento. É sintomático que a pesquisa tenha detectado total desconhecimento, por parte da população entrevistada, sobre os efeitos perversos da urbanização na bacia hidrográfica sobre a qualidade e quantidade das águas dos mananciais. As entrevistas realizadas com moradores, comerciantes e usuários da área de influência do empreendimento revelaram, entretanto, uma percepção positiva no que se refere à associação entre a oferta de comércio e serviços, boas condições de circulação e trânsito, e qualidade de vida, em detrimento de fatores relacionados ao meio ambiente natural como qualidade do ar, da água ou à presença de áreas verdes.

O processo de licenciamento desse empreendimento durou cerca de dois anos, foram feitas três audiências públicas, duas delas na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, além de uma reunião aberta do Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM na qual o processo foi analisado de forma inconclusa por pedido de vista por parte de um dos conselheiros. Além das disputas entre dois grupos econômicos pelo controle do mercado imobiliário na região, o processo de licenciamento foi marcado por conflitos entre estes interesses e aqueles defendidos por associações de moradores e ambientalistas preocupados com o adensamento da área e com os impactos negativos respectivamente no trânsito e nos mananciais. Em janeiro de 2006, o processo de licenciamento foi subitamente suspenso durante sessão ordinária do COMAM por força da aprovação de uma lei estadual que criou a Estação Ecológica do Cercadinho^v, com área de 225 ha. abrangendo a gleba em questão e mais duas áreas indivisas limítrofes da reserva ambiental atualmente mantida pela COPASA. Ironicamente a unidade de conservação escolhida^{vi} é incompatível com as características de uso e ocupação atuais da bacia hidrográfica, já altamente comprometida com o processo de urbanização e, a rigor, impede a própria exploração dos recursos naturais que motivaram sua preservação. Por esta razão, até que esta lei seja regulamentada, foram também suspensos os processos de licenciamento de poços profundos para captação de água para abastecimento pleiteado pela própria COPASA junto ao Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Considerações finais

As contradições entre os objetivos da regulação ambiental de promover empreendimentos harmonizados com as características do sítio natural e compatíveis com a disponibilidade de infra-estrutura, remetendo ao conceito de capacidade de suporte, e os resultados efetivos desses dois processos de licenciamento apontam ao mesmo tempo para suas possibilidades e suas limitações como instrumentos de gestão de conflitos ambientais e promoção de justiça social.

Em primeiro lugar deve-se observar, através da comparação dos dois contextos socioeconômicos nos quais se inserem os empreendimentos analisados, como as assimetrias tanto nas formas de organização social quanto no acesso a recursos adequados à produção

de assentamentos de interesse social dificultam ou até mesmo impedem a tão preconizada sustentabilidade ambiental em suas dimensões física, biológica e sócioeconômica.

Outro aspecto relevante trazido pela análise dos casos em questão refere-se à eficácia ainda limitada dos instrumentos de gestão participativa das questões urbanas e ambientais, traduzidas pelas Conferências Municipais de Política Urbana, pelas audiências públicas e pela atuação dos Conselhos Municipais de Política Urbana e de Meio Ambiente nos processos de revisão da legislação urbanística e licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto. De um lado, revelam como podem ser diversos os conceitos de cidade, natureza, sustentabilidade ambiental e qualidade de vida implícitos ou explícitos tanto nos instrumentos de regulação, quanto nos procedimentos de análise de impactos e licenciamento ambiental de empreendimentos no espaço urbano. Justamente por estarem diretamente vinculados às motivações e interesses particulares dos diferentes atores sociais (moradores, comerciantes, incorporadoras imobiliárias, Ongs ambientalistas, empresa de saneamento, órgãos ambientais), deslocam a atenção dos conflitos para a prevalência de interesses hegemônicos, revelando a necessidade de maior politização desses processos, o que passa necessariamente pela maior legitimidade das representações nestes órgãos colegiados.

É interessante também registrar a ambigüidade que acompanha a percepção dos dois casos pela opinião pública e mesmo pelo campo ambiental. No primeiro, área tipicamente reconhecida como periferia (nem tão distante, mas onde a terra urbana tem baixo valor relativo no mercado), os condicionantes urbanísticos e ambientais foram ignorados face à inexorabilidade da falta de recursos, mas ainda assim, houve um investimento significativo do poder público na construção de habitação popular. Ainda que com custos ambientais elevados decorrentes da não observância dos termos do plano original, percebe-se a atuação do poder público como positiva face às necessidades de atender parte das necessidades habitacionais. As previsíveis ocupações espontâneas posteriores são internalizadas mais como questão social do que como sócio-ambiental, na medida em que os ônus são também bastante localizados. Já o segundo caso, pelo contexto apontado tem enorme visibilidade e repercussão na opinião pública e na mídia, ainda que os argumentos levantados se refiram mais aos impactos do entorno imediato daquele empreendimento específico, do que ao processo mais amplo de urbanização da região.

Finalmente, observa-se a necessidade de estudos empíricos mais abrangentes e aprofundados que orientem reflexões sobre as possibilidades de promoção da função social da propriedade pela regulação ambiental diante do processo de modernização ecológica do mercado imobiliário na produção do espaço urbano, identificado como a rápida metamorfose do mercado na incorporação de restrições e de exigências ambientais como renda diferencial (COSTA, 2006), transformando bens da coletividade em patrimônio de poucos.

Bibliografia

ACSELRAD, H. 'Sentidos da sustentabilidade urbana'. In: ACSELRAD, Henri. A duração das cidades; sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CRAVEIRO, C; LINHARES, L. 'Novas centralidades periféricas no espaço metropolitano belo-horizontino'. In: COSTA, H. et al (eds.) Novas periferias metropolitanas. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006.

COSTA, H. 'Mercado imobiliário, estado e natureza na produção do espaço metropolitano'. In: COSTA, H. et al (eds.) Novas periferias metropolitanas. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006.

ESCOBAR, A. 'Constructing nature: elements for a poststructural political ecology'. In: PEET, R.; WATTS, M. (eds.) Liberation ecologies. Environment, development, social movements. London & New York: Routledge, 1996.

GOMES, M.R. *Zona de fronteira: os limites da gestão urbana*. Belo Horizonte: Pucminas, 2001. (dissertação de mestrado em Ciências Sociais)

HARVEY, D. *Justice, nature and the geography of difference*. Blackwell Publishers, 1996.

LEFF, E. *La Ecología Política en América Latina. Un campo en construcción*. Mimeo. s.d.a.

LEFF, E. *Racionalidad Ambiental y Diálogo de Saberes: significancia y sentido en la construcción de un futuro sustentable*. Mimeo. s.d.b.

O'CONNOR, J. 'Capitalism, nature, socialism: a theoretical introduction'. *CNS - Capitalism, nature, socialism*, 1, 1: 11-38, 1988.

PRÁXIS Projetos e Consultoria Ltda. *Estudo de Impacto Ambiental do Condomínio Residencial no Bairro Belvedere III*, Belo Horizonte, Novembro, 2004.

PEET, R.; WATTS, M. Liberation ecologies. Environment, development, social movements. London & New York: Routledge, 1996.

SANTOS, M. 'O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil'. *Espaço & Debates*, ano III, n. 25, São Paulo, 1988.

SWYNGEDOUW, E. 'A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e urbanização-cyborg'. In: ACSELRAD, H. A duração das cidades; sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

URBEL: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, Práxis Projetos e Consultoria Ltda.: Plano Diretor Granja de Freitas. Belo Horizonte, 1999.

Notas

ⁱ Primeira contradição do capitalismo: o sistema gera crises a partir de investimentos relativos à própria evolução das relações de produção: feudalismo, capitalismo primitivo, capitalismo avançado, capitalismo pós, etc. Segunda contradição: o capitalismo se alimenta da sua própria produção, destrói para crescer: o papel da natureza no processo de acumulação.

ⁱⁱ Trata-se do texto *The biopolitics of postmodern bodies: determinations of self in immune system discourse* publicado em 1989 pela Routledge de Nova York.

ⁱⁱⁱ O Plano Diretor de Belo Horizonte prevê a realização de Conferências de Política Urbana a cada quatro anos como instrumento de revisão da legislação urbanística, contando com ampla participação de representantes do executivo municipal e da sociedade civil.

^{iv} O licenciamento prévio junto ao Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município motivou que uma das torres residenciais fosse suprimida que os afastamentos entre os edifícios fossem aumentados, melhorando a disposição das construções no terreno e proporcionando maior visibilidade da Serra do Curral, importante marco referencial na paisagem de Belo Horizonte.

^v Lei 15.949 de janeiro de 2006 cria a Estação Ecológica do Cercadinho com a finalidade de proteger o manancial de abastecimento público do Cercadinho, bem como o aquífero, a flora, a fauna, o solo e a paisagem do local.

^{vi} De acordo com a Lei Federal Nº 9.985 de 18 de julho de 2000 que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, as Estações Ecológicas devem ter 90% de sua superfície destinada à preservação integral, podendo nos 10% restantes, mediante autorização e segundo um zoneamento previamente estipulado, abrigar pesquisas de interesse científico que acarretem modificações no ambiente natural.