

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA/PPGEO**

**SUELLEN PEREIRA BATISTA**

**LEGISLAÇÃO URBANA E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: Uma análise da Serra dos  
Montes Claros**

**MONTES CLAROS/MG  
DEZEMBRO/2018**

SUELLEN PEREIRA BATISTA

**LEGISLAÇÃO URBANA E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: uma análise da Serra dos  
Montes Claros**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Montes Claros, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Dinâmica e Análise Espacial

Linha de Pesquisa: Produção dos Espaços Urbanos e Rurais

Orientador (a): Dr.<sup>a</sup> Iara Soares de França

MONTES CLAROS/MG  
DEZEMBRO/2018



**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Iara Soares de França (Orientadora)

---

Prof. Dr. Marcos Esdras Leite - Unimontes

---

Prof. Dr. César Vinícius Mendes Nery - IFNMG

Dedico esse trabalho ao meu pai e avó, sempre vivos em meu coração.

## AGRADECIMENTOS

Em agosto de 2017 eu e meu marido visitamos a basílica de Aparecida e ali pedimos a Nossa Senhora que cuidasse com todo o carinho do término dessa importante etapa acadêmica. Assim, agradeço ao bom Deus pela graça concedida que veio das mãos Dele e a Nossa Senhora Aparecida por ser a nossa grande intercessora.

E no meu jardim de agradecimentos eu não poderia deixar de lado a minha amada florzinha Teresinha do Menino Jesus, mestra em sabedoria e humildade.

Agradeço ao meu marido Júnior pelo amor, paciência e envolvimento com esse trabalho, por ser o meu auxílio nos momentos em que eu mais precisei, por abrir mão dos seus sonhos em prol dos meus, chegamos até aqui juntos.

Ao meu pequeno Davi, presente de Deus que recebemos durante a realização dessa pesquisa, eu e o seu pai batalhamos juntos por você, para que aprenda a amar o conhecimento e a nunca desistir. Voe alto meu menino porque você é capaz, será um grande homem.

Agradeço a minha mãe e irmão pela paciência, amor e auxílio, me ajudando com o meu Davi para a conclusão dessa pesquisa. Aos meus sogros pelas palavras de incentivo e amor. Ao meu pai, sempre vivo na memória, e a minha vizinha, que partiu durante essa trajetória, o seu legado de determinação carregarei comigo todos os dias da minha vida.

Minha gratidão a minha querida orientadora, a Professora Dra. Iara Soares de França, a quem admiro e respeito, obrigada por compartilhar os seus conhecimentos, pelo cuidado e paciência durante a minha gestação, pela amizade e carinho que construímos durante esses dois anos e meio. As suas contribuições foram valiosas na realização deste trabalho.

A todos os professores e colegas do PPGEO, pela partilha de tantos momentos especiais e troca de conhecimentos, vocês me tornaram uma geógrafa de coração.

*“A cidade é a expressão concreta de processos sociais na forma de um ambiente físico construído sobre o espaço geográfico”  
(David Harvey, 1980)*

## RESUMO

A Serra dos Montes Claros é uma área verde, localizada na zona oeste do município de Montes Claros. É dotada de grande exuberância cênica e ecológica, além da importância hídrica, climática, cultural e social. A Serra dos Montes Claros limita-se com o perímetro urbano e o Parque Estadual da Lapa Grande/PELG, Unidade de Conservação de Proteção Integral, estando na zona de amortecimento deste. A problemática desta pesquisa envolve: a densidade urbana para a zona oeste, a influência dos agentes produtores do espaço, os impactos ambientais da Serra dos Montes Claros originados da ocupação humana e o papel do planejamento urbano e da legislação em relação aos direitos de propriedade e preservação ambiental. O objetivo geral é analisar o processo de urbanização, a legislação ambiental urbana e as ações de proteção ambiental da Serra dos Montes Claros. Já os objetivos específicos são: apresentar o histórico das cidades e do processo de urbanização, contextualizando com a importância do planejamento urbano; analisar a Serra dos Montes Claros por meio dos instrumentos reguladores do espaço urbano; analisar os processos ambientais, históricos, cultural e paisagístico da Serra dos Montes Claros à luz da legislação urbana. A metodologia foi estruturada por meio da pesquisa bibliográfica; coleta de dados textuais que envolvem a Serra dos Montes Claros nos meios jornalísticos e na ONG Organização Vida Verde/OVIVE; pesquisa de campo na encosta da Serra e na parte alta onde se localizam as comunidades dos Palmitos I e II; entrevistas dos diversos segmentos envolvidos com a Serra dos Montes Claros, através dos representantes da comunidade acadêmica (docentes de IES), movimentos sociais urbanos, Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA), Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), Instituto Estadual de Florestas (IEF), membro da Associação dos Moradores do Bairro Ibituruna e representante de construtoras imobiliárias. Elaborou-se mapas de localização do Município de Montes Claros/MG, localização da Serra dos Montes Claros, evolução urbana de Montes Claros/MG, densidade urbana na zona oeste, mapa hidrográfico de Montes Claros/MG, mapa de evolução do uso do solo (anos de 2005, 2011 e 2018) e limites da Serra dos Montes Claros. Como resultado, percebe-se que a Serra dos Montes Claros é fundamental para o município na qual se insere, mantendo o equilíbrio natural da cidade, pelos seus aspectos ambientais. Apesar disso, percebe-se que os instrumentos urbanísticos ainda não garantem a efetividade de sua proteção, devendo a administração pública repensar outros meios de preservação. Por fim, ressalta-se que a preservação da Serra dos Montes Claros é do interesse de toda a população montes-clarensense, devendo-se observar o princípio do desenvolvimento sustentável, a fim de que as próximas gerações tenham acesso aos seus recursos naturais.

**Palavras-Chave:** Planejamento Urbano; Legislação Urbana; Preservação Ambiental; Serra dos Montes Claros.

## ABSTRACT

*Serra dos Montes Claros* – Montes Claros Mountain – is a green space, located in the western zone of the city of Montes Claros, MG, Brazil. It is endowed with a great scenic and ecological exuberance, in addition to water, climatic, cultural, and social importance. *Serra dos Montes Claros* is limited with the urban perimeter and the *Lapa Grande* State Park – PELG –, which is a Unit of Conservation and Integral Protection, and it is located in the damping zone of this one. The study object of the present research involves: the urban density to the western region; the influence of the producers in the area; the environmental impacts of *Serra dos Montes Claros* originated from human occupation; and the role of urban planning and legislation concerning to property law and environmental preservation. The general objective is to analyze the urbanization process, the urban environmental legislation, and the environmental protection actions of *Serra dos Montes Claros*. The specific objectives are: to present the history of the cities and the process of urbanization, contextualizing with the urban planning importance; to analyze the *Serra dos Montes Claros* by means of the urban space regulating instrument; to analyze the environmental, historical, cultural, and landscape processes of *Serra dos Montes Claros* according to the urban legislation. The methodology was structured by means of bibliographic research; the collection of textual data about *Serra dos Montes Claros* in the news media and in the NGO *Organização Vida Verde – OVIVE*; field research in the mountain's hillside and in its higher part, where the communities of *Palmitos I* and *Palmitos II* are located; interviews about the various segments involved with *Serra dos Montes Claros*, through the academic community representatives – teachers of higher education institutions –, urban social movements, SEMMA, Public Prosecutor's Office of Minas Gerais State, Regional Council of Engineering and Agronomy, State Institute of Forests, members of the Association of Residents of *Ibituruna* Neighborhood, and real estate and construction companies representatives. It was elaborated location maps of Montes Claros, location of *Serra dos Montes Claros*, urban evolution of Montes Claros, urban density in the western zone, hydrographic map of Montes Claros, land use evolution map (years 2005, 2011 and 2018) and the *Serra dos Montes Claros* borders. As a result, it is noticed that *Serra dos Montes Claros* is essential for the city area in which it is inserted, in order to maintain the natural balance of the city, concerning its environmental aspects. Despite this, it may be seen that urban planning instruments still do not guarantee the effectiveness of its protection, so the public administration must rethink about other means of preservation. Finally, it is important to emphasize that the preservation of *Serra dos Montes Claros* is an interest of all the population of the city of Montes Claros, and that the principle of sustainable development must be respected, so that the next generations will be able to have access to its natural resources.

**Keywords:** Urban Planning; Urban Legislation; Environmental Preservation; Montes Claros Mountain - *Serra dos Montes Claros*.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Etapas da pesquisa .....	23
<b>Figura 2:</b> Potencial ambiental do Parque Estadual da Lapa Grande .....	109

## LISTA DE FOTOS

<b>Foto 1:</b> Moradias no sopé da Serra dos Montes Claros .....	82
<b>Foto 2:</b> Padrão das edificações localizadas na parte alta e encosta da Serra dos Montes Claros .....	93
<b>Foto 3:</b> Limites do Parque Estadual da Lapa Grande com a estrada de acesso a comunidade do Palmito II .....	105
<b>Foto 4:</b> Ações antrópicas presenciadas na Serra dos Montes Claros .....	107
<b>Foto 5:</b> Perfil das moradias localizadas no alto da Serra dos Montes Claros .....	112
<b>Foto 6:</b> Novos chacreamentos no alto da Serra dos Montes Claros .....	114

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01:</b> Eficácia do tombamento da Serra dos Montes Claros .....	87
<b>Gráfico 02:</b> Pressão imobiliária para edificar o alto da Serra dos Montes Claros .....	92
<b>Gráfico 03:</b> Dificuldades para a proteção da Serra dos Montes Claros .....	98
<b>Gráfico 04:</b> A ocupação das comunidades Palmitos I e II e os impactos ambientais ...	101
<b>Gráfico 05:</b> Impactos ambientais das edificações na encosta da Serra .....	102
<b>Gráfico 06:</b> A transformação da Serra dos Montes Claros em uma Área de Proteção Ambiental .....	104
<b>Gráfico 07:</b> Possibilidades para a proteção da Serra dos Montes Claros .....	111

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 01</b> - Localização do Município de Montes Claros/MG .....	72
<b>Mapa 02</b> - Localização da Serra dos Montes Claros .....	74
<b>Mapa 03</b> - Evolução Urbana de Montes Claros/MG .....	77
<b>Mapa 04</b> – Densidade urbana na zona oeste de Montes Claros/MG .....	84
<b>Mapa 05</b> - Perímetro da área para Tombamento da Serra dos Montes Claros .....	86
<b>Mapa 06</b> - Mapa Hidrográfico de Montes Claros/MG .....	96
<b>Mapa 07</b> - Evolução do uso do solo no alto da Serra dos Montes Claros .....	103
<b>Mapa 08</b> - Limites da Serra dos Montes Claros com o Parque Estadual da Lapa Grande e com o perímetro urbano de Montes Claros/MG .....	106

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01:</b> Opinião dos entrevistados sobre a eficácia da atual legislação na proteção da Serra dos Montes Claros .....	88
<b>Quadro 02:</b> Opinião dos entrevistados sobre a urbanização da Serra dos Montes Claros .....	99

## LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIA – Avaliação de Impactos Ambientais

APA – Área de Proteção Ambiental

APP - Área de Preservação Permanente

ART – Artigo

CODEMA – Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente

COMPHAC – Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural

CPRM – Serviço Geológico do Brasil

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEF – Instituto Estadual de Florestas

IES – Instituições de Ensino Superior

ONG – Organização não governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OVIVE – Organização Vida Verde

PELG – Parque Estadual da Lapa Grande

SEMMA – Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF – Supremo Tribunal Federal

UC – Unidade de Conservação

ZA – Zona de Amortecimento

## ANEXOS

<b>Anexo 01:</b> Roteiro das Entrevistas.....	130
<b>Anexo 02:</b> Ação emergencial para delimitação de áreas em alto e muito alto risco a enchentes e movimentos de massa .....	131
<b>Anexo 03:</b> Leis de Expansão do Perímetro Urbano de Montes Claros .....	136

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	18
CAPÍTULO 1 – CIDADE, URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO .....	25
1.1 Cidades, Urbanização e a Proteção Ambiental no Planejamento Urbano .....	26
1.2 O Desenvolvimento Urbano Sustentável .....	36
CAPÍTULO 2 – O DIREITO URBANÍSTICO E OS INSTRUMENTOS DE REGULAMENTAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA SERRA DOS MONTES CLAROS .....	45
2.1 O Direito de Propriedade e a Intervenção do Município na Propriedade Privada ....	46
2.2 Direito ao Espaço Urbano e Princípios Constitucionais .....	54
2.3 O Estatuto da Cidade e a importância do Plano Diretor em Nível Municipal .....	61
2.4 Análise da Serra dos Montes Claros à Luz da Legislação Urbana.....	71
CAPÍTULO 3 – A SERRA DOS MONTES CLAROS .....	90
3.1 Serra dos Montes Claros: Contextualização e Resultados .....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	116
REFERÊNCIAS .....	122
ANEXOS .....	130

## INTRODUÇÃO

A urbanização e os impactos ambientais decorrentes da ocupação humana têm sido objeto de análise dos pesquisadores urbanos, destacando-se os geógrafos. Sabe-se que a industrialização gerou intensos fluxos migratórios para os centros urbanos. Com a aglomeração populacional, problemas de degradação ambiental tornaram-se frequentes, principalmente aqueles relacionados ao inadequado uso do solo.

Na tentativa de definir a melhor utilização do espaço, o Poder Público dispõe do planejamento, através dos instrumentos legais urbanísticos, que devem abarcar, além da organização espacial, econômica, cultural e social, as áreas ambientais urbanas. No entanto, a pressão exercida pelos grupos econômicos para a ocupação e exploração dessas áreas tem gerado conflitos por parte de diversos segmentos da sociedade. Dessa forma, o presente trabalho analisa o processo de urbanização, a legislação ambiental urbana e as ações de proteção ambiental da Serra dos Montes Claros.

A produção e reprodução da cidade decorrem da ação de grupos econômicos (Estado, imobiliárias, industriais, proprietários fundiários, etc.), que utilizam o solo como mercadoria. É comum observar nas cidades áreas vazias onde os proprietários aguardam valorização dos terrenos, culminando em especulação imobiliária, o que fere o princípio da função social da propriedade. Práticas como essas levam a segregação residencial no espaço, sendo “uma manifestação fundiária urbana, um fenômeno produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo” (LOJKINE, 1981, p. 166 *apud* VILLAÇA, 2001, p. 143).

Sendo assim, estudar a colisão entre os princípios do direito à propriedade privada e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o posicionamento dos órgãos e agentes públicos frente a esses dois institutos é oportuno em face dos crescentes processos de urbanização e das ações que asseguram a proteção à moradia, ao meio ambiente e aos seus valores históricos, turísticos e paisagísticos à população das cidades.

Esse estudo se insere nessa perspectiva, ao analisar a ocupação da Serra dos Montes Claros na região do Norte de Minas, também conhecida como Serra dos Vieiras, do Mel, da Sapucaia e do Ibituruna. A denominação definida nessa pesquisa se justifica por ser esta a adotada no parágrafo único do artigo 14 do Plano Diretor Municipal, Lei nº. 2.921, de 27 de agosto de 2001.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) prevê, em seu artigo 225, a proteção ao meio ambiente equilibrado, cabendo ao Poder Público criar, em

todas as unidades da federação, áreas de proteção ambiental. Por sua vez, o Código Florestal (Lei nº 12.651/12) deu especial atenção às Áreas de Preservação Permanentes (APP's) em seu capítulo II. Apesar da proteção ambiental auferida pela legislação, tem-se observado a pressão exercida por grupos formadores do espaço, como as construtoras imobiliárias, a fim de estabelecer empreendimentos em localidades atrativas, a exemplo das áreas ambientais urbanas, utilizando o solo como mercadoria.

É importante mencionar que o direito à moradia é constitucionalmente assegurado, desde que atenda a função social da propriedade, o que também envolve a preservação e manutenção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Sendo assim, há que se analisar se as normas que regem o espaço urbano visam atender aos interesses dos agentes produtores do espaço, a exemplo do Estado, que apesar de ser indispensável para controlar os conflitos e mantê-los em ordem, muitas vezes se coloca acima da própria sociedade, alienando-se dela (HARVEY, 2005, p.79).

Esta pesquisa direciona-se para as causas e implicações da ocupação em áreas ambientais urbanas, integrando análises das diversas dimensões principiológicas aplicadas ao espaço urbano e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a interação de ambos. Isso reitera a necessidade de pesquisas científicas que investiguem o posicionamento dos órgãos públicos e de seus agentes diante da colisão dos institutos do direito à propriedade privada e da preservação do meio ambiente.

A análise da Serra dos Montes Claros propicia uma fonte de informações acerca da sua relevância, possibilitando, ainda, a investigação das medidas mais adequadas para assegurar a proteção e a manutenção do seu equilíbrio natural.

A Serra dos Montes Claros está localizada na zona oeste do município. A construção de empreendimentos imobiliários na Serra suscita problemas ambientais que refletem em toda a cidade. Sendo assim, necessário se faz avaliar o posicionamento dos instrumentos legais e do poder público frente à sua ocupação.

Destarte, o presente estudo se faz relevante na medida em que avalia a importância do processo de planejamento urbano e o posicionamento dos gestores administrativos quando do estabelecimento das áreas destinadas às habitações e as de preservação ambiental.

Nessa direção, o objetivo geral do presente trabalho é analisar o processo de urbanização, a legislação ambiental urbana e as ações de proteção ambiental da Serra dos Montes Claros/MG.

Os objetivos específicos são: apresentar o histórico das cidades e do processo de urbanização, contextualizando com a importância do planejamento urbano; analisar a Serra dos Montes Claros por meio dos instrumentos reguladores do espaço urbano; analisar os processos ambientais, históricos, cultural e paisagístico da Serra dos Montes Claros à luz da legislação urbana.

Para Minayo (1996, p. 16) “metodologia de pesquisa é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Na realização da pesquisa adotou-se etapas metodológicas para investigação das vertentes que envolvem a Serra dos Montes Claros (ambiental, ocupacional, social, geográfica, administrativa, legal) a fim de aprofundar na compreensão do objeto. Para a execução deste estudo, a pesquisa foi estruturada em seis etapas, que consistem em:

#### 1) Pesquisa bibliográfica

Levantamento e análise teórica a partir das pesquisas de CARDOSO; RIBEIRO, 2012; SANTOS, 2006; DI SARNO, 2004; CORRÊA, 2005; HARVEY, 2005; HERCULANO, 2000; JACOBI, 2000; SPOSITO 2000; GONÇALVES, 1984; DALLARI, 1981, dentre outros autores na área geográfica e jurídica, que se dedicam as principais temáticas abordadas na pesquisa: urbanização, planejamento urbano, desenvolvimento sustentável, limitações municipais na propriedade, Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade, Plano Diretor e meio ambiente urbano.

#### 2) Pesquisa documental

Realizou-se coleta de dados demográficos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE referentes a população do Brasil e de Montes Claros/MG; na ONG Organização Vida Verde – OVIVE, que forneceu o documento “Ação Emergencial para Delimitação de Áreas em Alto e Muito Alto Risco a Enchentes e Movimentos de Massa” elaborado pelo Serviço Geológico do Brasil - CPRM (anexo 2), através desse documento verificou-se os riscos ambientais decorrentes da ocupação da Serra dos Montes Claros. O Estudo Técnico para ampliação dos limites do Parque Estadual da Lapa Grande – PELG, elaborado por representantes do Instituto Estadual de Florestas – IEF, caracteriza o PELG, além de demonstrar as ações que impactam a área de estudo. A pesquisa apresentou, ainda,

Recomendação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MPMG, emitida em 23 de julho de 2012, ao Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM e ao Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente – CODEMA que suspendam a análise de todos os processos de licenciamento ambiental que envolvam projetos previstos nas áreas de expansão inseridos nas Leis 4.243/2010 e 4.428/2011. Além disso, textos elaborados e publicados nas mídias sociais pelo movimento SOS Sapucaia contribuíram para a construção da pesquisa.

Também foram analisadas as seguintes leis em âmbito Federal: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88); Decreto-Lei 25/1937 e suas modificações produzidas pelo Decreto-Lei 3.866/1941 (dispõe sobre o tombamento); Decreto-Lei 3.365/1941 (sobre a desapropriação por utilidade pública); Lei 4.132/1962 (trata da desapropriação por interesse social); Lei 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente); Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC); Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade); Lei 10.406/2002 (Código Civil); e Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal).

Na esfera Municipal: Lei 2.921/2001 (Plano Diretor do Município de Montes Claros); Lei 4.198/2009 (Lei de uso e ocupação do solo no município de Montes Claros); Leis 4.243/2010 e 4.428/2011 (que propunham expandir o perímetro urbano de Montes Claros); Lei 4.822/2015 (Lei de parcelamento do solo para chacreamentos no Município de Montes Claros) e o Decreto 3.467/16 (Tombamento da Serra dos Montes Claros).

### 3) Elaboração de mapas

Os mapas foram elaborados no SIRGAS 2000, baseados em banco de dados e base digital georreferenciada. Foram elaborados mapas de localização do Município de Montes Claros/MG, localização da Serra dos Montes Claros, evolução urbana de Montes Claros/MG, densidade urbana na zona oeste, mapa hidrográfico de Montes Claros/MG, mapa de evolução do uso do solo (anos de 2005, 2011 e 2018) e limites da Serra dos Montes Claros.

Quanto ao mapa de uso do solo no alto da Serra dos Montes Claros, utilizou-se imagens do Google Earth referente aos anos de 2005, 2011 e 2018, posteriormente, inseriu-as no software Arc Gis 10.2 e realizou-se o georreferenciamento das imagens. Após, criou-se um shapefile para efeito de vetorizar os usos do solo na área de estudo.

#### 4) Entrevistas semiestruturadas

Foram entrevistados doze segmentos envolvidos com a Serra dos Montes Claros, através dos representantes da comunidade acadêmica (docentes de IES cujas áreas de atuação tenham relação com o meio ambiente), movimentos sociais urbanos (representado pela Organização Vida Verde - ONG OVIVE), Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA), Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), Instituto Estadual de Florestas (IEF), membro da Associação dos Moradores do Bairro Ibituruna e representante de construtoras imobiliárias. As entrevistas objetivaram verificar o posicionamento de cada segmento em relação ao objeto de pesquisa.

Para as entrevistas foi elaborado um roteiro de perguntas envolvendo a Serra dos Montes Claros (anexo 1). Os entrevistados foram indagados acerca da importância da Serra para o município, as dificuldades encontradas para a efetividade de sua proteção, a eficácia do tombamento estabelecido pelo Decreto Municipal 3.467/2016, a possibilidade de se ampliar a sua proteção através da criação de uma Área de Proteção Ambiental - APA, a urbanização, os impactos ambientais decorrentes da sua ocupação, a pressão econômica e a eficácia da atual legislação em relação a proteção da Serra. As entrevistas foram realizadas nos meses de fevereiro a novembro de 2018. Posteriormente, os resultados foram sistematizados em gráficos e quadros.

#### 5) Registros iconográficos

Utilizou-se recursos iconográficos da Serra dos Montes Claros, demonstrando a densidade ocupacional na zona oeste; o padrão das edificações na encosta e na parte alta (Palmitos I e II) e a diferença econômica em relação aos moradores dessas localidades; os limites do Parque Estadual da Lapa Grande – PELG com a estrada de acesso a comunidade do Palmito II; os diversos usos da Serra e as ações antrópicas decorrentes destes e a presença de novos chacreamentos no alto da Serra dos Montes Claros.

A conjugação das etapas metodológicas permitiu compreender os fenômenos que envolvem urbanização, a ocupação de áreas ambientais urbanas e o posicionamento da administração pública em relação às normas de proteção ambiental.

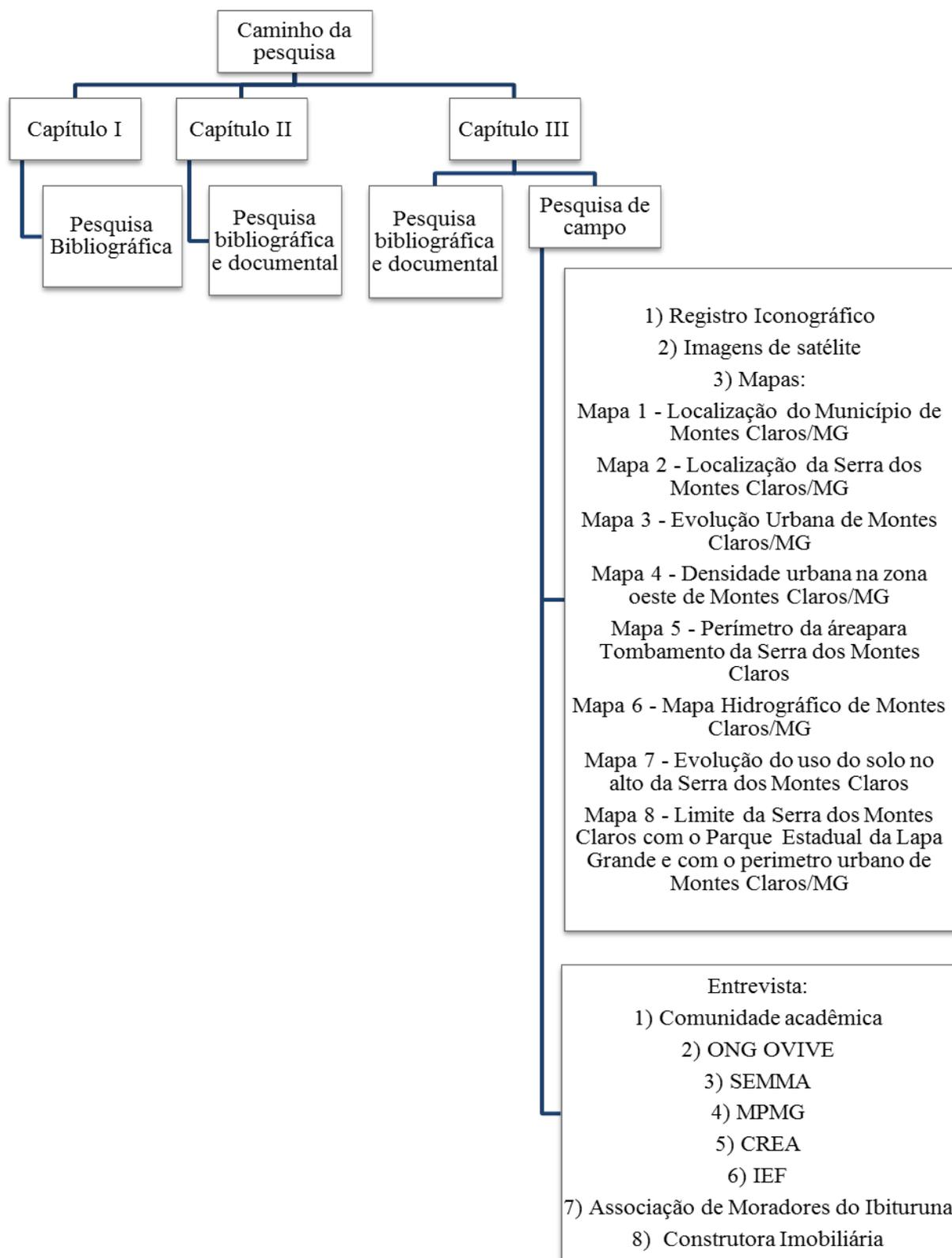


Figura 1: Etapas da Pesquisa  
Org. BATISTA, S. P.; 2018.

A pesquisa está estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo denominado “Cidade, Urbanização e Planejamento Urbano” apresenta um breve histórico sobre a evolução das cidades, o processo de urbanização e o planejamento urbano numa perspectiva ambiental. Posteriormente, discutiu-se a importância da aplicação do Princípio do Desenvolvimento Sustentável nas esferas urbanas.

O segundo capítulo, intitulado como “O Direito Urbanístico e os instrumentos de regulamentação do espaço urbano na Serra dos Montes Claros” trata dos instrumentos jurídicos aplicados ao espaço urbano, apresentando: as modalidades de intervenção municipal na propriedade privada (limitações administrativas), as diferentes competências entre os entes legislativos, teoria dos princípios constitucionais, os principais temas aplicados ao meio ambiente urbano e a importância do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor nos processos de planejamentos consolidados a partir da CRFB/88. O capítulo também analisa a Serra dos Montes Claros à luz da legislação, considerando o processo de expansão urbana para a zona oeste pelas leis 4.243/2010 e 4.428/2011, e, o tombamento determinado pelo Decreto nº. 3.467/16.

O terceiro capítulo designado como “A Serra dos Montes Claros” analisa a importância dos seus recursos naturais, os tipos de propriedades da área, os impactos ambientais decorrentes da ocupação, as dificuldades encontradas para a sua preservação, a pressão econômica sobre a área, a sua relação com o PELG. Apresenta, ainda, os resultados obtidos a partir da aplicação de entrevistas junto a segmentos envolvidos com a Serra dos Montes Claros.

As considerações finais desta pesquisa podem nortear estudos direcionados à temática ambiental urbana. Além disso, a pesquisa pode possibilitar a correlação de fatores espaciais, urbanos e ambientais, contribuindo para a compreensão do caso concreto investigado.

**CAPÍTULO 1**

**CIDADE, URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO**

O ápice da urbanização surge com a Revolução Industrial (século XVIII) que possibilitou o deslocamento da população camponesa para os centros urbanos, em busca de emprego nas fábricas. Em decorrência disso, a ocupação desenfreada gerou inúmeros problemas ambientais urbanos, sendo necessária a intervenção de diversos órgãos administrativos na elaboração de normas que incorporem a proteção ambiental. Nos segmentos internacionais destacam-se as reuniões periódicas para o estabelecimento de metas protetivas ambientais e princípios, a exemplo do desenvolvimento sustentável, a ser aplicado principalmente nas esferas urbanas. Além disso, os municípios passam a atuar mais intensamente na busca na harmonização entre os direitos de propriedade e a preservação ambiental, o que suscitou na elaboração de elementos jurídicos de intervenção do órgão na propriedade. Nesse sentido, este capítulo apresenta o histórico das cidades e do processo de urbanização, contextualizando com a importância do planejamento urbano à luz da preservação ambiental e do Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

## **1.1 CIDADES, URBANIZAÇÃO E A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO PLANEJAMENTO URBANO**

O homem pré-histórico era considerado itinerante, a busca por alimentação, água e fuga de perigos exigiam constante deslocamento, mas apesar dessa característica, nesse período já se observavam as primeiras intenções de estabelecimento no espaço, conforme assevera Sposito (2000, p. 12):

O período paleolítico é marcado pela não fixação do homem, pelo nomadismo enfim. Contudo, as suas primeiras manifestações de interesse em se relacionar com algum lugar são deste período, e podemos reconhecê-las por dois fatos. Primeiro, pela respeitosa atenção que o homem paleolítico dispensava a seus mortos, preocupando-se com que eles tivessem um lugar, uma “moradia”, apesar do caráter itinerante e inquieto dos vivos.

O período mesolítico (13.000 a.C a 9.000 a.C) é marcado pela reprodução de vegetais, o que provocou a fixação do homem em uma determinada área. Já o neolítico (5.000 a.C a 3.000 a.C) se destaca pela presença das aldeias, que abrigavam os agricultores e serviam de depósito para a produção excedente. Esses acontecimentos influenciaram a formação das primeiras cidades (SPOSITO, 2000, p. 12-17).

É importante ressaltar que não há conformidade na teoria geográfica acerca da origem das cidades, é o que explica Leite e Pereira (2008, p.13):

Não há um consenso entre os estudiosos da história urbana sobre o momento preciso e sua origem, já que há registros de cidades em diferentes lugares no mundo com datações que ora se aproximam ora divergem. Mas há um elemento comum entre tais estudiosos quando afirmam que as cidades se originaram a partir do momento em que o homem passou a ser sedentário, com a revolução agrícola. Agrupados nas proximidades de rios, os agricultores se fixaram em locais em que se transformaram em cidades, como é o caso da região da Mesopotâmia, no vale do Tigre e Eufrates.

Para Sposito (2000, p. 77) a origem das cidades ultrapassa as ideias econômicas e de mercado, alcançando um patamar que engloba o social e o político. A autora é coerente em seu discurso, pois tanto o social como o político são aspectos de grande relevância na construção da vida coletiva, a exemplo de Roma, maior cidade da antiguidade, construída como sede política e religiosa, além de ser considerada fortaleza que protegia a população de invasões inimigas. No entanto, ressalta-se que o ápice da urbanização, tal como existe hoje, gira em torno do mercado e se fortalece com a globalização, sendo a Revolução Industrial um marco que contribuiu de forma significativa para o fenômeno da urbanização.

A expansão industrial (século XVIII a XIX) intensificou os fluxos migratórios para os centros urbanos, principalmente em relação às pessoas advindas do campo, que buscavam nas indústrias melhores condições de vida. A ampliação agrícola (com a produção de excedente) e o desenvolvimento da tecnologia foram as grandes responsáveis pelo apogeu industrial na Inglaterra e, posteriormente, para o resto do mundo.

A sociedade em que vivemos está fundada na produção de mercadorias. Nela todos são proprietários de mercadorias, inclusive os trabalhadores, que vendem a sua capacidade de trabalho em troca de salários. A capacidade de cada um para usar os bens disponíveis na cidade, é claro, tem uma relação com a disponibilidade monetária. Para que isso ocorra, torna-se necessário que o proprietário de sua força de trabalho não tenha condições de usá-la para si próprio. Para fazê-lo teria que dispor de condições e meios de produção (terra, instrumentos de trabalho). Como não dispõe desses meios, só lhe resta a alternativa de vender a sua capacidade de trabalho a outrem (que dispõe desses meios), que é quem vai determinar o seu uso. Sendo assim, aquilo que você poderia produzir (se tivesse os meios e condições) tem que comprar e assim a produção de mercadorias se desenvolve na medida em que se expropria os trabalhadores das condições de sua autonomia. Se observarmos bem, a cidade é um meio ambiente geográfico que serve de suporte a esse tipo de sociedade. Nela não se pode obter diretamente o necessário, mas através da moeda. Não é à toa que o mundo se urbaniza com o advento do capitalismo. Não é à toa, também, que o próprio espaço urbano se diferencia em função da disponibilidade monetária dos seus habitantes. A segregação social se manifesta no espaço urbano (GONÇALVES, 1984, p.66).

Dessa forma, as relações de dominação e exploração se intensificaram, não só nos meios de produção como também em relação aos espaços urbanos, pois a partir da fixação de uma comunidade tornou-se imprescindível a escolha de um líder ou grupo de representantes

para o estabelecimento de regras de convívio e manutenção do equilíbrio social, nesse sentido, Singer (1995, p. 13) explica:

A produção do excedente alimentar é uma condição necessária mas não suficiente para o surgimento da cidade. É preciso ainda que se criem instituições sociais, uma relação de dominação e de exploração enfim, que assegure a transferência do mais-produto do campo à cidade. Isto significa que a existência da cidade pressupõe uma participação diferenciada dos homens no processo de produção e de distribuição, ou seja, uma sociedade de classes. Pois, de outro modo, a transferência de mais produto não seria possível. Uma sociedade igualitária, em que todos participam do mesmo modo na produção e na apropriação do produto, pode, na verdade, produzir um excedente, mas não haveria como fazer com que uma parte da sociedade apenas se dedicasse à sua produção, para que outra parte dele se apropriasse.

Com as práticas de mercado surge, nas cidades medievais, uma classe social denominada burguesia (século XI), detentora do comércio e, mais tarde, dos meios de produção. A burguesia intensificou o capitalismo, ampliando as relações comerciais através do mercantilismo (século XV). Posteriormente, passou a investir nas instalações das indústrias (século XVIII), gerando grande revolução na sociedade inglesa e se expandindo para o resto do mundo.

Quando a industrialização começa, quando nasce o capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, a Cidade já tem uma poderosa realidade. Após o quase desaparecimento das cidades arcaicas, na Europa ocidental, no decorrer da decomposição da romanidade, a Cidade retomou seu desenvolvimento. Os mercadores mais ou menos errantes elegeram para outro centro de suas atividades aquilo que subsistiu de antigos núcleos urbanos. Inversamente, pode-se supor que esses núcleos degradados exerceram a função de aceleradores para aquilo que restava da economia de troca, mantida por mercadores ambulantes. A partir do sobreproduto crescente da agricultura, em detrimento dos feudos, as Cidades começam a acumular riquezas: objetos, tesouros, capitais virtuais. Já existe nesses centros urbanos uma grande riqueza monetária, obtida pela usura e pelo comércio. Nesses centros, prospera o artesanato, produção bem distinta da agricultura. As cidades apóiam as comunidades camponesas e a libertação dos camponeses, não sem se aproveitarem disso em seu próprio benefício. Em suma, são centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos) (LEFEBVRE, 2001, p.12).

Apesar de ser considerado um sistema que gerou profundas transformações sociais, colaborando para o surgimento das cidades, o capitalismo é marcado pela desigualdade e exploração, em um primeiro momento entre a classe burguesa e os proletariados e, em seguida, entre a população das cidades já consolidadas, pois é próprio desse sistema o estabelecimento de estratos sociais.

O capitalismo apenas consegue escapar de sua própria contradição por meio da expansão. A expansão é, simultaneamente, intensificação (de desejos e necessidades sociais, de populações totais, e assim por diante) e expansão geográfica. Para o capitalismo sobreviver, deverá existir ou ser criado um espaço novo para a acumulação (HARVEY, 2005, p. 64).

Dessa forma, verifica-se que a expansão capitalista foi de fundamental importância para o surgimento das primeiras cidades inglesas, iniciando-se com as vilas operárias e se desenvolvendo na medida em que a expansão industrial se intensificava, Friedrich Engels (2010, p. 64) explica o fenômeno:

O grande estabelecimento industrial demanda muitos operários, que trabalham em conjunto numa mesma edificação; eles devem morar próximos e juntos – e, por isso, onde surge uma fábrica de médio porte, logo se ergue uma vila. Os operários têm necessidades cuja satisfação depende de outras pessoas, que acorrem à vila: artesãos, alfaiates, sapateiros, padeiros, pedreiros e marceneiros. Os habitantes da vila, especialmente a geração mais jovem, habitam-se ao trabalho fabril, familiarizam-se com ele e quando a primeira fábrica, como é compreensível, já não os pode empregar a todos, os salários caem – e, em consequência, novos industriais ali se estabelecem. Assim, da vila nasce uma pequena cidade e da pequena, uma grande cidade. Quanto maior é a cidade, maiores são as vantagens que ela oferece. Surgem as ferrovias, os canais e as estradas (...).

No Brasil, o processo de urbanização teve, no final do século XIX, um contexto importante. A expansão e instalação de indústrias atraíram migrantes que buscavam melhores condições de vida nas cidades. A partir da década de 1970 o país deixa de ser predominantemente rural, com intenso crescimento metropolitano.

De acordo com o IBGE, em 1940 a população urbana brasileira era de 31,24%, em 1950 de 36,16%, em 1960 de 44,67%, em 1970 foi superior a 55% e em 2010 foi equivalente a 84,36%<sup>1</sup>.

O espaço urbano deixou assim de se restringir a um conjunto denso e definido de edificações para significar, de maneira mais ampla, a predominância da cidade sobre o campo. Periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização. No limite, este movimento tende a devorar todo o espaço, transformando em urbana a sociedade como um todo (ROLNIK, 1994, p. 12).

---

<sup>1</sup>IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao>>. Acesso em 15 de novembro de 2017.

“Um dos traços mais marcantes do processo de urbanização que se manifestou no Brasil a partir do final do século XIX foi o rápido crescimento das camadas populares urbanas” (VILLAÇA, 2001, p. 226). O que se percebe é que grande parte das cidades brasileiras não estavam preparadas para receber um número populacional tão expressivo e a desigualdade social, intrínseca ao capitalismo, se torna ainda mais evidente.

Os problemas ambientais intensificam com o desenvolvimento urbano, além de processos que envolvem a falta de acessibilidade a serviços essenciais como saúde, educação e moradia. Corrêa (2005, p.29) explica a realidade vivenciada pela população marginalizada:

Na sociedade de classes verificam-se diferenças sociais no que se refere ao acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. No capitalismo as diferenças são muito grandes, e maiores ainda em países como, entre outros, os da América Latina. A habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel. Este é um dos mais significativos sintomas de exclusão que, no entanto, não ocorre isoladamente: correlatos a ela estão a subnutrição, as doenças, o baixo nível de escolaridade, o desemprego ou o subemprego e mesmo o emprego mal-remunerado.

Os problemas que envolvem a ocupação desenfreada dos espaços urbanos ultrapassam as questões puramente sociais. Os impactos ambientais se intensificam com a urbanização, não somente no que diz respeito às instalações industriais como também os decorrentes da própria ocupação irregular pelos imigrantes. Assim, o “processo de urbanização se apresenta como uma grande máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente” (MARICATO, 2001, p. 39).

A partir da Revolução Industrial (séculos XVIII a XIX) e da evolução tecnológica, acentuaram-se as migrações do homem do campo para as cidades. O aglomerado populacional conduz ao cenário de degradação ambiental que se intensifica com os processos de globalização e consumo. Problemas ambientais como o descarte de resíduos sólidos, rede de esgoto, poluição, saneamento básico e habitações irregulares se tornaram constantes nos centros urbanos. Sobre esse assunto, Furtado (1996, p. 88) *apud* Aguiar (2016, p. 66) elucida que:

(...) o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana. Temos assim a prova cabal de que o *desenvolvimento econômico* – a ideia de que os *povos pobres* podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais *povos ricos* – é simplesmente irrealizável. (...) Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito. (Grifo do autor).

Portanto, o capitalismo favoreceu a expansão urbana, gerando, conseqüentemente, problemas de degradação ambiental em nível mundial. Esse fato chamou a atenção dos cientistas das diversas áreas do conhecimento, intensificando os estudos que envolvem os impactos decorrentes do intenso processo de urbanização.

É importante ressaltar que o meio ambiente urbano é marcado pelo dinamismo que abrange as relações econômicas, políticas, sociais e ambientais. Nesse sentido, o diálogo entre diferentes profissionais torna-se imprescindível para o enfrentamento dos problemas que envolvem esses espaços.

Para a organização e estruturação do espaço urbano os gestores públicos contam com o planejamento, através dos instrumentos legais. A atividade de planejar deve ser construída continuamente, abordando diferentes interfaces, conforme defende Lacerda (2013, p.82):

(...) o planejamento urbano e regional não é uma disciplina, mas um *campo*, o conhecimento do seu objeto de intervenção – o espaço urbano e regional – depende de uma soma de saberes e métodos, aportados por profissionais de diferentes disciplinas e/ou práticas. O resultado, em geral, é a reunião de indivíduos, com diferentes formações profissionais. É o caso dos processos de elaboração de Planos Diretores Municipais ou planos regionais de desenvolvimento. (Grifo do autor).

Os gestores públicos devem planejar o espaço urbano a partir da análise de diversificadas ciências: físicas, biológicas, urbanistas, sociológicas, políticas, dentre outras.

Lefebvre (1999, p. 61) defende que os conhecimentos fragmentários (especializados) tendem ao global. Sendo assim, os governos poderiam adotar um planejamento com perfil integralizador, abarcando os diversos aspectos que envolvem as relações urbanas, a exemplo das questões ambientais, e permitindo uma melhor percepção dos problemas urbanos.

O ramo do conhecimento que organiza a vida social é o Direito. A Sociedade é composta por um complexo de pessoas que convivem entre si numa organização, nesse sentido, Nader (2001, p. 25-26) elucida:

Direito e sociedade são entidades congênicas e que se pressupõem. O Direito não tem existência em si próprio. Ele existe na sociedade. A sua causa material está nas relações de vida, nos acontecimentos mais importantes para a vida social. A sociedade, ao mesmo tempo, é fonte criadora e área de ação do Direito, seu foco de convergência.

Sabe-se que o espaço urbano surge da vontade humana. O homem é um ser eminentemente social, busca no convívio coletivo a realização de seus fins. A gênese das cidades está na aspiração pela vida coletiva. Dessa forma, a submissão dos indivíduos à lei torna-se imprescindível, a fim de se manter a harmonia social.

É importante notar que as relações sociais exigem, por parte do poder público legislativo, do estabelecimento de normas para se evitar um caos. Desse modo, é imprescindível que haja conteúdo normativo disciplinando tais relações e “o Direito corresponde à exigência essencial e indeclinável de uma convivência ordenada, pois nenhuma sociedade poderia subsistir sem um mínimo de ordem, de direção e solidariedade” (REALE, 2001, p. 1-2).

Nesse sentido, quando os governos planejam o espaço urbano, através de seus instrumentos jurídicos reguladores, executam um importante papel na organização e aproveitamento do espaço.

Souza (2003, p. 46) conceitua a atividade de planejar como instrumento capaz de prever os problemas e buscar as possíveis soluções, nas palavras do autor:

(...) planejar sempre remete ao *futuro*: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.* (Grifo do autor).

Ao planejar o espaço os gestores públicos determinam o modo de utilização do solo, podendo também utilizar essa ferramenta para minimizar possíveis impactos ambientais urbanos:

O espaço de uma grande cidade capitalista constitui-se, em um primeiro momento de sua apreensão, no conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Tais usos definem áreas, como o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. Este complexo conjunto de usos da terra é, em realidade, a organização espacial da cidade ou, simplesmente, o espaço urbano, que aparece assim como espaço fragmentado (CORRÊA, 2005, p. 07).

A administração pública pode utilizar o planejamento urbano como instrumento de prevenção de problemas socioambientais como enchentes, deslizamentos de terras, habitações irregulares, dificuldades na mobilidade urbana, formação de ilhas de calor, dentre outros.

É importante ressaltar que o Estado pode ser o responsável pelo processo de segregação, quando, por exemplo, dificulta que a população de baixa renda ocupe áreas vazias, normalmente destinadas a valorização, dividindo o solo urbano em classes:

A segregação social e residencial tem como principais agentes o Estado e a classe dominante que controla o mercado de terras com práticas seletivas considerando a localização geográfica, amenidades e potencial para construção. Assim, segregam os demais grupos. O Estado corrobora com este processo ao regulamentar as práticas da classe dominante. Estas ações estabelecem as “novas” configurações da questão habitacional, isto é, as novas formas de se morar (ALMEIDA et al., 2016, p. 07).

Os condomínios fechados também revelam outro aspecto da segregação residencial, pois apenas as classes que possuem poder aquisitivo podem habitá-los. Dessa forma, é evidente o contraste nas áreas habitacionais: alguns bairros são destinados à população de maior renda enquanto os bairros periféricos são ocupados por moradores de baixa renda:

Os condomínios residenciais fechados surgiram após a crise dos anos 90, edificados principalmente na cidade de São Paulo. Esta forma de se morar é destinada a classes de maior poder aquisitivo. São espaços em sua maioria selecionados, dispõe de amenidades, além de investimentos para a implantação dos instrumentos urbanísticos básicos, asfalto, esgoto tratado, água e energia elétrica (ALMEIDA et al., 2016, p. 08).

Outro aspecto que merece destaque na atividade administrativa de planejar o espaço urbano é a proteção ambiental direcionada às áreas verdes, principalmente após o ápice da globalização. A busca por diferentes bens de consumo normalmente gera degradação ambiental, como o acúmulo de lixo e a poluição proveniente das indústrias. Diante dessa realidade, emerge uma nova concepção de desenvolvimento urbano:

A partir de então, as críticas ao modelo econômico vigente cresceram. Os impactos ambientais que eram considerados como parte do progresso passaram a ser avaliados sob nova ótica; levantou-se a questão do grande desperdício do sistema e alertou-se para a necessidade de se atentar para a economia de insumos no processo de produção [...] Em verdade, durante longo período o planejamento conviveu com a ideia de que a proteção ao meio ambiente era considerada uma barreira ao desenvolvimento econômico, sendo bastante recente a percepção de que a proteção ambiental (conservação e/ou preservação) constitui-se uma grande aliada do desenvolvimento com sustentabilidade, e até mesmo um bom negócio, como mostram inúmeras iniciativas e experiências recentes bem-sucedidas neste campo de atuação (AGUIAR, 2016, p.66 e 80).

Assim, se durante a Revolução Industrial o desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico, atualmente deve-se compatibilizar a economia com as medidas de proteção ao meio ambiente.

Como demonstrado, a função da administração pública, quando planeja o espaço urbano, é estruturar e organizar o município, estabelecendo, inclusive, as regiões propícias para a habitação. Nesse sentido, a CRFB/88 incluiu o direito de propriedade no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais. Além disso, o artigo 170, II, do mesmo diploma legal, classifica a propriedade como um princípio:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: II – propriedade privada (BRASIL. 1988, art. 170, II).

O problema surge quando os gestores públicos não planejam o espaço urbano ou planejam de forma ineficiente. É comum observarmos nas cidades áreas vazias em espaços com boa infraestrutura. Os proprietários desses imóveis aguardam a valorização dos terrenos, intensificando a especulação imobiliária e ferindo o princípio da função social da propriedade:

Não é possível falarmos de expansão urbana sem levarmos em consideração o papel que a especulação imobiliária tem nesse processo. A especulação imobiliária é um fator (des)ordenador do crescimento urbano, sendo responsável pelos vazios urbanos e pela instalação de infra-estrutura, influenciando na valorização da área e, conseqüentemente, estabelecendo que grupos de pessoas vão habitar determinado espaço (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 72).

Sobre os agentes que produzem e consomem o espaço urbano, Corrêa (2005, p. 11) explica:

São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem. A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infra-estrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade.

Para o autor os agentes urbanos são: os proprietários dos meios de produção, especialmente os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários;

o Estado e os grupos sociais excluídos. Estes compram, especulam, financiam, administram e produzem o espaço urbano. As estratégias que esses agentes adotam variam no tempo e no espaço (CORRÊA, 2005, p. 12-13).

A CRFB/88 é considerada superior quando comparada às demais legislações “como instrumento que inicia a ordenação, ela é o suporte do Direito de um país, considerado em seu todo, didaticamente subdividido em ramificações” (BULOS, 1997, p. 01).

Assim, os princípios constitucionais possuem categorias de normas. Todo e qualquer ordenamento constitucional revela, implícita e explicitamente, a existência de determinados princípios observáveis como fundamentais “são verdades objetivas, nem sempre pertencentes ao mundo do ser, senão do dever-ser” (BONAVIDES, 2003, p. 256).

Não obstante, o direito de propriedade e moradia serem constitucionalmente assegurados é certo que o acesso a condições favoráveis de habitação e infraestrutura são restritos a determinados bairros, refletindo as desigualdades sociais:

O impacto do absentismo sobre as cidades é enorme: lojas sofisticadas, clubes de luxo, restaurantes e serviços de alta qualidade, ao lado de bairros suntuosos, centrais e verticalizados ou em determinados setores da periferia urbana e horizontais, com mansões e condomínios exclusivos. Mas há uma contrapartida, expressa pelos bairros populares, muitas vezes produtos da ação conjunta do Estado, proprietários rurais e imobiliárias, que produzem amplos e monótonos conjuntos habitacionais constituídos por milhares de pequenas casinhas. Localizam-se em amplos setores da periferia urbana, ratificando assim, o clássico padrão centro-periferia das cidades brasileiras, herdeiro do passado. Abrigam esses conjuntos os excedentes demográficos expulsos pela modernização do mundo agrário (CORRÊA, 2000, p. 128).

Em geral, os bairros com melhor infraestrutura se localizam próximos as áreas ambientais urbanas, o que agrega valor de mercado ao solo. Assim, é comum a pressão econômica sobre essas áreas, por grupos formadores do espaço, a exemplo de grandes imobiliárias, a fim de estabelecer os seus empreendimentos a preços exorbitantes, intensificando a especulação imobiliária e a valorização desigual dos terrenos.

Pelas razões apresentadas, é certo que a legislação de todos os entes federados evoluiu no sentido de conferir maior proteção ao meio ambiente urbano. A CRFB/88 foi considerada um marco na história da proteção ambiental no Brasil, destacando o meio ambiente em capítulo próprio, prevendo princípios e estabelecendo a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na sua proteção. Assim, o grande desafio dos gestores públicos tem sido implementar as políticas de proteção, de acordo com os mandamentos legais:

A Gestão Ambiental propriamente dita é o processo que inclui o planejamento, o monitoramento, o licenciamento, a fiscalização e a administração visando o cumprimento das normas de qualidade ambiental e a incorporação da dimensão ambiental a todo o esforço econômico e social, objetivados através de uma ampla gama de instrumentos administrativos, econômicos e jurídicos (RODRIGUES; SILVA, 2003, p. 141).

Como demonstrado, a administração pública deve incorporar nos seus planejamentos as áreas ambientais que necessitam de preservação, em atendimento ao princípio do desenvolvimento sustentável, que propõe compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ao meio ambiente:

A política ambiental tem assim um papel fundamental na integração de todas as políticas públicas através do prisma da racionalidade ambiental. A racionalidade ambiental, em sua dimensão prática, visa construir uma sociedade responsável que preserve e melhore a sustentabilidade ambiental como base para o desenvolvimento, do qual são articuladas todas as facetas da atividade humana (RODRIGUEZ; SILVA, 2013, p. 140).

Por essa razão, torna-se imprescindível que os gestores públicos considerem o interesse social, as normas que protegem a propriedade e a proteção ao meio ambiente. Todavia, o que se observa é que nem sempre os instrumentos legais urbanísticos são suficientes para tutelar esses direitos, principalmente quando elaborados de acordo com os interesses de uma minoria, a exemplo dos agentes econômicos, como o Estado, construtoras imobiliárias e industriais. Nesse sentido, compreender os princípios que devem nortear as legislações, sobretudo as de nível municipal, é dever de toda a coletividade na fiscalização dos direitos coletivos.

Já em relação aos princípios ambientalistas, o Desenvolvimento Sustentável se destaca como instrumento de preservação dos recursos naturais para as futuras gerações. Esse é o debate do próximo item da pesquisa.

## **1.2 O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL**

Após a industrialização, a atenção aos aspectos ambientais ganhou proporção mundial. Dessa forma, a Organização das Nações Unidas (ONU) cuidou para que conferências fossem realizadas de forma periódica, com a determinação de medidas a serem adotadas pelos países envolvidos, com o objetivo de diminuir os impactos ambientais. Sendo

assim, a partir de 1972, com a Conferência de Estocolmo, o meio ambiente passa a ser tema central da agenda global.

A comunidade internacional passa a discutir o estabelecimento de práticas sustentáveis de preservação, instituindo normas e princípios a serem adotados por toda a comunidade mundial. Nesse contexto, no ano de 1987, foi elaborado o Relatório Nosso Futuro Comum, o qual ficou conhecido como Relatório Brundtland, em homenagem a GroBrundtland, que presidia a ONU neste período (OLIVEIRA; SILVA, 2012, p. 10).

Neste documento ficou definido o conceito clássico de desenvolvimento sustentável, como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (OLIVEIRA; SILVA, 2012, p. 42). Sobre o assunto, esclarecem Herculano et al. (2000, p. 17-18):

A ideia de um desenvolvimento sustentável resultou de um compromisso internacional histórico entre grupos interessados em proteção ambiental e grupos preocupados em promover uma agenda de desenvolvimento social. Coube à Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD ou WCED), produzir o assim chamado Relatório Brundtland ou O Nosso Futuro Comum, propondo a noção de desenvolvimento sustentável como uma espécie de compromisso, e defender o argumento, que ainda mantém muito da sua validade, de que muitos dos problemas ambientais são causados pela pobreza, donde se conclui que, em se cuidando diretamente de políticas de alívio à pobreza, haverá benefícios ambientais. Um outro lado da argumentação do Relatório Brundtland é que o crescimento econômico não é inerentemente destrutivo, cabendo-nos escolher formas de desenvolvimento que tenham a vantagem de ser ambientalmente benévolas.

Após 1987 o conceito de desenvolvimento sustentável repercutiu nas diversas ciências que se dedicam ao estudo do meio ambiente, agregando valores e significados compatíveis com os objetivos traçados no Relatório Nosso Futuro Comum. Dessa forma, Rodrigues (1993, p. 16) explica o conceito de desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento sustentável é entendido como processo de mudança em que o uso de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais concretizam o potencial de atendimento das necessidades humanas do presente e do futuro. Há uma imbricação entre a noção de desenvolvimento e de meio ambiente.

Percebe-se que a ideia central do desenvolvimento sustentável prevê a articulação entre as políticas de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento social. No Brasil, o conceito influenciou os artigos 225 e 170, VI, da CRFB/88, que estabelecem o seguinte:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL. 1988, art. 225).

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI: defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (BRASIL. 1988, art. 170, VI).

Sabe-se que o progresso econômico adotado na Revolução Industrial desencadeou uma série de fenômenos que demonstram o esgotamento do Meio Ambiente diante da crescente intervenção antrópica. Eventos que ocasionam danos para a comunidade mundial revelam a necessidade de alcance universal das regras e políticas que envolvem a preservação ambiental para as próximas gerações, inclusive com a garantia da qualidade de vida e acesso aos recursos básicos para uma sobrevivência digna.

Percebe-se que a ideia do desenvolvimento sustentável é a harmonização entre a preservação ambiental, crescimento econômico e a qualidade de vida da população (políticas públicas). Sendo assim, a sustentabilidade deve ser incorporada nos planos diretores e demais instrumentos urbanísticos, a fim de atender às propostas apresentadas pelas agendas mundiais e legislações esparsas de caráter nacional. No entanto, a efetividade na aplicação da sustentabilidade encontra óbice nas grandes desigualdades sociais, principalmente em relação aos países subdesenvolvidos.

(...) o enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um desenvolvimento sustentável passam necessariamente pela correção do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso, por parte expressiva da população brasileira e mundial, aos seus direitos sociais básicos, o que, é importante destacar, também é causa de aumento – em determinado sentido – da degradação ambiental (SARLET et al., 2011, p. 130).

Dessa forma, o princípio da sustentabilidade alcança as estruturas ambientais, políticas, sociais e econômicas, tendo como cenário o meio ambiente urbano, em meio as suas contradições e desigualdades.

O entendimento majoritário é no sentido de que o desenvolvimento sustentável só se concretiza quando ultrapassa os ideais de preservação ambiental, alcançando as realidades humanas. O modo de produção urbano industrial gerado pelo capitalismo aumenta os processos de segregação e desigualdades sociais. Gonçalves (1984, p. 79) explica os problemas urbanos:

Quem mora numa grande cidade sofre em seu cotidiano uma série de dificuldades que, insistentemente, vem sendo chamadas de “problemas urbanos”: da carência habitacional à falta de áreas de lazer, passando pela precariedade dos transportes, do abastecimento de água e do serviço de esgotos, a falta de creches, escolas, hospitais.

O desenvolvimento urbano está diretamente associado aos impactos ambientais. Primeiro porque, historicamente, o crescimento das cidades está vinculado à industrialização. Mas, além da atividade industrial, as concentrações urbanas por si só são também impactantes, pois demandam grande consumo energético, de alimentos, impermeabilização do solo, desflorestamento, alto nível de emissões de gases poluentes, poluição dos corpos d’água, contaminação do solo e geração de lixo.

As consequências desse desequilíbrio ambiental são sentidas diretamente pela população que reside nos centros urbanos, através do aumento das enchentes, da falta de árvores que provoca a elevação das temperaturas, o trânsito caótico, os desabamentos frequentes, a poluição e a falta de saneamento. Dessa maneira, Ferreira e Ferrara (2015, p. 18) dispõem:

Com tal salto vieram também os problemas ambientais típicos da urbanização acelerada, os mesmos que já haviam surgido anteriormente nos países industrializados, porém aqui agravados pela pouca regulação e fiscalização: rápida e heterogênea verticalização apenas em bairros de mais alta renda, nos quais se concentrou a infraestrutura; construção acelerada de avenidas expressas de fundo de vale, associadas à canalização e ao tamponamento de rios e córregos; processo paulatino de impermeabilização do solo e de destruição da cobertura vegetal; crescimento substancial da frota de automóveis e ônibus, com conseqüente aumento das emissões de gases, o que geraria, três décadas depois, níveis alarmantes de poluição atmosférica e de problemas de saúde. Mas, sobretudo, um crescimento descontrolado de assentamentos humanos informais e precários, nas periferias dos polos industriais. Essa foi a matriz urbana, pouco sustentável, que caracterizou as metrópoles do Sul, em todos os países de industrialização tardia.

Quando parte da população urbana não tem acesso aos serviços essenciais para uma boa qualidade de vida, o princípio do desenvolvimento sustentável não se concretiza, ferindo outros direitos, como os relacionados à cidadania e os direitos humanos. Sobre esse assunto, Herculano et al. (2000, p. 08) esclarecem:

(...) a má distribuição das riquezas e poderes, o desrespeito aos direitos humanos e de cidadania e a desigualdade na exposição aos riscos, que recaem sobre os segmentos populacionais mais pobres das diferentes sociedades nacionais. Os riscos e a questão ambiental têm de ser entendidos como questões decorrentes de processos sociais, políticos, socioeconômicos, que precisam ser contextualizados.

Em se tratando de qualidade de vida e acesso aos serviços essenciais, destacam-se os direitos sociais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada em 10/12/1948 pela ONU, estabelece, em seu art. XXII, o seguinte:

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade (Declaração Universal dos Direitos Humanos, Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948, art. XXII).

Dessa forma, coube às nações estabelecer, em seus ordenamentos, quais seriam os direitos sociais. No Brasil, estes foram consagrados no art. 6º da CRFB/88, que prevê:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL. 1988, art. 6º).

O art. 6º da CRFB/88 não esgota os direitos sociais, porém representa, de forma significativa, os direitos básicos que o cidadão deve ter acesso. Nessa perspectiva, Moraes (2007, p. 181) explica:

São direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras *liberdades positivas*, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal. (Grifo do autor).

Dessa forma, conclui-se que não é possível desintegrar o desenvolvimento urbano sustentável da concepção de qualidade de vida. Herculano et al. (2000, p. 12) definem o conceito:

(...) “qualidade de vida” enquanto um conceito agregador, interdisciplinar, significando a soma das condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas coletivamente construídas e postas à disposição dos indivíduos para que estes possam realizar suas potencialidades: inclui a acessibilidade à produção e ao consumo, aos meios para produzir cultura, ciência e arte, bem como pressupõe a existência de mecanismos de comunicação, de informação, de participação e de influência nos destinos coletivos, através da gestão territorial que assegure água e ar limpos, acesso igual aos equipamentos coletivos urbanos, higiene ambiental, alimentos saudáveis e a disponibilidade de espaços naturais amenos urbanos. Logo, “qualidade de vida” faria parte dos direitos e deveres de cidadania.

Nota-se que a sustentabilidade urbana perpassa a aplicação eficiente dos recursos naturais, econômicos e financeiros ou, ainda, a distribuição equitativa das prerrogativas e encargos na dinâmica urbana, disponibilizando níveis adequados de qualidade de vida a seus habitantes, no presente e no futuro.

Sendo assim, o discurso da sustentabilidade passa pela proteção aos recursos naturais e pela administração dos serviços essenciais à vida humana. O grande desafio tem sido articular uma política de proteção ambiental com desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, garantir a qualidade de vida dos administrados. A ponderação dessas três vertentes é condição para que o desenvolvimento sustentável se efetive, mas os obstáculos são tamanhos, principalmente em relação às esferas locais, onde as realidades humanas se reproduzem.

No que tange ao enfrentamento das questões de sustentabilidade urbana, percebe-se significativos avanços, que no Brasil se expressam pela aprovação do Estatuto da Cidade em 2001; pela criação do Ministério das Cidades em 2003, e em políticas e ações subsequentes nos diversos níveis de Governo. Porém, como bem destaca Ferreira e Ferrara (2015, p. 14):

(...) os entraves políticos, as dificuldades de gestão, os descompassos entre esferas de Governo, a variedade de porte e capacidade institucional dos municípios brasileiros, o relativo empenho na promoção de políticas de democratização da cidade, mostram que, apesar de tais avanços, o desafio ainda é enorme.

A observação aos princípios que ordenam o Direito Ambiental contribui para a efetivação do desenvolvimento sustentável, como o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da função socioambiental da propriedade, prevenção, precaução, poluidor pagador, informação ambiental, participação comunitária, cooperação, dentre outros. Todos esses princípios estruturam o desenvolvimento sustentável. Filho (2012, p. 30) destaca o papel dos princípios da prevenção e precaução na salvaguarda da proteção ambiental para as futuras gerações:

Os princípios de “gestão ambiental”, em que se destacam os de prevenção e de precaução, estão a serviço da concretização do desenvolvimento sustentável. O princípio da prevenção configura-se no princípio norteador necessário na relação entre o homem e o meio ambiente. E é, também, o princípio que determina, de forma indireta, a necessidade de uma responsabilização pelo meio ambiente tendo em vista prevenir danos futuros, ou seja, uma crescente diminuição dos perigos, assim como, o quanto possível, também dos riscos ambientais, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. O princípio da precaução aplica-se a casos em que é necessário haver um nível de certeza técnica e científica, justificando que não se possa retardar a adoção de determinada medida, tendo em vista a prevenção de danos graves e irreversíveis ao meio ambiente.

Considerando as estruturas sociais, políticas, econômicas e ambientais que regem o mundo atual, torna-se cada vez mais necessária a articulação entre diferentes níveis de poder e a participação social, objetivando a proteção ambiental.

A proteção direcionada as áreas verdes urbanas também é assunto em pauta nas discussões sobre a sustentabilidade ambiental. Essa proteção só se evidencia com o comprometimento da sociedade civil, agentes políticos e órgãos administrativos de diferentes esferas, de forma integrada, com troca de informações e experiências. Sobre essa questão, Castells (2014, p. 379) aponta:

O sistema urbano não é exterior à estrutura social; ele a especifica e faz parte dela. Mas em toda prática concreta, é preciso levar em conta sua articulação com outros níveis além dos especificados no sistema urbano. Esta articulação se faz pela inserção necessária dos agentes urbanos no sistema de posições econômicas, políticas e ideológicas da estrutura social, bem como nas diferentes relações entre as posições, que definem os sistemas na sua estrutura interna.

Como visto, a participação social é princípio inerente ao desenvolvimento sustentável, é dever dos gestores incorporar a população na tomada de decisões de interesse geral e conscientizar a respeito das realidades locais, principalmente no que se refere aos riscos ambientais. Tal exigência é prevista no art. 1º, II, da CRFB/88, que consubstancia a cidadania como um fundamento da República Federativa do Brasil.

Para Rolnik (1994, p. 22), o cidadão corresponde ao “indivíduo que, por direito, pode participar da vida política”. Moraes (2007, p. 193) conceitua cidadão como sendo “o nacional (brasileiro nato ou naturalizado) no gozo dos direitos políticos e participantes da vida do Estado”.

É no espaço urbano que as decisões políticas se tornam evidentes, se materializando através dos instrumentos urbanísticos. Nessa direção, a gestão política das cidades, principalmente em relação aos recursos naturais, torna-se imprescindível para a sustentabilidade urbana, conforme explicita Rolnik (1994, p. 21-22):

A relação morador da cidade/poder urbano pode variar infinitamente em cada caso, mas o certo é que desde sua origem cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política. Assim, ser habitante de cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos casos esta participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos.

A participação social também possibilita que a população reivindique melhores condições de vida, o acesso aos serviços essenciais urbanos e a proteção ao meio ambiente, denotando os movimentos sociais urbanos, conforme Harvey (2011, p. 147):

(...) esses processos não passam sem resistência. Movimentos sociais urbanos estão por toda parte. Às vezes, esses movimentos têm uma base estreita – um movimento contra a gentrificação por aqui e um movimento em defesa da moradia popular por lá. Mas em outros casos tais movimentos podem começar a unir-se em torno de reivindicações mais amplas, em torno, por exemplo, do que os brasileiros chamam de “o direito à moradia” ou o que outras pessoas chamam de “o direito à cidade” – o direito de fazer uma nova geografia urbana mais de acordo com princípios da justiça social e o respeito ao meio ambiente.

Dessa forma, a comunidade internacional propõe medidas de preservação ambiental para todo o planeta, com a adoção de critérios de sustentabilidade, mas é na esfera local que essas determinações se concretizam:

Ao definirem-se agendas e planos governamentais que envolvem a vida de todo o planeta, é fundamental que se pense o desenvolvimento no seu aspecto global. É igualmente importante que as comunidades urbanas se assumam como parte determinante deste processo e participem ativamente nas definições das diretrizes de desenvolvimento local-global (GRIMBERG, 1993, p. 175).

Portanto, todos os integrantes da sociedade devem se envolver na construção da política urbana para que os processos de planejamento urbano incidam na melhoria da qualidade de vida urbana e sustentabilidade ambiental. Grimberg (1993, p. 180-181) defende essa prerrogativa quando expõe que:

É importante que no planejamento de uma cidade se estabeleça um diálogo efetivo entre os múltiplos segmentos que compõem a sociedade. Dessa maneira as diversas interpretações do real podem expressar-se, permitindo que se alcance um denominador comum na compreensão das soluções para os problemas da vida urbana. Para se atingir esse objetivo, é preciso criar condições para envolver de forma efetiva a participação dos cidadãos no planejamento sócio-ambiental local. Ou seja, abrir canais de expressão para as propostas alternativas de políticas sociais elaboradas pelos segmentos organizados da população que lutam por novos direitos à cidade e por uma melhor qualidade de vida urbana. Desta perspectiva é imprescindível a participação dos setores mais organizados e informados da sociedade, movimentos sociais, grupos religiosos, instituições de ensino e pesquisa, partidos políticos, associações de classe, ONGS etc, no sentido de assumir o exercício da cidadania como uma prática cotidiana. Mudanças de comportamento, um novo modo de pensar e agir, requerem um longo trabalho de sensibilização de todos os segmentos da sociedade. Exigem que se discuta o significado concreto dos problemas ambientais e suas implicações na dimensão social.

Isto posto, resta claro que a adoção de critérios de sustentabilidade pelos governos locais é condição *sine qua non* para que o desenvolvimento sustentável aconteça. Além de aplicar as determinações ditadas pelas esferas internacionais, o poder local deve inovar no sentido de criar as próprias normas de preservação ambiental, observando o interesse social e garantindo a qualidade de vida dos governados:

Não há substituto para a política nacional, em particular para a ação social local. Portanto, se a arena internacional é de considerável importância, a ação local não pode ser relegada a uma posição dependente e secundária. Embora a arena internacional seja uma instância importante de engajamento e de suporte político e financeiro, no mundo da cooperação internacional das Ongs ou Terceiro Setor, temos que estar conscientes de que não podemos adotar atitudes comodistas de esperar que tudo seja resolvido de fora para dentro, em nível internacional (HERCULANO et al., 2000, p. 15).

Essas medidas são desafiadoras no mundo globalizado, em que interesses econômicos e particulares prevalecem em relação ao bem comum. Mas, a participação social é fundamental para a construção de uma cidade democrática e ambientalmente preservada.

O capítulo subsequente aborda os instrumentos jurídicos aplicados ao espaço urbano, principalmente no que se refere aos direitos de propriedade e as suas limitações. O capítulo também apresenta as leis de expansão urbana (4.243/2010 e 4.428/2011) em direção a Serra dos Montes Claros e o seu tombamento, determinado pelo Decreto nº. 3.467/16.

## **CAPÍTULO 2**

### **O DIREITO URBANÍSTICO E OS INSTRUMENTOS DE REGULAMENTAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA SERRA DOS MONTES CLAROS**

A CRFB/88 determina a construção de uma nova fonte ordenadora da política urbana: os instrumentos legais urbanísticos. Dessa forma, quase 30 (trinta) anos após a vigência da Carta Magna, faz-se necessário analisar a aplicabilidade e eficácia dos seus objetivos no ordenamento jurídico brasileiro, destacando o espaço urbano municipal. Desse modo, o presente capítulo analisa a Serra dos Montes Claros por meio dos instrumentos reguladores. Aborda os tipos de instrumentos de intervenção municipal na propriedade privada (limitações administrativas), as diferentes competências dos entes federativos na construção das normas que regulamentam o espaço, os principais temas aplicados ao meio ambiente urbano (com destaque na análise principiológica da função social da propriedade) e a importância do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor nos processos de planejamento. Verifica se a legislação tem sido eficaz no sentido de conciliar o social (moradia), ambiental (preservação) e o econômico (construção imobiliária). Por fim, o capítulo analisa a expansão da malha urbana, pelos agentes produtores do espaço, em direção à zona oeste, onde se localiza a Serra dos Montes Claros, à luz das leis 4.243/2010 e 4.428/2011.

## **2.1 O DIREITO DE PROPRIEDADE E A INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO NA PROPRIEDADE PRIVADA**

O Direito Brasileiro dedicou várias disposições legais, sejam constitucionais ou ordinárias, sobre o tema direito de propriedade. Somente no artigo 5º da CRFB/88, foram dedicados nove incisos, do XXII ao XXXI.

Neste ponto, ressalta-se que o direito de propriedade está elencado como um direito fundamental constitucional, conforme artigo 5º, inciso XXII. É importante ressaltar que no inciso XXIII o legislador limitou esse bem jurídico, ao estabelecer que “a propriedade atenderá a sua função social”.

Assim, percebe-se que, hodiernamente, a previsão constitucional de propriedade procurou transcender a concepção meramente individualista, de natureza privada, abarcando outros valores de índole social, de bem comum e da dignidade da pessoa humana. Neste sentido, é o relatório da ADIN nº 2.213, emanado pelo STF:

(...) o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria CR. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade (STF, ADIn, 2.213-MC, relatada pelo Min. Celso de Mello, DJ de 23/04/2004).

No entanto, é importante destacar que nem sempre o direito de propriedade foi considerado um bem jurídico limitado. Silva (2010, p. 70) recupera que na antiguidade, “o direito de propriedade era tradicionalmente concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescritível”. Ou seja, o indivíduo poderia dispor de sua propriedade como bem lhe aprouvesse, sem restrições e não havia a possibilidade de sua perda por conta do seu não uso ou subaproveitamento.

Historicamente, coube ao direito Romano estabelecer a estrutura da propriedade, o sistema feudal, por exemplo, introduziu no regime de propriedade relevantes alterações, sobretudo pela necessidade dos senhores feudais sujeitarem seus servos pela terra. Assim, nota-se uma dualidade de sujeitos: o dono e o que explorava economicamente o imóvel, que, por sua vez, pagava ao primeiro pelo seu uso. Para garantir a permanência das terras nas mãos da família do senhor feudal existia todo um sistema hereditário que assegurava, também, o poder político (GONÇALVES, 2014, p. 16). Posteriormente, o direito de propriedade ganha uma nova vertente a partir da função social da propriedade, que defende que a forma de utilização do bem deve estar em consonância com o fim social.

Dessa forma, percebe-se que a legislação pátria acolheu essa evolução do direito de propriedade, sendo fortemente influenciada pelo Direito Romano, com normas de cunho limitativo ao poder de propriedade, como se depreende no artigo 1.228 e seus parágrafos, do Código Civil (Lei nº 10.406/2002):

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. §1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. § 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante (BRASIL.Código Civil, 2002, art.1.288).

A função social da propriedade proporciona o emprego econômico útil da propriedade, a favor do interesse público. O objetivo é aperfeiçoar o seu uso, a fim de que ela não seja utilizada em detrimento do progresso e do bem comum (BULOS, 2015, p. 617). Léon Duguit (1975, p. 236) *apud* Gonçalves (2014, p. 231), expõe a implementação normativa da função social da propriedade:

(...) a propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder.

O instituto da propriedade foi considerado tão relevante pelo legislador constituinte que, somente na CRFB/88, foram dedicados quatro artigos: Art. 5º, XXIII; 170; 182, §2º e 186, caput. Ademais, é tradição constitucional brasileira que em todos os seus textos (1824, 1891, 1934, 1946, 1964 e 1969), com exceção da Carta Constitucional de 1937 (Estado Novo), se consagre a função social da propriedade (BULOS, 2015, p. 617).

Todavia, é certo evidenciar que o princípio da função social não autoriza suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada e nem autoriza esvaziar a propriedade de seu conteúdo essencial mínimo, sem indenização, porque este está assegurado pela norma de sua garantia (SILVA, 2010, p. 75).

Diante do exposto, nota-se que a legislação garante os direitos do proprietário em sua acepção de uso, gozo, disposição e reivindicação, com a adoção da função social da

propriedade. A grande questão que se deve levar em consideração é se essa normatização vem sendo aplicada pelos gestores urbanos.

O exercício do direito de propriedade não é absoluto, a ponderação existe para que outros direitos não sejam violados. No caso da Serra dos Montes Claros, cabe aos gestores, através dos instrumentos urbanísticos, ponderar acerca de qual direito deve prevalecer para o interesse social: os direitos de propriedade ou a preservação ambiental.

Compulsando a legislação pátria, verificou-se que as limitações na propriedade recaem, sobretudo, em bens imóveis. Assim, essas restrições à propriedade tornam-se ainda mais importantes na organização dos espaços urbanos, pois possibilita a coexistência de detentores de propriedade e aqueles que, em regra, não as detêm.

Neste sentido, a intervenção do município na propriedade privada toma vulto, conforme assevera Costa (2014, p. 231):

A intervenção do Município na propriedade privada vem a ser o ato, precedido do devido processo administrativo, que, obrigatoriamente, retira ou diminui direitos dominiais privados ou, ainda, submete o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público. Compete à União legislar sobre direito de propriedade e intervenção no domínio econômico, respectivamente, arts. 22, II e III, e 173, da Constituição Federal. Cabem ao Município medidas de polícia administrativa e de condicionamento do uso de propriedades ao bem-estar social e ao ordenamento urbano. Enquanto a União legisla sobre a matéria, a municipalidade exerce os poderes a ela conferidos por essa legislação.

As restrições ao direito de propriedade podem ocorrer, em âmbito municipal, através das limitações administrativas, bem como pela desapropriação, tombamento, servidão pública, requisição administrativa, ocupação temporária e edificação e parcelamento compulsórios. Essas limitações devem estar em conformidade com os preceitos constitucionais e com o poder de polícia administrativo (COSTA, 2014, p. 232).

As limitações administrativas são determinações impostas pelo Poder Público aos proprietários, podendo ser elas de caráter permissivo, restritivo ou limitativo, não abrangendo um bem específico, mas todas as propriedades que se enquadrarem na descrição da norma, a fim de atender a sua função social.

(...) as limitações decorrem do exercício do poder de polícia do Estado, ensejando a limitação do uso de bens privados, como forma de os adequarem às necessidades públicas. Configuram-se aplicação direta da garantia constitucional de função social da propriedade. Assim, a norma geral incide sobre os bens pertencentes a particulares, definindo restrição ao seu caráter absoluto, uma vez que limita a forma de utilização do bem pelo proprietário (CARVALHO, 2016, p. 1014).

Exemplo desse instituto é a disposição contida no artigo 27 da Lei Municipal 4.198, de 23 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Montes Claros/MG:

Art. 27. Para que um terreno possa receber edificações é necessário que ele se enquadre nas características das zonas de uso e ocupação do solo e dos modelos de assentamentos constantes dos anexos 2 e 4 desta lei e atenda as seguintes condições: a) Faça parte do parcelamento do solo aprovado pela Prefeitura Municipal; b) Faça frente para logradouro público existente ou projetado. Parágrafo Único – Não se aplica a regra prevista na letra “a” deste artigo aos terrenos legalmente individualizados anteriormente à vigência desta lei.

É importante verificar que, em virtude do seu caráter geral, normalmente, as regras de limitações administrativas não retroagem para prejudicar propriedades já existentes antes da entrada em vigor de uma nova norma, como se verificano parágrafo único da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Montes Claros (CARVALHO, 2016, p. 1015).

Considerando os objetivos dessa pesquisa, na sequência analisou-se as modalidades de intervenção municipal na propriedade privada (limitações administrativas) que se associam a Serra dos Montes Claros, sendo eles: a desapropriação, tombamento, edificação e parcelamento compulsório.

A desapropriação é a intervenção pública na propriedade particular com a transferência compulsória do domínio desta em favor do Poder Público, por utilidade ou necessidade pública, bem como por interesse social, através de prévia e justa indenização, via de regra, em dinheiro (MASSON, 2016, p. 255). Ademais, é importante verificar que o bem pretendido tenha finalidade administrativa ou coletiva, não podendo ser atribuído para outro fim, senão aquele declarado:

A desapropriação é, sem dúvida, uma agressiva maneira de o Estado intervir no direito de propriedade, todavia é uma forma que o Poder Público possui de vencer entraves à efetivação de obras e serviços de interesse da coletividade, como por exemplo a construção de um viaduto, de uma rodovia, ou até mesmo a criação de uma reserva ambiental (MASSON, 2016, p. 255).

A CRFB/88 estabelece a competência da União para legislar sobre desapropriação (art. 22, inciso II). Porém, União, Estados, Distrito Federal e Municípios são competentes para declarar a utilidade ou necessidade pública, bem como o interesse social do bem, para fins de desapropriação.

Os casos de utilidade pública estão no art. 5º, do Decreto-Lei nº. 3.365 de 1941, excetuando as alíneas a, b e c, e são os seguintes:

d) salubridade pública; e) criação e melhoramento de centros de população; f) aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; g) assistência pública, obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; h) exploração ou conservação dos serviços públicos; i) abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; j) funcionamento dos meios de transporte coletivos; k) preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particulares dotados pela natureza; l) preservação e conservação adequadas de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico; m) construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios; n) criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves; o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária; p) os demais casos previstos em leis especiais (BRASIL. Decreto-Lei 3.365, 1941, art. 5º).

Verifica-se que a “utilidade pública” ocorre quando o bem a ser desapropriado é conveniente e vantajoso para o interesse coletivo, todavia, não constitui uma necessidade iminente. Por outro lado, a “necessidade pública” realiza-se quando o Poder Público está diante de um problema inadiável e premente, que não pode ser removido ou adiado, de modo que a única solução é incorporar ao domínio público o bem particular. A doutrina entende que as situações descritas no art. 5º, do Decreto-lei 3.365/1941, alíneas a, b e c (segurança nacional, defesa do Estado e socorro público se aplicam em casos de calamidade) são hipóteses de necessidade pública (MASSON, 2016, p. 256).

Já a desapropriação por interesse social encontra-se disciplinada no artigo 2º e incisos, da Lei nº. 4.132 de 1962, a saber:

I – aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; II – a instalação ou intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola; III – o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; IV – a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias; V – a construção de casas populares; VI – as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; VII – a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais; VIII – a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas (BRASIL. Lei 4.132, 1962, art. 2º).

Para Costa (2014, p. 236) a desapropriação por interesse social se justifica quando há conveniência para as classes mais pobres, pois cabe ao Município propiciar melhores condições de vida e mais distribuição de renda, para diminuir as desigualdades na população.

Além da desapropriação por utilidade ou necessidade pública e por interesse social, o Município também pode desapropriar para fins urbanísticos, que possui a peculiaridade instrumental de intervir no meio urbanístico, sem o fim especial da ordenação urbana, conforme se depreende no art. 182, § 4º, III, da CRFB/88:

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL. 1988, art. 182, §4º, III).

Assim, a desapropriação para fins urbanísticos pode ser “caracterizada como um instrumento de realização da política do solo urbano em função da execução do planejamento urbano. Destina-se a obter determinada utilização positiva dos bens expropriados” (COSTA, 2014, p. 237).

O tombamento, conforme o Decreto-Lei nº. 25, de 1937 e suas modificações produzidas pelo Decreto-Lei nº. 3.866, de 1941, é forma de intervenção do Poder Público na propriedade privada, com o objetivo de proteger o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de coisas ou locais que, pela própria natureza, devem ser preservados. Além dos bens supramencionados, podem ser tombados, segundo o art. 216 da CFRB/88:

I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL. 1988, art. 216).

Carvalho (2016, p. 1021) explica os objetivos da instituição do tombamento no ordenamento jurídico brasileiro:

(...) atinge o caráter absoluto da propriedade, definindo algumas limitações ao exercício do direito de propriedade, definindo regras de forma a evitar que a destruição deste bem resulte na perda de informações relevantes à história do país ou cause prejuízos a obras artísticas de valor cultural inestimável para a identidade de um povo.

Em regra, a imposição de tombamento sobre bens privados não gera indenização, pois se entende que a preservação do bem, com suas características originais, não gera efetivo prejuízo ao proprietário. No entanto, há casos especiais em que o dano gerado ao proprietário é vultoso e por ele não poderá ser suportado sozinho, cabendo nestes casos, a devida indenização (CARVALHO, 2016, p. 1027).

É importante ressaltar que a competência para proteger os documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos é comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23, III, CRFB/88).

Ademais, a CRFB/88 incumbiu à comunidade o dever de colaborar com o Poder Público na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (art. 216, §1º).

O tombamento pode ser voluntário, quando o pedido é realizado pelo proprietário do bem, ou compulsório, quando a iniciativa é do poder público, mesmo que contrária à vontade do particular. Pode ser também individual ou geral, sendo que no primeiro caso o tombamento recai sobre um bem específico enquanto no segundo é expedido de forma abstrata, atingindo inúmeros bens que ficarão sujeitos às restrições impostas pelo ente federativo (CARVALHO, 2016, p. 1023).

Por fim, ressalta-se que, em nível municipal, cabe ao Prefeito, através de decreto, efetivar o tombamento, que deve ter seu ato devidamente publicitado. Este instituto só se concluirá com a inscrição do bem no livro próprio, com a discriminação das características que o individualizem. Mas, em se tratando de bem imóvel, o tombamento definitivo deve ser, ainda, averbado à margem da respectiva matrícula no Registro de Imóveis (COSTA, 2014, p. 239-240).

A edificação e parcelamento compulsório correspondem à sanção imposta ao proprietário de solo urbano, não edificado ou não utilizado, conforme previsto no art. 182, inciso I, do § 4º, da CRFB/88, a saber:

§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios (BRASIL, 1988, art. 182, §4º, inciso I).

É importante ressaltar que a lei federal, mencionada no texto supracitado, ainda não foi editada.

A edificação e parcelamento compulsório dos imóveis não atingem as características da propriedade. O proprietário continua tendo o poder de dar o destino que lhe convier à propriedade, desde que observe as restrições urbanísticas e os direitos de vizinhança (COSTA, 2014, p. 241).

(...) após anotação de parcelamento ou edificação compulsória, poderá, o Poder Municipal, determinar a aplicação de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota, pelo prazo de cinco anos consecutivos. Escoado o prazo de cinco anos sem que o particular tenha tomado qualquer providência no sentido que conferir função social ao bem o ente municipal poderá decretar a desapropriação especial urbana, com pagamento de indenização mediante a entrega de títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (CARVALHO, 2016, p. 1060).

Dessa forma, é possível verificar que as limitações ao direito de propriedade estão intrinsecamente associadas à função social da propriedade. No entanto, é importante ressaltar que as limitações aos direitos de propriedade devem ser cuidadosamente analisadas e aplicadas pelo poder público, visando o interesse social, sob pena de aniquilar direitos individuais e coletivos.

Além dos direitos que envolvem a propriedade é importante analisar o espaço urbano na perspectiva dos instrumentos legais urbanísticos e, principalmente, da constitucional, considerando que a CRFB/88 é a lei máxima na qual todos os demais regulamentos devem obediência. Esse é o assunto abordado no próximo item.

## **2.2 DIREITO AO ESPAÇO URBANO E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

O Direito Urbanístico é uma área do Direito relativamente nova, cuja formação está atrelada à necessidade de composição dos problemas advindos da urbanização, ou seja, da desorganização social, carência habitacional, desemprego, problemas de higiene e de

saneamento básico, além de modificação da utilização do solo e transformação da paisagem urbana (SILVA, 2010, p. 27).

Meirelles (2009, p. 513) conceitua o Direito Urbanístico como "o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo". Neste mesmo sentido, Silva (2010, p. 21) pontua que o Direito Urbanístico é um "conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis, o que equivale dizer: conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística".

Além dessas definições, faz-se necessário apontar a existência das duas faces do Direito Urbanístico: a primeira que a considera como ciência jurídica e, a segunda, como conjunto de normas (objetivo), as quais possuem seus próprios objetos de estudo.

Sobre isso, Meirelles (2009, p. 526) elucida que o direito urbanístico objetivo (conjunto de normas) visa "precipuaamente a ordenação das cidades, mas os seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo".

Por outro lado, o direito urbanístico como ciência é o "ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo" (MEIRELLES, 2009, p. 525).

Costa (1991, p.110), em uma perspectiva objetiva, contribui com a sua análise ao afirmar que:

(...) o Direito Urbanístico possui objeto bastante amplo. Abrange todas as regras jurídicas que cuidem do planejamento urbanístico, do uso e da ocupação do solo urbano (parcelamento, loteamento, proteção ambiental), da ordenação da atividade edilícia (zoneamento, licenças urbanísticas) e da utilização de instrumentos de intervenção urbanística (desapropriação, tombamento, servidão administrativa).

Diante do exposto, verifica-se que as atividades urbanísticas são de natureza pública e o Direito Urbanístico atuará na consolidação e elaboração de instrumentos normativos, a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, constranger e limitar interesses privados em prol do bem comum. Dessa forma, é comum que surjam conflitos de interesse, e é neste momento que o Direito ganha notabilidade, pois "na medida em que a atividade urbanística se faz mais necessária e intensa, vão surgindo normas jurídicas para regulá-la e fundamentar a intervenção no domínio privado" (SILVA, 2010, p. 35).

A atuação urbanística do Poder Público gera conflitos entre o interesse coletivo à ordenação adequada do espaço físico, para o melhor exercício das funções sociais da cidade, e os interesses dos proprietários, que se concretizam em que seja aproveitável toda a superfície de seus lotes, que desejam edificar todo seu terreno e nele construir o máximo volume, fundados no espírito de lucro e em uma concepção individualista da propriedade como direito absoluto. Em consequência, o proprietário particular sempre se oporá a que se limite o volume edificável de seu terreno ou a que se dediquem a espaços livres superfícies superiores àquelas que sejam indispensáveis para facilitar uma exploração mais completa do solo de que seja titular (SILVA, 2010, p. 35).

Nesse sentido, o estudo do Direito Urbanístico e de seus instrumentos é imprescindível para compreender qual é o posicionamento do Poder Legislativo nos processos de ocupação nas cidades, sobretudo em áreas que demandam maior proteção legislativa, como é o caso das APP's.

No Brasil, legislações esparsas de caráter urbanístico existem desde o período colonial, pode-se citar, por exemplo, as Ordenações Filipinas, que, entre outros assuntos, tratavam da organização urbana e atribuíam competência às autoridades locais para tratar dos assuntos urbanos (DALLARI, 1981, p. 15).

Regras gerais e simples de direito urbanístico já encontramos no velho Direito Luso-Brasileiro. As Ordenações do Reino fixavam princípios básicos e genéricos sobre a ordenação das povoações, como aquele que determinava que: 'Aos vereadores pertence ter encargo de todo o regimento da terra e das obras do Conselho, e de tudo que puderem saber, e entender, por que a terra e os moradores dela possam bem viver, e nisso hão de trabalhar'. Nisso estaria, ainda, a ideia de que as imposições urbanísticas eram de competência das autoridades locais (SILVA, 2010, p. 51).

Ressalta-se que as normas urbanísticas nacionais se encontram espalhadas em vários diplomas legais, tanto na esfera federal quanto na estadual e municipal. Entre elas, existe conexão puramente material em função do objeto regulado (SILVA, 2010, p. 50).

No entanto, pode-se dizer que a CRFB/88 permitiu a realização dessa unidade substancial da legislação urbanística brasileira, ao subsidiar, em 10 de julho de 2001, a implementação da Lei Federal 10.257 conhecida como "Estatuto da Cidade". Sobre o Estatuto da Cidade, Fernandes (2002, p.13) elucida:

Juntamente com o capítulo constitucional sobre política urbana, O Estatuto da cidade confirmou de maneira inequívoca o Direito Urbanístico como ramo autônomo do direito público brasileiro. Em que pese a relevância dos novos instrumentos jurídicos e urbanísticos criados ou regulamentados pela lei federal, acredito eu a importância maior do estatuto da Cidade se deve principalmente ao marco conceitual por ela consolidado que, se devidamente assimilado, deverá se tornar a referência central para a devida compreensão e interpretação das muitas e complexas questões jurídicas intrínsecas ao processo de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, bem como às práticas de gestão urbana.

Conforme preceitua a CRFB/88 e os ensinamentos de Silva (2010, p. 44), o direito urbanístico contemporâneo, no Brasil, forma-se de um compilado de normas que compreendem normas gerais, de competência legislativa estrita a União (CRFB/88, art. 24 § 1º), hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); normas suplementares de cada Estado (CRFB/88, art.24 § 2º) e normas municipais, também de caráter suplementar (CRFB/88, art. 30, II, VIII e 182).

Ademais, é necessário pontuar que há assuntos do Direito Urbanístico de competência privativa dos Estados e Municípios. Nos termos do artigo 25, §3º da CRFB/88, por exemplo, os Estados possuem competência privativa para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Já os Municípios são competentes privativamente para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CRFB/88) e para editar os seus respectivos planos diretores (art. 182, §10, da CRFB/88).

Por fim, pode-se afirmar que as normas do direito urbanístico são aquelas que disciplinam o uso e a ocupação do solo urbano, o planejamento urbano, os bens urbanísticos naturais e culturais, as atividades edilícias e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística (SILVA, 2010, p. 38).

No que se refere ao estudo dos princípios que norteiam o Direito Urbanístico, estes são imprescindíveis para a compreensão dos objetivos e aplicabilidade das normas. Por essa razão, diversos princípios se aplicam às leis urbanísticas, apesar de não estarem pacificados na doutrina pátria.

Os princípios do Direito Urbanístico se classificam em: princípio da função pública, da conformação da propriedade urbana, do planejamento urbanístico ao custo da urbanificação e da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística (FERNANDEZ *apud* DI SARNO, 2004, p. 47).

(1º) princípio de que o urbanismo é uma junção pública, que fornece ao direito urbanístico sua característica de instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade; (2º) princípio da conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística - conexo, aliás, com o anterior; (3º) princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas (não mencionado no citado autor), cuja eficácia assenta basicamente em conjuntos normativos (procedimentos), antes que em normas isoladas; (4º) princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela deriva para seus lotes; (5º) princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística (SILVA, 2010, p. 45).

Para Silva (2010, p. 45) esses princípios foram acolhidos pelo Estatuto da Cidade, expressa ou implicitamente, especialmente pelas diretrizes que constam no seu art. 2º.

Já a CRFB/88 apresenta os princípios aplicáveis ao espaço urbano com categoria normativa, a exemplo da função social da cidade e da propriedade. O princípio da função social da cidade está previsto no artigo 182 da CRFB/88 e sintetiza a finalidade última das cidades que é a de servir a seus habitantes, mais do que a propriedade (DI SARNO, 2004, p.47).

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988, art. 182).

A CRFB/88 determina que tanto a propriedade urbana quanto a rural deve cumprir a sua função social. Difícil, no entanto, é traçar essa “função social”, pois elas alcançam sua finalidade de forma distinta, pois seu contexto traz elementos peculiares a cada território. De qualquer modo, o Poder Público tem a obrigatoriedade de determinar qual é o papel que cada imóvel deve exercer (DI SARNO, 2004, p.48).

(...) a função social da propriedade ocorre no equilíbrio entre o interesse público e o privado, no qual este se submete àquele, pois o uso que se faz de cada propriedade possibilitará a realização plena do urbanismo e do equilíbrio das relações da cidade. Por certo que tais dispositivos, que interferem completamente no uso da propriedade, atingirão o seu conteúdo econômico, já que a função social determina o direito do proprietário no uso e na disposição de sua propriedade dispondo seu rendimento possível. Esta interferência no conteúdo econômico faz com que, muitas vezes, os proprietários de grandes espaços urbanos dificultem a ação do estado nesta reorganização urbana voltada para o social (DI SARNO, 2004, p.48).

A CRFB/88 estabelece, em seu art. 5º, incisos XXII e XIII, o direito de propriedade e a função social da propriedade como direitos e garantias fundamentais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá à sua função social (BRASIL. 1988, art.5º, XXII e XIII).

Além disso, o artigo 170, III, da CRFB/88, consagra a função social da propriedade como um princípio constitucional de ordem econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III – função social da propriedade.

O objetivo do princípio da função social da propriedade é dar uma destinação adequada ao uso do solo urbano. Nesse sentido, ao delimitar, por exemplo, uma APP, tecnicamente a norma cumpre a sua função social, porém, é comum as falhas na execução das leis, o que gera a necessidade de uma análise mais minuciosa das situações de aplicabilidade do referido princípio.

No caso da Serra dos Montes Claros<sup>2</sup>, deve-se analisar se o princípio da função social da propriedade vem sendo aplicado pela administração municipal e pela sociedade, a natureza dos imóveis localizados nessa área e a atuação dos poderes públicos no sentido de garantir a integralidade dos recursos naturais.

Ressalta-se que há, ainda, diversos outros princípios que convivem com o Direito Urbanístico, sobretudo aqueles que estão diretamente relacionadas aos atos do Poder Público, como a legalidade, boa-fé e igualdade.

---

<sup>2</sup> O item 2.4 desse capítulo da pesquisa desenvolverá a contextualização geral da área de estudo na cidade média de Montes Claros/MG.

Outro aspecto abordado pela CRFB/88 no que diz respeito à política de desenvolvimento urbano se refere à autonomia municipal. Sendo assim, os municípios adquirem capacidade de auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração; passando a planejar o espaço urbano através dos instrumentos urbanísticos elaborados pelo Poder Legislativo local.

No Brasil, o Poder Legislativo é realizado pelo Congresso Nacional, conforme previsto na CRFB/88, em seus artigos 44 e seguintes. Já em âmbito municipal, o Poder Legislativo é exercido pela Câmara de Vereadores, a quem incumbe o papel de regulamentar as normas de interesse local.

É importante salientar que além das condutas sociais, o espaço urbano também é objeto de regramento por parte da Administração Pública, devendo ser igualmente estudado e planejado pelos órgãos competentes para o melhor funcionamento das cidades.

Como mencionado, ao Poder Legislativo local cabe o papel de elaborar leis que se aplicam ao espaço urbano. A partir da CRFB/88 os municípios adquirem maior autonomia, sendo assegurados a capacidade de auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração:

(...) não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988 (BONAVIDES *apud* MORAES, 2007, p. 261).

Nota-se que os municípios ganharam força administrativa e política a partir da CRFB/88, que prevê, em seu artigo 30, inciso VIII, o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios: VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL. 1988, art. 30, VIII).

A autonomia e força municipal se justificam pela aproximação com as realidades locais, assim o ente municipal teria maiores condições de elaborar uma legislação que esteja compatível com a realidade daquela localidade. Nessa perspectiva, o artigo 182, §1º, da CRFB/88, estabelece que o Plano Diretor é instrumento básico de desenvolvimento e expansão da cidade:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL. 1988, art.182, §1º).

Sendo assim, aos municípios cabe o papel de planejar o espaço urbano. Nesse sentido, o Plano Diretor e as Leis de Zoneamento são instrumentos essenciais para a realização do adequado planejamento do espaço urbano, devendo estar compatíveis com os preceitos estabelecidos no Estatuto da Cidade, conforme analisado no próximo item.

### **2.3 O ESTATUTO DA CIDADE E A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR EM NÍVEL MUNICIPAL**

A Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, foi promulgada em 10 de julho de 2001. O objetivo do legislador foi regulamentar os artigos 182 e 183 da CRFB/88, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

O Estatuto da Cidade é o resultado de numerosas tentativas de regulamentação da política urbana através de projetos de lei. Sobre esse assunto, Grazia (2012, p. 57) esclarece:

A primeira tentativa de aprovar uma Lei de Desenvolvimento Urbano – LDU – surge no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU –, em 1977, cujo corpo técnico avaliava que as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e a distribuição dos serviços públicos urbanos.

Apesar das constantes tentativas, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano não consegue elaborar um projeto de lei que regulamente a política urbana. Somente em 1983 foi elaborado o projeto de lei 775/83, sendo alvo de intensas críticas, discussões e emendas. Nessa direção, Cardoso (2012, p. 27) esclarece:

Em meados da década de 70 formula-se a primeira versão do projeto de lei de desenvolvimento urbano, com o objetivo de dotar o Poder Público de instrumentos adequados para combater os processos especulativos prevalentes nos grandes centros urbanos, mas apenas em 1983 o projeto é enviado à Câmara de Deputados, ganhando o número PL 775/83.

Com a vigência da nova CRFB/88, o debate em torno da política urbana se intensifica e em 1990 é elaborado o projeto de lei 5.788/90, que, nas palavras de Cymbalista

(2006, p.31) “tramitou por mais de uma década no Congresso, foi sendo intensamente discutido e alterado e resultou posteriormente no Estatuto da Cidade”. Dessa forma, constata-se que, embora a CRFB/88 trate a política urbana em seus aspectos gerais, é o Estatuto o definidor de seus instrumentos. É importante ressaltar que os artigos 182 e 183 da CRFB/88 eram considerados normas de eficácia limitada, porque dependiam de lei ulterior para que alcançassem plena eficácia.

A regulamentação das normas de direito urbanístico é de competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O artigo 24 da CRFB/88 destaca a descentralização em matéria legislativa:

Art. 24 Compete a União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico (BRASIL, 1988, art. 24, I).

É importante destacar que as normas de conteúdo urbanístico emanadas pela União possuem caráter geral e devem ser direcionadas para todos os entes da federação. Sendo assim, normas que envolvem conteúdos gerais sobre a propriedade urbana, desenvolvimento urbano, definidas como de interesse especial (como as de proteção ambiental), planejamento urbanístico e intervenção se aplicam ao objeto de estudo Serra dos Montes Claros, tendo em vista as características dessa área ambiental localizada no espaço urbano (SILVA, 2010, p. 66).

A competência dos Estados em matéria urbanística envolve o estabelecimento de normas suplementares à legislação federal, principalmente as de cunho ambiental, o que justifica a sua aplicação na análise da Serra dos Montes Claros. Silva (2010, p. 68) explica que os Estados devem legislar:

(...) nos setores da proteção florestal, conservação da Natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, da proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI, e § 2º), da proteção ao patrimônio imobiliário histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII e VIII, e § 2º). Esses setores integram o campo do direito urbanístico, com a observação de que o patrimônio histórico, cultural e artístico só o integra quando for de natureza imobiliária.

Apesar da Carta Magna não mencionar expressamente os Municípios como ente competente para legislar matéria de direito urbanístico, a doutrina majoritária entende que, por força do artigo 30, incisos I e II, os municípios estão dotados de autonomia para assuntos

urbanísticos, principalmente por estarem mais próximos às realidades locais. Sobre esse assunto, elucida Almeida (2005, p. 156):

A leitura do art. 24 mostra que a competência legislativa concorrente foi distribuída entre a União, os Estados e o Distrito Federal, não se mencionando os Municípios entre os aquinhoados. Isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhe dado complementar a legislação federal e estadual, no que couber, conforme dispõe o art. 30, II, da Constituição.

Dessa forma, salienta-se que o Estatuto da Cidade, sendo uma legislação federal, deve ser observada pelos demais entes estaduais e municipais, por emanar conteúdo geral, na qual as suas legislações devem manter consonância. Isso ocorre, porque a União edita normas gerais, cabendo aos demais entes suplementá-las. Araújo (2006, p. 274) explica o fenômeno:

Nesse sentido, cumpre logo verificar que o art. 30, II, da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber'. Assim sendo, parece claro que a divisão de competências concorrentes próprias ocorre em três níveis: no federal, onde foi conferido à União o poder de criação de normas gerais; no estadual, em que foi outorgada a competência suplementar dos Estados-membros; e no municipal, onde os municípios ficaram encarregados da suplementação das normas gerais e estaduais em nível local todas as vezes em que esse interesse ficar evidenciado.

A eficácia de uma legislação depende de sua adequação às realidades que rege. Nesse sentido, os municípios, por estarem mais próximos das questões urbanas, são os entes responsáveis por regulamentarem o planejamento das cidades, conforme explica Grazia (2012, p. 55):

A cidade é o lugar do conflito e da diversidade cuja origem depende da história de cada localidade, construída por diferentes composições sociais, culturais, históricas, interesses organizados, conjunturas econômicas e políticas. Dessa forma é impossível não considerar essas características reais em qualquer prática a ser realizada e principalmente quando se tratar da elaboração e implementação de legislações, normas e políticas urbanas.

Sobre o conteúdo do Estatuto da Cidade, destaca-se a função social da cidade, da propriedade, a participação das entidades civis e os movimentos sociais, como instrumentos inovadores no desenvolvimento das cidades.

A produção técnica em torno do Estatuto foi efervescente, tanto do ponto de vista jurídico quanto do planejamento urbano, e a nova lei foi saudada como uma grande conquista por uma série de autores, técnicos e gestores comprometidos com a trajetória da reforma urbana (CYMBALISTA, 2006, p. 32).

A função social da cidade está prevista nos artigos 182 da CRFB/88 e 2º do Estatuto da Cidade, sendo considerado um princípio substancial na política urbana. Entende-se que a função social da cidade está diretamente associada ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, que deve pautar todos os atos administrativos. Sobre o assunto, Mello (2017, p. 93) esclarece:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social. Para o Direito Administrativo interessam apenas os aspectos de sua expressão na esfera administrativa. Para não deixar sem referência constitucional algumas aplicações concretas especificamente dispostas na Lei Maior e pertinentes ao Direito Administrativo, basta referir os institutos da desapropriação e da requisição (art. 5º, XXIV e XXV), nos quais é evidente a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

O artigo 2º do Estatuto da Cidade estabelece que a consecução da função social da cidade está relacionada ao alcance de determinados bens e serviços, com a garantia de cidades sustentáveis (direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer).

Já a função social da propriedade foi uma importante inovação da CRFB/88, que deu especial atenção ao direito de propriedade, classificando-o no rol dos direitos e garantias fundamentais. Seu objetivo é dar uma destinação adequada aos imóveis urbanos, coibindo ações que atentem contra o direito de propriedade e o interesse público. Além disso, o artigo 39 do Estatuto da Cidade estabelece que “a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL. Lei 10.257, 2001, art. 39).

O Estatuto da Cidade, através do princípio da função social da propriedade, regulamenta o uso do solo. Nesse sentido, articulando-se às demais legislações específicas, a propriedade imóvel deve atender aos fins sociais, sob pena de parcelamento e edificação compulsórios, imposto progressivo e desapropriação. No entanto, a adequada utilização do solo urbano tem sido um grande desafio diante da expansão do capitalismo imobiliário.

Ribeiro (2012, p. 15) explica os modelos de políticas urbanas encontradas no Estatuto da Cidade:

O Estatuto da Cidade contém dois modelos de políticas urbanas. O primeiro é **redistributivo**, na medida em que pretende capturar parte da renda real gerada pela expansão urbana para financiar a ação pública que iguale as condições habitacionais e urbanas da cidade; e **regulatório** por pretender submeter o uso e a ocupação do solo urbano, vale dizer, a valorização da terra aos imperativos das necessidades coletivas. Este modelo está expresso no princípio da função social da propriedade na regulação dos mecanismos de produção e do uso da cidade. Está também expresso em instrumentos como a concessão onerosa do direito de construir (“solo criado”), IPTU progressivo etc. Este modelo redistributivo e regulatório implica ações conflituosas, já que intervém nos interesses econômicos e patrimoniais que historicamente comandam a política urbana no Brasil. O segundo modelo é distributivo. Tem a ver com a provisão de serviços habitacionais e urbanos direta ou indiretamente pelo Poder Público: regularização fundiária, usucapião espacial urbano, urbanização das favelas etc. (Grifo dos autores).

Mais desafiador ainda é compatibilizar a expansão urbana, o capitalismo e a proteção ambiental nas cidades. As normas estipulam uma série de penalidades a quem não cumpre a função social da propriedade, porém, na prática, o que se observa é que a propriedade tem sido alvo dos produtores do espaço, que muitas vezes interferem na elaboração dos Planos Diretores, mascarados por uma legalidade capitalista.

Ressalta-se que o Estatuto da Cidade também aponta a necessidade de uma gestão democrática, com a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL. Lei 10.257, 2001, art. 2º, II). Esse mandamento possibilitou a inclusão social na formulação das políticas urbanas. No entanto, deve-se observar o princípio da publicidade dos atos administrativos, divulgando as ocorrências de audiências públicas para que seja efetiva a participação social. Sobre esse assunto, elucidada Oliveira (2001, p. 8)

O Estatuto da Cidade estabelece a gestão democrática, garantindo a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público. A participação popular está prevista e, através dela, as associações representativas dos vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas de construção do Plano Diretor – elaboração, implementação e avaliação – e na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal. Está fixada, ainda, a promoção de audiências públicas. Nelas, o governo local e a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos públicos ou privados, ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, podem discutir e encontrar, conjuntamente, a melhor solução para a questão em debate, tendo em vista o conforto e a segurança de todos os cidadãos.

O Estatuto da Cidade prevê a participação popular na gestão das cidades, como representação do exercício de cidadania, na qual a população pode reivindicar a previsão de serviços públicos essenciais nos instrumentos urbanísticos. Destaca-se especialmente o Plano Diretor, que deve ser elaborado para satisfazer as necessidades humanas e o alcance da qualidade de vida. Para Cardoso (2012, p. 30) a:

Gestão democrática da cidade: significando aqui a ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, como forma complementar à democracia representativa. A concretização deste princípio se traduziria na proposição de leis e nos processos de elaboração e implantação de políticas urbanas, dando ênfase à representação das entidades comunitárias.

A participação popular na gestão das cidades é um instrumento essencial para a eficácia da atuação política. Em âmbito local, a influência dos produtores do espaço, como construtoras e imobiliárias, na ocupação da Serra dos Montes Claros, evidencia a necessidade de intensificar a atuação popular nas questões urbanas, em especial quando relacionadas à proteção do meio ambiente.

Ressalta-se que o Estatuto da Cidade também aborda o tema cidade sustentável, evidenciando a necessidade de proteção do meio ambiente nos espaços urbanos. Sobre esse assunto, Oliveira (2001, p. 12) esclarece:

A adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana devem ser compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência. O Estatuto, com esta diretriz, recomenda que a produção e o consumo de bens e de serviços respeite e vise uma sociedade mais justa (sustentabilidade social); a preservação e utilização racional e adequada dos recursos naturais, renováveis e não renováveis, incorporados às atividades produtivas (sustentabilidade ambiental); e a gestão e aplicação mais eficientes dos recursos para suprir as necessidades da sociedade e não permitir a submissão absoluta às regras de mercado (sustentabilidade econômica). Prevê-se, também, a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. Esta é mais uma importante medida para se obter a garantia da convivência vital entre o homem e o meio, bem como para a manutenção de nossa história urbana, seja ela local, regional ou nacional.

Além da proteção ao meio ambiente urbano, o Estatuto da Cidade versa sobre o acesso da população aos serviços considerados essenciais, conforme exposto por Cardoso (2012, p. 40):

(...) o Estatuto da Cidade incorporou boa parte dos princípios e dos instrumentos discutidos ao longo dos últimos 20 anos, apresentados nos itens anteriores. Em primeiro lugar, em seu art. 2º, recupera-se a noção de **direitos urbanos**, quando, no inciso I, se estabelece como diretriz da política urbana a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Logo em seguida, a proposta de **gestão democrática das cidades** é instituída, no inciso II do mesmo artigo, sendo garantida através da “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Essa diretriz é reforçada pelo § 3º do art. 4º, que estabelece que “os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”(Grifo do autor).

Como demonstrado, o desenvolvimento com sustentabilidade deve pautar toda a gestão administrativa das cidades e a proteção ambiental merece especial atenção, considerando os impactos ambientais decorrentes da expansão urbana.

Apesar da previsão legislativa relacionada às cidades sustentáveis e proteção ao meio ambiente, na prática, é comum a violação dessas normas por parte de segmentos da sociedade, principalmente em relação aos grupos econômicos, como construtoras, imobiliárias, a fim de que a cidade seja projetada em atenção aos seus interesses. No entanto, mesmo com as falhas relacionadas à aplicabilidade, não se pode negar que o Estatuto da Cidade, como mecanismo regulador da política urbana, foi um grande avanço para a sociedade.

No que tange ao Plano Diretor, este é o principal instrumento de planejamento urbano em âmbito local, conceituado por Paula (2007, p. 17) como:

(...) o instrumento orientador e normativo dos processos de transformação do Município. Ele realiza uma radiografia do município no seu atual estado e identifica quais são os problemas que o município enfrenta e as suas necessidades para um futuro estimado de dez anos, possibilitando que os Prefeitos, Vereadores, comerciantes, industriários, investidores e munícipes de forma geral possam impedir o agravamento dos atuais problemas e planejar o desenvolvimento e crescimento do município.

A CRFB/88 atribui aos municípios a tarefa de planejar o espaço urbano através do Plano Diretor. Este instrumento deve apresentar o conjunto de propostas necessárias à gestão democrática da cidade, conforme esclarece Villaça (1999, p. 238):

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O artigo 41 prevê as situações de obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL. Lei 10.257, 2001, art.41 e incisos).

A CRFB/88 estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes. Além do relevante papel no processo do planejamento, o Plano Diretor reforça a necessidade de observação ao princípio da função social da propriedade.

É certo que a atividade de planejar o espaço urbano deve ser realizada de maneira contínua. As mudanças sociais, os processos migratórios, as necessidades de novos empreendimentos em determinadas localidades. Tudo isso modifica o espaço, gerando, por consequência, a necessidade de planejamento a médio e longo prazo. Por essa razão, o Estatuto da Cidade estabelece, em seu artigo 40, § 3º, que o Plano Diretor deverá ser revisto, pelo menos, a cada dez anos.

O Estatuto da Cidade estabelece, em seu artigo 52, inciso VII, que os agentes públicos que não elaborarem o Plano Diretor, quando obrigatório, ou não o revisarem, por pelo menos a cada dez anos, incorrerão em improbidade administrativa.

A partir do Estatuto da Cidade a sociedade passa a integrar a gestão municipal, reclamando por um planejamento eficaz e prático, que ultrapasse os limites de mera discussão política. No entanto, não são poucos os obstáculos encontrados para a efetivação do Plano Diretor, como a influência dos agentes produtores do espaço e a falta de investimentos em infraestrutura, potencializando as desigualdades sociais e a desordem espacial urbana. Nesse sentido, Ribeiro e Cardoso (2012, p. 108) esclarecem:

A sobrevivência das populações na cidade depende fundamentalmente de um bem social cujo acesso é regulado pelo exercício do “direito de propriedade”. Trata-se do solo urbano, que não se restringe a um pedaço de terra, mas a um conjunto de equipamentos (infraestrutura) e serviços que lhe são próximos, física e socialmente. O direito de acesso a esta “riqueza social”, fundamento da cidade moderna, é restrito pela cobrança de diversas modalidades de renda (fundiária, imobiliária etc.), apropriadas principalmente pelos proprietários (da terra, dos imóveis etc.).

Como demonstrado, o Plano Diretor foi elaborado com o objetivo de atender aos interesses sociais. Nele deve constar todo o planejamento referente à gestão de serviços urbanos como a moradia, infraestrutura, transporte, saúde, educação e meio ambiente. Ribeiro e Cardoso (2012, p. 111-112) explicam as condições e objetivos que deverão orientar o Plano Diretor:

(...) atuação do poder público com o objetivo de redução das desigualdades entre as diferentes áreas urbanas, em termos de acesso aos equipamentos e serviços públicos; atuação do poder público com objetivo de estabelecimento de uma rede de transportes que viabilize o acesso de todos os grupos sociais aos espaços centrais, onde se concentram equipamentos, serviços e amenidades; estabelecimento de mecanismos de controle dos processos de produção do ambiente construído, seja no setor imobiliário, seja no setor de obras públicas, submetendo os interesses capitalistas às necessidades das camadas populares; estabelecimento de mecanismos de controle e apropriação dos ganhos resultantes da produção e comercialização do ambiente construído, revertendo-se parte para o atendimento das necessidades básicas da população; instituição de formas de controle e melhoria da qualidade de vida no meio urbano, propiciando a formação de um meio ambiente equilibrado e saudável, cujo acesso deverá estar ao alcance de toda a população; instituição de formas de participação da população organizada no processo de elaboração e de decisão sobre os planos, projetos, programas e orçamentos; instituição de formas de controle popular sobre os processos de desenvolvimento e de implantação de planos e políticas públicas, principalmente o regime de concessão de serviços públicos; instituição de sistemas de informação sobre quaisquer iniciativas públicas ou privadas sobre o urbano, tornando “transparente” a gestão do desenvolvimento urbano e permitindo a participação e controle popular de forma mais eficaz.

O Plano Diretor deve apontar os principais elementos para subsidiar a política urbana de planejamento. É importante frisar que um bom planejamento depende do envolvimento, participação e troca de experiências entre diferentes profissionais das diversas áreas do conhecimento em um perfil interdisciplinar, a exemplo dos arquitetos urbanistas, geógrafos, advogados, engenheiros, ambientalistas, dentre outros. A participação da sociedade civil também é de fundamental importância para ressaltarem os problemas e as possíveis soluções às questões municipais.

O zoneamento integra o Plano Diretor, na medida em que divide o solo urbano em zonas específicas, e essa configuração facilita a gestão administrativa, principalmente no que

concerne às áreas ambientais. Porém, se torna um elemento intensificador de segregação social ao dividir o espaço de acordo com as classes sociais.

Dois pontos devem ser agora indicados. Primeiramente por ser reflexo social e fragmentado, o espaço urbano, especialmente o da cidade capitalista, é profundamente desigual: a desigualdade constitui-se em característica própria do espaço urbano capitalista. Em segundo lugar, por ser reflexo social e porque a sociedade tem a sua dinâmica, o espaço urbano é também mutável, dispondo de uma mutabilidade que é complexa, com ritmos e natureza diferenciados (CORRÊA, 2005, p. 08).

É evidente que o solo urbano não pode ser considerado um produto para satisfazer o mercado capitalista. Cabe ao gestor público analisar o espaço levando em consideração a supremacia do interesse público sobre o particular. Nessa direção, argumenta Santos (2006, p. 39):

A configuração territorial, ou configuração geográfica, tem, pois, uma existência material própria, mas sua existência social, isto é, sua existência real, somente lhe é dada pelo fato das relações sociais. Esta é uma outra forma de apreender o objeto da geografia.

O zoneamento também estabelece as áreas destinadas a reservas ambientais nos espaços urbanos e o modo de ocupação dessas reservas, determinando os tipos de empreendimentos permitidos, o ângulo de suas construções e as áreas que não podem ser alteradas.

A noção de zoneamento a ser produzida deve procurar articular os dois princípios fundamentais que definem as bases do pacto territorial: os direitos e garantias urbanos, no que concerne ao enfrentamento das desigualdades sociais expressas no espaço e à conquista e defesa de um padrão mínimo de qualidade urbana de vida. Ela deve permitir a regulamentação social do uso do solo para fins de produção do meio ambiente construído, garantindo a aplicação destes princípios, isto é, promovendo o processo de equalização das condições urbanas de vida e estabelecendo padrões de utilização e ocupação dos terrenos que assegurem as condições de habitabilidade desejadas e a preservação do meio ambiente (RIBEIRO; CARDOSO, 2012, p. 114).

No caso da Serra dos Montes Claros, observa-se que o potencial ambiental beneficia toda a população montes-clarense. Diante disso, o interesse público deve sobressair em relação aos interesses dos grupos econômicos, e isso deve ser levado em consideração nos instrumentos de planejamento municipal e nas determinações administrativas que envolvem a área em análise. A expansão do espaço urbano pelos agentes deve ocorrer em áreas

tecnicamente adequadas, que não causem prejuízos à situação ambiental. Sabe-se que o crescimento econômico e imobiliário é importante para o desenvolvimento, mas as questões sociais devem ter um grau de relevância ainda maior, o que inclui qualidade de vida ambiental.

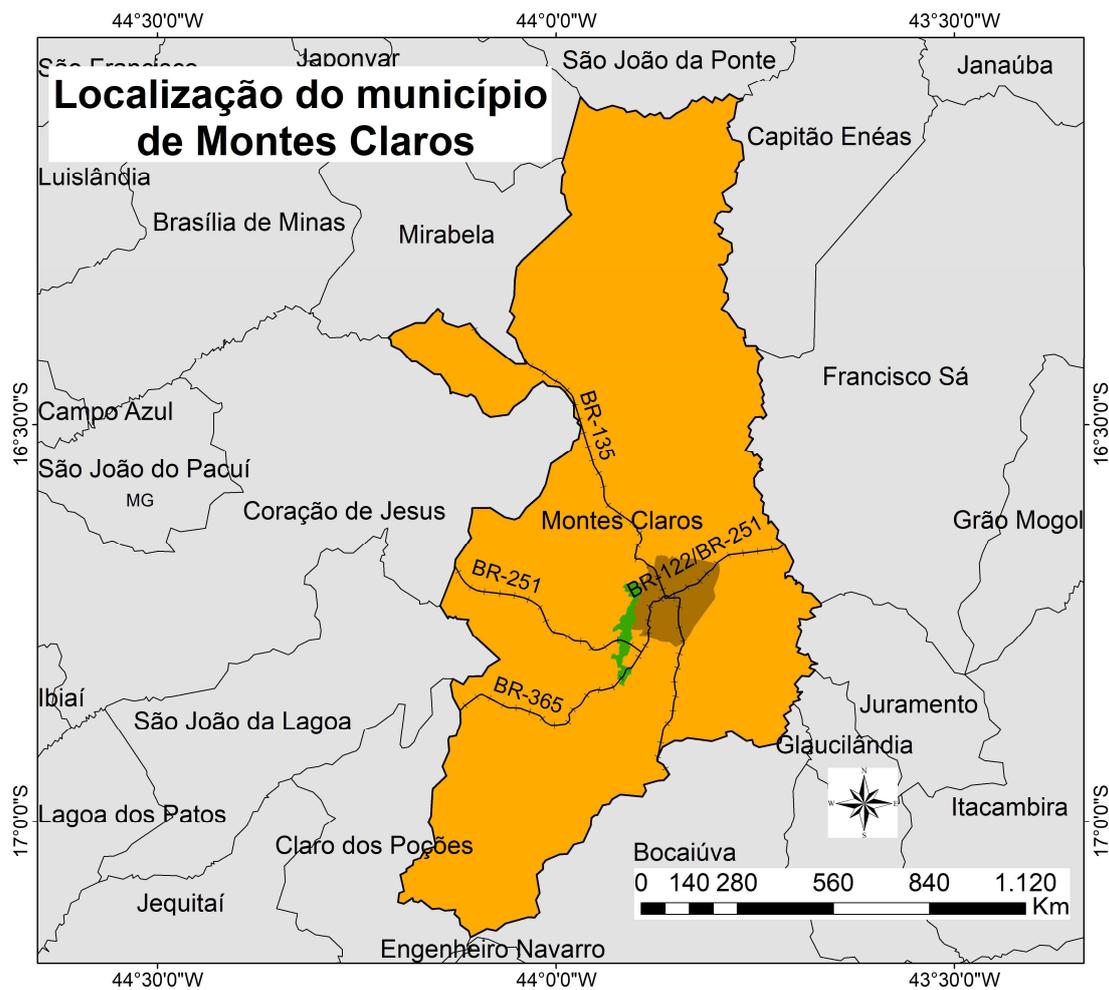
Sendo assim, constata-se que o Plano Diretor é um instrumento de grande importância para a organização territorial do espaço urbano, devendo ser elaborado após uma profunda análise das condições de uso e ocupação do solo. A não observância do Plano Diretor pelos agentes ou pela coletividade acarreta a aplicação de sanções administrativas visto que o objetivo do mencionado dispositivo está no cumprimento da função social da propriedade e no bem-estar social.

O próximo item abordará os instrumentos legais relacionados a Serra dos Montes Claros e a sua ocupação.

## **2.4 ANÁLISE DA SERRA DOS MONTES CLAROS À LUZ DA LEGISLAÇÃO URBANA**

O município de Montes Claros está localizado na região Norte do Estado de Minas Gerais (Mapa 1), na Depressão Periférica do São Francisco, Bacia do Alto Médio São Francisco, a aproximadamente 425 km da capital Belo Horizonte. Possui uma área de 3.568,94 km<sup>2</sup> e população estimada pelo IBGE em 2018 de 404.804 habitantes. É um importante centro universitário, se destacando pela presença de indústrias, comércios e prestação de serviços dinâmicos. Por essas características, Montes Claros é considerada uma forte centralidade, o que tem gerado uma crescente demanda imobiliária, inclusive direcionada para a área da Serra dos Montes Claros.

Mapa 1 – Localização do Município de Montes Claros (MG)



Legenda	
	BRs que cortam Montes Claros
	Serra dos Montes Claros
	Cidade de Montes Claros
	Montes Claros
	Mesorregião Norte de Minas
	Minas Gerais
	Brasil

Sistemas de Coordenadas Geográficas  
 Datun: SIRGAS - 2000  
 Fonte: Decreto Municipal 3.467/2016  
 Base Cartográfica: IBGE - 2010  
 Org.: BATISTA, S. P. 2018.



Fonte: IBGE, 2010.  
 Org. BATISTA, S. P.; 2018.

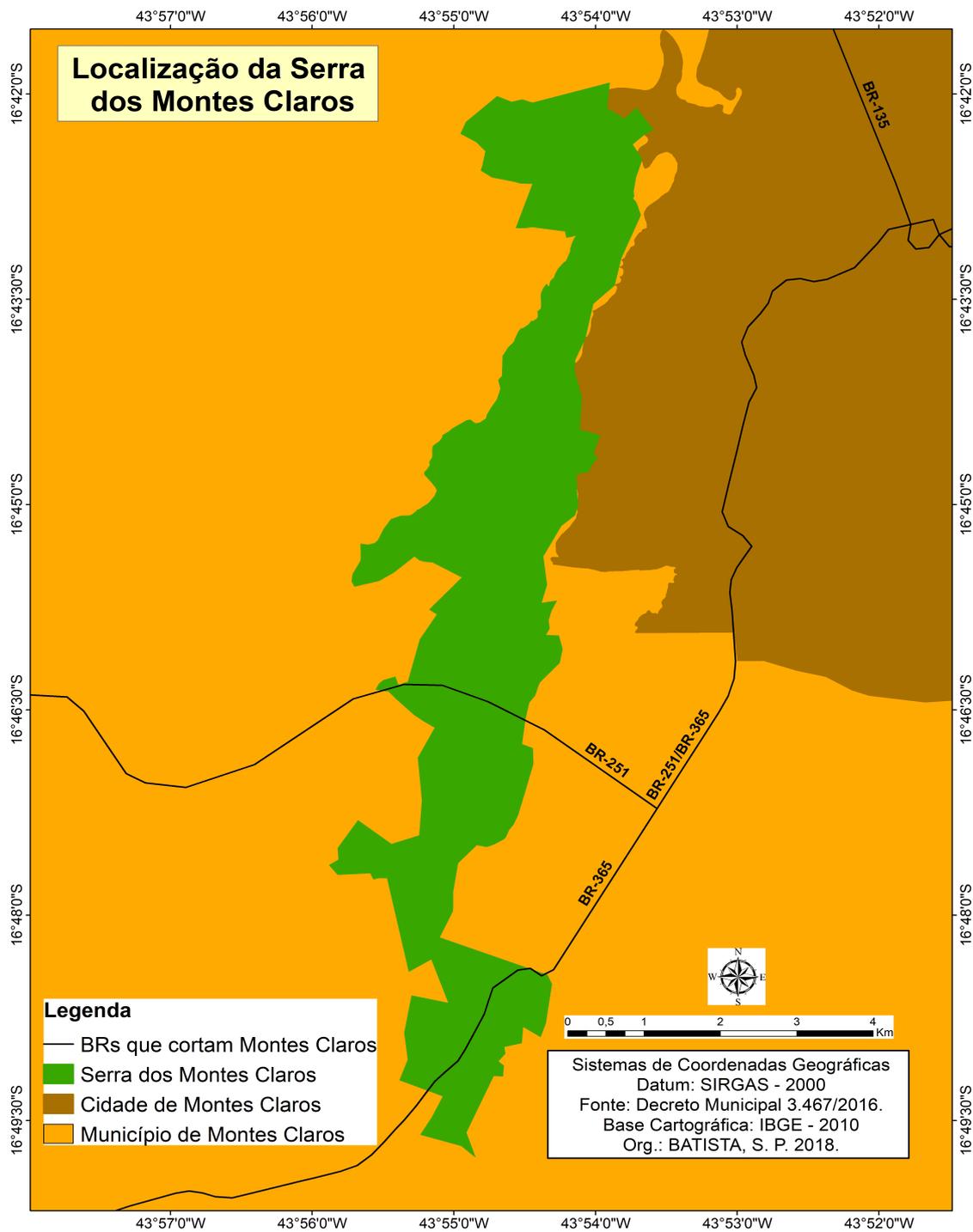
A Serra<sup>3</sup> dos Montes Claros está localizada na zona oeste do município (Mapa 2), se destacando pelo seu potencial ambiental, hídrico, espeleológico e beleza cênica. É uma área ambiental fundamental para a manutenção do equilíbrio natural da cidade. Neste sentido, dispõem Leite e Pereira (2008, p. 64):

A região oeste de Montes Claros tem uma característica que a diferencia das outras, pois está localizada em uma área de uma beleza natural exuberante – o chamado Morro do Mel ou Morro do Ibituruna. É uma área de relevo cárstico, coberta por mata seca, onde se localizam os dois parques ecológicos da cidade, o Parque Guimarães Rosa e o Parque Sapucaia.

---

<sup>3</sup> Conforme Guerra (2003, p. 570) Serra é o “termo usado na descrição da paisagem física de terrenos acidentados com fortes desníveis. No Brasil, elas designam, às vezes, acidentes variados, como escarpas de planaltos. (...) O conceito de serra é, pois, do ponto de vista geográfico, muito impreciso. Não há possibilidade de empregá-lo com exatidão, tendo em vista as próprias variações de sentido de uma região para outra. Assim, serras, monte, colinas, maciços, cadeias de montanhas, sistema montanhoso, cordilheira são termos usados com o sentido descritivo para formas de relevo, cuja origem e evolução podem ser completamente diferentes”.

Mapa 2 – Localização da Serra dos Montes Claros.



Fonte: IBGE, 2010.  
Org. BATISTA, S. P.; 2018.

A Serra dos Montes Claros possui vegetação bastante diversificada, com fitofisionomias inseridas no bioma Cerrado, ocorrendo, ainda, Matas Secas Cársticas (de domínio da Mata Atlântica) nas áreas inclinadas e na sua base. O clima é Tropical Semi Úmido, com uma estação seca e outra chuvosa e o solo se caracteriza como Neossolo Quartzarênico. Nesse sentido, Belém (2002, p.13) explica os aspectos dessa área de estudo:

O clima é o tropical semi-úmido. A hidrografia apresenta uma realidade complexa marcada pela predominância de rios temporários. Os calcários destacam-se na geologia da área (...). A vegetação predominante é representada por um dos mais importantes sub-sistemas do bioma Cerrado: a Mata Seca. Por fim, a fauna possui uma amostra bastante representativa do contexto zoogeográfico das áreas de Cerrado.

Por todas essas características a zona oeste de Montes Claros tem sido alvo do mercado imobiliário. Nesse cenário, o bairro Ibituruna chama a atenção pelas mansões e boa infraestrutura, é onde se concentra a população de maior poder aquisitivo<sup>4</sup> e os loteamentos mais caros da cidade:

Na região oeste, na década de 1980, surge um novo bairro, o Ibituruna, que é um bairro de classe média alta, de grande dimensão, com considerável área verde, boa infra-estrutura e beleza paisagística. Mas a efetiva ocupação desse bairro se intensifica na década de 1990 com a construção de mansões por toda a parte do bairro. Os lotes desse bairro estão entre os mais caros da cidade (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 68).

A densidade urbana na zona oeste e a pressão para a construção imobiliária na Serra dos Montes Claros refletem o problema da especulação imobiliária e da segregação socioespacial, que nas palavras de Batista et al (2010, p. 106):

(...) se torna um tipo clássico de desigualdade urbana, pois expõe a fragmentação do espaço e, por conseguinte da forma mercadológica de acesso a terra. Deste modo, a cidade se torna setORIZADA de acordo com as classes sociais que a ocupa, trazendo consequências para o sistema urbano.

Ao solo urbano deve-se atribuir uma natureza social no sentido que todos tenham igualmente acesso à moradia e a infraestrutura de qualidade. Quando os agentes produtores do espaço atribuem um valor ao solo, de acordo com a sua localização, está produzindo

---

<sup>4</sup> Para LEITE et al. (2010, p. 118) a renda *per capita* da zona oeste no ano 2000 era a maior da cidade de Montes Claros, entre R\$ 442,19 e R\$ 787,09. Segundo Batista (2017, p. 97), em estudo sobre Áreas de Ponderação da cidade de Montes Claros, a renda domiciliar mensal na zona oeste, em 2010, era superior a cinco salários mínimos (de acordo com a lei 12.255 o salário mínimo em 2010 era de R\$ 510,00).

processos de segregação e contribuindo para que uma determinada classe social ocupe a mesma área:

No Brasil, como nos demais países capitalistas, a terra urbana e as edificações integram as mercadorias do modo de produção capitalista [...] a terra urbana é permanente, nunca se desgasta, e as edificações sobre esta terra têm propiciado a oportunidade de acumular riquezas. Embora não seja específico da terra, esta tem sido, historicamente, um dos repositórios mais comuns e importantes da acumulação de riquezas (RODRIGUES, 2015, p. 16).

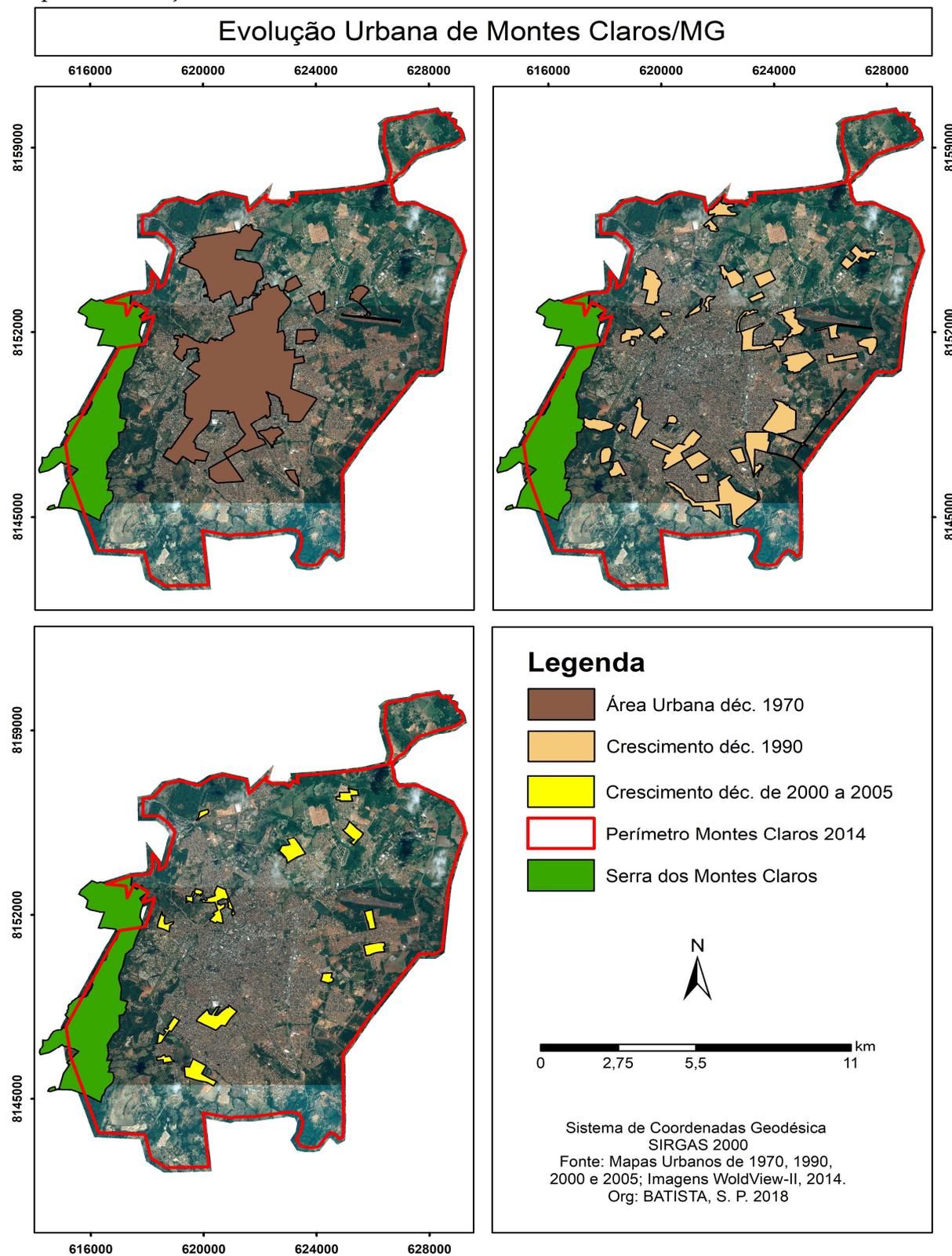
Destarte, a distribuição de terras acontece de forma diferenciada, de acordo com a capacidade econômica em se adquirir um bem em uma localização privilegiada, com acesso a serviços públicos de qualidade.

A zona oeste, além da amenidade climática e beleza paisagística, se destaca por sua boa infraestrutura: ruas asfaltadas, praças bem cuidadas, saneamento básico, distribuição de água, transmissão de energia elétrica, vias de acesso rápido, disponibilidade de transporte público, áreas verdes e ampla disposição de serviços públicos, o que reforça a valorização dos bairros localizados nesta área.

Esses bens e serviços coletivos, que são pagos individualmente, cujo acesso depende não só do salário, mas dos investimentos públicos e privados, só estão disponíveis exatamente nos lugares onde moram as pessoas que têm condições de pagar por eles. Neste caso, os investimentos nesses bens e serviços são feitos pelo Estado nos lugares onde as pessoas têm condições de pagar ou então eles existem num determinado lugar onde só vão residir os que podem pagar. Isto faz com que nós habitemos uma cidade que aparece como duas: uma parte onde moram os que podem pagar, por isso dispõem desses serviços, e outra parte onde estão os que não podem pagar e por isso dispõem desses serviços de modo precário ou não os têm (GONÇALVES, 1984, p. 68).

O Mapa 3 representa o crescimento urbano de Montes Claros/MG nas décadas de 1970, 1990 e do ano 2000 até 2005, apresentando, ainda, o perímetro urbano no ano de 2014:

Mapa 3 – Evolução Urbana de Montes Claros/MG



Fonte: MAPAS URBANOS DE 1970, 1990, 2000 e 2005; Imagens WoldView – II, 2014.  
Org. BATISTA, S. P.; 2018.

No Mapa 3, verifica-se a expansão urbana para a zona oeste na década de 1990. Atualmente, o que se observa, é que a expansão urbana do município de Montes Claros tem sido direcionada para as demais zonas, notadamente, Leste e Norte, onde se encontram os vazios urbanos. No entanto, a densidade populacional do bairro Ibituruna, localizado no oeste próximo a encosta da Serra dos Montes Claros, é um fator que indica a necessidade de se adotar uma postura de preservação, considerando que a referida área é visada pelo mercado imobiliário, principalmente pelo elevado custo do solo urbano.

Em âmbito federal, o Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) prescreve os limites no uso da propriedade levando em consideração a preservação de áreas de relevância ambiental. A supracitada lei descreve o que é uma APP no art. 3º, inciso II:

Art. 3º, II – Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL. Lei 12.651, 2012, art. 3º, II).

Nesse sentido, traduz-se que conforme os princípios traçados pelo artigo 3º do novo Código Florestal a Serra dos Montes Claros é uma APP.

Para o Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente – CODEMA (2018), há uma faixa contínua de APP ao longo de toda a Serra dos Montes Claros (nas inclinações acima de 45%, topos de morro e margens de córregos).

Por meio da pesquisa de campo com as entrevistas realizadas, constatou-se que os órgãos ambientais (SEMMA e IEF) consideram a Serra dos Montes Claros como uma APP. Todavia, alguns entrevistados, representantes da comunidade acadêmica (docentes de IES), consideram que parte dela é APP, isto é, as escarpas, e não toda a serra.

O Código Florestal prevê que a vegetação situada em uma APP deve ser mantida pelo ocupante da área, e havendo supressão vegetal o responsável terá que promover a sua recomposição, obrigação esta transmissível ao sucessor no caso da transferência de domínio ou posse (art. 7º, §1º e 2º, Lei 12.651/2012).

Complementando, o artigo 8º da lei em comento assevera que a intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental. Percebeu-se no trabalho de campo que órgãos ambientais consideram que a Serra dos Montes Claros comporta uma significativa faixa de APP.

Quanto à legislação municipal, a Lei 4.198/2009, que trata do uso e ocupação do solo no município de Montes Claros, ressalta a necessidade de preservação das áreas ambientais urbanas, porém, a referida Lei, não tratou expressamente sobre a Serra dos Montes Claros. Os artigos aplicáveis a Serra são aqueles que dizem respeito à preservação dos recursos naturais de forma ampla. O artigo 6º, por exemplo, classifica as áreas sujeitas a preservação como Setores Especiais, e em seu § 1º dispõe:

Art. 6º. § 1º - Setores Especiais – 1 (SE – 1) são os espaços, estabelecimentos e instalações sujeitos a preservação ou controle específico, tais como: áreas de preservação paisagística, de proteção de mananciais, bosques, matas naturais, reservas florestais e minerais (MONTES CLAROS. 2009, art. 6º, § 1º).

Neste ponto, ressalta-se que o zoneamento estabelecido pela Lei 4.198/2009 foi alterado pelas Leis 4.243/2010 e 4.428/2011. O objetivo da alteração foi a expansão do perímetro urbano, inclusive em direção a Serra dos Montes Claros, autorizando a construção imobiliária nessa área. Posteriormente, o MPMG questionou a constitucionalidade da Lei, solicitando estudos técnicos de impactos ambientais e de vizinhança e proferindo a seguinte recomendação:

RECOMENDAR ao Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM e ao Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente – CODEMA, através, respectivamente, da Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Norte de Minas e Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que suspenda, em observância ao princípio da precaução, a análise de todos os processos de licenciamento ambiental que contemplem projetos (especialmente de loteamentos) previstos em áreas de expansão do perímetro urbano inserido na atual lei de uso e ocupação do solo nº 4.198/2009, através das alterações introduzidas pelas leis municipais nº 4243/2010 e nº4428/2011<sup>5</sup>.

Sobre a expansão do perímetro urbano em direção a Serra dos Montes Claros, o CODEMA (art.14 e 15 da Lei nº. 3.754/2007) emitiu parecer<sup>6</sup>, demonstrando que a expansão urbana na direção oeste viola diversos pontos da legislação municipal.

A expansão urbana para o oeste do município, além de violar dispositivos legais, conforme veremos a seguir, afeta o equilíbrio natural proporcionado pela Serra dos Montes

---

<sup>5</sup> Recomendação do **Ministério Público do Estado de Minas Gerais** de 23 de julho de 2012. Disponível em: <http://salvemsapucaia.blogspot.com>. Acesso em 09 de novembro de 2018.

<sup>6</sup> Parecer quanto à expansão do perímetro urbano na direção oeste – Região da Serra do Mel e Zona de Amortecimento do Parque Estadual da Lapa Grande – PELG

Claros. Nessa situação, o direito de propriedade não pode está acima do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ser esse último do interesse de toda a população montes-clarenses.

Segundo o CODEMA, as disposições contidas nas Leis 4.243/2010 e 4.428/2011, contrariam o artigo 13 da Lei Orgânica Municipal, que ressalta a necessidade de observância da Legislação Federal nos assuntos que dizem respeito à ordenação do território. O Estatuto da Cidade, por exemplo, em seu artigo 2º, II, estabelece a participação da população e associações representativas como condição para que ocorra a gestão democrática nas cidades.

Ademais, o artigo 7º, inciso XVIII e artigos 75 e 76 do Plano Diretor do Município de Montes Claros (Lei nº 2.921/2001) também determinam a participação da população na gestão do município.

No entanto, na ocasião da elaboração das Leis 4.243/2010 e 4.428/2011, não foram realizadas audiências públicas para que a sociedade se pronunciasse. Inclusive, a CRFB/88, em seu artigo 225, caput, confere a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Sobre esse assunto, foi publicado informe à população de Montes Claros<sup>7</sup>, em 08 de julho de 2011, pela campanha SOS Sapucaia<sup>8</sup>

No caso da Serra do Mel, o perímetro foi ampliado englobando exatamente a área de interesse das empresas. O mais grave é que em nenhum momento essa decisão, endossada pela Câmara Municipal por unanimidade em duas ocasiões (23/12/09 – Véspera de Natal) e 12/07/10 (um dia após a final da Copa do Mundo), teve participação democrática da população em seus diversos segmentos, além de ignorar normas e recomendações legais (...).

Ainda segundo o CODEMA, as Leis 4.243/2010 e 4.428/2011 infringiram o artigo 7º, incisos VI, XII e XVIII do Plano Diretor Municipal, Lei nº 2.921/2001:

---

<sup>7</sup> INFORME À POPULAÇÃO DE MONTES CLAROS, 08 de julho de 2011. Disponível em: <http://salvemsapucaia.blogspot.com>. Acesso em 09 nov. 2018.

<sup>8</sup>Movimento social criado com o objetivo de preservar as áreas verdes da cidade de Montes Claros. Em geral, o movimento é composto por moradores do sopé da Serra, que tem interesse na sua preservação.

Art. 7º. - São objetivos estratégicos para promoção do desenvolvimento urbano: VI - o controle do adensamento habitacional, segundo as condições geológicas e a capacidade da infra-estrutura urbana das diversas áreas; XII - a criação de condições para preservar a paisagem urbana e manter o patrimônio cultural; XVIII - a participação popular na gestão do Município (MONTES CLAROS. 2001, art. 7º, VI, XII e XVIII).

Sendo assim, a construção imobiliária na encosta, e mesmo na Serra dos Montes Claros, não é indicada pela situação de vulnerabilidade geológica (área em declividade, com riscos de deslizamentos de terra por processos erosivos). Além disso, deve-se proteger a Serra pela paisagem e o por ser considerado um patrimônio histórico e cultural de Montes Claros, devendo-se ouvir a população quanto a possíveis interferências ambientais.

É importante ressaltar que o Serviço Geológico do Brasil (CPRM) emitiu, em agosto de 2012, no documento “Ação emergencial para delimitação de áreas em alto e muito alto risco a enchentes e movimentos de massa”<sup>9</sup> o seguinte parecer:

Na base da serra, há presença de moradias de alto padrão com risco de atingimento por possíveis deslizamentos de solo. Embora a serra seja formada por material relativamente estável e com camada de solo muito delgada, chuvas intensas podem deflagrar rompimentos no topo, que percorrem a encosta de inclinação elevada, podendo atingir as casas à jusante. É importante ressaltar que intervenções, mesmo pequenas, em encostas íngremes, podem desestabilizar os terrenos e condicionar processos erosivos e movimentos de massa. Portanto, é recomendável que hajam restrições legais à ocupação dessas áreas, impedindo a expansão da malha urbana para áreas de risco.

Dessa forma, percebe-se que o Plano Diretor de Montes Claros, Lei nº 2.921/2001, condiciona o adensamento habitacional a condições geológicas favoráveis, o que, segundo parecer emitido pelo CPRM, não corresponde a situação da Serra dos Montes Claros. Para o órgão geológico, a ocupação no alto da Serra traria riscos aos moradores que se encontram na base (Foto 1), tendo em vista a desestabilização dos terrenos e os processos de erosão.

---

<sup>9</sup>Documento fornecido pela ONG OVIVE, em anexo.

Foto 1 – Moradias no sopé da Serra dos Montes Claros



Autor: BATISTA, S. P.; 2018.

Além dos riscos de processos erosivos na qual os moradores da base da Serra estão expostos, a ocupação da Serra dos Montes Claros afeta a paisagem desse monumento natural, símbolo da cidade, violando o inciso XII do Plano Diretor Municipal, Lei nº. 2.921/2001, que prevê “a criação de condições para preservar a paisagem urbana e manter o patrimônio cultural”. Inclusive, essa mesma lei classifica expressamente a Serra como uma área de interesse histórico e ambiental para o município:

Art. 14 - São diretrizes de proteção da memória e do patrimônio cultural: XI - definir o mapeamento cultural para áreas históricas e de interesse de preservação da paisagem urbana, adotando critérios específicos de parcelamento, ocupação e uso do solo, considerando a harmonização das novas edificações com as do conjunto da área em torno. Parágrafo Único - As diretrizes referidas neste artigo devem ser aplicadas preferencialmente na Serra dos Montes Claros, em suas proximidades e nos conjuntos urbanos (MONTES CLAROS. 2001, art. 14, parágrafo único). (Grifo nosso).

Portanto, as Leis 4.243/2010 e 4.428/2011, ao permitirem a expansão urbana para a zona oeste, autorizando a construção imobiliária, descumprem as determinações impostas pelo Plano Diretor Municipal, que classifica a Serra dos Montes Claros como uma área que merece preservação pelo seu potencial histórico, paisagístico e ambiental.

Posteriormente às edições das Leis 4.243/2010 e 4.428/2011, diversos órgãos se manifestaram contrários à expansão, pressionando pela realização de audiência pública, o que se concretizou em 30 de julho de 2011:

A audiência pública realizada no dia 30 de junho de 2011 na Câmara Municipal, para discutir aspectos da Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, foi certamente uma lição de cidadania como há muito tempo não se via em Montes Claros. Com a presença de todos os vereadores e a participação de representantes de instituições e órgãos como o Ministério Público, IBAMA, IEF, Secretaria Municipal do Meio Ambiente-Semma, Polícia Ambiental, SEPLAN, CREA, ACI, OAB, AREA, IAB, Instituto Randal, Codema, Instituto Grande Sertão-IGS, Organização Vida Verde-OVIVE, dentre outros. O debate ocorreu de forma objetiva e esclarecedora, dando amplos argumentos ao movimento SOS Sapucaia, deflagrado contra a especulação imobiliária na Serra do Mel, ou Serra da Sapucaia, ou do Ibituruna como também são conhecidos os históricos Montes Claros. O movimento vem expondo claramente sua posição contrária ao disposto nas duas edições que alteraram a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, que além de outras medidas, ampliou a área urbana em parcela significativa da Serra do Mel, limite oeste da cidade e na zona de amortecimento do Parque Estadual da Lapa Grande(...)<sup>10</sup>

É notório que os imóveis localizados próximos às áreas ambientais urbanas, por suas amenidades climáticas e beleza paisagística, são os mais valorizados pelo mercado imobiliário “pois áreas com melhor qualidade ambiental se justapõem e contrapõem ao resto da cidade” (LEITE e PEREIRA, 2008, p. 61).

A espacialização dos valores do solo urbano nos permite inferir que a concentração de renda na cidade em questão encontra-se regionalizada em sua porção oeste, excetuando o Centro, cujo metro quadrado é altamente valorizado devido ao intenso uso comercial (BATISTA, 2017, p. 96).

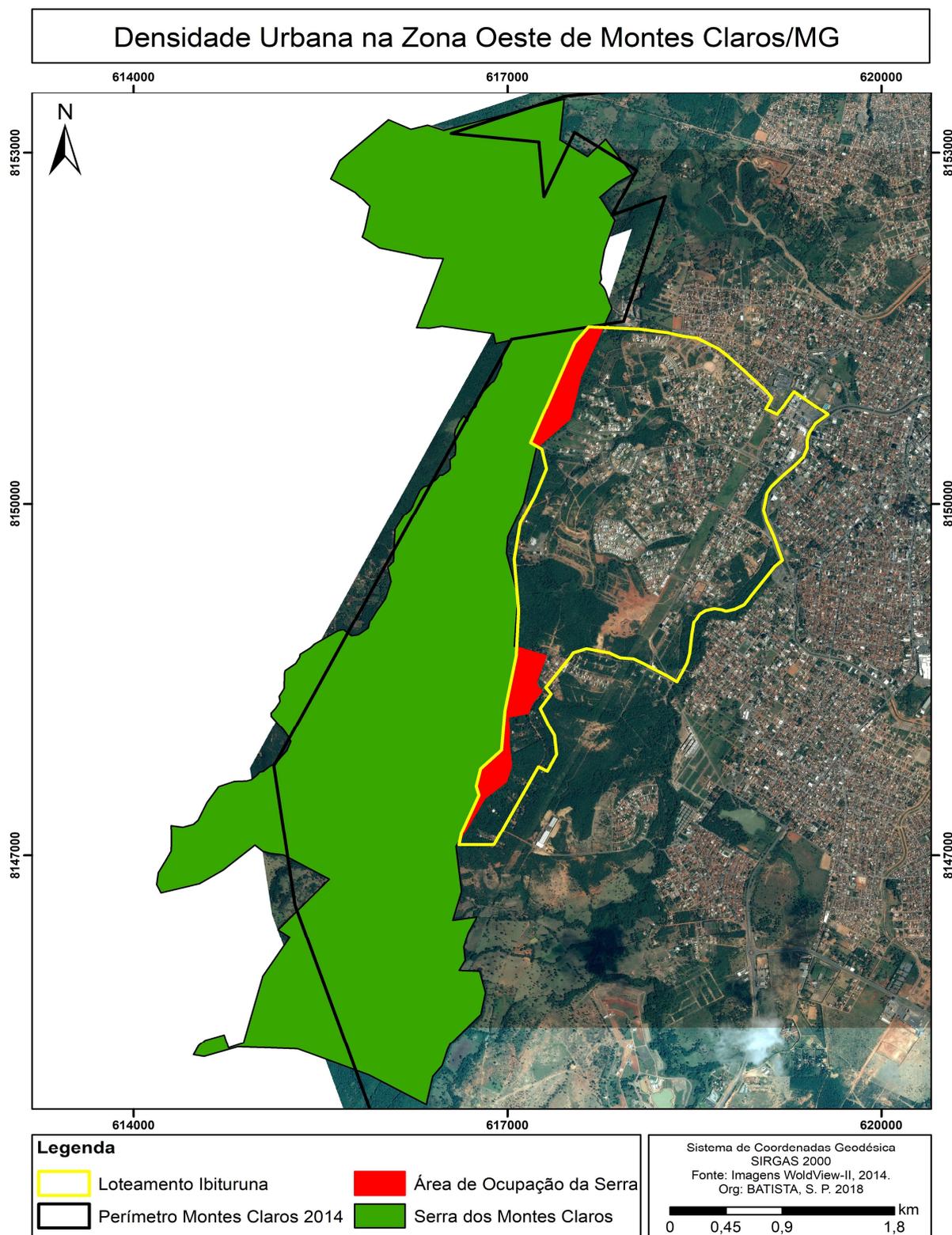
Apesar dos elevados preços do solo urbano na zona oeste, principalmente em relação ao bairro Ibituruna<sup>11</sup>, percebe-se que a área é densamente ocupada, conforme demonstra o Mapa 4.

---

<sup>10</sup> SOS SAPUCAIA: Câmara Municipal promove Audiência Pública sobre lei da ocupação do solo em Montes Claros. Disponível em: <http://salvemsapucaia.blogspot.com>. Acesso em 19 nov. 2018.

<sup>11</sup> “Entre 2006 e 2009 esse crescimento foi menos expressivo pela grande valorização do solo urbano no Ibituruna. O preço dos imóveis nessa área elevou, em função da grande procura, com isso, o lote de 450 m<sup>2</sup> que era comercializado no ano de 2005 por 30 mil reais, em 2008 apresentava valoração de mercado de 100 mil reais (...)” (BATISTA et al., 2010, p. 122).

Mapa 4 – Densidade urbana na zona oeste de Montes Claros/MG



Fonte: Imagens WoldView – II, 2014.  
Org. BATISTA, S. P.; 2018.

Na presente pesquisa a área da Serra foi delimitada de acordo com as coordenadas apresentadas no Decreto 3.467/2016 (limite proposto no tombamento da Serra dos Montes

Claros). Segundo o IBGE, o município de Montes Claros/MG possui área territorial equivalente a 3.568,94 km<sup>2</sup>, enquanto o mencionado Decreto estipula a área da Serra em 18,92 km<sup>2</sup>. Sendo assim, a Serra dos Montes Claros ocupa o equivalente a 0,53% da área territorial de Montes Claros/MG. No Mapa 4 a área vermelha indica a ocupação já existente na Serra (equivalente a 0,39 km).

A expansão urbana de Montes Claros “objetiva atender aos interesses do capital” (BATISTA, 2017, p. 52) e para Leite e Pereira (2008, p. 75) os vazios urbanos se concentram na região leste:

Os grandes vazios urbanos de Montes Claros estão localizados em sua maioria na região leste da cidade uma vez que as áreas com melhor infra-estrutura estão nas outras regiões. O leste da cidade teve seu processo de ocupação mais recente, o que favorece a prática da especulação imobiliária. Sem infra-estrutura e ocupado por pessoas de baixo poder aquisitivo, pois o preço do solo é muito baixo, os loteadores deixam terrenos vazios esperando a sua valorização, esperam a ocupação dos pequenos vazios urbanos nas outras regiões da cidade e a instalação de infra-estrutura nessa região para depois começarem a lotear os terrenos.

Assim posto, para que haja o adequado crescimento e desenvolvimento da cidade deve-se considerar os vazios urbanos nas áreas propícias para a expansão, gerando o mínimo de degradação ambiental possível.

(...) podemos afirmar que seria melhor lotear os vazios urbanos de Montes Claros, mesmo sem a infra-estrutura adequada, do que esperar pela instalação da mesma que encareceria os lotes e marginalizaria a população de baixa renda, que consequentemente procuraria outros meios de habitação mais baratos (LEITE; PEREIRA, 2008, p. 80).

Os gestores municipais, ao planejarem a cidade, devem considerar a preservação dos recursos naturais e também o acesso a uma boa infraestrutura nas regiões mais indicadas para a expansão urbana. Dessa forma, os instrumentos legislativos podem ser de grande valia para conter a especulação imobiliária, desde que elaborados visando assegurar a proteção ambiental e os interesses do bem comum.

A fim de garantir a proteção da Serra dos Montes Claros, no dia 29 de dezembro de 2016, foi sancionado, através do Decreto Municipal nº. 3.467, o tombamento da Serra. Como explanado, o tombamento é uma modalidade de restrição ao direito de propriedade em que o poder público, através dessa limitação administrativa, interfere no direito sobre um determinado bem para assegurar a sua proteção.

No caso da Serra dos Montes Claros, o tombamento ocorreu por meio de uma proposta encaminhada pelo Executivo, para avaliação e aprovação do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (COMPHAC), o qual possui, dentre as suas atribuições, a fundamentação das propostas de tombamento e a indicação dos bens que ficarão sob proteção especial do poder público (art. 15 da Lei 2.705/1999).

Na ocasião do tombamento, determinou-se a proteção especial do poder público municipal em relação a Serra dos Montes Claros, pelo seu valor histórico, cultural e ambiental, conforme explanado no preâmbulo do Decreto 3.467/2016.

O §1º do art. 1º do decreto estabelece que a área tombada corresponde ao perímetro total de 18.920.350,85 m². O art. 2º determina que o bem tombado seja inscrito em livro de tomo da Secretaria Municipal de Esporte, Juventude e Cultura.

#### Mapa 5 – Perímetro da área para Tombamento da Serra dos Montes Claros



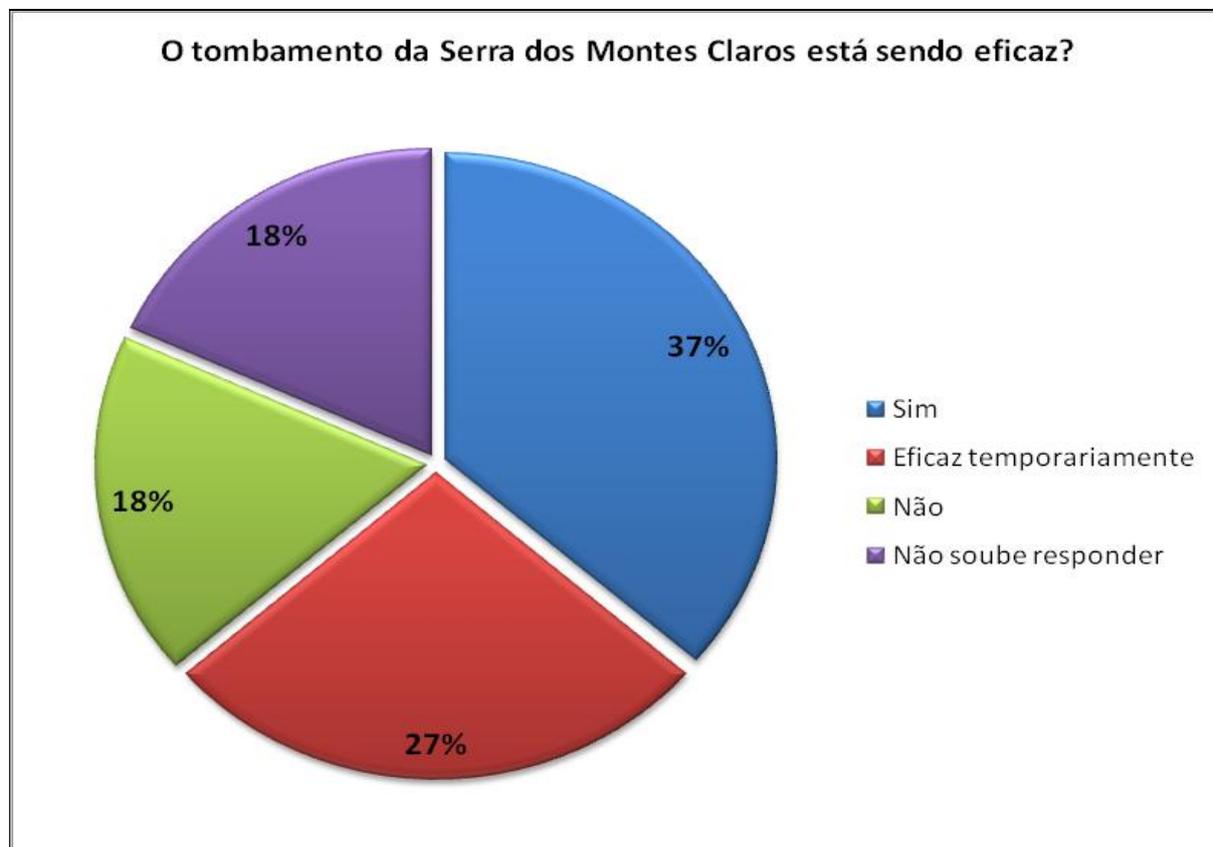
Fonte: Decreto Municipal nº. 3.467 de 29 de dezembro de 2016, anexo I.

Percebe-se que o tombamento da Serra dos Montes Claros foi um importante avanço para a preservação da área, uma vez que, legalmente, proíbe a sua destruição e descaracterização.

Os entrevistados foram questionados se o tombamento tem sido eficaz para a preservação da Serra (Gráfico 1): 37% afirmaram que o tombamento foi eficaz porque atingiu o objetivo de afastar projetos de implantação de grandes empreendimentos imobiliários na área; 27% afirmaram que o tombamento tem sido eficaz, porém, não é um instrumento capaz

de manter a proteção de forma definitiva, 18% responderam que o tombamento não é eficaz e 18% não opinaram.

Gráfico 1 - Eficácia do tombamento da Serra dos Montes Claros



Fonte: PESQUISA DIRETA. SET.; 2018.  
Org.: BATISTA, S. P.; 2018.

Apesar da maioria dos entrevistados considerarem a eficácia do tombamento na preservação da Serra, 27% responderam que essa eficácia é temporária, justificando que, por ora, é a modalidade de limitação com efeitos mais imediatos para afastar projetos de grandes empreendimentos, no entanto, a longo prazo, só o tombamento não será suficiente para assegurar a efetiva proteção dos recursos naturais da Serra, devendo a administração aplicar outras políticas de cunho preservacionista.

Os entrevistados também fizeram uma avaliação da atual legislação na proteção da Serra dos Montes Claros (Quadro 1). A maioria acredita que a legislação não é protetiva, por possuir conteúdo generalista, três pessoas acreditam que a legislação é protetiva, dois entrevistados se posicionaram no sentido de que o problema não está na lei e sim na falta de fiscalização por parte dos órgãos públicos e dois não opinaram.

Quadro 1 – Opinião dos entrevistados sobre a eficácia da atual legislação na proteção da Serra dos Montes Claros

Pergunta	Entrevistado	Resposta
Como você avalia a atual legislação em relação à proteção da Serra dos Montes Claros?	Entrevistado 1 (OVIVE)	"(...) A atual legislação é não protetiva, o que nós estamos tentando é para que se crie uma situação de proteção, da forma que está, em um futuro muito próximo, trará problemas para a Serra, nós entendemos isso, a região é de fundamental importância para a cidade (...)".
	Entrevistado 2 (SEMMA)	"(...) Já se usa a lei de ocupação do solo com esse limite de edificação e o tombamento vai ao encontro do plano diretor que é de proteção da Serra, a legislação é mais protetiva do que permissiva (...)".
	Entrevistado 3 (CREA)	Não opinou
	Entrevistado 4 (Prof. Universitário)	Não opinou
	Entrevistado 5 (Prof. Universitário)	"(...) tem todos os elementos necessários para fazer uma boa urbanização, isso é fato, mas a cidade é informal, então é uma cidade que você tem inúmeros loteamentos e parcelamentos, clandestinos ou ilegais, clandestinos porque nem passou pelo processo de aprovação na prefeitura e ilegais porque muitas vezes passou pelo processo de aprovação na prefeitura, mas não foi registrado, então a cidade é muito informal, e essa informalidade leva a um descontrole do poder público na medida que ele não tem os agentes necessários para que se garanta o cumprimento total da lei (...)".
	Entrevistado 6 (Prof. Universitário)	"(...) o que eu vejo não é um problema de falta de lei, de brecha na lei, é um problema de descumprimento da lei, há uma ocupação irregular dessas áreas, então o grande problema de Montes Claros hoje é a fiscalização da ocupação do solo (...)".
	Entrevistado 7 (Prof. Universitário)	"A legislação existente é muito ampla e generalista. O Plano Diretor não traz metas claras, prazos, responsabilidades, nem penalidades no caso da falta de cumprimento de seus dispositivos. É um plano discurso".
	Entrevistado 8 (Prof. Universitário)	"A atual legislação se mostra precária e deficiente no que se refere à proteção e defesa dos recursos naturais, principalmente por ampliar o perímetro urbano e se permitir o direito de construir em áreas que deveriam ser preservadas, o que vem demonstrando que muitas vezes o status econômico, de cunho meramente individual sobrepõem ao interesse coletivo, o que implica em perda considerável no passivo ambiental e que em contrapartida privilegia a obtenção de receitas pelo município e empoderamento econômico dos empreendedores".
	Entrevistado 9 (Membro da Associação dos Moradores do Bairro Ibituruna)	"Tímida, pois poderia ser flexível e atuante para trazer novos investimentos ao município sem deixar de lado a preservação da natureza".
	Entrevistado 10 (Representante da Imobiliária)	Não opinou
	Entrevistado 11 (Representante do Ministério Público)	"Boa, porém pode melhorar ainda mais".

	Entrevistado 12 (Representante do IEF)	“Ainda é muito fraca, eu sei que o município vai começar trabalhar a questão da APA municipal, o que é um ganho, e quem sabe transformar a Serra em APA estadual? Tem que caminhar pra isso, agora porque que não amplia o PELG? Houve uma ampliação recente, e nós pensamos nessa questão de incluir a Serra, mas são categorias diferentes, o parque é de proteção integral, já a APA seria de uso sustentável, e nós temos muitos usos consolidados na Serra”.
--	---	---

Fonte: PESQUISA DIRETA. SET.; 2018.

Org.: BATISTA, S. P.; 2018.

Apesar da relevância do tombamento para a Serra dos Montes Claros, outros procedimentos legais de proteção também devem ser adotados. Para tanto, o IEF sugeriu a criação de uma Área de Proteção Ambiental (APA) ou a incorporação da área da Serra dos Montes Claros ao PELG. Tais medidas iriam estabelecer uma condição de área especial protegida por lei, garantindo maior efetividade na proteção ambiental da Serra, além disso, a tutela de outro ente federativo (União ou Estado) dificultaria as investidas políticas na área.

Por fim, ressalta-se que a implementação de outra Unidade de Conservação (UC) na área da Serra dos Montes Claros possibilitaria a criação de um Mosaico de UCs<sup>12</sup>, que, segundo o artigo 26 da Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC), é um modelo de gestão que busca a integração e aproximação entre a população local e os gestores das UCs, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sócio diversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

O capítulo 3 dessa pesquisa analisou a importância ambiental da Serra dos Montes Claros, a natureza das propriedades existentes na área, as consequências ambientais decorrentes da ocupação humana e os entraves encontrados para a sua preservação. Além disso, o capítulo aborda a relação da Serra como PELG e os resultados obtidos a partir da pesquisa de campo.

---

<sup>12</sup>Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas (...) (Lei 9.985/2000).

**CAPÍTULO 3**

**A SERRA DOS MONTES CLAROS**

Este capítulo analisa a Serra dos Montes Claros em seus aspectos legais, ambientais, históricos, culturais e paisagísticos. Discutem-se as razões pelas quais a zona oeste tem sido alvo de especulação imobiliária; os impactos ambientais decorrentes de sua ocupação; possíveis estratégias para ampliar a proteção desse bem; a situação da Serra como Zona de Amortecimento (ZA) do PELG e os tipos de propriedades construídas. Apresenta os resultados obtidos com a pesquisa nos meios normativos, jornalísticos e documentos de interesse social, além das entrevistas prestadas por diferentes órgãos públicos e segmentos civis. Por fim, o capítulo expõe os registros iconográficos demonstrando o modo de ocupação na área de estudo.

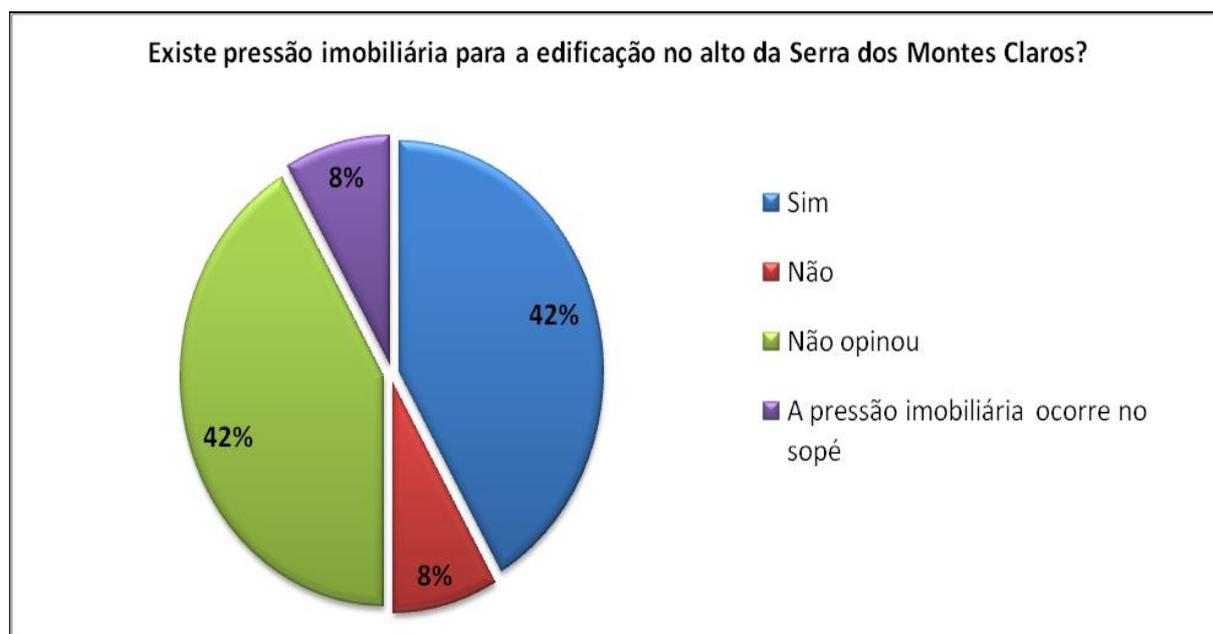
### **3.1 SERRA DOS MONTES CLAROS: Contextualização e Resultados**

Como demonstrado, o estudo do Direito Urbanístico torna-se imprescindível para a atuação efetiva da gestão pública frente aos interesses socioambientais, principalmente no que se relaciona ao tema do planejamento urbano. Sendo assim, a Serra dos Montes Claros, por sua importância histórica, hídrica, paisagística, cultural, ambiental e econômica, merece atenção na elaboração de políticas públicas ambientais e urbanísticas, principalmente por estar localizada em uma área de interesse para o mercado imobiliário.

Este capítulo apresenta a contextualização da Serra dos Montes Claros, a partir dos resultados obtidos no campo. Foram entrevistados doze segmentos que responderam perguntas (anexo I) relacionadas a pesquisa, sendo eles: representantes da comunidade acadêmica (cinco docentes cujas áreas de atuação tem relação com o meio ambiente), movimentos sociais urbanos (representados pela ONG OVIVE), SEMMA, MPMG, CREA, IEF, membro da Associação dos Moradores do Bairro Ibituruna e representante de construtoras imobiliárias.

Os entrevistados foram indagados acerca da pressão para construção imobiliária na Serra dos Montes Claros (Gráfico 2): 42% afirmaram que existe pressão, 42% decidiram não opinar, 8% informaram que não há pressão e 8% disseram que a pressão ocorre nas imediações do bairro Ibituruna, próximo a encosta da Serra.

Gráfico 2 – Pressão imobiliária para edificar o alto da Serra dos Montes Claros

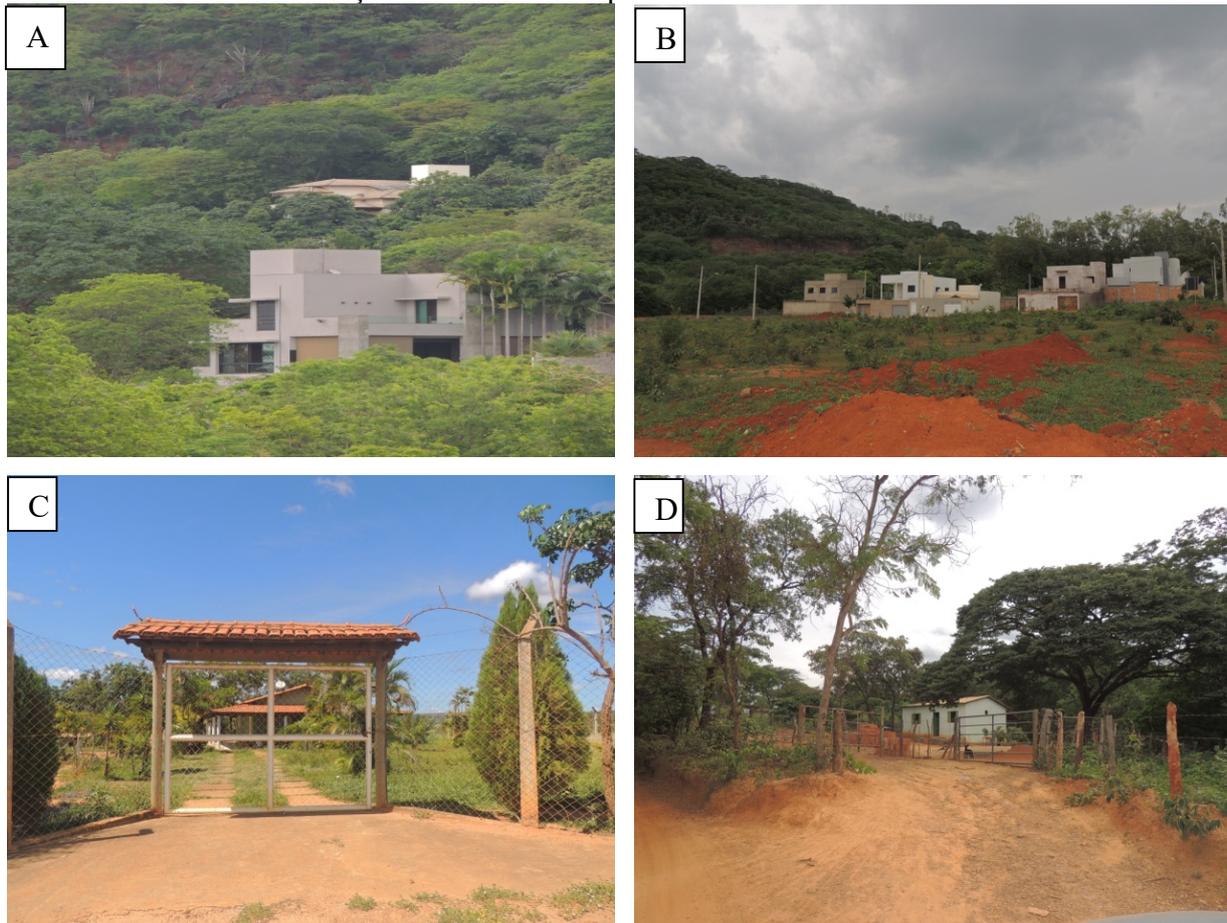


Fonte: PESQUISA DIRETA. SET.; 2018.  
Org.: BATISTA, S. P.; 2018.

Dos entrevistados, 42% não responderam acerca de uma possível pressão imobiliária no alto da Serra por desconhecimento de efetivos projetos de construtoras imobiliárias com esse intuito. Outra razão seria a diminuição da veiculação de notícias nesse sentido, nos meios de comunicação, após o decreto de tombamento da Serra (Decreto 3.467/2016).

Sobre a natureza das ocupações envolvendo a Serra dos Montes Claros observa-se, na encosta, a concentração de imóveis pertencentes à classe com alto poder aquisitivo, com a presença de condomínios de alto padrão e luxuosas mansões, enquanto na parte alta estão as comunidades rurais dos Palmitos I e II. Em linhas gerais, os imóveis das comunidades são pequenas chácaras pertencentes a moradores de baixa renda, que vivem da agricultura e da pecuária, mas também estão presentes chácaras de recreio, que normalmente pertencem a moradores da área urbana de Montes Claros, que se deslocam para a Serra aos finais de semana em busca de lazer. As imagens (Foto 2) mostram a diferença nas propriedades existentes na Serra dos Montes Claros.

Foto 2 - Padrão das edificações localizadas na parte alta e encosta da Serra dos Montes Claros



Autor: BATISTA, S. P.; 2018.

Na encosta, observam-se casas e condomínios de luxo (fotos A e B), onde reside a população com maior poder aquisitivo, enquanto no alto da Serra estão os chacreamentos das comunidades dos Palmitos I e II (fotos C e D) que, em sua maioria, pertencem aos moradores de baixa renda, apesar da existência de chácaras destinadas ao lazer (foto C). Verifica-se o contraste entre as classes sociais que habitam a Serra dos Montes Claros.

O alto da Serra é uma área de interesse para imobiliárias, que vislumbram a possibilidade de construção de imóveis de luxo com vista panorâmica da cidade. A fim de se evitar a ocupação na Serra dos Montes Claros, surgiu um movimento social urbano na campanha SOS Sapucaia<sup>13</sup>:

---

<sup>13</sup> INFORME À POPULAÇÃO DE MONTES CLAROS, 08 de julho de 2011. Disponível em: <http://salvemsapucaia.blogspot.com>. Acesso em 09 nov. 2018.

A campanha SOS SAPUCAIA, em defesa da preservação da Serra do Mel (Serra do Sapucaia ou Ibituruna, como também é conhecida), teve início após a confirmação de que grandes empresas pretendiam construir condomínios em uma grande área em cima da Serra, nos limites imediatos com o Parque Estadual da Lapa Grande. Esse projeto acabou sendo beneficiado pela Prefeitura Municipal que em duas ocasiões, encaminhou propostas de mudanças significativas da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que incluiu, além de alterações na urbanização da cidade, a ampliação do perímetro urbano.

São muitas as razões para se proteger a Serra dos Montes Claros. Do ponto de vista paisagístico, a Serra é dotada de uma beleza natural, se tornando cartão postal do município, estando presente, inclusive, na sua bandeira oficial.

Além disso, a preservação da Serra é necessária para a segurança dos habitantes da cidade, principalmente para os que residem próximos às áreas de encostas, considerando que a mata preservada evita processos erosivos de grandes impactos.

A construção de grandes propriedades no alto da Serra dos Montes Claros provocaria graves problemas de cunho ambientalista, trazendo risco aos moradores da encosta através de processos erosivos, conforme explanado no relatório do CPRM (2012)<sup>14</sup>:

Além dos problemas relacionados à inundação e enxurradas, existem, pontualmente, problemas relacionados à ocupação das áreas altas e de serra, como deslizamento de terra e queda de blocos. Por possuírem alto potencial destruidor, embora localizados, esses processos representam um alto risco à população e, portanto, a população que vive nesses locais deve ser removida. Obras de contenção também podem ser realizadas, mas o alto custo das mesmas pode inviabilizar essa opção. Em todos os casos, quando considerada a opção de remoção da população, nas áreas desocupadas devem ser implementadas áreas públicas de lazer, parques, ou áreas verdes que, além de levarem benefícios à população local, impedem novas ocupações, minimizando significativamente os problemas relacionados a riscos geológicos. Como medidas preventivas, podem ser realizadas nas regiões mais afetadas, campanhas de sensibilização junto às comunidades, com oferecimento de cursos, palestras e campanhas preventivas antes da época das chuvas, além da formação de líderes comunitários que possam apoiar nas horas de emergência.

Outro aspecto de importância ambiental é a amenidade climática proporcionada pela Serra, que interfere em toda a cidade, sendo certo que o desmate da área aumentaria as temperaturas médias. Além disso, os impactos diminuiriam a capacidade de permeabilidade das águas pluviais, acarretando inundações em diversos pontos da cidade.

É importante ressaltar ainda que a Serra dos Montes Claros é uma importante área de recarga hídrica<sup>15</sup>, onde estão localizados a cabeceira hidrográfica do Rio Vieiras e as sub-

---

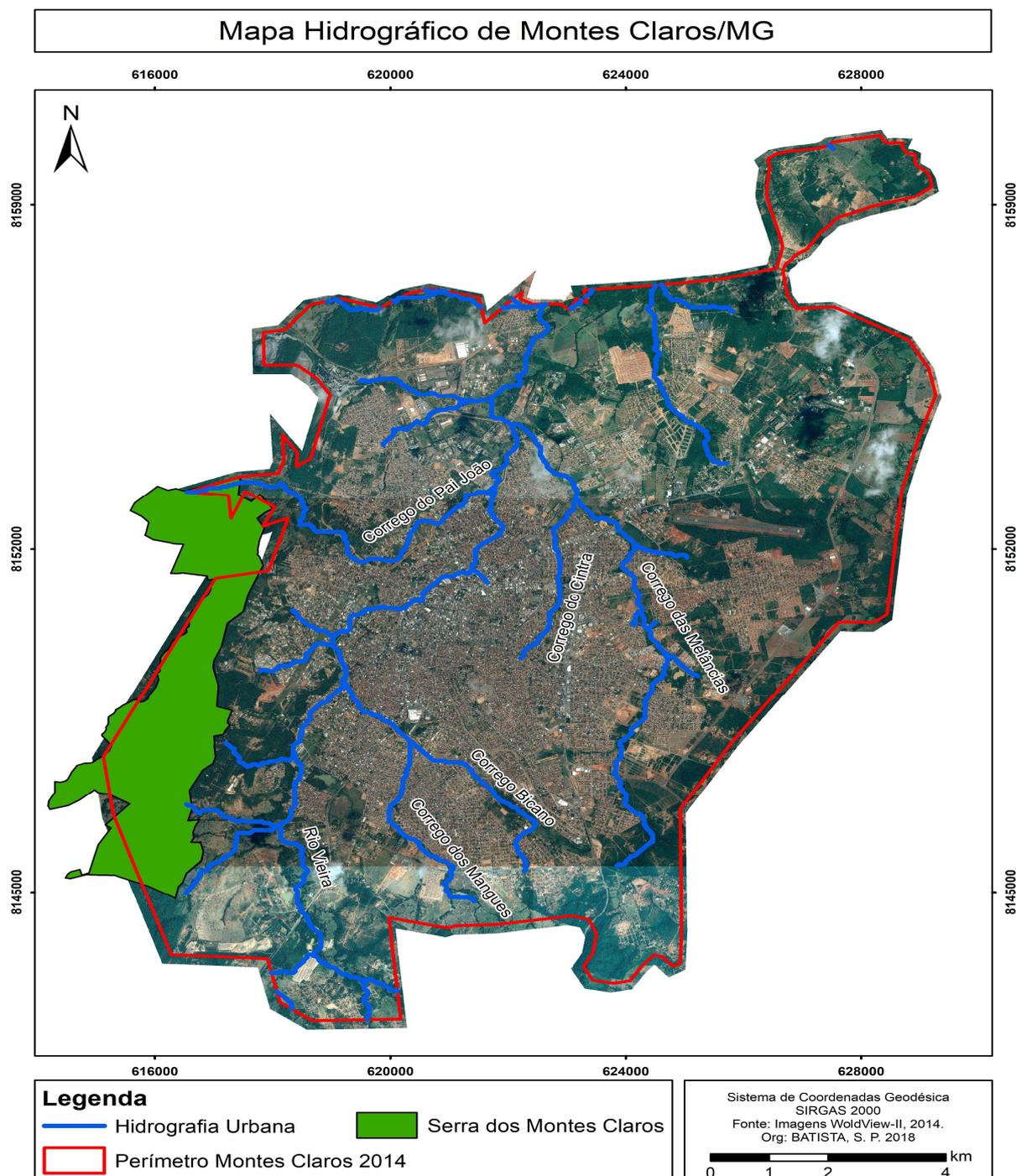
<sup>14</sup>Documento fornecido pela ONG OVIVE (anexo II).

bacias dos rios Gameleira, Vargem Grande, Carrapato, Pai João e Porcos. O Mapa 6 demonstra a hidrografia da cidade de Montes Claros, com destaque para o potencial hídrico da Serra.

---

<sup>15</sup> As nascentes em comento não estão localizadas na área de estudo (localização dos Palmitos I e II, área tombada), mas como pertencem ao potencial hídrico da Serra dos Montes Claros, torna-se relevante mencioná-las.

Mapa 6 – Mapa Hidrográfico de Montes Claros com destaque para a Serra



Fonte: Imagens WoldView – II, 2014.  
Org. BATISTA, S. P.; 2018.

Segundo o IEF, 30% do abastecimento de água do município de Montes Claros provém dessa área. Sobre o assunto, dispõe o CODEMA<sup>16</sup>:

<sup>16</sup> ANÁLISE DE INSTRUMENTOS PARA A PRESERVAÇÃO DA SERRA DO MEL, 17 de agosto de 2011. Disponível em: <http://salvempucaia.blogspot.com>. Acesso em 08 nov. 2018.

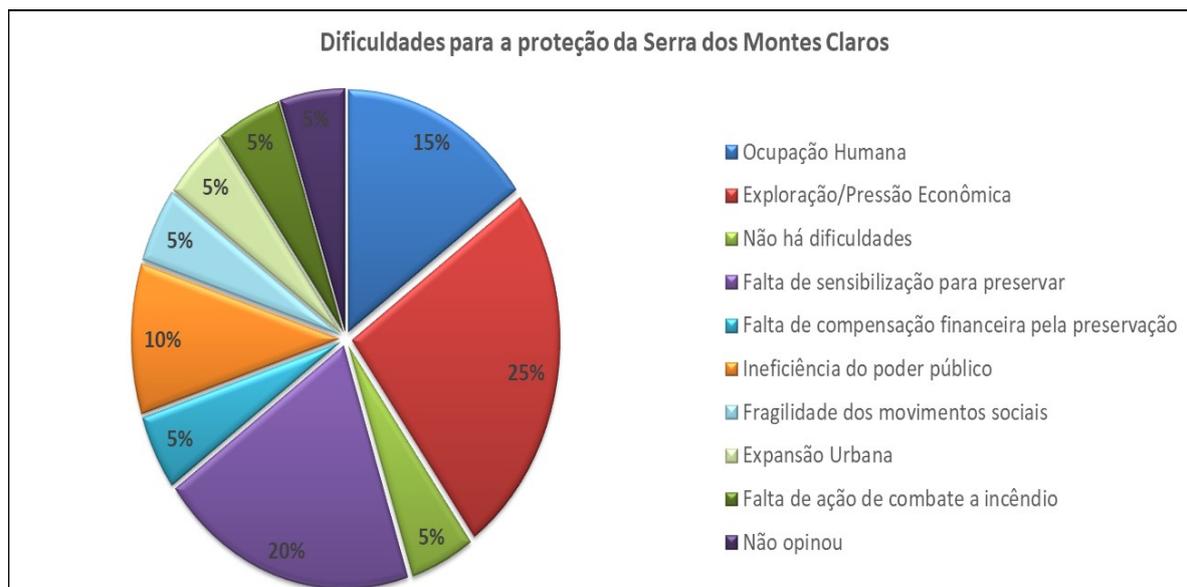
Dois vales importantes derivam dessa região. Ao norte a região das nascentes do Rio Vieira e ao sul o Rio Lapa Grande, que na zona urbana recebem mais duas denominações – córrego dos Bois e Pai João, até a barra com o Rio Vieiras, já canalizado.

Portanto, a Serra dos Montes Claros é uma importante área de recarga hídrica, isto é, mais um fator que justifica a sua proteção.

Os entrevistados também opinaram em relação às dificuldades para a efetiva proteção da Serra, (Gráfico 3): 25% acreditam que a dificuldade está na exploração econômica da área, principalmente em relação à pressão para construção imobiliária; 20% responderam falta sensibilização coletiva para a preservação; 15% argumentaram que a ocupação humana tem sido o empecilho para a preservação; 10% afirmaram que a ineficiência do poder público é o obstáculo; 5% responderam: que não há dificuldades para preservá-la; que a expansão urbana para a zona oeste do município de Montes Claros dificulta a sua preservação; fragilidade dos movimentos sociais; falta de compensação financeira para quem já preserva a Serra e falta de ação de combate aos incêndios.

---

Gráfico 3 – Dificuldades para a proteção da Serra dos Montes Claros.



Fonte: PESQUISA DIRETA. SET.; 2018.  
Org.: BATISTA, S. P.; 2018.

Conforme preceitua o artigo 1º da Resolução CONAMA nº 01/1986, entende-se por impacto ambiental “qualquer alteração no meio ambiente provocada pela atuação humana, que afete, direta ou indiretamente, a saúde, a segurança, o bem estar-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, bem como a qualidade dos recursos ambientais”.

Neste sentido, a Lei 6.938/1981, que traçou a Política Nacional de Meio Ambiente, tratou, em seu artigo 9º, inciso III, da Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), como um dos instrumentos de defesa do meio ambiente. Sánchez (2006, p. 45) pontua que a AIA pode ser configurada como um instrumento que tem como propósito identificar as consequências futuras de ações, fazendo o teste de hipóteses e sugerindo soluções menos impactantes e que aumentem os benefícios socioeconômicos e ambientais.

Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) é a expressão que caracteriza o conjunto de estudos ambientais. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, por exemplo, necessário para obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, é uma espécie de AIA. Não se caracterizando como causadora de significativa degradação ambiental, a obra ou atividade vai demandar outras espécies de AIA, como o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), o Relatório Ambiental Preliminar (RAP) etc. (OLIVEIRA; SILVA, p. 86, 2012).

Verifica-se que a AIA é uma importante ferramenta diante de situações de risco ou de incerteza para o meio ambiente. Inclusive, a AIA se sustenta nos princípios da prevenção e

da precaução: o primeiro ao prever a adoção de medidas efetivas para evitar o dano ambiental, mesmo no caso de haver um mero risco de danos graves e irreversíveis ao meio ambiente; por sua vez, o segundo pressupõe que a prevenção deve ocorrer também quando existir dúvida científica acerca do risco do dano ambiental (FARIAS *et al*, 2015, p. 149).

Posto isso, chama-se atenção para as modificações realizadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Montes Claros, pelas Leis Municipais 4.243/2010 e 4.428/2011, as quais permitiram a urbanização na parte alta da Serra sem AIA.

Quando indagados sobre a urbanização da Serra dos Montes Claros (Quadro 2), a maioria dos entrevistados discordou, argumentando que causaria impactos ambientais. Outro argumento é de que existem outras áreas em melhores condições geológicas para a expansão urbana. Todavia, os membros que representam a Associação de Moradores do Bairro Ibituruna e as Construtoras Imobiliárias foram a favor da urbanização da Serra, mediante a apresentação de projetos que contemplem a preservação ambiental.

Quadro 2 – A urbanização da Serra dos Montes Claros.

Pergunta	Entrevistado	Resposta
Qual a sua opinião sobre a urbanização da Serra dos Montes Claros?	Entrevistado 1 (OVIVE)	"(...) é a principal preocupação da ocupação urbana da região que, como eu disse, é uma área de recarga hídrica, e quando você tira a condição de impermeabilidade da água da chuva você vai direcionar essa água para a parte baixa da cidade (...)"
	Entrevistado 2 (SEMMA)	"Da forma que está hoje ainda não gera significativos impactos porque é uma comunidade pequena (...)"
	Entrevistado 3 (CREA)	"Sou completamente contra a urbanização da Serra, acho que Montes Claros já carece muito de espaços verdes, a nossa cidade já se encontra praticamente toda impermeabilizada, com poucos espaços de contemplação verde, de uso pela população (...)"
	Entrevistado 4 (Prof. Universitário)	"(...) já temos um problema de água enorme, temos um problema de calor enorme, e essas mudanças nesses ciclos também é advindo dessa ocupação".
	Entrevistado 5 (Prof. Universitário)	"(...) aparentemente, neste momento, eu acho que ela não deve ser urbanizada (...) pode ter outro tipo de utilização como parque, como uma área de lazer, preservando seus elementos"

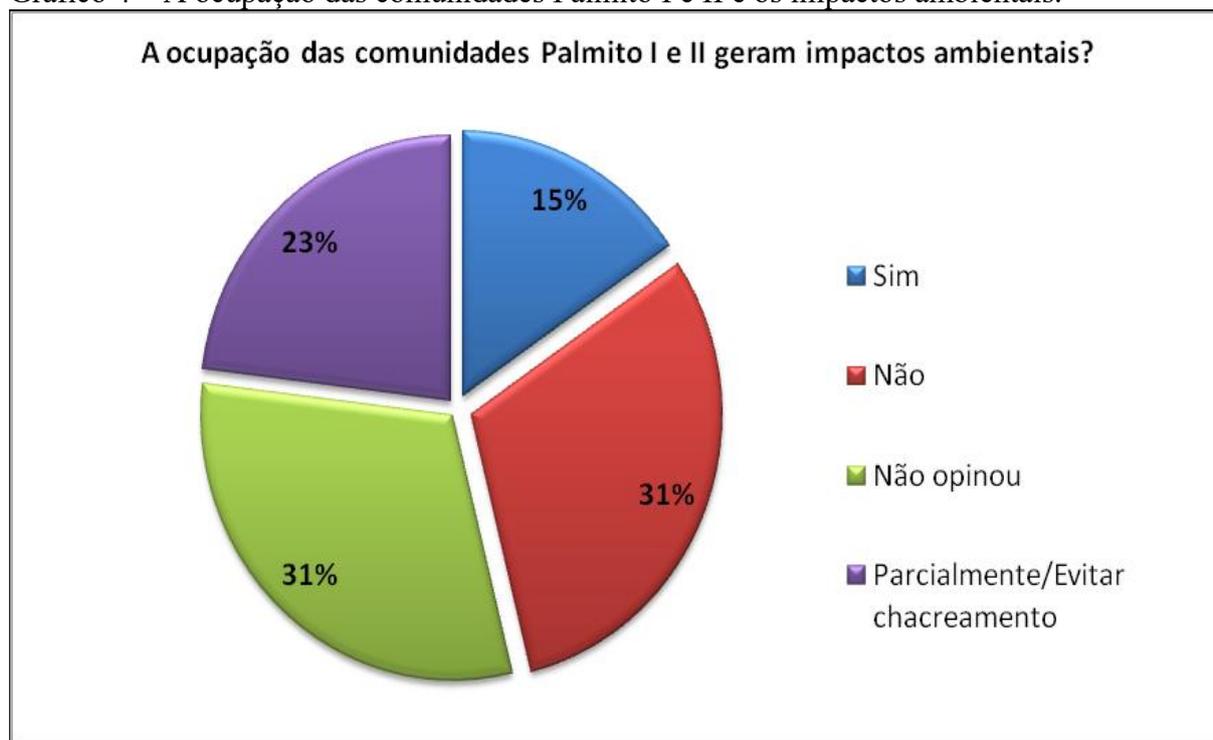
Entrevistado 6 (Prof. Universitário)	“(…) não é interessante haja vista que Montes Claros tem outras áreas que pode expandir, nós estamos falando da área da Serra que está na região oeste, o oposto que é a região leste é que deve expandir, para a região leste seria a região do Camilo Prates, Belvedere, que seria a região ideal para a expansão urbana, porque você tem uma topografia que permite isso, um relevo menos acidentado, e outra coisa, lá é uma ocupação ainda de uma renda baixa pra média baixa, então tudo o que você incentiva, coloca equipamentos urbanos para aquilo, então essa região leste é que precisa de investimento, você tem que incentivar o empreendimento imobiliário de alta renda, de renda média, de média alta, deslocar para a região leste, até pra você criar uma diversidade social nessa região, senão você só incentiva essa segregação que acontece no espaço: nós temos uma região oeste cada vez com uma renda mais alta e a região leste com a renda mais baixa, espaço fragmentado não é o ideal em qualquer lugar do mundo (...)”.
Entrevistado 7 (Prof. Universitário)	“Penso que dada a suas características específicas (área de recarga hídrica, declividade, mata seca sobre calcário, etc) ela não deveria ser espaço de expansão urbana. A sua ocupação poderá gerar problemas futuros, como o aumento de enchentes urbanas, entre outros”.
Entrevistado 8 (Prof. Universitário)	“Em minha opinião, a urbanização da Serra é uma questão temerária, considerando os possíveis impactos ambientais dela decorrentes, ademais, existem outras áreas muito mais viáveis do ponto de vista estrutural para se urbanizar de forma a causar impactos menos significativos”.
Entrevistado 9 (Membro da Associação dos Moradores do Bairro Ibituruna)	“Desde que tenha um projeto urbanístico e preservação na natureza, não vejo problema”.
Entrevistado 10 (Representante da Imobiliária)	“sou favorável, desde que seja um empreendimento sustentável e não viole a legislação ambiental”.
Entrevistado 11 (Representante do Ministério Público)	“O processo de urbanização da Serra dos Montes Claros deve ser evitado o máximo possível”.
Entrevistado 12 (Representante do IEF)	“Montes Claros precisa de um zoneamento mais elaborado, para verificar as áreas que podem ser usadas, que podem servir para expansão urbana, os tipos de imóveis e as áreas verdes, é claro que a Serra é ímpar em relação à preservação de área verde”.

Fonte: PESQUISA DIRETA. SET.; 2018.

Org.: BATISTA, S. P.; 2018.

Ademais, questionou-se sobre a produção ou não de impactos ambientais pelas ocupações dos Palmitos I e II (Gráfico 4) e do sopé (Gráfico 5) da Serra dos Montes Claros. Os resultados foram: 31% dos entrevistados acreditam que a ocupação pelos Palmitos não gera impactos ambientais; 31% não opinaram; 23% acreditam que a ocupação da parte alta gera impactos ambientais parciais, devendo-se evitar a ocupação das mesmas; e, 15% acredita que a ocupação dessas comunidades impactam ambientalmente a Serra (Gráfico 4).

Gráfico 4 – A ocupação das comunidades Palmito I e II e os impactos ambientais.



Fonte: PESQUISA DIRETA. SET.; 2018.  
Org.: BATISTA, S. P.; 2018.

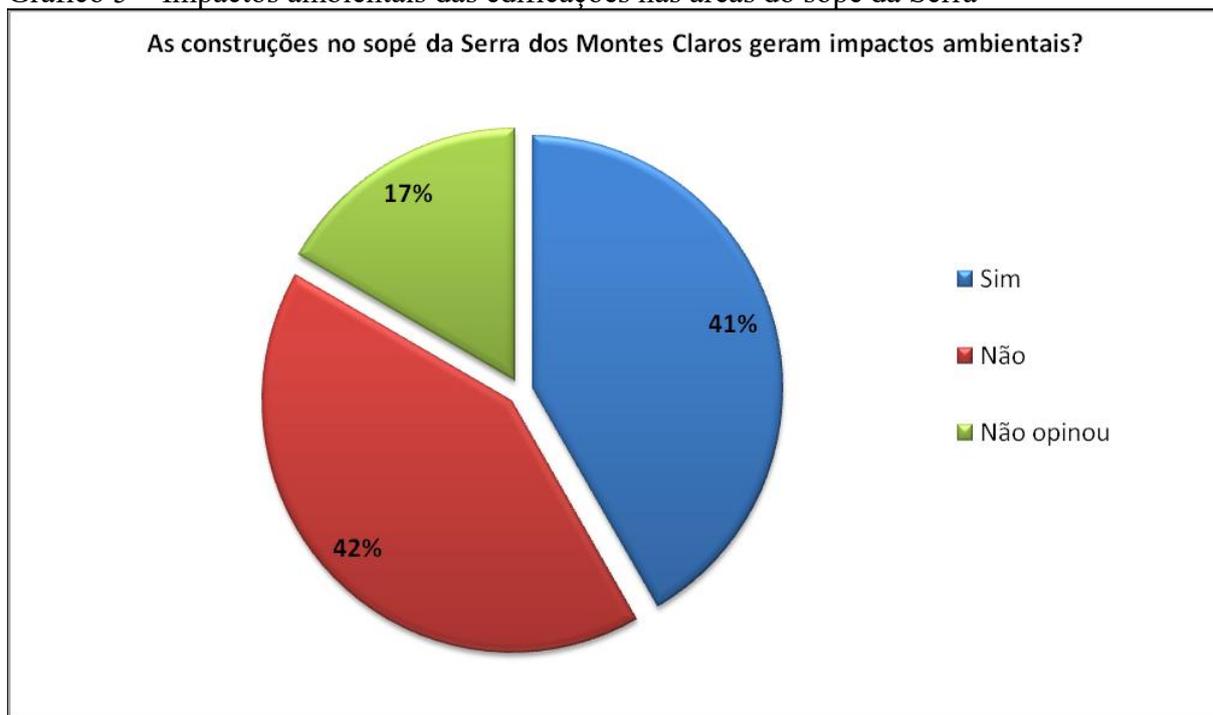
Aqueles que responderam que a ocupação pelos Palmitos I e II não geram significativos impactos (31%) argumentaram que os chacreamentos são de pequena extensão, com aproximadamente 1.000 m<sup>2</sup>, abrigando moradores que praticam a atividade agropecuária. Para os entrevistados, essa forma de utilização do solo não apresenta graves danos ao meio ambiente.

Boa parte dos entrevistados (31%) não opinou sobre essa questão, isso pode ser explicado pela proximidade e respeito com as comunidades ali estabelecidas e já consolidadas, principalmente em relação ao sentimento de pertencimento dos moradores que, em sua maioria, ocupam a área há bastante tempo.

Já 23% dos entrevistados responderam que as comunidades não geram significativos impactos da forma como está, porém, a continuidade dos parcelamentos de solo, com a construção de novos chacreamentos, inevitavelmente degradará a área.

Considerando a ocupação existente no sopé da Serra (Gráfico 5), os entrevistados possuem as seguintes opiniões: 42% acreditam que não ocorrem impactos ambientais; 41% consideram que essa ocupação gera impactos ambientais e 17% preferiram não opinar.

Gráfico 5 – Impactos ambientais das edificações nas áreas do sopé da Serra



Fonte: PESQUISA DIRETA. SET.; 2018.  
Org.: BATISTA, S. P.; 2018.

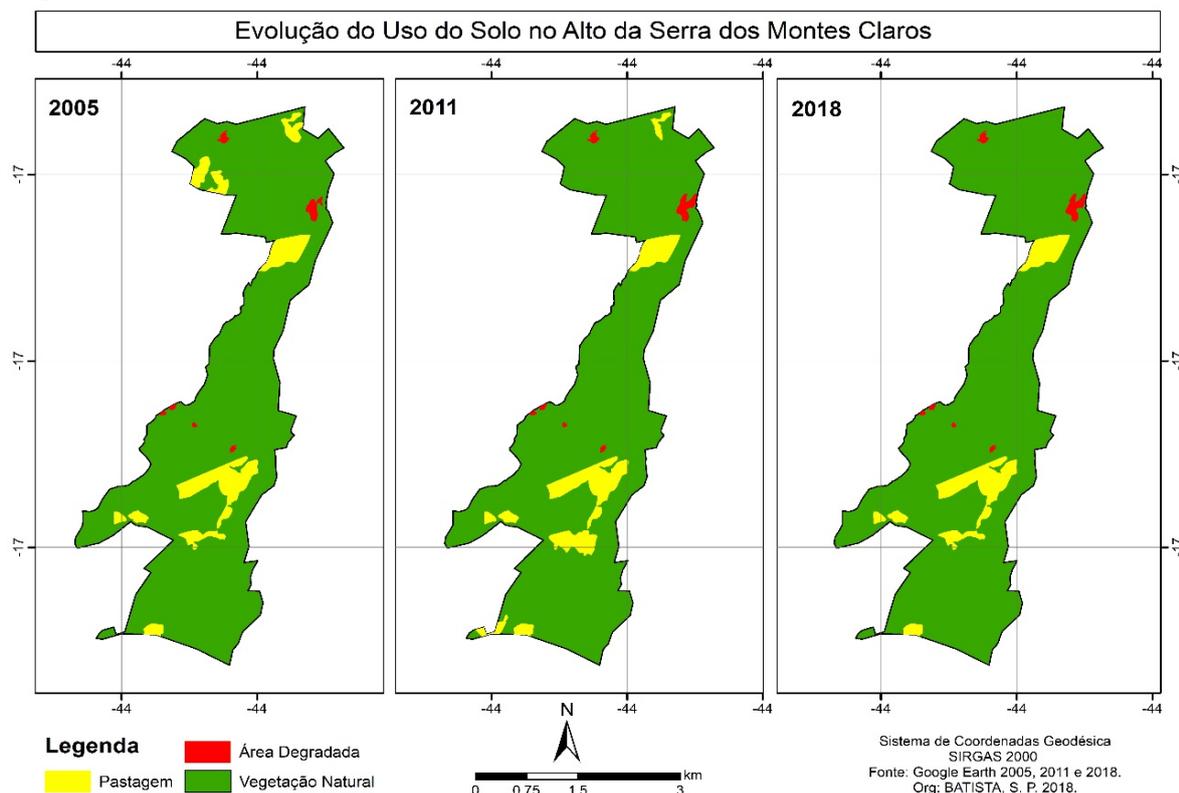
A maioria dos entrevistados que responderam que as construções no sopé da Serra dos Montes Claros não geram significativos impactos ambientais argumentaram que os projetos de empreendimentos nessas localidades passaram pela aprovação dos órgãos ambientalistas e estão de acordo com as disposições legais municipais de uso e ocupação do solo.

Porém, muitos entrevistados consideram que mesmo com a análise dos órgãos ambientalistas, e estando de acordo com a legislação, ainda assim, as construções no sopé geram impactos: alterando a paisagem, afetando a impermeabilidade das águas pluviais (o que contribui para as inundações em outras áreas da cidade) e bloqueando o acesso da população aos recursos naturais existentes na Serra.

Sobre o uso do solo no alto da Serra dos Montes Claros, analisou-se as áreas de pastagens e áreas degradadas relativas aos anos de 2005, 2011 e 2018 (Mapa 7). Para efeito de mapeamento do uso do solo da Serra dos Montes Claros, adquiriu-se imagens do Google Earth referente aos anos de 2005, 2011 e 2018, em seguida, inseriu-as no software Arc Gis 10.2 e realizou-se o georreferenciamento das imagens. Logo após, criou-se um shapefile para efeito de vetorizar os usos do solo presentes na área de estudo.

Verificou-se que na porção norte as pastagens diminuíram gradativamente, porém, as áreas degradadas, representadas em vermelho, permaneceram praticamente as mesmas. No entanto, é importante ressaltar que a vegetação natural é predominante, o que confirma a necessidade de preservação da Serra, devido ao seu potencial florestal.

Mapa 7 – Evolução do uso do solo no alto da Serra dos Montes Claros

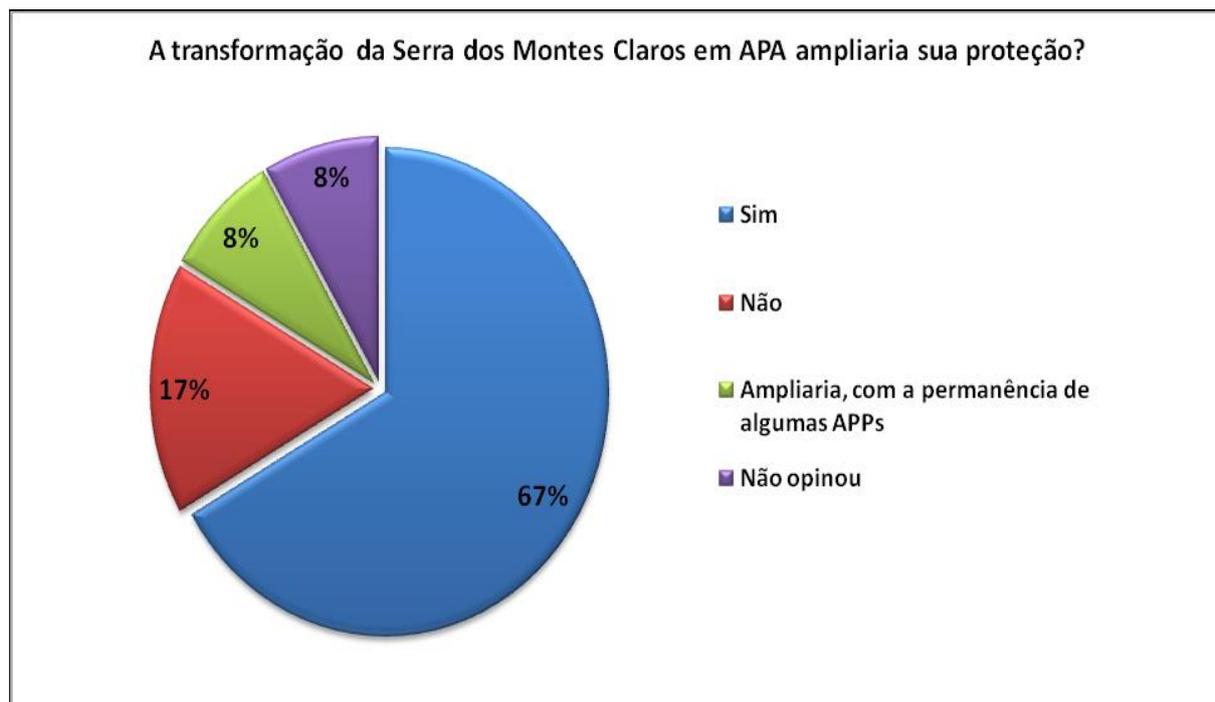


Fonte: Google Earth, 2005, 2011 e 2018.  
Org. BATISTA, S. P.; 2018.

No ano de 2005, as áreas de pastagens totalizavam 1,01 km<sup>2</sup>. Em 2011 essas áreas reduziram para 0,97 km<sup>2</sup>, representando uma queda de 0,04%. Já em 2018 a área de pastagem diminuiu para 0,79 km<sup>2</sup>, o que equivale a uma redução de 0,17%.

Quanto às ocupações já consolidadas na Serra dos Montes Claros, o IEF levantou a possibilidade da criação de uma APA, para compatibilizar a proteção dos atributos ambientais com a ocupação humana. Dessa forma, os entrevistados responderam se a transformação da Serra em uma APA ampliaria a sua proteção (Gráfico 6): 67% responderam que sim enquanto apenas 17% acreditam que a criação de uma APA não seria importante para a proteção da Serra.

Gráfico 6 – A transformação da Serra dos Montes Claros em APA.



Fonte: PESQUISA DIRETA. SET.; 2018.  
Org.: BATISTA, S. P.; 2018.

Os entrevistados consideraram que classificar a Serra dos Montes Claros como APA ampliaria a sua proteção, tendo em vista que essa medida criaria um mosaico de UC's (medida estudada pelo IEF) englobando a Serra, o PELG e o Parque Sapucaia, o que envolveria o Estado de Minas Gerais que poderia, inclusive, dificultar novos parcelamentos de solos para chacreamentos.

Segundo previsão da Lei 9.985/2000, a qual instituiu o SNUC, a APA é uma modalidade de UC de uso sustentável, com certo grau de ocupação humana, dotada de relevante riqueza ambiental, especialmente importante para a qualidade de vida e o bem-estar da população humana, com o objetivo de proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (Art.15, Lei 9.985 de 2000).

As APAs podem ser criadas pela União, Estados e Municípios, tanto em áreas de domínio público quanto privado, sendo dispensável a desapropriação neste último caso. No entanto, é permitido ao poder público estabelecer normas e restrições para a utilização da propriedade privada localizada no interior da APA, ressalvado os direitos individuais de propriedade.

No interior de uma APA é permitida a existência de ecossistemas urbanos, desde que as práticas ali utilizadas conciliem o desenvolvimento com a manutenção dos processos ecológicos essenciais.

É importante destacar que a Serra dos Montes Claros está localizada na ZA do PELG. Inclusive, em muitos pontos o Parque faz divisa com a estrada que dá acesso à comunidade do Palmito II, conforme observado na Foto 3:

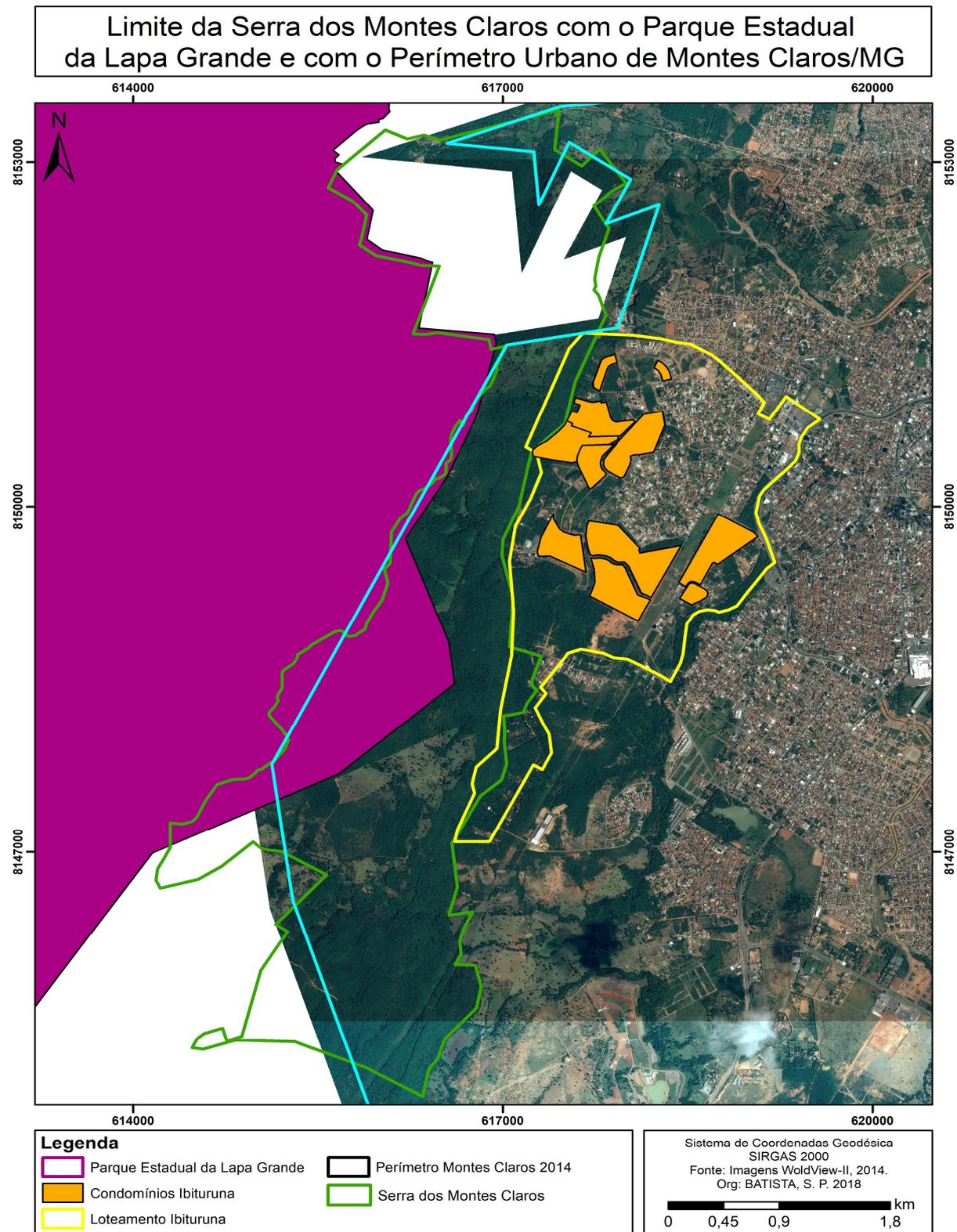
Foto 3 – Limites do PELG com a estrada de acesso a comunidade do Palmito II.



Autor: BATISTA, S. P.; 2018.

Assim, a Serra faz limite com o PELG e com o perímetro urbano de Montes Claros (Mapa 8). Em alguns pontos, constata-se que o PELG se adentra na comunidade do Palmito II. O Mapa 8 também ilustra a implantação de condomínios e os loteamentos do bairro Ibituruna, indicando a densidade urbana na zona oeste.

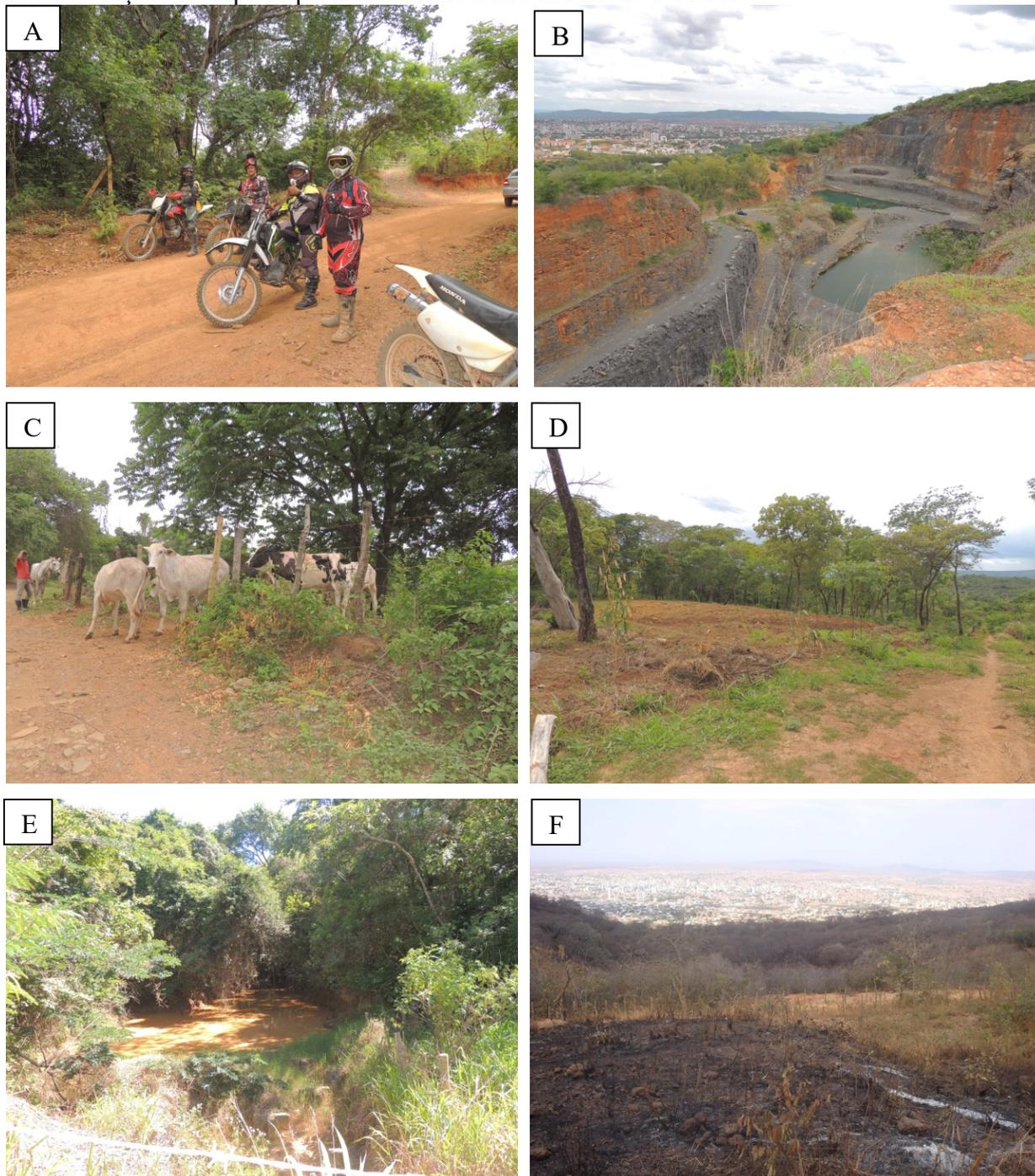
Mapa 8 – Limites da Serra dos Montes Claros com o PELG e com o perímetro urbano de Montes Claros.



Fonte: Imagens WoldView – II, 2014.  
Org. BATISTA, S. P.; 2018.

Os impactos ambientais na Serra dos Montes Claros repercutem diretamente no PELG, pela proximidade entre essas duas áreas ecológicas. Inclusive, durante o levantamento em campo, verificaram-se nas comunidades dos Palmitos I e II, algumas atividades antrópicas (Foto 4), podendo interferir no equilíbrio ambiental.

Foto 4 – Ações antrópicas presenciadas na Serra dos Montes Claros.



Autor: BATISTA, S. P.; 2018.

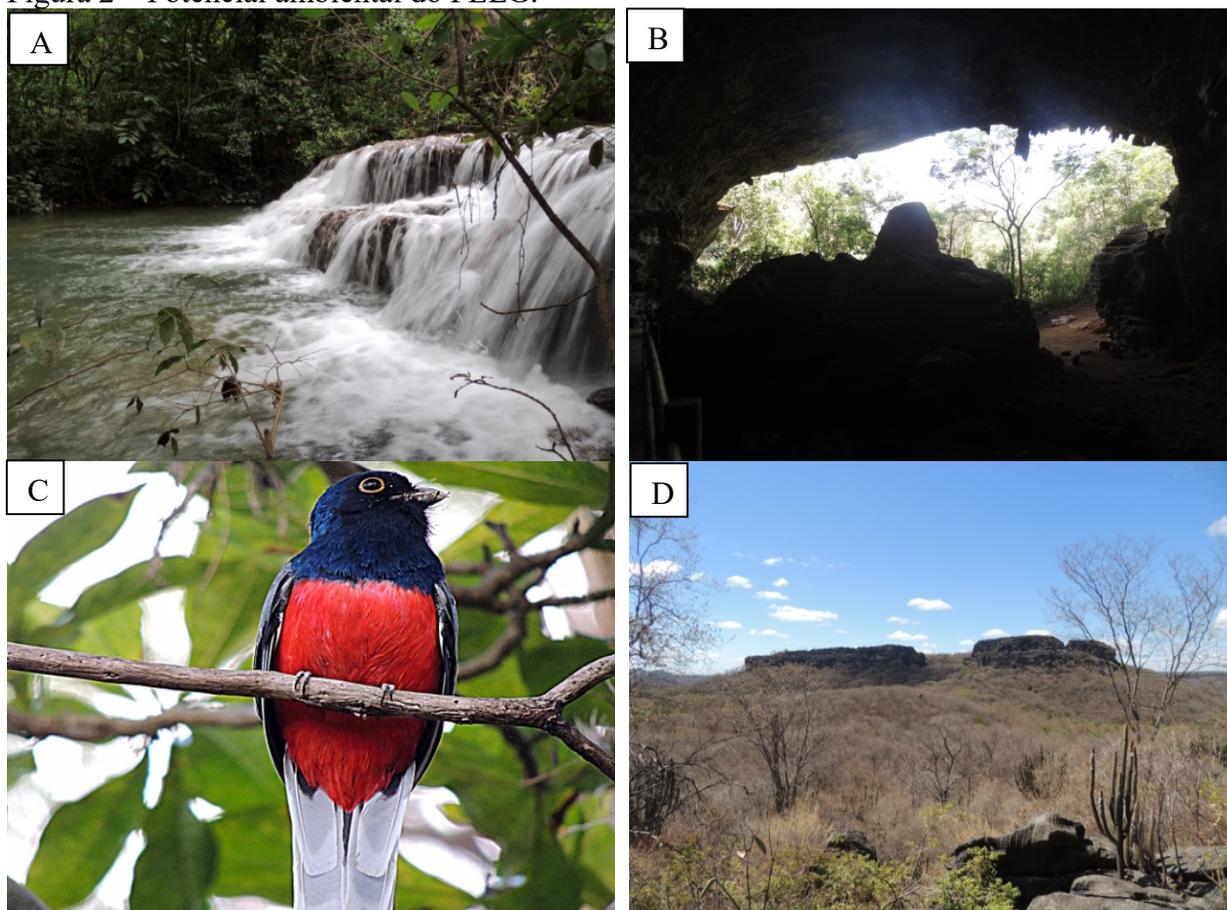
Na pesquisa de campo identificou-se a utilização da Serra dos Montes Claros por motoqueiros e ciclistas para prática esportiva, foto A, que degradam o meio ambiente através da abertura de trilhas e afugentando os animais da área. A foto B demonstra a degradação da Serra pela extração de minério. A pecuária, representada na foto C, degrada através do pisoteamento do gado e impermeabilização do solo. A agricultura, foto D, extrai a vegetação nativa, deixando o solo suscetível à degradação. A foto E corresponde a uma barragem construída pelos moradores da comunidade do Palmito I para captação e armazenamento das águas pluviais. A imagem F retrata o impacto ambiental decorrente de incêndio na Serra dos Montes Claros.

O IEF emitiu parecer a respeito das alterações no ambiente natural decorrentes da ação humana no entorno do PELG:

Mais especificamente em relação à área de estudo, a agricultura de subsistência e pecuária extensiva em áreas declaradas de relevância ambiental são os grandes causadores da alteração do ambiente natural, por desencadear o uso do fogo, que com frequência provoca incêndios florestais. Outros impactos negativos verificados na região dizem respeito à alteração de uso do solo em áreas de preservação permanente – APP (...). Além disso, os desmates clandestinos provocam a exposição do solo, o que conseqüentemente pode acarretar no lixiviamento, e posteriormente, podem acarretar no seu empobrecimento e na diminuição do volume dos cursos hídricos, causado pela erosão. Além disso, cabe destacar o aumento do chacreamento de terras que vem sendo identificado na região, o que também pode representar uma pressão antrópica para a área de ampliação da UC (IEF, 2014, p. 43).

O PELG é uma UC de proteção integral, criada pelo Decreto nº 44.204/2006, com uma área de aproximadamente 15.320 hectares. Está localizada na porção oeste do município de Montes Claros, sendo seus objetivos precípuos a proteção e conservação do complexo de grutas e abrigos da Lapa Grande, além dos principais mananciais de fornecimento de água para o município de Montes Claros (de acordo com o IEF corresponde a 30%), assim como sua biodiversidade, representada pela fauna e flora local (IEF, 2014, p. 8), representados na Figura 2.

Figura 2 – Potencial ambiental do PELG.



Autor: COUTINHO JÚNIOR, J. A.; 2013.

As imagens representam a biodiversidade do PELG (na qual a Serra dos Montes Claros se limita, pertencendo à sua Zona de Amortecimento (ZA)). Pelas figuras, observa-se o potencial hídrico (Figura A), arqueológico (Figura B), a fauna (Figura C) e a flora (Figura D) presentes nessa UC.

A Zona de Amortecimento de uma UC é normalmente definida no seu Plano de Manejo<sup>17</sup>. Como o PELG ainda não possui esse documento técnico, se aplica o entendimento da Resolução CONAMA 428/2010 (atualizada pela Resolução CONAMA 473/2015), a qual define como área de entorno a faixa de três mil metros, a partir dos limites da UC, nos casos em que envolva empreendimento de significativo impacto ambiental (Art. 1º, §2º) e de dois mil metros nos casos em que o empreendimento for de baixo impacto ambiental (Art. 5º, inciso III). Nesses dois casos, as atividades desenvolvidas na área de entorno deverão ser previamente informadas ao órgão gestor da UC.

<sup>17</sup> Segundo a Lei 9.985/2000, Plano de Manejo é um documento técnico, que estabelece o zoneamento, as normas de uso da UC e o manejo dos recursos naturais (Art. 2º, XVII).

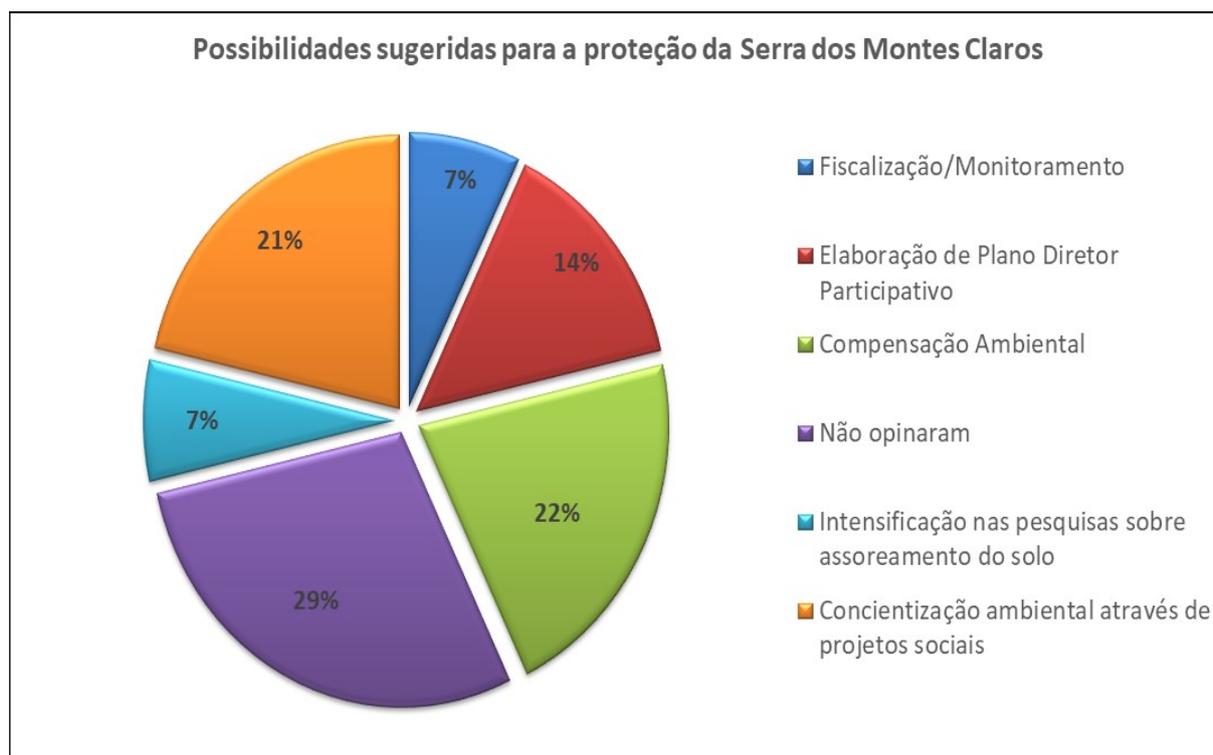
Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação. (...) §2º Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de **3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida**, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas (...) Art. 5º Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento: (...) III – estiver localizado no limite de até **2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida** no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015. (Grifo do autor) (CONAMA, Resolução nº 428, 2010).

Consta no artigo 2º, inciso XVIII, da Lei do SNUC, que as ZAs são o “entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”. Essas áreas estão sujeitas as normas e restrições específicas, estipuladas pelo órgão gestor da UC.

Ademais, conforme o parágrafo único do artigo 49 da Lei do SNUC, uma vez que a ZA de uma UC é definida formalmente, ela não poderá se transformar em zona urbana. Dessa forma, a definição formal da ZA do PELG, através da futura elaboração do seu Plano de Manejo, poderá contribuir para a preservação da Serra.

Outras sugestões para intensificar a proteção da Serra dos Montes Claros foram apresentadas pelos entrevistados, conforme representado no Gráfico 7. Os resultados indicam que as possibilidades de intensificação da proteção da Serra ocorreriam, sobretudo, com a compensação ambiental (22%) e “conscientização” ambiental (21%).

Gráfico 7 – Possibilidades para a proteção da Serra dos Montes Claros.



Fonte: PESQUISA DIRETA. SET.; 2018.  
Org.: BATISTA, S. P.; 2018.

A maior parte das respostas dos entrevistados (22%) indica compensação ambiental como possibilidade para a proteção da Serra dos Montes Claros, no sentido que políticas de retribuição financeira, para os habitantes que preservem áreas ambientais, incentivaria a população a adotar uma postura preservacionista.

Outros entrevistados (21%) defenderam a necessidade de elaboração de projetos sociais direcionados para a população consolidada, a fim de que sejam prestados esclarecimentos por profissionais ambientalistas quanto a importância da Serra dos Montes Claros, dos seus recursos naturais e as atividades que devem ser evitadas para fins de preservação.

Sobre a ocupação no alto da Serra dos Montes Claros, os imóveis localizados nas comunidades Palmitos I e II, como demonstrado pela Foto 5, são chácaras que, em sua maioria, abrigam moradores de baixa renda. Esses chacreamentos originam-se do parcelamento de antigas fazendas e, normalmente estão em situação irregular.

Foto 5 – Perfil das moradias localizadas no alto da Serra dos Montes Claros



Autor: BATISTA, S. P.; 2018.

As fotos A e B são de chácaras localizadas na comunidade do Palmito I, já os imóveis representados nas imagens C e D estão na comunidade do Palmito II. É importante ressaltar que não há uma divisão oficial entre os Palmitos, as localidades foram assim denominadas pelos próprios moradores.

A Lei nº. 4.822 de 2015 dispõe sobre o parcelamento do solo para chacreamentos de sítios de recreio no município de Montes Claros. Os chacreamentos das comunidades dos Palmitos I e II estão, em sua maioria, em desacordo com diversos requisitos da lei, entre os quais se pode citar o tamanho das propriedades, tendo em vista que o artigo 11, inciso I, prevê que os projetos de empreendimentos devem contemplar chácaras com área mínima de 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados). Ademais, a Lei Federal 2.223/2015 prevê que o parcelamento do solo rural para chacreamentos deve ter uma área mínima de 20 mil metros. No caso da Serra dos Montes Claros, os chacreamentos, em geral, são inferiores a área estabelecida na Lei nº. 4.822/2015. Além disso, todo o projeto de chacreamentos deve ser

aprovado pelo Poder Executivo Municipal para concessão da licença para o parcelamento do solo, o que não aconteceu.

Os incisos III, VI, VII, VIII e IX do artigo 9º da Lei 4.822 de 2015 estabelecem que as seguintes áreas não estão sujeitas a parcelamentos para a finalidade de sítios de recreio:

III – que sejam cobertos total ou parcialmente por matas ou florestas, sem prévio consentimento da autoridade municipal competente, observadas as leis e as competências de órgãos federais e estaduais; VI - com declividade igual ou superior a 45% (quarenta e cinco por cento); VII - com declividade entre 30% (trinta por cento) e 45% (quarenta e cinco por cento), salvo se atendidas as exigências de ordem urbanística, de acordo com diretrizes traçadas pelo município ou quando se tratar de projeto oficial; VIII – onde as condições geológicas não aconselham a edificação; IX – em áreas de preservação ecológica

Já o parágrafo 1º, também do artigo 9º da Lei em comento, dispõe que é vedada a implantação de chacreamentos de sítios de recreio em ZA de UC. Como já exposto, grande parte da Serra dos Montes Claros está na ZA do PELG, o que legalmente inviabiliza o chacreamentos da área para fins da Lei 4.822/15.

O parágrafo 5º do artigo 9º também veda chacreamentos de sítios de recreio nas APP's. Além disso, a Lei 4.822/15 estabelece que o chacreamento deve ter via pavimentada, com saneamento básico e água fornecida por concessionária de serviço público, o que não acontece nos Palmitos I e II. Pelo exposto, percebe-se que os chacreamentos no alto da Serra dos Montes Claros estão em desconformidade com diversos parâmetros estabelecidos na Lei 4.822/15, seja pela falta de requisitos ou por vedações expressas na Lei. Dessa forma, verifica-se a necessidade da fiscalização do município, sobretudo em relação a novos chacreamentos.

As comunidades dos Palmitos I e II se encontram em uma situação complexa, pois se tratam de chácaras ou terrenos já antropizados, via de regra, com moradores de baixo poder aquisitivo, em que aquele imóvel é o único patrimônio familiar utilizado para a produção da vida. Dessa forma, mesmo estando em desacordo com a legislação, a desapropriação das comunidades seria desaconselhada, considerando a função social que essas propriedades representam. As medidas mais eficientes seriam: a educação ambiental, estimulando os moradores a práticas sustentáveis, a participação dessas comunidades na gestão do PELG e a fiscalização do município para impedir a continuidade de novos chacreamentos e desmatamentos de vegetações nativas.

Na prática, novos chacreamentos estão sendo abertos nas comunidades localizadas no alto da Serra dos Montes Claros, sobretudo no Palmito I, conforme constatado nas imagens da Foto 6.

Foto 6 – Novos chacreamentos no alto da Serra dos Montes Claros



Autor: BATISTA, S. P.; 2018.

As fotos A, B, C e D demonstram a continuidade dos parcelamentos de solo para futura ocupação, representando a expansão de novos chacreamentos.

Como já disposto, estes chacreamentos estão em desacordo com a Lei Municipal 4.822/15, sobretudo no que se refere a sua área, inferior a 5.000 m<sup>2</sup> e ausência de infraestrutura básica, como água potável ofertada pela concessionária local, pavimentação e saneamento básico.

Dessa forma, a ocupação humana na Serra dos Montes Claros, tanto na encosta como na parte alta pelas comunidades dos Palmitos I e II, retratam a degradação e os impactos

ambientais através da expansão e densidade urbana, pelos agentes produtores do espaço, isto é: proprietários fundiários, industriais, imobiliárias e Estado.

Constatou-se nessa pesquisa que a Serra dos Montes Claros é essencial para o equilíbrio natural da cidade, e, atualmente, os instrumentos legais urbanísticos ainda não garantem a efetividade de sua proteção, devendo-se buscar novas alternativas protetivas a exemplo da criação de uma APA e, assim, a formação de um mosaico de UCs entre a Serra, o PELG e o Parque Sapucaia, bem como a participação mais efetiva da população nas questões que envolvam a defesa desse bem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Revolução Industrial intensificada no século XVIII influenciou diretamente o crescimento populacional dos espaços urbanos. O fluxo migratório em direção as cidades gerou, entre outros, problemas relacionados ao inapropriado uso do solo urbano, tanto pela população que migrava em busca de empregos nas indústrias quanto pela população de maior renda, que estabelecia suas residências em locais estratégicos ambientalmente, próximos às áreas verdes urbanas.

A preservação das áreas verdes urbanas merece a atenção dos gestores públicos, principalmente na tarefa de planejar o espaço, através dos instrumentos legais urbanísticos, como o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

O Estatuto da Cidade, de competência legislativa da União, emana conteúdo geral na qual os demais entes federativos devem observância na elaboração de seus próprios instrumentos. O elemento destaque do Estatuto da Cidade é o princípio da função social da propriedade, determinando que se deva dar uma destinação adequada aos imóveis, observando os interesses sociais, sob pena de sanção. Ressalta-se que o Estatuto da Cidade também disserta a respeito da cidade sustentável, defendendo a proteção ambiental nos espaços urbanos e o acesso da população a serviços essenciais.

O Plano Diretor deve conter os instrumentos para o planejamento espacial em âmbito local. Nele deve estar incorporado toda a gestão de serviços urbanos, inclusive no que diz respeito às moradias e ao meio ambiente. Já a Lei de Uso e Ocupação do Solo define o zoneamento, dividindo o solo urbano em zonas específicas, determinando as áreas mais propícias para a implantação de indústrias, comércios, habitações e futura expansão da malha urbana.

Uma cidade não planejada ou com o planejamento ineficiente é alvo dos agentes urbanos que produzem o espaço de acordo com os seus próprios interesses. Dessa forma, os processos de segregação residencial se intensificam, acentuando as desigualdades sociais, além de comprometer a proteção de áreas de relevância ambiental.

Quando os agentes produtores do espaço atuam com a finalidade de obter vantagens através da comercialização do solo, geralmente escolhem uma área próxima a monumentos naturais e de beleza cênica. Esses atrativos facilitam que grupos de maior poder aquisitivo adquiram imóveis por preços exorbitantes, garantindo o lucro para as imobiliárias.

Por isso, os instrumentos legais urbanísticos devem abarcar, além da organização espacial, as áreas destinadas à proteção ambiental, preferidas pelo mercado imobiliário. O problema está na corroboração do poder público quando legisla de forma parcial, beneficiando os agentes espaciais.

É certo que a CRFB/88 classifica o direito à moradia e a propriedade como princípios fundamentais, que devem ser exercidos de acordo com a sua função social. No entanto, esses direitos devem considerar a preservação ambiental, garantindo o desenvolvimento sustentável, para que as gerações futuras também usufruam dos recursos naturais existentes nas cidades.

É importante ressaltar que, além do aspecto ambientalista, o princípio do desenvolvimento sustentável também envolve o crescimento econômico e o acesso da população a serviços públicos que garantam a qualidade de vida da população, e as políticas públicas devem estar previstas nos instrumentos urbanísticos.

A proteção direcionada as áreas ambientais urbanas só é possível quando a sociedade local, órgãos públicos e segmentos civis participam ativamente da defesa desse bem. É dever dos gestores públicos incorporarem as audiências públicas para a tomada de decisões que, de alguma forma, possam degradar áreas ambientais inseridas nas zonas urbanas.

Propriedades que se localizam em áreas de interesse ambiental estão sujeitas às limitações administrativas, em que os direitos de propriedade não poderão ser exercidos de forma absoluta, tendo em vista a singular importância da área para a coletividade. Nesse contexto, insere-se a Serra dos Montes Claros, de grande riqueza natural, inclusive hídrica, localizada na zona oeste de Montes Claros. Por sua amenidade climática, ampla cobertura verde e pela boa infraestrutura urbana disponível na área, percebe-se a pressão imobiliária na área, inclusive, com alterações no zoneamento urbano de Montes Claros, a exemplo das Leis nº 4.243/2010 e 4.428/2011, que permitiram que a expansão urbana se direcionasse para o alto.

Assim, construtoras imobiliárias apresentaram projetos de licenciamento junto aos órgãos ambientais visando a construção de condomínios de luxo na parte alta, onde se localizam as áreas de pasto, argumentando que tratam-se de áreas já degradadas, não afetando o meio ambiente. Ocorre que essa pesquisa revelou através do mapa de uso do solo (referente aos anos de 2005, 2011 e 2018) a diminuição das áreas de pasto na Serra dos Montes Claros, colocando em xeque esse argumento das empresas. Além disso, construções de luxo no alto

da Serra dos Montes Claros atrairiam a população de alta renda, gerando novos empreendimentos e expulsando os atuais moradores das comunidades dos Palmitos I e II.

No caso das habitações presentes na Serra dos Montes Claros, é notória a contradição das formas de ocupação: enquanto a população de maior poder aquisitivo se concentra na encosta da Serra, na parte alta têm-se os moradores dos Palmitos I e II, de baixa renda. A área do sopé se tornou alvo do mercado imobiliário, o que demanda políticas de atenção e preservação dos recursos naturais presentes na zona oeste.

Analisou-se o processo de urbanização na Serra dos Montes Claros à luz da legislação urbana e ambiental, constatando-se que a ocupação a oeste do município não é recomendável pelos riscos geológicos existentes na área e pelos impactos ambientais decorrentes da ação antrópica. Por outro lado, devem-se aplicar políticas para sensibilizar os usuários em relação à ocupação já consolidada, principalmente em relação às comunidades dos Palmitos I e II, que abrigam, em sua maioria, moradores de baixa renda com um único imóvel para subsistência.

Como demonstrado, os chacreamentos existentes nas comunidades dos Palmitos I e II encontram-se em uma situação complexa, pois estão irregulares em relação a Lei Municipal 4.822/15. No entanto, desapropriar essas áreas para fins de preservação não é a solução mais adequada, uma vez que tal medida traria um problema social em relação aos moradores já consolidados. Assim, a administração pública deve atuar ponderando os princípios do direito a moradia e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e pela natureza dos imóveis e perfil dos moradores, a adoção de políticas de sensibilização ambiental projeta-se como uma boa medida para tal problemática. Além disso, a administração deve fiscalizar a área periodicamente, a fim de coibir o surgimento de novos chacreamentos e atividades degradantes.

Verificou-se que o Plano Diretor Municipal trata a Serra dos Montes Claros como uma área de importância histórica e ambiental. No entanto, sua abordagem nas leis urbanas municipais é superficial, como é o caso da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Tal fato pode demonstrar a negligência do poder público em relação à tutela do meio ambiente.

Em 29 de dezembro de 2016, a Serra dos Montes Claros foi tombada pelo Decreto Municipal nº. 3.467, o que garantiu certa proteção a área. Lembrando que o tombamento é uma modalidade de limitação administrativa que se destaca por proteger bens considerados como patrimônio histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico, o que, de fato, se aplica a Serra dos Montes Claros.

Segundo os resultados das entrevistas feitas na pesquisa, constatou-se que para a maioria dos entrevistados (37%) o tombamento está sendo eficaz. Porém, para 27% dos entrevistados o tombamento é eficaz temporariamente e para 18% não é eficaz. Somando os que consideram o tombamento como medida de eficácia temporária, mais os que consideram essa medida como ineficaz, tem-se que para 45% dos entrevistados a Serra dos Montes Claros não está efetivamente protegida com o tombamento. Inclusive, os entrevistados foram questionados sobre a atual legislação que protege a Serra dos Montes Claros, considerando-a insuficiente ou fraca, o que demandaria maior fiscalização por parte do Poder Público Municipal para o seu cumprimento.

Durante a pesquisa de campo foi possível identificar que, a partir do tombamento da Serra, através do Decreto 3.467/2016, a pressão para a construção imobiliária, principalmente na parte alta, diminuiu consideravelmente. Sem dúvidas o tombamento da Serra dos Montes Claros foi um grande avanço para a preservação desse monumento natural e o enfraquecimento da pressão imobiliária sob a área demonstra isso. No entanto, a administração pública não deve entender esta ação como suficiente, pois a elaboração de novos regramentos é necessária para que se intensifique a sua proteção.

Nesse sentido, a partir das ocupações já existentes na Serra dos Montes Claros, o IEF levantou a possibilidade de criação de uma APA nessa área, para compatibilizar a proteção de seus atributos ambientais com sua ocupação humana. Inclusive, segundo 67% dos entrevistados, essa proposta ampliaria a proteção da Serra. Dessa forma, a transformação da Serra dos Montes Claros em uma APA garantiria maior proteção ambiental, pois além da criação de um mosaico de Unidades de Conservação, criaria uma área protegida ambientalmente, com um órgão gestor a frente das atividades ali desenvolvidas.

É importante ressaltar que, atualmente, a Serra dos Montes Claros é considerada uma APP pelas prerrogativas do novo Código Florestal (2012) e, também, na perspectiva dos órgãos ambientais (SEMMA, IEF). Outra perspectiva adotada por alguns dos entrevistados nessa pesquisa é a de que apenas parte da Serra é APP, onde se localiza a faixa de escarpa.

Durante a pesquisa de campo foram identificadas algumas ações antrópicas na Serra dos Montes Claros. A prática esportiva de trilha é comum na área, degradando o solo e atingindo espécies nativas, além disso, tem-se a extração de minério, pecuária, agricultura, queimadas e na comunidade do Palmito I a “Barraginha”, construída pelos moradores para captação de água das chuvas.

Os recursos iconográficos demonstraram as diferentes propriedades e classes que ocupam a Serra dos Montes Claros. No geral, residem na encosta a população de maior poder aquisitivo em casas e condomínios de luxo, com visão privilegiada da Serra. Já no alto da Serra, as comunidades dos Palmitos I e II, em regra, são ocupadas por moradores de baixa renda, em simples chácaras e sem acesso a infraestrutura urbana de qualidade. O contraste que envolve a Serra dos Montes Claros é notório nas imagens da presente pesquisa.

Os gráficos e tabelas retrataram as opiniões de 12 (doze) segmentos envolvidos direta ou indiretamente com o tema Serra dos Montes Claros. Em geral, foram feitos os seguintes questionamentos sobre a Serra: a sua importância para o município de Montes Claros; as dificuldades encontradas para efetivar a sua proteção; a avaliação sobre a eficácia das leis que lhe protege; a sua transformação em APA; a sua urbanização; os impactos ambientais decorrentes da sua ocupação; as pressões imobiliárias sobre a área e a existência de outras medidas que ampliariam sua proteção.

Notou-se que os docentes universitários, e os representantes da ONG OVIVE, da SEMMA, do MPMG e do IEF defendem um perfil mais protetivo para a Serra; o entrevistado do CREA salienta a importância da retribuição financeira para quem ocupa e cuida de áreas ambientais, como um incentivo a preservação; o membro da Associação dos Moradores do Bairro Ibituruna e o representante das construtoras imobiliárias são favoráveis a ocupação da Serra, desde que as regras ambientalistas sejam observadas.

Os mapas retrataram a densidade populacional em direção a Serra, demonstrando a necessidade de se adotar medidas para impedir a gradual ocupação e a consequente degradação ambiental; os limites da Serra dos Montes Claros com o perímetro urbano e o PELG; a riqueza hidrográfica e a evolução do uso do solo, que demonstra a diminuição das áreas de pastagens entre os anos de 2005, 2011 e 2018 e a permanência das áreas degradadas.

Os movimentos sociais urbanos, a exemplo do SOS Sapucaia, denotam outra forma de produção na serra dos Montes Claros. Os integrantes desse movimento se engajaram na luta para a preservação da Serra dos Montes Claros desde a sua instituição em 2011. O SOS Sapucaia atua por meio dos seus integrantes exigindo das autoridades um posicionamento mais firme frente à sua preservação, informando a população montes-clarense, através das mídias sociais, sobre os fatos que envolvem a Serra, tais como: projetos de empreendimentos, legislações, recomendações de órgãos e atuação dos gestores administrativos. É importante ressaltar que o SOS Sapucaia é protagonizado por moradores do sopé da serra, que possuem alto poder aquisitivo, em sua maioria, que vivem na área e lutam pela sua preservação.

A análise da Serra dos Montes Claros, a partir dos seus aspectos ambientais, históricos, culturais e paisagísticos nos permite inferir que esse bem ambiental é de fundamental importância para o município na qual se insere.

Pelo exposto, verificou-se que a Serra dos Montes Claros é essencial para o equilíbrio natural do município, apesar dos instrumentos urbanísticos ainda não garantirem a efetividade de sua proteção, devendo a administração pública repensar outros meios de preservação.

Por fim, ressalta-se que a preservação da Serra dos Montes Claros é do interesse de toda a população montes-clarense, devendo-se observar o princípio do desenvolvimento sustentável, inclusive nos planejamentos urbanos municipais, a fim de que as próximas gerações tenham acesso aos seus recursos naturais.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Tereza Coni. **Planejamento ambiental: o desafio da interação sociedade/natureza**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2016.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ALMEIDA, Ivete Soares de. et al. **Dinâmica Habitacional e Expansão da Cidade: O Condomínio Moradas e o Conjunto Habitacional Monte Sião na Cidade Média de Montes Claros/MG**. In: V Congresso em Desenvolvimento Social – Estado, Meio Ambiente e Desenvolvimento. Montes Claros, Minas Gerais, 2016.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. et al. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

BATISTA, Ramony Pereira. **Segregação socioespacial e a paisagem urbana: um estudo da cidade de Montes Claros – MG**. 2017. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia/PPGEO) – Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes.

BELÉM, Ronaldo Alves. **Caminhadas no Parque: Um Projeto de Educação Ambiental para o Parque Municipal da Sapucaia – Montes Claros/MG**. 2002. Monografia (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Vade Mecum Compacto de Direito Rideel. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2016. (Série Vade Mecum).

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 25**, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del10025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del10025.htm)>. Acesso em: 29 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.365**, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3365compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365compilado.htm)>. Acesso em: 29 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.132**, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4132.htm)>. Acesso em: 22 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 10 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_ **Lei n.º 9.985**, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 10 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_ **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 22 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_ **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 22 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_ **Lei n.º 12.651**, de 25 de maio de 2012. Código Florestal. Vade Mecum Compacto de Direito Rideel. 11ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2016. (Série Vade Mecum).

\_\_\_\_\_ Ministério do Meio Ambiente. Sustentabilidade Urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes: textos para as discussões do Rio + 20: volume 3 habitação social e sustentabilidade. Brasília: MMA, 2015 (**A formulação de uma nova matriz urbana no Brasil, baseada na justiça socioambiental**. FERREIRA, João Sette Whitaker. FERRARA, Luciana).

\_\_\_\_\_ Supremo Tribunal Federal - STF. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade de n.º 2.213**. Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJ de 23-04-2004 p. 07. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/774884/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-2213-df>>. Acesso em: 25 de fev. de 2018.

\_\_\_\_\_ Supremo Tribunal Federal - STF. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade de n.º 3.540-1**. Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJ de 03-02-2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 25 de fev. de 2018.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_ **Manual de Interpretação Constitucional**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

CAMPANHA SOS SAPUCAIA. **INFORME À POPULAÇÃO DE MONTES CLAROS**, 08 de julho de 2011. Disponível em: <<http://salvemsapucaia.blogspot.com>>. Acesso em: 09 de nov. de 2018.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **A**

**cidade e seu estatuto: Uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2012, p. 27-51.

CARDOSO, Adauto Lúcio. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2012, p. 103-118.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** 3ª ed. – Salvador: JusPODIVM, 2016.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana.** 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

CLEMENTE, Carlos Magno Santos. et al. **Segregação Espontânea na Cidade de Montes Claros/MG: Uma análise auxiliada pelo sensoriamento remoto.** In: Geoambiente on-line. Revista Eletrônica do Curso de Geografia – Campus Jataí – UFG. Jataí, Goiás, 2010, p. 103-127. Disponível em < <https://www.revistas.ufg.br/geoambiente/article/view/26012>>. Acesso em: 05 de nov. de 2018.

CODEMA. **Análise de Instrumentos para a Preservação da Serra do Mel.** Disponível em: <<http://salvemsapucaia.blogspot.com>>. Acesso em: 08 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Parecer quanto à expansão do perímetro urbano na direção oeste – Região da Serra do Mel e Zona de Amortecimento do Parque Estadual da Lapa Grande – PELG.** Disponível em: <<http://salvemsapucaia.blogspot.com>>. Acesso em: 09 de nov. de 2018.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução n.º 01**, de 23 de janeiro de 1986. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902>>. Acesso em: 10 de nov. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução n.º 428**, de 17 de dezembro de 2010. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>>. Acesso em: 10 de nov. 2018.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano.** 4ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2005.

\_\_\_\_\_. **Rede Urbana e Formação Espacial – Uma Reflexão Considerando o Brasil.** Revista Território. Rio de Janeiro, 2000.

COSTA, João Cruz. **Augusto Comte e as Origens do Positivismo.** Revista de História nº. 03. São Paulo: 1950.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro.** 6ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COSTA, Regina Helena. Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. In: FIGUEIREDO, Lucia. DALLARI, Adilson. **Temas de Direito Urbanístico**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 109-128.

CYMBALISTA, Renato. **A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, nº. 111, p. 29-45, jul./dez. 2006.

DALLARI, Adílson Abreu. **Desapropriação para Fins Urbanísticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 26 de nov. de 2017.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo, Boitempo, 2010.

FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nobrega; MELO, Geórgia Karênia R. M. M. **Direito Ambiental**. 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

FERNANDES, Edésio. **Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: Algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**. In: Estatuto da Cidade Comentado: Lei n. 10.247, de 10 de julho de 2001. Org. Liana Portilho Mattos. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FILHO, Willis Santiago Guerra. Por um Direito da Cidadania Democrática e Global (A Serviço do Desenvolvimento Sustentável). In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; OLIVEIRA, Vanessa Hasson de. **Direito Ambiental no Século XXI: Efetividade e Desafios**. São Paulo: Clássica Editora, 2012, p. 13-37.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, volume 5: Direito das Coisas**. 9ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2014.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Paixão da Terra: Ensaios Críticos de Ecologia e Geografia**. Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

GRAZIA, de G. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Reforma Urbana e Estatuto da Cidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2012, p. 53-102.

\_\_\_\_\_. **Direito à Cidade e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Reforma Urbana: LZ Design, 1993, p. 174-182.

GRIMBERG, Elisabeth. A questão sócio-ambiental no espaço urbano: limites e desafios. In:

GUERRA, Antônio Teixeira. **Novo dicionário geológico-geomorfológico**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2003.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_ **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_ **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HERCULANO, Selene. et al. **Qualidade de vida & riscos ambientais**. Niterói: EdUFF, 2000.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: **Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro : IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979**. Disponível em: <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao>.

\_\_\_\_\_ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 01º de nov. de 2018.

IEF. Instituto Estadual de Florestas. **Estudo Técnico para ampliação dos limites do Parque Estadual da Lapa Grande, Município de Montes Claros, MG**. Belo Horizonte - MG, 2014.

JACOBI, Pedro. **Cidade e meio ambiente: percepções e práticas em São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2000.

LACERDA, Norma. **O campo do Planejamento Urbano e Regional: da multidisciplinaridade à transdisciplinaridade**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais/RBEUR – v. 15, nº. 1. ANPUR: ISSN 1517-4115. MAIO 2013, p. 77-93.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_ **O Direito a Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Marcos Esdras. PEREIRA, Anete Marília. **Metamorfose do Espaço Intra-Urbano de Montes Claros/MG**. Montes Claros: Editora Unimontes, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras**. In: Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana, Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001.

MARX, Karl. **O Capital**: v. 1, livros I e II. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. - Salvador: JusPODIVM, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35º ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MINAYO, MCS. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1996.

Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Recomendação emitida em 23 de julho de 2012**. Disponível em: <<http://salvemsapucaia.blogspot.com>>. Acesso em: 09 de nov. de 2018.

MONTES CLAROS. **Decreto nº 3.467**, de 29 de dezembro de 2016. Dispõe sobre o tombamento de bem ambiental neste município. Disponível em: <<https://diariooficial.montesclaros.mg.gov.br/upload/diario-oficial/files/edicoes/2016/dez-16/Di%C3%A1rio%20Oficial%20Eletr%C3%B4nico%2030-12-16.pdf>> Acesso em: 29 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_ **Lei 2.705**, de 22 de abril de 1999. Dispõe sobre a Política Cultural do Município de Montes Claros e dá outras providências. Disponível em: < <https://camara-municipal-dos-montes-claros.jusbrasil.com.br/legislacao/352250/lei-2705-99>>. Acesso em: 10 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_ **Lei 4.198**, de 23 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo no Município de Montes Claros e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.montesclaros.mg.gov.br/planodiretor/LEIS/Lei%20Uso%20e%20Ocupa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Solo%20no.%204198-2009.pdf>>. Acesso em: 03 de fev. de 2018.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 2.921**, de 17 de agosto de 2001. Institui o Plano Diretor do Município de Montes Claros. Disponível em: <[http://www.montesclaros.mg.gov.br/infraestrutura/leis/Plano%20Diretor%20\(Aprovado\).pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/infraestrutura/leis/Plano%20Diretor%20(Aprovado).pdf)> Acesso em: 29 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 3.754**, de 15 de junho de 2007. Dispõe sobre a política municipal de proteção, preservação, conservação, controle e recuperação do meio ambiente e de melhoria da qualidade de vida no município de Montes Claros, seus fins, mecanismos de regulação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.montesclaros.mg.gov.br/Meio%20Ambiente/legisla/Lei%203.754-2007.pdf>> Acesso em: 29 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 4.243**, de 12 de dezembro de 2009. Altera a Lei Municipal nº. 4.198, de 23 de dezembro de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica\\_legais/leis\\_pdf/leis\\_2010/jul-10/Lei%20-%204.243.pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis_2010/jul-10/Lei%20-%204.243.pdf)> Acesso em: 29 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 4.428**, de 12 de novembro de 2011. Altera o zoneamento urbano estabelecido pela Lei Municipal nº. 4.198, de 23 de dezembro de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica\\_legais/leis\\_pdf/leis\\_2011/nov-11/Lei%204.428.pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis_2011/nov-11/Lei%204.428.pdf)> Acesso em: 29 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 4.822**, de 05 de outubro de 2015. Dispõe sobre o parcelamento do solo para o chaceamento de sítios de recreio no município de Montes Claros, altera a Lei 4.198, de 23 de dezembro de 2009, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica\\_legais/leis\\_pdf/leis-2015/out-15/Lei%204822%20-%20chaceamento%20em%20zeic.pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis-2015/out-15/Lei%204822%20-%20chaceamento%20em%20zeic.pdf)> Acesso em: 29 de nov. de 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MUNIZ, Jéssika Cristina da Silva. **Avaliação dos Danos Ambientais na Área de Preservação Permanente do Córrego do Urubu**. Cuiabá - MT, 2016.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

OLIVEIRA Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental**. 3ª ed. Niterói: Impetus, 2012.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de; SILVA, Telma Bartholomeu. **Direitos Difusos e Coletivos, VI: ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2012.

PAULA, Alexandre Sturion de. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal – Teoria e Modelos de Legislação**. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

\_\_\_\_\_ **Lições Preliminares de Direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001. Disponível em <[direitofib1b.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/miguelreale.pdf](http://direitofib1b.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/miguelreale.pdf)>. Acesso em: 21 de nov. de 2016.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. In: CARDOSO, Aduino Lúcio. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2012, p. 11-26.

RODRIGUES, Arlete Moisés. Desenvolvimento Sustentável: À nova “roupagem” para a velha questão do desenvolvimento. In: GRAZIA, Grazia de. **Direito à Cidade e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Reforma Urbana: LZ Design, 1993, p. 12-20.

RODRIGUES, Arlete Moisés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 2015.

RODRIGUEZ, José Manuel Mateo. SILVA, Edson Vicente da. **Planejamento e gestão ambiental: subsídios de geocologia das paisagens e da teoria geossistêmica**. Fortaleza: Edições UFC, 2013.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTEREIFER Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. **Ação emergencial para delimitação de áreas em alto e muito alto risco a enchentes e movimentos de massa**. Município de Montes Claros. Agosto, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 13ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade – Uma Construção Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2000.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. In: CEPAM. **O Município do Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999.

\_\_\_\_\_. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

**ANEXO 01: Roteiro das entrevistas**

- 1) Qual é a importância da Serra dos Montes Claros para o Município?
- 2) Quais são as maiores dificuldades encontradas para a efetividade sua proteção?
- 3) O tombamento assinado em 30/12/2016 tem sido eficaz, no sentido de garantir a integralidade da Serra dos Montes Claros?
- 4) A transformação da Serra em Área de Preservação Ambiental ampliaria a proteção dos seus recursos naturais?
- 5) Qual é a sua opinião sobre a urbanização da Serra dos Montes Claros?
- 6) Os atuais moradores do alto da Serra (das comunidades dos Palmitos I e II) têm gerado significativos impactos ambientais? Quais/ Por quê?
- 7) E quanto aos empreendimentos imobiliários localizados no sopé da Serra, tem gerado significativos impactos ambientais? Quais/ Por quê?
- 8) Tem conhecimento a respeito de uma possível pressão imobiliária para construção de imóveis de luxo no alto da Serra dos Montes Claros?
- 9) Como você avalia a atual legislação municipal em relação à preservação da Serra dos Montes Claros?
- 10) Você sugere alguma alteração em letra de lei para ampliar a preservação ambiental da Serra?
- 11) Cite outras medidas que considera relevantes para proteção da Serra dos Montes Claros.

## **ANEXO 02: Documento: Ação emergencial para delimitação de áreas em alto e muito alto risco a enchentes e movimentos de massa**



### **Ação Emergencial para Delimitação de Áreas em Alto e Muito Alto Risco a Enchentes e Movimentos de Massa**

**Município de Montes Claros – Minas Gerais**

**Agosto 2012**

#### **Introdução e Objetivos**

Anualmente inúmeros desastres decorrentes de eventos naturais castigam todo o país, como as inundações de Alagoas e Pernambuco em 2010, de Santa Catarina em 2011 e das chuvas catastróficas ocorridas na região serrana do Rio de Janeiro em janeiro de 2011, repetido em 2012 nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo e em fevereiro de 2012, no Acre. Esses desastres acarretaram a perda de milhares de vidas humanas e ultrapassaram em todas as expectativas as previsões dos sistemas de alerta existentes. Desta forma o Governo Federal sentiu a necessidade da criação de um programa de prevenção de desastres naturais, visando minimizar os efeitos desses eventos sobre toda a população.

O crescimento acelerado e desordenado das cidades aliado à ausência de planejamento urbano, técnicas de construção adequadas, e ausência de educação básica, sanitária e ambiental, tem sido agentes potencializadores dessas situações de risco, que se efetivam em desastres por ocasião de eventos naturais, nos grandes e pequenos núcleos urbanos. A ocupação de encostas sem nenhum critério técnico ou planejamento bem como a ocupação das planícies de inundação dos principais cursos d'água que cortam a maioria das cidades têm sido os principais causadores de mortes e de grandes perdas materiais.

Visando uma redução geral das perdas humanas e materiais o Governo Federal, em ação coordenada pela Casa Civil da Presidência da República em consonância com os Ministérios da Integração Nacional, Ministério das Cidades, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério da Defesa e o Ministério de Minas e Energia firmaram convênios de colaboração mútua para executar em todo o país o diagnóstico e mapeamento das áreas com potencial de risco alto a muito alto.

O programa será executado pelo **Serviço Geológico do Brasil – CPRM**, empresa do Governo Federal ligada ao Ministério de Minas e Energia, durante os próximos quatro anos. O projeto foi iniciado em novembro de 2011 em localidades selecionadas pela Defesa Civil Nacional com o objetivo de mapear, descrever e classificar as situações com potencialidade para risco alto e muito alto.

Os documentos gerados pelo projeto serão disponibilizados em caráter primário às defesas civis de cada município e os dados finais irão alimentar o banco nacional de dados do recém-criado **CEMADEN** (Centro de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais), localizado em Cachoeira Paulista – SP, ligado ao Ministério de Ciência e Tecnologia. O **CEMADEN** será o órgão responsável pelos alertas de ocorrência de eventos climáticos de maior magnitude que possam colocar em risco vidas humanas.



### Metodologia

O trabalho é desenvolvido com a visita de campo às áreas com histórico de desastres naturais ou naqueles municípios que já identificaram situações de risco, ainda que sem registro de acidentes. No local são observadas as condições das construções e seu entorno, situação topográfica, declividade do terreno, escoamento de águas pluviais e de águas servidas, e indícios de processos desestabilizadores de terreno ou possibilidades de inundação. O trabalho é complementado com análise de imagens aéreas de setores mais amplos do terreno, definindo-se um setor de risco de acordo com um conjunto de situações de similares dentro de um mesmo contexto geográfico.

**Avaliação das situações de risco: Indícios e evidências** – Diversos aspectos observados em campo são tidos como **indícios ou evidências de movimentos de massas** e situações de risco. Entre eles estão trincas em muros e paredes, trincas longitudinais em trilhas, depressão de pavimentos, presença de voçorocas, presença de areia lavada em canalizações abertas, inclinação e tombamento de obras, embarrigamento de muros de contenção, descalçamento de fundações e outros. A localização da construção e o próprio histórico local de acidentes pretéritos (relatos de moradores antigos) são também levados em consideração. Alguns desses aspectos estão ilustrados a seguir.

### Contexto geográfico-geológico local

O município de Montes Claros possui relevo ondulado de pequena amplitude, com regiões de várzeas alongadas e amplas. O perímetro urbano está situado sobre este tipo de relevo e cercado por serras alinhadas e íngremes no seu entorno, cuja altitude máxima chega a 1000 metros.

Toda a área do município está sobre as rochas da Formação Lagoa do Jacaré (Lacerda Filho, 2008), que é composta de metacalcários carbonáticos, pretos e laminados. Esses calcários sustentam as serras que circundam o município e são amplamente utilizados para a produção de cimento e brita.

Os metacalcários intensamente recristalizados são resistentes ao intemperismo e geram solos muito rasos. Portanto, nessas regiões, as residências possuem suas fundações fixadas sobre a rocha, reduzindo o risco de deslizamentos.

As regiões baixas (incluindo a base das serras) também são composta por rochas da mesma unidade geológica, porém sua porção indivisa, onde o calcário se intercala com siltitos e margas laminados, mais frágeis e erodíveis.

### Descrição resumida dos setores de risco alto e muito alto de Candeias

#### 1- Vila São Francisco de Assis:

Região topograficamente elevada sob a forma de morro isolado, densamente e irregularmente ocupada por residências de baixa renda. As moradias são

predominantemente de alvenaria e as ruas e vielas estão quase em sua totalidade asfaltadas.

Localmente são observados pequenos cortes verticais, tanto no terreno original, quanto em aterros. Apesar das pequenas alturas dos cortes e da boa estabilidade do material (exceto aterros), há risco de deslizamentos de solo e blocos, evidenciados por muros embarrigados e rachaduras em residências. Devido à grande proximidade entre as moradias, mesmo deslizamentos de pequeno porte podem induzir a um efeito cascata ou dominó.

A intensa impermeabilização do terreno favorece a estabilidade do mesmo, mas aumenta o volume e a velocidade de escoamento das águas superficiais, podendo levar a problemas de enxurradas e alagamentos nas bases do morro.

#### **2- Vila São Francisco de Assis – Pedreira:**

Presença de uma pequena pedreira desativada de extração de calcário. A estrutura da rocha e a ausência de camada de solo são favoráveis a ocupação em toda a parte central da cava existente mas, no trecho lateral, há presença de blocos soltos imersos em massa de solo, que podem facilmente se desprender. Estão em risco de atingimento moradias em construção na base do morro, bem como em risco de queda as moradias no topo, à beira da encosta.

#### **3- Vila Itatiaia / Santa Rafaela:**

Região baixa, cortada por córrego de baixa energia, que se encontra densamente ocupado em suas margens por moradias de alta fragilidade. No período chuvoso este córrego recebe um aporte muito maior do que a média de água e sedimentos que, associados ao assoreamento causado por detritos lançados no leito, fazem com que ocorram danos relacionados a inundações.

No caso de chuvas anormais intensas, esta área está susceptível à ocorrência de enxurradas, apresentando alto risco às pessoas residentes no entorno do córrego.

#### **4- Condomínios:**

Na base da serra, há presença de moradias de alto padrão com risco de atingimento por possíveis deslizamentos de solo. Embora a serra seja formada por material relativamente estável e com camada de solo muito delgada, chuvas intensas podem deflagrar rompimentos no topo, que percorrem a encosta de inclinação elevada, podendo atingir as casas à jusante.

É importante ressaltar que intervenções, mesmo pequenas, em encostas íngremes, podem desestabilizar os terrenos e condicionar processos erosivos e movimentos de massa. Portanto, é recomendável que a hajam restrições legais à ocupação dessas áreas, impedindo a expansão da malha urbana para áreas de risco.

## Resultados Obtidos e Sugestões

As visitas de campo foram realizadas em companhia do **Sr. Maitson Malveira**, Coordenador Técnico Municipal de Defesa Civil. Foi percorrida toda a área urbana de Montes Claros, tendo sido identificados **4 setores de risco** das categorias **alto e moderado**.

Em linhas gerais o perímetro urbano de Montes Claros encontra-se sobre um terreno ondulado com amplas áreas de várzeas e está rodeado por serras íngremes que atingem cotas máximas de cerca de 1000 metros. No período chuvoso, toda a chuva captada na cabeceira da serra é levada em direção às partes centrais da cidade através da rede de drenagem.

Em diversos pontos há registros de alagamentos de ruas e moradias mas, em sua maioria, são ocasionados por problemas estruturais. A rede drenagem está em grande parte canalizada e suas margens urbanizadas e o subdimensionamento e/ou falta de manutenção destas obras, além da impermeabilização do terreno induzem o processo de inundação. Sugere-se então o redimensionamento e manutenção periódica de todas as obras urbanas relacionadas à rede de drenagens, com finalidade de que as mesmas sejam capazes de suportar os grandes volumes de água que recebem, dando atenção especial aos pontos de "estrangulamento" da rede.

Algumas drenagens, que recebem uma *contribuição direta da água captada na serra*, apresentam alta susceptibilidade a ocorrência de enxurradas e, portanto, a população residente em suas margens deve ser removida.

Também é recomendável um estudo específico sobre a capacidade de carga e vida útil da barragem da COPASA, localizada no alto da serra e que, segundo informações verbais, é responsável por parte do abastecimento de água do município. Caso haja o rompimento dessa barragem, há grande risco de ocorrência de enxurradas nos córregos à jusante, colocando em risco a população que vive no seu entorno.

À parte, um sistema de alerta para os moradores das margens dos rios que recebem essa água pode ser implementado, para os momentos em que a barragem ultrapassar sua capacidade de carga e extravazar, aumentando significativamente o aporte de água enviada para a rede de drenagem.

Além dos problemas relacionados à inundação e enxurradas, existem, pontualmente, problemas relacionados à ocupação das áreas altas e de serra, como deslizamento de terra e queda de blocos. Por possuírem alto potencial destruidor, embora localizados, esses processos representam um alto risco à população e, portanto, a população que vive nesses locais deve ser removida. Obras de contenção também podem ser realizadas, mas o alto custo das mesmas pode inviabilizar essa opção.

Em todos os casos, quando considerada a opção de remoção da população, nas áreas desocupadas devem ser implementadas áreas públicas de lazer, parques, ou áreas verdes que, além de levarem benefícios à população local, impedem novas ocupações, minimizando significativamente os problemas relacionados a riscos geológicos.



Como medidas preventivas, podem ser realizadas nas regiões mais afetadas, campanhas de sensibilização junto às comunidades, com oferecimento de cursos, palestras e campanhas preventivas antes da época das chuvas, além da formação de líderes comunitários que possam apoiar nas horas de emergência.

O presente relatório é de caráter informativo e não esgota a análise das áreas de risco aqui consideradas.

Nome: Gustavo Moreira  
Cargo: Pesquisador em Geociências  
Unidade: CPRM/SUREG-BA

Nome: Juliana Moraes  
Cargo: Pesquisador em Geociências  
Unidade: CPRM/SUREG-GO

## ANEXO 03: Leis de expansão do Perímetro Urbano de Montes Claros/MG

**MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS**

Gabinete do Prefeito

Av. Cula Mangabeira, 211 – Montes Claros – MG - CEP 39.401-002

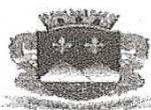
**LEI Nº 4.243, DE 12 DE JULHO DE 2010****ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 4.198, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O povo do Município de Montes Claros, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º - O art. 2º e o seu § 1º da Lei Municipal nº 4.198, de 23 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo no Município de Montes Claros, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 2º - O perímetro urbano da sede do município de Montes Claros -MG, delimitado por meio de coordenadas UTM, tem a seguinte descrição: partindo do eixo da Praça Dr. Carlos Versiani, nas coordenadas  $X = 620979.618$   $Y = 8150786.988$  e azimute de  $318^{\circ}21'59''$  segue uma reta imaginária de 3.877,40m (três mil oitocentos e setenta e sete metros e quarenta centímetros), onde encontra o ponto de partida deste perímetro, daí deflete à esquerda e segue as coordenadas relacionadas a seguir: 01  $X=618405.117$   $Y=8153685.624$ , 02  $X=618421.802$   $Y=8153978.091$ , 03  $X=618167.199$   $Y=8154331.588$ , 04  $X=618195.312$   $Y=8153813.409$ , 05  $X=618097.179$   $Y=8153550.324$ , 06  $X=617462.309$   $Y=8153485.719$ , 07  $X=616546.232$   $Y=8153163.919$ , 08  $X=617250.134$   $Y=8153096.329$ , 09  $X=617291.343$   $Y=8152633.643$ , 10  $X=617537.304$   $Y=8153178.339$ , 11  $X=618036.200$   $Y=8152857.162$ , 12  $X=617835.885$   $Y=8152470.281$ , 13  $X=618266.781$   $Y=8152636.201$ , 13A  $X=617931.007$   $Y=8151564.603$ , 13B  $X=617031.000$   $Y=8151413.000$  13C  $X=6151125.000$   $Y=8147769.000$ , 13D  $X=615293.928$   $Y=8146582.953$ , 14  $X=615816.157$   $Y=8145066.818$ , 15  $X=616276.740$   $Y=8143729.653$ , 16  $X=616276.741$   $Y=8143729.653$ , 17  $X=617912.852$   $Y=8143653.236$ , 18  $X=618129.158$   $Y=8142748.391$ , 19  $X=618676.605$   $Y=8142379.388$ , 20  $X=620176.450$   $Y=8142412.932$ , 21  $X=619976.967$   $Y=8144478.536$ , 22  $X=620834.956$   $Y=8144307.260$ , 23  $X=620980.722$   $Y=8144273.346$ , 24  $X=621099.257$   $Y=8144315.738$ , 25  $X=621806.911$   $Y=8144341.174$ , 26  $X=623071.395$   $Y=8144515.029$ , 27  $X=623373.830$   $Y=8144450.624$ , 28  $X=623505.323$   $Y=8144148.461$ , 29  $X=623439.576$   $Y=8143754.335$ , 30  $X=623281.784$   $Y=8143491.585$ , 31  $X=623439.576$   $Y=8143215.697$ , 32  $X=623794.608$   $Y=8143150.009$ ,





## MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

Gabinete do Prefeito

Av. Cula Mangabeira, 211 – Montes Claros – MG - CEP 39.401-002

X=624070.744	Y=8143202.559,	34	X=624281.133	Y=8143504.722,	35
X=624478.373	Y=8143728.060,	36	X=624623.016	Y=8143688.648,	37
X=624807.107	Y=8143491.585,	38	X=624925.451	Y=8143557.272,	39
X=624952.247	Y=8144253.561,	40	X=624925.392	Y=8146699.692,	41
X=625825.330	Y=8148089.719,	42	X=627626.900	Y=8150513.490,	43
X=627861.644	Y=8150500.352,	44	X=628216.676	Y=8150500.352,	45
X=628440.215	Y=8150671.140,	47	X=628690.301	Y=8153188.208,	48
X=628979.587	Y=8154265.485,	49	X=629268.872	Y=8155145.699,	50
X=629150.528	Y=8155684.338,	51	X=628808.645	Y=8156262.389,	52
X=627543.511	Y=8156921.740,	53	X=626911.930	Y=8156890.189,	54
X=626750.572	Y=8157147.783,	55	X=625684.603	Y=8157509.322,	56
X=624592.007	Y=8157380.222,	57	X=623286.815	Y=8157279.914,	58
X=623343.161	Y=8157007.510,	59	X=623169.766	Y=8157092.387,	60
X=623040.268	Y=8156862.972,	61	X=622902.104	Y=8156978.584,	62
X=622420.703	Y=8156975.670,	63	X=622200.274	Y=8157089.094,	64
X=622241.219	Y=8157238.058,	65	X=621603.532	Y=8156597.709,	66
X=620709.629	Y=8157306.920,	67	X=620284.900	Y=8157201.661,	68
X=619834.518	Y=8156900.639,	69	X=619169.960	Y=8157090.175,	70
X=618654.079	Y=8156971.675,	71	X=618211.448	Y=8156465.433,	72
X=617842.565	Y=8156405.745,	73	X=617854.214	Y=8155754.031,	74
X=618127.946	Y=8155754.031,	75	X=618419.151	Y=8155754.031,	76
X=618743.868	Y=8155495.201,	77	X=618980.341	Y=8155154.543,	78
X=618644.760	Y=8153851.107.				

§ 1º - A poligonal constante do caput deste artigo delimita o perímetro urbano da cidade e inscreve uma área de 136.685.140,60 m<sup>2</sup> (cento e trinta e seis milhões, seiscentos oitenta e cinco mil, cento e quarenta metros e sessenta décimos quadrados), sendo que, onde existirem elementos naturais dentro ou fora da linha imaginária da poligonal, valem estes elementos, tais como encostas com mais de 30º de inclinação ou cursos d'água perenes ou não”.

Art. 2º – O anexo I - mapa de zoneamento do perímetro urbano - de que trata o art. 49 alínea “a” da Lei Municipal nº 4.198, de 23 de dezembro de 2009, é o que instrui a presente Lei e desta fica fazendo parte integrante.

Art. 3º – A alínea “b” do § 3º do art. 9º da Lei Municipal nº 4.198, de 23 de dezembro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º - ...





# MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

*Gabinete do Prefeito*

Av. Cula Mangabeira, 211 – Montes Claros – MG - CEP 39.401-002

§ 3º - ...

b) o atendimento dos benefícios previstos no § 4º do art. 19 da Lei Federal nº 11.977/09, com a concessão das isenções tributárias de ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano e ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, bem como a realização de infra-estrutura, benfeitorias, melhoramentos, instalações de redes de distribuição de energia elétrica e iluminação pública e de redes de água potável e esgoto sanitário e outros serviços públicos, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV e/ou em relação a outros programas correlatos que vierem a ser instituídos”.

Art. 4º – O art. 12 da Lei Municipal nº 4.198, de 23 de dezembro de 2009, passa a vigorar com a redação a seguir estabelecida, acrescido do parágrafo único ora incluído:

“Art. 12 – Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a promover, por Decreto, a regulamentação, a ampliação e/ou a redução das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e da Zona de Uso Controlado (ZUC) de que tratam os artigos 9º e 10, desta Lei, bem como a modificação, com a inclusão nas ZEIS-1, dos modelos de assentamentos previstos para a ZEIS-2; e ainda, criar novas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com as correspondentes alterações no zoneamento existente.

Parágrafo único – Fica também o Poder Executivo Municipal autorizado a estabelecer, por Decreto, área específica destinada a instalação de Zona de Processamento de Exportação – ZPE, no perímetro urbano e/ou rural do Município, bem como estabelecer e/ou modificar os requisitos e critérios de sua instalação”.

Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 23 de dezembro de 2009, revogando-se as disposições em contrário.

Montes Claros, 12 de julho de 2010.

*Luiz Tadeu Leite*  
Prefeito Municipal





# MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

*Gabinete do Prefeito*

*Av. Cula Mangabeira, 211 – Montes Claros – MG - CEP 39.401-002*

## LEI Nº 4.428, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2011.

**Altera o zoneamento urbano estabelecido pela Lei Municipal nº 4.198/2009 e dá outras providências.**

O Povo do Município de Montes Claros – MG, por seus representantes na Câmara Municipal aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte lei:

Art. 1º – O zoneamento urbano estabelecido pela Lei Municipal nº 4.198, de 23 de dezembro de 2009, passa a vigorar com as alterações introduzidas por esta lei.

Art. 2º – Para os efeitos de sua utilização, conforme definições e modelos de assentamentos previstos na Lei Municipal nº 4.198/2009, ficam as áreas a seguir identificadas, situadas no perímetro urbano de Montes Claros, classificadas como:

I – SETOR ESPECIAL 2 (SE-2), as áreas compreendidas pelas seguintes coordenadas UTM:

a) 01 X=626891.507 Y=8156425.217, 02 X=626897.907 Y=8156564.535, 03 X=627004.118 Y=8156594.038, 04 X=626962.240 Y=8156885.737, 05 X=627293.901 Y=8156903.192, 06 X=627268.843 Y=8156431.353, 07=01;

b) 01 X=624613.933 Y=8152126.501, 02 X=624735.201 Y=8152221.345, 03 X=624983.902 Y=8151908.029, 04 X=624909.956 Y=8151890.356, 05 X=624864.883 Y=8151967.098, 06 X=624734.744 Y=8151982.091, 07 X=624648.990 Y=8152030.951, 08 X=624630.216 Y=8152102.916, 09=01;

II – SETOR ESPECIAL 1 (SE-1), a área compreendida pelas coordenadas UTM a seguir descritas, cuja desafetação de parte da mesma como via pública projetada fica autorizada: 01 X=617.824.44 Y=8.150.447.85, 02 X=617.847.18 Y=8.150.448.48, 03 X=617.894.05 Y=8.150.506.46, 04 X=617.916.28 Y=8.150.527.07, 05 X=617.947.79 Y=8.150.530.35, 06 X=617.976.70 Y=8.150.515.27, 07 X=618.033.86 Y=8.150.461.37, 08 X=618.098.11 Y=8.150.462.07, 09 X=618.099.05 Y=8.150.496.69, 10 X=618.042.00 Y=8.150.495.44, 11 X=617.986.21 Y=8.150.528.61, 12 X=617.965.87 Y=8.150.545.82, 13 X=617.959.19 Y=8.150.565.97, 14 X=617.963.39 Y=8.150.587.73, 15 X=617.980.96 Y=8.150.609.65, 16 X=617.951.39 Y=8.150.607.19, 17 X=617.899.78 Y=8.150.542.22, 18 X=617.861.93 Y=8.150.541.34, 19 X=617.858.05 Y=8.150.533.45, 20 X=617.865.06 Y=8.150.522.30, 21 X=617.854.79 Y=8.150.486.15, 22=01;

III – ZONA COMERCIAL 1 (ZC-1), a área compreendida pelas seguintes coordenadas UTM: 01 X=621.368.66 Y=8.150.745.03, 02 X=621.409.64 Y=8.150.699.80, 03 X=621.436.51 Y=8.150.597.64, 04 X=621.638.68 Y=8.150.609.57, 05 X=621.628.03 Y=8.150.764.13, 06=01;





# MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

*Gabinete do Prefeito*

*Av. Cula Mangabeira, 211 – Montes Claros – MG - CEP 39.401-002*

IV – ZONA RESIDENCIAL 3 (ZR-3), a área compreendida pelas seguintes coordenadas UTM: 01 X=622.229.59 Y=8.151.167.07, 02 X=622.476.37 Y=8.151.167.72, 03 X=622.473.30 Y=8.151.108.94, 04 X=622.571.89 Y=8.151.106.53, 05 X=622.555.88 Y=8.150.943.24, 06 X=622.459.21 Y=8.150.738.12, 07 X=622.336.18 Y=8.150.715.53, 08 X=622.187.88 Y=8.150.663.60, 09 X=622.268.49 Y=8.150.833.31, 10 X=622.201.87 Y=8.151.032.56, 11 X=622.230.90 Y=8.151.032.65, 12=01;

V – A área indicada como ZEIS – 2 no anexo 1, mapa de zoneamento e do perímetro urbano de acordo com a Lei nº 4.198/2009 situada na confluência da avenida Governador Magalhães Pinto com a avenida Osmane Barbosa, passa a ser ZC-1.

Art. 3º – No perímetro urbano do Município de Montes Claros, os modelos de assentamentos previstos para parte de uma determinada quadra ficam estendidos e autorizados para, além dos lotes / terrenos lindeiros, os demais integrantes da mesma quadra, de modo a assegurar as mesmas possibilidades de construções e atividades em toda a extensão desta.

Art. 4º – Nas áreas integrantes do perímetro urbano do Município de Montes Claros classificadas como “Zona Residencial 1 – ZR-1”, ficam permitidos, além dos modelos de assentamentos estabelecidos para referidas zonas, os modelos de assentamentos “MA-6” e “MA-8” previstos no Anexo 4 da lei municipal nº 4.198/2009, associados ou não tais modelos uns com os outros, desde que sejam atendidos os seguintes requisitos:

a) a área destinada ao empreendimento residencial deverá ser de, no mínimo 10.000,00m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados), devendo conter arruamentos e/ou acessos, que poderão ser estabelecidos e/ou alterados conforme disposto na lei municipal nº. 3.720/2007, não sendo estes computados na taxa de permeabilidade estabelecida nesta lei;

b) afastamentos frontais, laterais e de fundos deverão ter, no mínimo, o dobro das medidas indicadas para os modelos de assentamentos MA-6 e MA-8 constantes do Anexo 4 da lei municipal nº 4.198/09;

c) a taxa de ocupação máxima das edificações em relação à área total do terreno ou gleba será de, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) da área total destinada ao empreendimento e o coeficiente de aproveitamento fica limitado a 2,4;

d) deverá ser destinado percentual de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) do terreno ou gleba para espaços verdes, praças e arruamentos internos, no qual poderão ser computados espelhos d'água e faixas de proteção dos cursos d'água;





## MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

Gabinete do Prefeito

Av. Cula Mangabeira, 211 – Montes Claros – MG - CEP 39.401-002

e) será permitida a utilização do subsolo para estacionamento de veículos, respeitada a permeabilidade mínima estabelecida no inc. III do art. 5º desta Lei.

§ 1º – Os modelos de assentamentos MA-6 e MA-8 permitidos no art. 4º desta Lei só poderão ser edificados em áreas situadas abaixo da cota de altitude de 700,00 m (setecentos metros) em relação ao nível médio do mar e que estejam localizadas a uma distância mínima de 250,00 m (duzentos e cinquenta metros) da linha imaginária que tem como ponto de partida o ponto 01 (ponto de cota), a oeste do eixo formado pela BR-135 (saída norte da cidade de Montes Claros para a cidade de Januária) e ponto final o ponto 30 (ponto de cota), também na BR-135, ao sul (saída de Montes Claros para Belo Horizonte), compreendida dita linha imaginária pelas seguintes coordenadas UTM:

01 – X=618.746,33	Y=8.156.602,53,	02 – X=618.858,67
Y=8.154.688,81,	03 – X=617.542,21	Y=8.153.542,36,
04 – X=617.470,77	Y=8.153.158,43,	05 – X=618.178,77
Y=8.152.419,23,	06 – X=617.396,60	Y=8.150.533,83,
07 – X=617.096,80	Y=8.149.640,16,	08 – X=617.173,58
Y=8.148.500,25,	09 – X=617.052,06	Y=8.148.171,52,
10 – X=617.024,35	Y=8.147.632,10,	11 – X=616.796,81
Y=8.147.274,72,	12 – X=616.701,45	Y=8.145.948,38,
13 – X=616.487,98	Y=8.144.688,88,	14 – X=617.095,27
Y=8.144.347,88,	15 – X=617.059,64	Y=8.143.769,70,
16 – X=616.295,67	Y=8.143.012,35,	17 – X=615.742,83
Y=8.142.802,57,	18 – X=617.077,77	Y=8.142.157,77,
19 – X=619.116,12	Y=8.141.542,56,	20 – X=619.299,60
Y=8.142.220,04,	21 – X=619.953,81	Y=8.142.414,06,
22 – X=620.482,10	Y=8.142.771,78,	23 – X=620.369,81
Y=8.143.126,11,	24 – X=620.381,39	Y=8.143.440,03,
25 – X=620.057,47	Y=8.143.762,07,	26 – X=620.322,64
Y=8.144.747,35,	27 – X=622.192,17	Y=8.145.176,02,
28 – X=622.892,51	Y=8.145.641,01,	29 – X=623.326,69
Y=8.145.326,50,	30 – X=623.601,63	Y=8.145.342,06.

§ 2º – A observância do disposto no § 1º do art. 4º desta lei deverá ser comprovada através de laudo técnico de medição firmado por profissional habilitado, devidamente inscrito no CREA, o qual se responsabilizará pelas informações e conclusões apresentadas.

§ 3º – A área mínima prevista na alínea "a" do art. 4º desta lei poderá resultar do agrupamento de áreas contíguas, cuja somatória constituirá a área total do empreendimento, ficando este, em qualquer hipótese, sujeito aos limites estabelecidos nas alíneas "d" e "e" do mesmo art. 4º.

§ 4º – Para as áreas que não forem enquadradas nas regras especiais previstas no art. 4º desta lei, ficam mantidos os respectivos modelos de assentamentos estabelecidos pela Lei Municipal nº 4.198/2009.

Art. 5º – Para os efeitos do art. 4º desta lei:

I - a taxa de permeabilidade é a relação entre a soma de todas as áreas permeáveis do terreno ou gleba, expressa em percentual, que permite a infiltração de água no solo, em relação à área total do mesmo;





## MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

*Gabinete do Prefeito*

*Av. Cula Mangabeira, 211 – Montes Claros – MG - CEP 39.401-002*

II - são consideradas impermeáveis as áreas das edificações, bem como as que recebam algum tipo de revestimento que impeça a infiltração imediata da água, como calçadas, pavimentações, fossas sépticas e sumidouros, cisternas ou reservatórios de acumulação, piscinas, espelhos d'água e coberturas, estas mesmo que removíveis;

III - será aplicada a taxa de permeabilidade mínima de 50% (cinquenta por cento), conforme regulamento que poderá ser editado por decreto do Poder Executivo;

IV - as cisternas e/ou reservatórios de águas pluviais para armazenamento de água, são elementos construtivos, destinados a utilização futura, ou apenas para extravasá-la de forma gradual, podendo ser objeto de regulamentação por Decreto do Executivo;

V - na área mínima a ser mantida permeável, é vedada a pavimentação, a implantação de edificação ou de qualquer elemento construtivo que impeça a infiltração de água no solo;

VI - a água acumulada em cisternas e/ou reservatórios será considerada não potável e somente poderá ser utilizada para irrigação, limpeza, utilização sanitária ou outros usos correlatos;

VII - as cisternas ou reservatórios de acumulação deverão ser instalados na própria área onde se situar o empreendimento, não podendo localizar-se em área de circulação de veículos e devem ter sua superfície livre de qualquer equipamento;

VIII - nos empreendimentos de uso residencial multifamiliar horizontal, será admitido que a área permeável mínima obrigatória integre a área privativa da unidade residencial;

IX - para efeito de aplicação da taxa de permeabilidade, serão descontadas da área do terreno as faixas de domínio público de rodovias e ferrovias, quando internas ao terreno, e a área do recuo obrigatório das edificações;

X - a taxa de permeabilidade será comprovada por meio de vistoria e laudo técnico expedido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente;

XI - implantado o empreendimento, ocorrendo modificação para menor do limite estipulado na alínea "d" do art. 4º desta lei, evidenciada por meio de laudo técnico emitido pelo órgão competente da Administração Municipal, será aplicada ao condomínio e aos demais responsáveis a multa correspondente a 1.000 (hum mil) UREFs (Unidades de Referência Fiscal do Município de Montes Claros), renovável a cada 30 (trinta) dias enquanto não demolida a edificação ou corrigido o ato irregular, sem prejuízo da sanção de interdição do empreendimento até a sua plena adequação ao projeto inicialmente aprovado.





# MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

*Gabinete do Prefeito*

Av. Cula Mangabeira, 211 – Montes Claros – MG - CEP 39.401-002

Parágrafo único - Caberá ao Poder Executivo Municipal elaborar e, por Decreto, aprovar a tabela com o percentual dos materiais considerados total e/ou parcialmente permeáveis, para fins de cálculo da permeabilidade do terreno objeto do empreendimento. Bem como estabelecer normas de manutenção de parte das águas de que trata o inc. VI do art. 5º desta lei para prevenção e combate a incêndios.

Art. 6º – O licenciamento para construções de uso residencial e/ou não residencial, no perímetro urbano de Montes Claros, onde nos modelos de assentamentos a taxa de ocupação seja de até 70% (setenta por cento) da área do terreno, deverá ser aplicada a taxa de permeabilidade mínima de 10% (dez por cento), para o que fica adotada a definição constante do inc.I do art. 5º desta Lei.

§ 1º – A taxa de permeabilidade de que trata o *caput* do art. 6º desta lei poderá ser reduzida em até 50% (cinquenta por cento), desde que o interessado, para complementar o percentual exigido na parte interna do terreno, utilize a parcela objeto da redução no passeio público.

§ 2º – A área do passeio a ser utilizada como permeável deverá localizar-se junto ao alinhamento do terreno e/ou anexa ao meio fio, mantida no passeio faixa pavimentada com largura mínima de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros) para circulação de pedestres, observadas as demais exigências legais específicas.

§ 3º – A área de permeabilidade prevista no *caput* do art. 6º desta lei fica sujeita, no que couber, às normas e regulamentos de que trata o art. 5º da mesma lei.

Art. 7º – Será excepcionalmente admitida a regularização de construções em desacordo com a lei municipal nº 3.032/2002 (Código de Obras e Edificações de Montes Claros), desde que:

- a) tenham sido iniciadas e contem com mais de 30% (trinta) do projeto efetivamente executado até 60 (sessenta) dias antes da vigência desta lei;
- b) não esteja em desconformidade com a legislação federal e/ou estadual, nem com a lei de uso e ocupação do solo urbano e a legislação ambiental do Município;
- c) não viole critérios e/ou restrições estabelecidos na aprovação dos loteamentos ou regras de condomínios fechados, nem ajustes entre partes interessadas legalmente estabelecidos;
- d) não haja pendência judicial entre o proprietário ou detentor do imóvel cuja construção deva ser regularizada e proprietários ou detentores de imóveis vizinhos ou terceiros legitimados à discussão;
- e) não tenha havido invasão de área pública, nem violação do limite do coeficiente de aproveitamento permitido para o modelo de assentamento.





# MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

*Gabinete do Prefeito*

*Av. Cula Mangabeira, 211 – Montes Claros – MG - CEP 39.401-002*

Art. 8º – Para aplicação do disposto no art. 7º desta lei, deverá ser observado o seguinte:

I – o proprietário, além de demonstrar o previsto no referido art. 7º e demais exigências legais, deverá requerer a regularização, acompanhada do respectivo projeto da construção e de prova de quitação de tributos municipais, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da publicação desta lei, findo o qual não será permitida a regularização, sujeitando-se o proprietário e o responsável técnico às sanções legais;

II – se o interessado estiver em litígio, administrativo ou judicial, com o Município quanto a quaisquer débitos lançados, relativos ao imóvel ou outros débitos em seu nome, só poderá obter os benefícios desta lei se renunciar à discussão e quitar integralmente o principal e acessórios da dívida, no prazo previsto no inc. I deste artigo, inclusive os débitos relativos às multas decorrentes da construção a ser regularizada e demais encargos;

III – caso não tenha havido notificação pelas violações relativas à obra a ser regularizada, o interessado deverá apresentar denúncia espontânea e quitar as multas aplicáveis e demais encargos no prazo estabelecido no inc. I deste artigo;

IV – para a regularização da obra, o proprietário / interessado deverá assumir compromisso formal de não promover qualquer nova alteração na construção, sob pena de incidir em multas equivalentes ao dobro das previstas para as violações, sem prejuízo das demais sanções legais, inclusive demolição, sendo as multas extensivas ao responsável técnico pela obra, se houver.

Art. 9º – As atividades de serviços locais e de serviços de bairro constantes do art. 16 da Lei Municipal nº 4.198/2009 poderão ter sua área construída máxima ampliada, 1.000,00 m<sup>2</sup> (hum mil metros quadrados) e 2.000,00 m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados) respectivamente, desde que:

a) seja destinada uma vaga de estacionamento para cada 100,00 m<sup>2</sup> (cem metros quadrados) de área construída;

b) permaneça uma área de 25% (vinte e cinco por cento) do terreno como permeável”.

Art. 10 – O art. 35 da Lei Municipal nº 3.720, de 09 de maio de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 35 – Para garantia das obrigações assumidas, o loteador, antes da liberação final da aprovação pelo Município, deverá prestar caução, correspondente esta a 1/3 (um terço) dos lotes do projeto.

§ 1º – A caução de que trata o ‘caput’ deste artigo poderá ser prestada pelo proprietário ou empreendedor:





## MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

*Gabinete do Prefeito*

*Av. Cula Mangabeira, 211 – Montes Claros – MG - CEP 39.401-002*

I – com parte dos lotes integrantes do mesmo loteamento;

II – outros imóveis situados no perímetro urbano do Município, mediante prévia avaliação e desde que estejam livres de ônus.

III – fiança bancária ou outro meio idôneo admitido em direito, desde que comprovadamente suficiente para assegurar efetivo e integral cumprimento das obrigações assumidas;

§ 2º – Nos loteamentos destinados ao atendimento de programas habitacionais como o “Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV” ou outros que vierem a ser instituídos pelos Governos Federal, Estadual e/ou Municipal, poderá o Município dispensar a caução, nas seguintes condições:

I - o proprietário, loteador ou empreendedor deverá comprovar, perante o Município, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da aprovação do projeto de loteamento, o enquadramento do empreendimento no programa habitacional respectivo e que, perante o órgão responsável pelo programa, assumiu e deu garantias suficientes de realizar as obras e serviços de infraestrutura pelos quais se comprometeu perante o Município, devendo apresentar, ainda, o cronograma das obras pactuadas;

II - o não cumprimento, pelo interessado, do contrato e/ou do cronograma das obras e serviços pactuados, salvo motivo justificadamente comprovado, implicará na suspensão do alvará de licença relativo ao empreendimento;

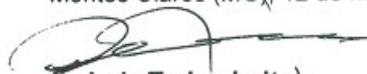
III – no caso do inciso anterior, não será liberada ou renovada nenhuma licença relativa ao empreendimento enquanto não realizadas as obras e serviços pelos quais o loteador ou empreendedor se obrigou;

IV – enquanto pendentes quaisquer obras ou serviços de responsabilidade do loteador ou empreendedor, não será liberado o “habite-se” relativo ao empreendimento.

Art. 11 – Os casos omissos que envolvam a aplicação do previsto nesta lei serão submetidos a análise prévia da Comissão de Uso e Ocupação do Solo e à Procuradoria Jurídica do Município de Montes Claros.

Art. 12 – Revogadas as disposições em contrário, esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Montes Claros (MG), 12 de novembro de 2011.

  
**Luiz Tadeu Leite**  
**Prefeito Municipal**

