

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

PATRICIA MAROJA BARATA CHAMIÉ

**Contexto Histórico, sob o Enfoque Urbanístico, da Formulação e
Legalização do Estudo de Impacto de Vizinhança**

São Paulo
2010

PATRICIA MAROJA BARATA CHAMIÉ

**Contexto Histórico, sob o Enfoque Urbanístico, da Formulação e
Legalização do Estudo de Impacto de Vizinhança**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade
de São Paulo para obtenção do título de
Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Planejamento
Urbano e Regional

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Alberto
Cuscé Nobre

São Paulo
2010

Nome: CHAMIÉ, Patricia Maroja Barata

Título: Contexto histórico, sob o enfoque urbanístico, da formulação e legalização do estudo de impacto de vizinhança

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

À minha mãe Luiza que, com toda sua aparente fraqueza, ensinou-me a ser forte e a buscar todos os meus sonhos.

Ao meu pai Ronaldo (em memória), cuja integridade de caráter e luta pelos desvalidos, esforço-me a espelhar.

Ao meu irmão Rodrigo que, com muita dedicação, ensinou-me a amar os livros.

Ao meu marido Elias, cuja paciência e amor foram fundamentais.

À minha filha Sophia, ao imenso valor que agregou à minha vida, a esperança de que este trabalho possa contribuir para que ela viva em um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por minha vida, força e inspiração.

A FAU- USP, pela oportunidade de realização do curso de Mestrado.

Ao orientador, Prof. Dr. Eduardo Nobre, por ter aceitado orientar este trabalho.

Ao meu irmão Rodrigo, por todo amor e ajuda intelectual de sempre.

Ao tio Fábio Pardini, que muito me ensinou sobre a cidade de São Paulo, e por todo o apoio.

Aos professores doutores, Antonio Claudio Moreira Lima e Moreira e Nelson Saule Júnior, pela orientação e encaminhamento durante o processo de qualificação da dissertação.

Aos que concederam entrevista para este trabalho, Prof. Dr. Nelson Saule Junior, Dr. Ivan Carlos Maglio, Heitor Marzagão Tommasini e Eduardo Della Manna, pelas horas despendidas e pelo conhecimento compartilhado.

.

RESUMO

CHAMIÉ, P.M.B. **Contexto Histórico, sob o enfoque Urbanístico, da Formulação e Legalização do Estudo de Impacto de Vizinhança**. 2010. 178f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um instrumento urbanístico instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, e se adéqua perfeitamente a algumas das diretrizes gerais fixadas por esta Lei, como por exemplo, a garantia do direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática, o planejamento das cidades e o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, demonstrando que se faz necessário estabelecer um ponto de equilíbrio entre os interesses econômico e social, retratando, assim, o objetivo fundamental da política urbana. O EIV deve avaliar os efeitos positivos e negativos de um empreendimento ou atividade no meio ambiente urbano. Essa dissertação procura ampliar a possibilidade de aplicação deste Instrumento buscando a definição de critérios para identificação dos empreendimentos ou atividades que devam ser submetidos ao Estudo, a identificação e delimitação de sua área de influência e dos objetos de impacto, e a apresentação de uma metodologia adequada na definição e elaboração dos itens que devam ser abordados na aplicabilidade do instrumento. E a partir de consulta a material bibliográfico, sites, e análise da legislação pertinente ao assunto, em algumas cidades brasileiras, verifica-se que mesmo sendo o EIV um instrumento que surge com o objetivo de instrumentalizar o diálogo em torno das disputas de interesses, através do princípio das cidades sustentáveis, devendo envolver a preocupação com a garantia de direitos às presentes e futuras gerações, não vem sendo este, um instrumento cuja formulação e legalização estejam sendo feitas de modo completo e eficiente, ainda sendo um grande desconhecido da população e do meio técnico. Assemelha-se ao Estudo de Impacto ambiental (EIA) no que diz respeito à avaliação de impactos, mas diverge significativamente quanto aos objetivos, não devendo, portanto o EIA excluir a necessidade de elaboração do EIV. Conclui-se que, avaliar impactos passou a ser uma exigência contemporânea e acima de tudo uma necessidade diante da escassez de recursos naturais, do esgotamento dos grandes centros urbanos e da degradação das relações de vizinhança, devendo o EIV ser um instrumento de mobilização popular e um mecanismo de controle social sobre o desenvolvimento urbano, e que seja de tal forma eficiente, que supere a visão fragmentada da cidade, permitindo o controle dos impactos ao meio ambiente urbano, ao desenvolvimento econômico, e à coletividade.

Palavras-chave: Planejamento urbano e regional; Políticas públicas urbanas; Estudo de Impacto de Vizinhança; meio ambiente urbano.

ABSTRACT

CHAMIÉ, P. M. B. **Historical Context, under the Urbanity view, of the Formulation and Legalization of the Neighborhood Impact Study**. 2010. 178f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

The Neighborhood Impact Study (NIS) is an urban instrument created by Federal Law number 10.257/2001, named City Statute, and it fits perfectly to some general directress established by this law, such as, the guarantee of the right of sustainable cities, the democratic management, the city planning and the development of the social functions of the city and property, demonstrating that it is necessary to establish a balance between the social and economic interests, showing therefore the main goal of urban political. The NIS should evaluate the positive and negative effects of a building or activity in the urban environment. This dissertation tries to enlarge the possibility of applying this Instrument searching for definition of criteria for identification of the buildings or activities that should be submitted to the Study, the identification and delimitation of the range area and of the impact objects, and the presentation of the appropriate methodology for the definition and development of the items that have to be approached in the instrumental use. Through consulting bibliographic material, sites, and analysis of the legislation about the topic, it is noticed that in some Brazilian cities, even being an instrument that appears with the aim of implementing the dialogue over the interest disputes, by the principle of sustainable cities, the NIS, which should involve the concern about the guarantee of rights for the present and future generations, is not being in fact an instrument that has been used in a complete and efficient way, concerning its formulation and legalization, being still widely unknown by the population and by the technical area. It looks like the Environmental Impact Study (EIS) relating to the evaluation of impacts, but it differs significantly about the objectives, so the EIS should not exclude the need of the development of the NIS. As a conclusion, evaluating impacts is now a contemporary demand and above all, it is a need in the face of the scarcity of natural resources, the exhaustion of the huge urban centers and the deterioration of the neighborhood relations, so the NIS should be an instrument of popular mobilization and a mechanism of social control over the urban development, hoping it is so efficient that it overcomes the fragmented vision of the city, allowing the control of impacts on the urban environment, on the economic development, and on the collective.

Keywords: Urban and Regional Planning; Urban Public Political; Neighborhood Impact Study; Urban environment.

LISTA DE SIGLAS

APROV	- Departamento de Aprovação de Edificações
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CBIC	- Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CNBB	- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNLU	- Comissão Normativa de Legislação Urbanística
COE	- Código de Obras e Edificações
CONDEPHAAT	- Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico
CONFEA	- Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CONPRESP	- Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo
CREA's	- Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
EIA	- Estudo de Impacto Ambiental
EIV	- Estudo de Impacto de Vizinhança
EVU	- Estudo de Viabilidade Urbanística
EVUs	- Estudos de Viabilidade Urbanística
GEGRAN	- Grupo Executivo da Grande São Paulo
LUOS	- Lei de Uso e Ocupação do Solo
PDP's	- Planos Diretores Participativos
RIA/DS	- Relatório de Impacto Ambiental e seu Documento Síntese
RIMA	- Relatório de Impacto Ambiental
RIVI	- Relatório de Impacto de Vizinhança
SECOVI-SP	- Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo
SEHAB	- Secretaria de Habitação
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	- Sistema Financeiro de Habitação
SMT	- Secretaria Municipal de Transportes
SVMA	- Secretaria do Verde e do Meio Ambiente
UF's	- Unidades Federativas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O DIREITO DE PROPRIEDADE, O DIREITO DE CONSTRUIR E OS CONFLITOS NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DA CIDADE	14
1.1 DIREITO DE PROPRIEDADE, DIREITO DE CONSTRUIR E RELAÇÕES DE VIZINHANÇA	14
1.2 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: os conflitos no processo de produção da cidade, entre o Estado, a Sociedade e o Capital	23
2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ESTATUTO DA CIDADE E O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	35
2.1 A APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE	35
2.2 O ESTATUTO DA CIDADE, E AS TRANSFORMAÇÕES NO MODO DE PLANEJAR AS CIDADES	38
2.2.1 A função social da cidade e da propriedade	39
2.2.2 As diretrizes gerais do Estatuto	42
2.2.3 A importância do Plano Diretor	44
2.2.3.1 A participação popular e o Plano Diretor	49
2.2.3.2 A importância da regulação municipal	50
2.2.3.3 O Plano Diretor e o EIV	51
3 ORIGEM E ANÁLISE DO INSTRUMENTO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	54
3.1 A ORIGEM DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	54
3.2 ANÁLISE SOBRE O INSTRUMENTO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	60
3.2.1 O termo “vizinhança” e a avaliação de impactos	60
3.2.2 Análise dos artigos 36 e 37 do Estatuto da Cidade - referentes ao Estudo de Impacto de Vizinhança	65
3.2.2.1 Empreendimentos e atividades sujeitos ao EIV e o licenciamento urbanístico – artigo 36	65
3.2.2.2 Aspectos mínimos (exigidos em Lei) a serem analisados no EIV – artigo 37	69

3.2.2.3	Outros itens fundamentais que devem ser analisados no EIV	76
3.2.2.4	Questões referentes à publicidade do EIV e à importância da realização de audiências públicas	80
3.2.2.5	Significado do EIV frente aos segmentos da sociedade – empreendedor, poder público e a sociedade	82
3.2.3	Dificuldades na regulamentação e na implementação do EIV	85
4	IMPACTO DE VIZINHANÇA X IMPACTO AMBIENTAL	90
4.1	GESTÃO URBANA E GESTÃO AMBIENTAL	90
4.2	SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE O EIV E O EIA	95
5	IMPLEMENTAÇÃO DO EIV EM ALGUMAS CIDADES BRASILEIRAS	107
5.1	PANORAMA GERAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO NO BRASIL	108
5.2	O CASO DE SÃO PAULO	111
5.3	O CASO DE PORTO ALEGRE	116
5.4	O CASO DE NITERÓI	119
5.5	O CASO DE ARAXÁ	121
5.6	O CASO DE BELÉM	122
	CONCLUSÕES	125
	REFERÊNCIAS	132
	APÊNDICES	137
	ANEXOS	169

INTRODUÇÃO

As cidades caminham na direção da insustentabilidade. A expansão acelerada e desorganizada, diminui a qualidade de vida, e as condições de infraestrutura e equipamentos. Isso porque a história das legislações urbanísticas tem sido geralmente, a de favorecer o desenvolvimento do setor imobiliário, e não da cidade.

Os instrumentos de gestão urbana e ambiental, utilizados até os dias atuais não se mostraram suficientes na proteção dos bens e interesses públicos. O zoneamento, que foi um dos instrumentos mais difundidos, buscou garantir a proteção da população em relação a usos incômodos através da homogeneização de zonas. Hoje esta visão é ultrapassada e verifica-se que o zoneamento, não é capaz, por si só, de mediar todos os conflitos existentes, pois o modo como são utilizados os imóveis urbanos, mesmo que de acordo com a Lei, não diz respeito somente ao proprietário do empreendimento e ao Poder Público, mas também à população e às suas relações. O cidadão dificilmente encontra condições para participar do planejamento de sua cidade, e não há um compromisso público, nem coletivo, que assegure o desenvolvimento sustentável.

A aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, veio para regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, normalizando diversos instrumentos utilizados pelos agentes que constroem a cidade, na tentativa de avaliar e suprir as necessidades da vida contemporânea, buscando assegurar o direito às cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações, e estabelecendo novos conceitos de gestão democrática.

Esses instrumentos são fundamentais para que se alcance a função social da propriedade, a justa distribuição dos benefícios e dos ônus que decorrem da urbanização e a primazia do interesse público sobre o privado no que diz respeito às ações da política urbana, dando ênfase ao planejamento como indutor do desenvolvimento e da expansão na busca do equilíbrio social e ambiental. Neste contexto, o Plano Diretor é o principal instrumento dessa política urbana e deve utilizar a avaliação de impactos como um pressuposto da Gestão urbano-ambiental, pois, avaliar impactos passou a ser uma exigência contemporânea e acima de tudo, uma necessidade diante da escassez de recursos naturais, do esgotamento dos

grandes centros urbanos e da degradação das relações de vizinhança, tornando cada vez mais difícil a convivência em sociedade.

Neste trabalho, pretende-se refletir sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança-EIV, descrito nos arts. 36 a 38 do Estatuto. Sua finalidade é avaliar impactos que serão gerados por novos empreendimentos e atividades que se instalarão em áreas urbanas, cuja implantação deve estar vinculada, além das tradicionais limitações físico-territoriais, impostas pelas legislações, às características de absorção e de suporte da área proposta, e aos anseios e necessidades da população, possibilitando assim, a participação social e a abordagem das relações de vizinhança. Sendo assim, o EIV é um Instrumento de Gestão urbana, ambiental e democrática, e possui grande capacidade de ordenar as cidades de forma mais humana e eficiente.

Infelizmente, mesmo com a constatação da importância e força deste instrumento, verificam-se diversos problemas, tanto em sua formulação, quanto em sua legalização e aplicação, trazendo diferentes modos de interpretar e de aplicar as Leis, e uma conseqüente descompensação de rigores. Verifica-se assim, que falta conhecimento e intimidade com o instrumento, tanto por parte dos legisladores e administradores municipais, quanto por parte da sociedade.

Portanto, os objetivos da pesquisa visam:

- Compreender alguns conceitos importantes para a aplicação do EIV, como, o direito de propriedade, o direito de construir e as relações de vizinhança.
- Identificar os principais agentes que atuam na produção do espaço urbano, entender suas dinâmicas de ação e os conflitos entre seus interesses, e como o EIV pode ajudar a mediá-los.
- Entender o processo de aprovação do Estatuto da Cidade e sua importância no novo contexto de planejamento urbano no Brasil, buscando também, as origens do Estudo de Impacto de Vizinhança.
- Fazer uma análise do conteúdo dos artigos sobre o EIV, constantes no Estatuto da Cidade, no que diz respeito à definição de parâmetros para identificação dos empreendimentos e atividades de significativa repercussão no ambiente urbano, e dos objetos de impacto, considerando o território em que o significativo impacto se manifesta – a vizinhança, com a intenção de obter uma visão mais sistematizada e consistente sobre as principais dificuldades de formulação e legalização que rondam o Instrumento.

- Analisar as semelhanças e diferenças do que pode ser caracterizado como impacto ambiental e como impacto de Vizinhança, fazendo uma relação entre o EIA e o EIV, com a intenção de que a existência do primeiro, não anule a necessidade de elaboração do segundo;
- Fazer um contraponto da legislação e aplicação do EIV em algumas cidades brasileiras.

A pesquisa proposta foi realizada, a partir de consulta a material bibliográfico, como, publicações (livros e periódicos), documentos oficiais, e sites disponibilizados na internet, além de consultas e entrevistas com especialistas em áreas afins, como advogados, engenheiros civis, e arquitetos, cujos conhecimentos serviram para ampliar o conteúdo deste trabalho.

A dissertação encontra-se estruturada em 5 capítulos, além desta seção introdutória, e considerações finais e anexos, no fim do trabalho.

O Capítulo 1 analisa e discute alguns aspectos que dizem respeito à área do direito, como por exemplo, o direito de propriedade, o direito de construir e as relações de vizinhança, aspectos esses que são fundamentais para um entendimento sobre a importância do Estudo de Impacto de Vizinhança, e até para ajudar a esclarecer e dar subsídios na sua aplicação. A segunda parte deste capítulo traz uma breve avaliação sobre o Planejamento urbano no Brasil, seus principais instrumentos, como o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento, além de procurar entender quais são os conflitos existentes no processo de produção das cidades, entre o Estado, a sociedade e o capital, para então buscar uma relação de como o EIV pode ajudar os instrumentos supracitados na mediação desses conflitos.

O capítulo 2 trata em sua primeira parte sobre o processo de aprovação da Lei Federal nº10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade; e a segunda parte, sobre as transformações que esta Lei trouxe no modo de planejar as cidades, discorrendo sobre a função social da cidade e da propriedade, suas diretrizes gerais, e sobre o Plano Diretor como o principal instrumento de regulação das cidades, finalizando com uma pequena apreciação sobre a relação deste com o EIV.

O capítulo 3 aborda a origem do Estudo de Impacto de Vizinhança, traçando um viés histórico. Trata sobre o termo “vizinhança” e a avaliação de impactos no meio urbano; faz também uma análise dos arts. 36 e 37 do Estatuto da Cidade, que fazem referência ao EIV, tratando de assuntos como, os empreendimentos e atividades sujeitos ao instrumento, e os aspectos a serem analisados nos Estudos;

além de trazer a tona algumas das principais dificuldades na regulamentação e na implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança, como a indefinição de âmbitos e competências e de uma metodologia adequada para a aplicação do instrumento.

O capítulo 4 analisa a importância da gestão urbana, ambiental e democrática, e busca demonstrar que o Estudo de Impacto de Vizinhança é o instrumento capaz de promover a correta junção desses três âmbitos de gestão. A segunda parte do capítulo mostra as principais semelhanças e diferenças entre o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental, a fim de fazer com que a existência do EIA não anule a necessidade de elaboração do EIV.

No capítulo 5 é traçado um breve panorama da implementação do EIV no Brasil, fazendo uma pequena avaliação dos dados apresentados. E traz um comentário sobre a legislação existente e já aprovada para a aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança em alguns municípios do Brasil (São Paulo, Porto Alegre, Belém, Araxá e Niterói).

Este trabalho é, portanto de grande relevância, a partir do momento em que procura elucidar algumas questões importantes sobre a legalização e a elaboração dos Estudos de Impacto de Vizinhança, e busca proporcionar, aos urbanistas, dados que os ajudarão na formulação e reformulação de métodos mais eficientes e humanos, a fim de melhorar a qualidade de vida nas cidades, minorando os efeitos da ocupação desordenada do espaço urbano.

1 O DIREITO DE PROPRIEDADE, O DIREITO DE CONSTRUIR E OS CONFLITOS NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DA CIDADE

Este capítulo pretende analisar alguns aspectos que dizem respeito à área do direito, como por exemplo, o direito de propriedade, o direito de construir e as relações de vizinhança, aspectos esses que são fundamentais para um entendimento sobre a importância do instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança, a fim de esclarecer e subsidiar sua aplicação.

A segunda parte deste capítulo traz uma breve avaliação sobre o Planejamento Urbano no Brasil, considerando os principais instrumentos desse planejamento, o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento, além de procurar entender quais são os conflitos existentes no processo de produção das cidades, entre o Estado, a sociedade e o capital, para, então, entender como o Estudo de Impacto de Vizinhança poderia ser utilizado na mediação desses conflitos.

1.1 DIREITO DE PROPRIEDADE, DIREITO DE CONSTRUIR E RELAÇÕES DE VIZINHANÇA

Como afirma Calmon (2001), desde o direito Romano, através da Lei das XII tábuas, já se verificava a idéia de limite ao exercício do Direito de Propriedade, mesmo que muito embrionária e eminentemente individualista. Já em 1789, Época da Revolução Francesa e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ficou consagrada a propriedade como um direito inviolável e sagrado, o que mais tarde, inspirou o Código Civil Francês (o chamado Código da Propriedade) de 1804, onde se pode constatar a supremacia do direito de Propriedade.

O mesmo povo francês, que influenciou o mundo jurídico da época, a ver a propriedade como o mais absoluto dos direitos, anos mais tarde, repensou o conceito e consagrou a idéia de que a propriedade só pode ser juridicamente garantida pelo Estado, quando possuir Função Social (CALMON, 2001).

A função social da propriedade tem por fim preservar os ideais de bem-estar, justiça social e de desenvolvimento. O Estado passa, então, a desempenhar uma

ação sistemática sobre a economia, ampliando a relação entre os Planos Econômicos e os Planos Políticos.

O princípio da função social agora é parte integrante do conceito de propriedade, e essa nova concepção de propriedade deve buscar uma situação de equilíbrio entre o direito individual e social que, dentro das relações urbanas, são traduzidos em alcançar um processo de urbanização socialmente satisfatório, devido ao qual o poder público tem a obrigação de regular a propriedade, gerando um melhor rendimento em benefício de todos.

Cumprir salientar que a ordem constitucional não contrapõe o princípio da função social ao direito de propriedade. Pelo contrário, promove a integração entre ambos: são ambos relativos, devendo compatibilizar-se um ao outro. (CEPAM, 1976, p. 5)

Em abril de 1971, foi realizada uma reunião em Roma, entre especialistas na área de habitação, construção e planejamento urbano da Comissão Econômica para a Europa da ONU - onde foi acordada a necessidade de separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, e este último deveria pertencer à coletividade, não podendo ser admitido senão por concessão ou autorização administrativa.

No Brasil, a propriedade sempre foi garantida pelas Constituições, desde a Carta Imperial de 1824, que considerou o direito de propriedade como um dos direitos fundamentais. Porém, com a Constituição de 1934, esse direito ficou condicionado ao cumprimento de sua função social. Com a Constituição de 1946 (art. 157), a destinação do direito, mesmo os absolutos, estava atrelada ao princípio da ordem econômica e social. Mesmo com esses pequenos avanços, a propriedade no Brasil, continuava voltada para o individualismo econômico e ficou assim até o advento da Constituição de 1988.

Prestigiou-se a utilidade e o interesse, enquanto manteve viva a supremacia do indivíduo sobre o Estado, como corolário de uma sociedade sedimentada em uma economia rural, sustentada pela mão de obra escrava e imigratória. CALMON (2001, p. 4)

Em janeiro de 1975, durante seminário interno realizado pelo antigo Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), em São Paulo, quando da discussão da proposta de ante-projeto de Lei Federal referente ao controle do uso do solo, foi colocada a hipótese, por Antonio do Amaral e Jorge da Cunha, de que há diferença

entre o direito de propriedade e o direito de construir, e que acatada tal hipótese, a conclusão seria a seguinte: “não existem limitações administrativas ao direito de edificação do proprietário, visto que tal direito não lhe pertence, sendo-lhe atribuído mediante autorização ou concessão do poder público”

De acordo com Calmon (2001), o maior resgate da dívida social veio, mesmo, com a Constituição de 1988, na qual a garantia do direito de propriedade está condicionada à sua destinação em diversos artigos, a citar, o art. 5º e o art. 170. A importância é tamanha, que está previsto em cláusula pétrea (art. 60, § 4º da Carta de 1988).

O direito de propriedade, condicionado a uma função social, traz diversos ônus ao seu titular, como “as restrições de exercício, até a proibição de uso exclusivo, passando pela exigência de um aproveitamento racional e eficiente, com a adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente” Calmon (2001, p. 2). A Carta Magna ainda aponta que a propriedade urbana deve atender ao Plano Diretor da Cidade para ser merecedora da garantia Constitucional, preocupando-se, assim, com a natureza jurídico-ambiental das cidades e sua expansão.

Ainda no Seminário do GEGRAN, Celso Antonio Bandeira de Melo propôs a seguinte redação:

O direito de propriedade, assegurado pela Constituição, tem seu perfil definido pela legislação ordinária, a qual não pode desconhecer a noção de que a propriedade envolve utilização e disposição; contudo, assiste à legislação ordinária definir a extensão do seu uso e disposição. (MELO, 1975, p. 35)

Deve-se considerar que, naquela ocasião, a legislação ordinária tinha como referência sempre a lei federal. Hoje quem deve detalhar os parâmetros e padrões de utilização para regular a propriedade do solo, é a legislação municipal, através do Plano Diretor, como já dito anteriormente.

Há que se considerar, ainda, que a titularidade da propriedade pressupõe um mínimo de uso e disposição, cuja expressão econômica consubstancia o valor a ela inerente. Não podendo, portanto, esta ficar não utilizada ou subutilizada. (CEPAM, 1976, p. 7)

O Estatuto da Cidade é o exemplo verdadeiro da publicização do Direito Privado, inaugurando uma simbiose entre as concepções jurídicas tradicionalmente examinadas em dicotomia, Direito Público e Direito Privado. (CALMON, 2001, p. 3).

Assim, tanto os bens privados, quanto os públicos, devem estar atrelados à função social e à utilidade, e a Constituição, mais uma vez, aprofunda, nos artigos 182 e 183, as orientações quanto ao conceito da função social, instituindo a necessidade da política urbana e relativizando o direito absoluto e ilimitado da propriedade.

Analisando o Capítulo sobre propriedade no Novo Código Civil, verificam-se algumas mudanças radicais, como por exemplo, o referido ao direito de superfície, que agora é disciplinado como um direito autônomo, fazendo com que este importante instrumento permita adequar a propriedade urbana ao meio ambiente modificado.

Os padrões a serem definidos pelos municípios, através das legislações de uso e ocupação do solo, não podem reduzir muito a capacidade de uso e disposição da propriedade urbana, pois, assim, podem ferir o fundamento do direito de propriedade, que é a possibilidade de utilização econômica do imóvel.

A acessibilidade e a infra-estrutura são os itens que mais agregam valor à propriedade urbana, e eles não são fruto de um trabalho individual (aplicação de capital ou trabalho individual do proprietário), e sim, coletivo (ação conjunta do setor privado, do público e da sociedade). Dessa forma a terra deixa de cumprir sua função de produção vegetal e mineral e passa a ter valor como suporte para as atividades urbanas.

O espaço não deve ser avaliado como uma dádiva da natureza, mas como um produto do trabalho do homem e suas transformações. Como afirma Deák (1989), mesmo que as estruturas físicas permaneçam inalteradas, algumas partes mudam enquanto valores de uso ao longo do processo de produção. O que caracteriza o processo de transformação do uso do solo é a incessante alteração e as atividades econômicas individuais nele exercidas, para se adaptar às mudanças do espaço urbano.

Há, ainda, outros itens que ajudam a valorar a terra, como por exemplo, a disponibilidade de equipamentos públicos, a regulamentação do solo e o exercício de atividades humanas nas proximidades. Porém, como está no texto do CEPAM (1976), é muito importante lembrar que a terra possui um determinado valor econômico (intrínseco a ela), mesmo que se excluam todas as mais-valias, e é esse valor econômico intrínseco que não pode ser violado e diminuído pelo poder público ao regulamentar a propriedade urbana.

A transformação do espaço dá origem a novos níveis de pagamento pelas localizações, pois “todo trabalho desempenhado sobre qualquer porção particular do espaço redefine o espaço urbano como um todo” (DEÁK, 1989, p. 2).

Portanto, como a definição e redefinição do espaço são frutos de um trabalho coletivo, das ações legais e infra-estruturais do poder Público, da sociedade e de toda forma de trabalho que esta desempenhe no espaço urbano; a produção do espaço não deve ser realizada apenas pelo mercado, mas sim, regulada pelo Poder Público.

Como afirma Deák (1989, p. 2), “O planejamento através do zoneamento de uso do solo, empresas públicas etc, tornaria a produção ‘mais eficiente’”. Porém o planejamento, como forma de intervenção do Estado, não surge no sentido de aumentar a eficiência da produção, mas nasce da necessidade imposta pelo próprio mercado para sua estruturação.

A localização pode ser postulada como mercadoria a ser comercializada em um mercado, a produção do espaço escapa deste processo. O valor de mercado não advém necessariamente da organização espacial, e sim o papel crescente da produção e regulação coletivas na produção social. (DEÁK, 1989, p. 2)

Toda sociedade é sedimentada sobre um território a ser explorado, um espaço. A prática social, em sua função de produtora e divisora do trabalho, determina os conceitos de espaço e localização, marca de um modo produtor. No capitalismo, *espaço é território de mercado*, lócus de um processo individual de produção ou reprodução. E as localizações são delimitadas pelo território, sendo, portanto, a forma jurídica da propriedade.

Como afirma Deák (1989, p. 2), “espaço e localizações nele contidas são produtos históricos. Renda da terra vira pagamento pela localização”.

Mas, para assegurar a produção, deve haver localização a ser paga, nela incluído um preço de produção de mercadoria, meios de produção, matéria-prima e trabalho. O preço da produção e a técnica são justificados no valor da localização, incluindo o processo produtivo individual no espaço urbano. Tal processo realizado concretamente carece de localização.

O mercado regula a produção e o valor da localização determina a distribuição espacial dos processos individuais. Todavia esta regulação não ocorre somente devido ao mercado e, sim, sob intervenção do Estado.

Portanto, uma questão relevante é se distinguir o direito de propriedade, do direito de construir, pois por mais que este último seja vedado ou limitado pelo Estado, ainda subsiste a propriedade. A grande dificuldade disso tudo é se quantificar com precisão quais os limites, sejam eles mínimos ou máximos, da capacidade de utilização inerentes ao direito de propriedade. Portanto, o poder público deve tomar muito cuidado ao definir os padrões de utilização do solo.

Quando se sabe, por exemplo, que o direito de propriedade se tornou abusivo? Quando, de alguma forma, este for utilizado de forma nociva, isto é, ao pôr em risco ou afetar a segurança, a saúde e o sossego dos moradores vizinhos. O Código Civil (art. 1.1278) garante interferências à propriedade desde que em razão do interesse público, podendo requerer a qualquer tempo a redução e até a cessação de uma atividade considerada nociva.

De acordo com o art. 1.277 também do Código Civil, se os danos causados não repercutirem sob o trinômio saúde-segurança-sossego, a questão extrapolará do conflito de vizinhança. O mesmo artigo trata do limite do uso normal ou anormal, tratando a questão pelas exceções, considerando, por exemplo, como uso anormal, o não uso ou a subutilização da propriedade, podendo causar conflitos de vizinhança. O não uso fere também o que diz o art. 182, parágrafo 4º da Constituição Federal, indo de encontro à função social da propriedade.

Porém, além das questões de saúde, segurança e sossego, consideradas nos conflitos de vizinhança, no âmbito do direito, temos de levar em consideração aspectos que já foram levantados acima, como a disponibilidade de equipamentos públicos, a infra-estrutura e o exercício de atividades econômicas, sociais e culturais nas proximidades, tendo entre eles uma relação de limite, de acúmulos que devem ser considerados no todo da região e não isoladamente, propriedade por propriedade.

Portanto, o direito de construir sofre legalmente limitação do direito de vizinhança (restrições de ordem privada), reduzindo o uso nocivo da propriedade; e dos regulamentos administrativos (restrições de ordem pública), geralmente municipais, em relação ao bem-estar coletivo e aos parâmetros idilícios e infra-estruturais.

Os direitos de vizinhança são previsões legais que têm por objetivo regulamentar a relação social e jurídica que existe entre os titulares de direito real sobre imóveis, tendo em vista a proximidade geográfica entre os prédios ou entre apartamentos num condomínio de edifícios. (LEITE, 2007, p. 1)

Considera-se, legalmente, vizinho, aquele que sofre, de alguma forma, a repercussão nociva da atividade exercida, independentemente de estar contíguo, vicinal ou não.

Os direitos de vizinhança são criados por Lei e não visam a aumentar a utilidade do prédio, mas sim, reputados necessários para a coexistência pacífica entre vizinhos. Estas duas características distinguem o direito de vizinhança do direito real sobre a coisa alheia denominado de servidão predial, cuja regulamentação se encontra nos artigos 1378 até 1389 do Código Civil de 2002. (LEITE, 2007, p. 1)

Para que haja conflito de vizinhança, é sempre necessário que um ato praticado pelo possuidor de um prédio, ou o estado de coisas por ele mantido, vá exercer seus efeitos sobre o imóvel vizinho, causando prejuízo ao próprio imóvel ou incômodos ao seu morador. (DANTAS, apud LEITE, 2007, p. 1)

Portanto, se um ato praticado repercute, prejudicando ou trazendo dano a um outro, deve-se remover o mal causado ou indenizar o dano experimentado.

Leite (2007), interpretando o art. 1.277 ao 1.313 do Código Civil, diz que o direito de vizinhança compreende: o uso anormal da propriedade; as árvores limítrofes; a passagem de cabos e tubulações, as águas, os limites entre prédios, o direito de tapagem e o direito de construir.

A doutrina aponta alguns critérios que compõem os conflitos de vizinhança: a pré-ocupação, a natureza da utilização, a localização do prédio, as normas relativas às edificações e aos limites de tolerância dos moradores vizinhos. É importante observar que a Lei dá maiores garantias a um proprietário que a um detentor, na hora de impor o respeito ao direito de vizinhança.

O critério basilar a ser adotado para a composição do conflito é o de uso normal em confronto com o uso anormal. Mas a questão é complexa e subjetiva, pois não há marco divisório nítido entre a normalidade e a anormalidade. E deve ser levado a termo, o fato objetivo que é o ato causador do conflito e, o outro fato subjetivo, concernente à pessoa que se vê prejudicada. (LEITE, 2007, p. 2)

Assim, a grande dificuldade em se legislar sobre o uso e a ocupação do solo é identificar os limites entre o que é certo ou errado, normal ou anormal, aceitável ou

incômodo, dependendo de diversos critérios e parâmetros, que, muitas vezes, não são mensuráveis, além de ter que levar em consideração a capacidade de suporte do lugar, o que a sociedade (vizinhança) deseja para aquela região e o que a sociedade, como um todo, precisa, pois é obvio que sempre haverá usos indesejáveis, mas que são indispensáveis.

A responsabilidade civil pelos danos de vizinhança é objetiva, conduzindo à obrigação de indenizar independentemente da existência de culpa, se da atuação nociva do agente resultar dano efetivo. É necessária a comprovação de nexos causal entre a ação do vizinho e o dano sofrido pelo outro como pressuposto essencial para caracterização do dever de indenizar recaindo o ônus da prova, tratando-se de ação de indenização ao autor. (TA/MG, Ap. Civ. 259 054-3, relatora Desa. Jurema Brasil, DJ 1.7.98, apud LEITE, 2007. p. 2)

Leite (2007) trata ainda de alguns conceitos muito importantes, como por exemplo, o conceito de segurança; este tem ligação com solidez, estabilidade material do prédio e a incolumidade pessoal de seus moradores. O conceito de sossego, que está intimamente ligado ao direito de privacidade, e é componente dos direitos de personalidade. Vale a pena ressaltar que sossego não é a total ausência de ruídos, e sim, a garantia de que ruídos excessivos não irão comprometer a incolumidade da pessoa.

Para se viver em sociedade, é necessário respeitar limites e alcançar um ponto de equilíbrio, e isso não é uma meta fácil de atingir, principalmente, quando se tem em jogo relações de mercado e interesses, sejam eles políticos ou sociais, que, na maioria das vezes, não são comuns. E para isso, é necessário que se conheça o princípio da equidade.

A equidade é um princípio jurídico que corresponde à disposição de dar a cada um a parte o que lhe cabe, sendo uma concepção de justiça natural e não é regulada pelas regras do direito positivo.

A jurisprudência de equidade é anterior à legal, antes mesmo que haja normas legisladas ou precedentes, os juizes já julgavam e o faziam levando em conta as mesmas ponderações de ordem ética, social, econômica, psíquica etc, que podem influir na avaliação dos fatos e revelar o que é certo. (CEPAM, 1976, p. 4)

Mesmo sendo a equidade superior ao que está na Lei, ela pode coexistir lado a lado com a norma legal.

A verdadeira concepção do direito é a conciliação de interesses, daí não ser justo nem equitativo que um proprietário possa usar e dispor como bem entender de um terreno, quando esse terreno tem seu potencial de utilização e seu preço alterados constantemente pela modificação de terrenos vizinhos, e por obras não realizadas por ele, proprietário, mas pelo poder público e por outros particulares. E essa interdependência entre terrenos faz com que a propriedade particular sofra limitações de ocupação e uso referentes aos direitos de vizinhança e da coletividade como um todo.

A criação de solos artificiais (através do solo criado) e/ou a utilização em demasia da infra-estrutura causam um acréscimo de demanda por serviços públicos, e este custo é distribuído por toda a comunidade.

Como sendo ditadas pela equidade: todo proprietário tem o direito de usar a sua propriedade, mas deve fazê-lo de maneira equitativa, i.e, sem lesar direitos, nem injustamente prejudicar interesses de propriedades confrontantes ou próximas e muito menos da coletividade com ela estreitamente relacionada. (CEPAM, 1976, p. 4)

A equidade, no acesso aos benefícios que a cidade pode trazer, corre o risco de não se tornar possível, até por que é quase impossível que o poder público consiga promover de forma igual a oferta de serviços e a de infra-estrutura, e como são quase sempre oneradas pelas condições concorrentes do mercado imobiliário, o processo de criação das cidades e de apropriação do solo se dá de forma desigual, onde áreas com maior potencial de uso pelas facilidades de acesso, de qualidade ambiental e com infra-estrutura e serviços públicos são apropriadas e consumidas pela população que detém um maior poder econômico.

É necessário, portanto, que o sistema jurídico e o poder público condicionem o processo de planejamento e desenvolvimento das cidades ao princípio da equidade, por mais difícil que isso possa parecer.

O valor da propriedade urbana é dado, como já foi dito anteriormente, pela sua capacidade de suporte, e essa capacidade depende de características próprias do terreno, como por exemplo: características físicas (extensão, declividade, condições do solo, formato...), e legais (coeficiente de aproveitamento, recuos, taxa de ocupação...), e depende mais ainda, de como este terreno está inserido no contexto da cidade, dado pela posição que ocupa dentro da estrutura urbana

(localização), pela vizinhança (outras atividades e instalações próximas), e ainda pela extensão e capacidade dos serviços e da infra-estrutura.

Os benefícios gerados pelos serviços e obras públicas chegam a ser absorvidos pelo poder público, pois as taxas correspondentes àquelas obras e serviços chegarão, quando muito, a compensar os custos dos mesmos, mas não ao valor social que se traduz na valorização imobiliária. A comunidade, não incorporando este valor suplementar através do poder público, deixa de ampliar sua capacidade de produção de serviços em ritmo sequer comparável ao aumento da demanda, figurando uma situação de atendimento estrutural deficiente. (CEPAM, 1976, p. 5)

Como afirma o texto do CEPAM (1976), o uso do solo, até um padrão determinado de intensidade, faz com que se “projetem” a infra-estrutura e os serviços necessários àquela porção da cidade. Assim, o sistema viário, as redes de água, esgoto, drenagem e os espaços para serviços de interesse coletivo são calculados sobre a hipótese de uma densidade final. Na medida em que se intensifica o uso, e esses padrões são ultrapassados, superando a densidade básica, torna-se necessária a produção de toda uma estrutura suplementar, e o proprietário responsável por essa multiplicação do uso do seu terreno, só terá rendimentos com isso, não sendo quase nunca responsabilizado ou onerado com encargos proporcionais à produção da infra-estrutura suplementar que sua necessidade irá provocar.

1.2 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: os conflitos no processo de produção da cidade entre o estado, sociedade e capital

Os pactos sociais não são construídos do dia para a noite, principalmente se levarmos em conta a falta de hábito de participar, a pouca ou quase nenhuma informação dos participantes, e a desconfiança e/ou vícios que cercam a relação com o poder público.

De acordo com Villaça (1999), o planejamento urbano, ao longo de décadas, vem se manifestando de duas maneiras bem claras: a dos planos diretores e a do plano físico-territorial. Há outras modalidades de planejamento, como a do controle e a do uso do solo, ocupação do solo, planejamento de cidades novas, dentre outros.

O grande problema dos órgãos de planejamento é o distanciamento em relação às tarefas operacionais e ao próprio processo de produção da cidade.

A gestão Urbana deve ser composta além das questões puramente urbanas, das questões macroeconômicas, sociais e ambientais. Como afirma Maricato (2001), muitos Planos Urbanísticos tiveram a pretensão de resolver os problemas urbanos apenas transformando o ambiente construído, sem enfrentar as questões sociais.

O planejamento urbano tem se mostrado somente na teoria, no discurso, ao contrário do zoneamento e controle de loteamentos. Estes últimos têm sido observados e estudados na prática, dentro de limites que, no Brasil, chama-se **empenho em aplicar a lei**, ao contrário do que ocorre com o plano diretor.

Para Villaça (1999), o Plano Diretor pretende ser um diagnóstico sócio-econômico, científico, administrativo e político de um determinado município ou cidade e de suas regiões, a fim de propor um futuro desenvolvimento e organização dos espaços urbanos e de elementos fundamentais da estrutura urbana, posteriormente aprovada por lei municipal.

De uns anos para cá, adotou-se o pensamento ligado à questão imobiliária, a qual defende a idéia de que o Plano Diretor tem de seguir diretrizes políticas e não dispositivos auto-aplicáveis. Pela prática brasileira, zoneamento não é considerado plano diretor, embora muitos pensem que sim, pois, na administração pública, eles se desenvolveram paralelamente, mas independentes.

A localização dos investimentos públicos e privados e a própria legislação urbanística reforçam a reprodução das desigualdades, formando um cenário segregado. Os instrumentos de planejamento aplicados de modo tradicional e tecnocrático, ignoram os conflitos e as desigualdades existentes, além de tratar as cidades a partir de uma visão universalizante, não consideram as especificidades e as aspirações da sociedade, e assim, não refletindo a realidade, os Planos têm poucas condições de ser realmente aplicados.

E como a maioria dos Planos Urbanos não foram seguidos, assim como diversas Leis urbanas tiveram o mesmo fim; todos eles apresentavam boas intenções e uma despreocupação total com a implementação. “A distância entre plano e gestão se presta ainda ao papel ideológico de encobrir com palavras e conceitos modernos, práticas arcaicas” (MARICATO, 2001, p. 64). Os empreendimentos e suas localizações seguem a lógica do mercado imobiliário, a fiscalização é

totalmente discriminatória, e as políticas públicas, ou não existem, ou também são pontuais.

Na maioria das vezes, os interesses de mercado precedem as normas jurídicas quando se trata da ocupação do solo, pois “tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar manutenção de privilégios. Regulação exagerada convive com total *laissez faire* em diferentes áreas de uma mesma cidade” (MARICATO, 2001, p. 65).

Há uma grande diferença de fiscalização e controle sobre o uso e a ocupação do solo entre as cidades de Primeiro Mundo e as cidades latino-americanas, a Lei é aplicada somente em uma parte da cidade, e mesmo onde há legislação urbanística, a fiscalização dá-se de forma flexibilizada. A lei é importante, mas não basta, pois há uma grande correlação de forças entre o poder político, o patrimônio e o poder econômico. Mais importante que ter uma Lei, é garantir a sua aplicação, e nesse sentido, o poder de polícia sobre a ocupação do solo é fundamental.

O destino das cidades é negociado dia-a-dia pelos interesses econômicos, ficando em desacordo com as normas e padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo. Rolnik (1992, p. 1) afirma que “Esta concepção de planejamento peca basicamente por não levar em consideração a força dos processos reais de produção da cidade, considerados como desvios da rota desejável”.

Na teoria, plano diretor, em seu conceito, inclui o zoneamento como instrumento indispensável, o “ponto chave” e, às vezes, até o aspecto principal desses planos, levando quase sempre à proposta de uma lei de uso e ocupação do solo, mas raros são os que o incluíram a ponto de ser auto-aplicável.

O zoneamento é uma política atraente. Significa a imposição, pelo poder público, de limitações ao uso da propriedade privada, faceta pela qual já normalmente atrai o planejador ansioso de ver o governo tolhendo os abusos dos poderes privados. O zoneamento também cativa pela promessa de impor ordem num desenvolvimento espontâneo que, [...] é encarado como caótico e nocivo ao bem público. (CINTRA, 1993, p. 40-41)

Para Villaça (1999), nunca houve aplicação de plano diretor no Brasil, e o zoneamento é a maneira mais antiga e usual de planejamento urbano, mas ele não tem atuado sobre a organização territorial como um todo, e sim, em pequenas

parcelas dela e se há, para nós, brasileiros, algum benefício do zoneamento, este é desprezível.

A função social da propriedade deve ser assegurada, estando ela acima da captação da valorização imobiliária, mesmo esta sendo fundamental.

Maricato (2001) citando Furtado (1999) e Smolka (1995), dizem fazer parte da cultura latino-americana, patrimonialista como é, achar que um proprietário deve beneficiar-se de todas as vantagens decorrentes da propriedade, inclusive de valorização advinda de investimentos feitos externamente a ela.

Durante os anos 90, surgiu, em alguns municípios, a idéia de renovar as leis de zoneamento que estabelecessem ligações entre ocupação do solo urbano e infraestrutura, o que se chamaria de Coeficiente de Aproveitamento, e este serviria a toda a cidade.

A maioria da população é aquela que vive à margem e é ignorada pelos planos diretores. Pretende-se estabelecer correlações entre zoneamento, ocupação do solo urbano, capacidade de infra-estrutura e zonas de interesse especial, mas tal interesse não atinge o setor da promoção imobiliária.

Os planos diretores devem avaliar todos os problemas municipais, sejam eles rurais ou urbanos. E os aspectos sócio-econômicos devem constar de um plano diretor? Se for da alçada do município, sim! Mas os planos diretores acabam sendo predominantemente físico-territoriais.

Em 1963, foi realizado na cidade de Petrópolis (RJ), o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, nesta época, havia uma grande mobilização da sociedade civil e diversos debates sobre reformas no âmbito agrário, de saúde, de educação, entre outros. Estava lançada uma grande oportunidade da sociedade se manifestar e de talvez obter melhoras significativas para a vida nas cidades.

Em 1964, o contexto político nacional mudou radicalmente, e o poder agora se encontrava nas mãos de uma junta militar, iniciando, assim, um enorme retrocesso em todo o processo democrático que estava começando a ser construído em torno das reformas de base.

No mesmo ano, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), e logo após, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) e todas essas fontes de financiamento habitacional e urbano deram condições para um grande *boom* de construção nas cidades.

Porém, como afirma Maricato (2001, p. 74):

Havia uma total falta de eficácia dos Planos Urbanísticos em relação ao rumo tomado pelas cidades em seu vertiginoso crescimento. As iniciativas e medidas do regime autoritário não só não ampliaram o acesso à moradia e à cidade como causaram o aprofundamento do fosso que separa o mercado imobiliário legal daqueles que não têm acesso a ele.

Em meados dos anos de 1970, iniciaram os “movimentos sociais urbanos” e, através da valiosa ajuda da Igreja Católica, a CNBB (Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil), aprovou e divulgou, em 1975, o documento – Uso do Solo e Ação Pastoral – criticando a especulação imobiliária e exigindo a função social da propriedade.

Em 1979, é aprovada a Lei 6.766, que estabelece diretrizes para o parcelamento do solo. Em 1983, por mais estranho que possa parecer, o próprio governo Militar toma a iniciativa de enviar ao Congresso Nacional o projeto de lei do Desenvolvimento Urbano, PL 775/83, a partir daí, muita coisa acontece entre essa primeira versão da Lei de Desenvolvimento Urbano e o Estatuto da Cidade.

A inserção dos arts. 182 e 183 na Constituição Federal foi a maior conquista das mobilizações sociais dos anos 1980. Mas, mesmo que alguns instrumentos e conceitos constantes na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, tenham conseguido entrar no texto da Carta Magna de 1988, de acordo com Maricato (2001), um dos assuntos principais teve sua aplicação muito dificultada, a partir do modo como foi tratada na Constituição, a função social da propriedade, que teve sua resolução remetida à esfera municipal, tendo de ser definida no Plano Diretor.

A proposta vencedora do bloco conservador de parlamentares denominado “Centrão”, na Assembléia Nacional Constituinte, de condicionar, nos termos do § 4º do artigo 182 da Constituição Brasileira, a aplicação dos instrumentos destinados a conferir uma função social à propriedade urbana à existência de uma lei Federal e do Plano Diretor, continua produzindo efeitos favoráveis para os interesses dos agentes responsáveis pela especulação imobiliária e efeitos negativos para a promoção de uma reforma urbana nas cidades. (SAULE JUNIOR apud MARICATO, 2001)

Nos anos 1990, já com a nova Constituição Federal de 1988, algumas cidades brasileiras voltaram a ter seus planos diretores, não só para rejeitar o plano tradicional, mas para politizar o plano diretor (já com o aspecto de projeto de lei). Nele, foram introduzidos temas da reforma urbana, justiça social e o Coeficiente de Aproveitamento Único. Associaram-se a ele a idéia da concessão onerosa do

potencial construtivo e a criação do fundo municipal de urbanização. Outras inovações foram a regularização urbanas das favelas e zonas especiais.

De acordo com Villaça, alguns planos do início da década de noventa curvaram-se às pressões dos avanços progressistas, frustrando-se as diretrizes defendidas pelo empresariado. Esta década determina o fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro e o início do seu processo de politização desde os seus conteúdos, até debates travados nos legislativos em várias cidades do país.

Quanto a sua metodologia, destaca-se o diagnóstico técnico como mecanismo revelador dos problemas das cidades. Ele serve para dimensionar, escalonar, fundamentar e viabilizar as propostas políticas, mas não para revelar os principais problemas técnicos.

Quanto ao conteúdo, inicia-se a necessidade de destacar os aspectos que são da competência municipal, especialmente aos ligados à produção imobiliária. Por isso, teve início a rejeição do plano diretor como “todo-poderoso” e sua suposta missão de integrar e coordenar a administração municipal.

Para Villaça (1998), as propostas urbanísticas podem e devem ter implicações econômicas e financeiras, no entanto referente às limitações do governo municipal. Na produção imobiliária, o governo municipal pode interferir, mas não em questões de emprego, de renda e de desenvolvimento econômico. É nesta direção que os progressistas buscam orientar o plano diretor, fazendo com que o poder público capte parte da valorização imobiliária da qual ele e a sociedade são os criadores. Mas existe um posicionamento contrário, que alerta sobre possíveis aumentos dos imóveis e possíveis desvalorizações dos terrenos, devido a desestabilizações de economias urbanas causadas pelos novos planos diretores.

Os planos diretores nos anos 1990 eram eminentemente físico-territoriais, limitados à competência municipal, podendo ser de natureza urbanística, tributária ou jurídica, mas, sobretudo, físico-territorial.

Por poder ser facilmente manipulado e desvirtuado pelos setores dominantes e pela especulação imobiliária, o plano diretor ficou desgastado para os movimentos populares ligados a terra e à habitação. Por isso, nos anos de 1990, os planos diretores ainda não conseguiam mobilizar tais movimentos populares.

É importante verificar que foram os aspectos referentes ao uso e à ocupação do solo os geradores de maior polêmica, impedindo a aprovação de vários planos diretores ou esterilizando a ação dos aprovados.

O início da politização dos planos caracteriza-se pelos debates e negociações de natureza política entre interesses conflitantes. O setor imobiliário, muito interessado no espaço urbano, surge liderando grupos empresariais, como os da construção civil e os grandes escritórios de engenharia e arquitetura. Villaça afirma que, nesses debates, é certo que as forças do atraso saíram vitoriosas. A classe dominante tem cada vez menos condições de fazer planos que revelem as reais propostas para nossas cidades e não conseguem atender às necessidades da maioria da população.

Com a redemocratização, surgiram forças políticas que trouxeram novas questões relacionadas à gestão e ao planejamento das cidades. Em vez de o Estado ser o único responsável pelo desenho e implementação de todas as políticas públicas, parte-se, agora, do pressuposto de que a cidade é, e deve ser produzida por diversos agentes, os quais devem ter sua ação coordenada e gerar um pacto que corresponda ao interesse público.

A crise e o descrédito no planejamento como instrumento fizeram com que, em um primeiro momento, o mercado induzisse o desenvolvimento urbano quase que unicamente, mas houve a percepção de que esse mercado isoladamente não é capaz de guiar o desenvolvimento das cidades e nem de satisfazer as aspirações da sociedade, portanto a atuação do Estado é fundamental como “controlador” do desenvolvimento, por meio da normatização e como mediador de conflitos e interesses.

Segundo Borja (1997, p. 20),

[...] o mercado não é capaz de resolver uma grande parte dos compromissos a que se deve chegar no uso da cidade, compromisso entre caráter, funções sociais, ambientais e culturais, de assegurar a diversidade, assegurar o espaço público. O mercado, atuando sozinho, não interessa nem aos agentes privados, a médio prazo, porque não lhes dá nenhuma certeza [...] A cidade, governada apenas pelo capital, não é só de má qualidade e pouco governável, como também pouco interessante para o setor privado.

Para Portas (1998), à medida em que parcela das funções do Estado foram apropriadas pelo mercado, em um processo de descentralização,

[...] o comportamento do Estado começou a oscilar entre a desregulação sem estratégia e a regulação dos efeitos ou das aparências, e acaba assim o planejamento tradicional, promovendo mais problemas do que os que pretende resolver.

O grande esforço que se realiza é em direção a sucessivas reinvenções e revisões das formas de planejamento que respondam às mudanças dos contextos e das políticas locais, contrariando a 'vertigem desreguladora' que, em um certo momento, foi apontada como solução à crise do plano (PORTAS, 1998, p. 21).

Na opinião de Villaça (1999), a obrigatoriedade da elaboração de um plano diretor na Constituição de 1988 representa um mero discurso que procura ocultar esse dilema paradoxal. E ao que tudo indica, as classes dominantes deverão evitar, ao máximo, os planos diretores em que pese a participação das organizações populares. Por outro lado, as camadas populares não têm demonstrado motivação para participar dos debates sobre os planos diretores. No entanto, a luta pela reforma urbana deve continuar em várias frentes, cada uma com suas peculiaridades e com diferentes oportunidades para a liderança popular.

Mesmo antes da tão esperada aprovação do Estatuto da Cidade, Villaça (1999) acreditava que talvez esta fosse a mais importante frente para a credibilidade dos planos diretores. Mas que, além do Estatuto da Cidade, os planos ainda dependeriam de outros aspectos para se tornar realmente eficientes:

- dos desdobramentos de conflitos entre interesses ligados à produção e ao comércio da terra e de outro lado ao seu consumo;
- do esvaziamento de retóricas inconseqüentes;
- e de um seríssimo teste pelo qual o “solo criado” ainda não passou (um dos trunfos do setor mobiliário).

Em suma, para Villaça, o destino dos planos diretores no Brasil depende dos avanços da consciência de classes e da organização do poder político das classes populares. “Nossa História é lenta, pois é grande o Poder do Atraso” (MARTINS, apud VILLAÇA, 1999).

Essas mudanças que acontecem no final dos anos 1980 e durante os anos 1990, impulsionadas também pelos impactos da globalização, trazem novas questões, e parece ser o início de um novo padrão de gestão: a “parceria” da iniciativa privada com o poder público, no desenvolvimento de políticas urbanas. Nesse contexto, surgem modernos instrumentos que negam a atuação hegemônica do Estado e buscam interagir diversos agentes e interesses, inclusive a sociedade – as operações urbanas e interligadas, o Estudo de Impacto de Vizinhança, o

consórcio imobiliário, a concessão urbanística, os conselhos gestores, o orçamento participativo, dentre outros.

Visando a regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição, o Senador Pompeu de Souza apresentou seu projeto de Lei, o PL nº 5.788/90, e mesmo com toda importância e urgência para se resolver o assunto, isso só viria a acontecer mais de uma década após, quando então foi aprovado no Senado em junho de 2001 sob a liderança do Senador Mauro Miranda.

Maricato (2001) reconhece a importância do aperfeiçoamento da legislação urbanística trazida pelo Estatuto da Cidade, contudo ela adverte “haver Leis que pegam e outras que não pegam”, e que tudo depende dos interesses em jogo e, neste caso, “atingem” um setor muito forte em nossa sociedade, os proprietários fundiários e imobiliários. Pois, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, já existiam diversos instrumentos que poderiam garantir um desenvolvimento urbano sustentável, equilibrado e harmônico.

“A perseguição a instrumentos mais aperfeiçoados ou virtuosos é, e sempre será importante, mas a questão central não é técnica. A Lei de Zoneamento não deveria levar, necessariamente, à afirmação da desigualdade e da segregação” Maricato (2001). A operação interligada não deveria ser vista como uma brecha para burlar o zoneamento. Enfim, alguns instrumentos têm sua aplicação dificultada e/ou desvirtuada pela orientação do mercado. Nenhum instrumento é perfeito ou funciona por si só, e sim, depende de sua finalidade, operação e um efetivo controle social.

Como afirma Maricato (2001), o modo como as legislações municipais serão elaboradas é que poderá evitar uma interpretação da Lei que contemple exclusivamente os interesses dos lucros privados, a formulação técnica tem de ser adequada o suficiente, e exclua as exigências supérfluas e os padrões exagerados, aumentando, assim, o custo das edificações, mas por outro lado, que possa garantir padrões mínimos de qualidade e habitabilidade que respeitem as identidades regionais, climáticas, e ambientais, e os aspectos sociais e culturais.

Se considerarmos que para a aplicação da maioria dos instrumentos previstos no Estatuto, além de terem que constar no Plano Diretor (figura central e decisiva da atual política urbana), ainda são remetidos a Leis complementares que devem preceder e orientar sua aplicação, e ainda existem exigências burocráticas e prazos para que possam ser implementados, podemos concluir que estes não permitirão respostas rápidas aos atuais problemas urbanos.

A Lei do Estatuto da Cidade traz instrumentos que possibilitem avançar contra a apropriação desigual do espaço urbano, mas não a substitui. Há como se ter diversas interpretações com relação aos instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto, e isso depende muito dos trabalhos realizados nas Câmaras Municipais durante a aprovação dos Planos Diretores, e da correlação de forças locais (grupos que controlam o poder).

Maricato (2001) afirma que, mesmo com a nomeação de tantos instrumentos urbanísticos e figuras jurídicas ou políticas, o Zoneamento continua sendo muito importante e de utilização universal, mesmo que o Estatuto não tenha lhe dado o devido destaque. As leis de Zoneamento “são talvez a expressão mais forte do urbanismo modernista”.

Maricato (2001) chega a algumas conclusões após analisar as críticas pelas quais as legislações de zoneamento já passaram: grande parte das edificações e seu uso estão fora da Lei, o que a faz descaracterizar-se, dificulta a ampliação do mercado privado em direção às camadas de baixa renda; na maioria das vezes, não leva em consideração a questão ambiental; é de difícil compreensão e aplicação; e ignora as potencialidades locais e informais.

A simplificação e a flexibilização desta Lei é, por vezes, necessária, porém muito preocupante. O zoneamento deve ser um instrumento que, ao controlar o uso e a ocupação do solo, amplie o direito à cidade, e não sirva para aumentar a segregação, a ilegalidade e o aumento do preço da terra.

O novo zoneamento, na visão de Maricato, deve regular apenas o essencial, como é o caso de restringir usos incômodos. Deve valorizar o meio ambiente, o saneamento, os aspectos culturais e históricos, a paisagem construída, enfim, respeitar a natureza, a sociedade e o ambiente construído, podendo, assim, organizar de uma melhor forma, a realidade existente, seus problemas e potencialidades, nunca esquecendo da participação da população.

A construção das relações de vizinhança são um patrimônio insubstituível, e pode garantir a segurança a todos, mais do que os aparatos policiais. A diversidade de usos, de tipologia de edifícios, de faixas de renda, de raça é o que garante a vitalidade para uma rua, ou quadra ou cidade. (JACOBS apud MARICATO, 2001, p. 54).

Já o Plano Diretor deve orientar investimentos públicos, regular o preço do mercado fundiário, e garantir a todos o acesso à infra-estrutura e ao solo; não pode

ser meramente normativo, e sim, comprometido com um processo e sua aplicação, por meio de fiscalização eficiente e justa.

Maricato (2001) considera viável que os avanços e conquistas de um urbanismo crítico fiquem condicionados à correlação das forças sociais, e que os aspectos técnicos subordinem-se à condição política, e que esta deva viabilizar ou não sua implementação, o que não quer dizer que tudo se resolve na instância política, e que as propostas devam ser indiferentes à técnica. Os planos têm de ter ações claras, adequadas, objetivas e que impliquem num processo pedagógico participativo, contribuindo para a desconstrução dos valores da subordinação social e demolindo os simulacros das representações ideológicas.

Não adianta de nada termos as Leis e os instrumentos se o que vemos na prática vai de encontro à finalidade destas leis, somente a real implementação seguida à risca pode salvar o rumo das cidades.

Neste capítulo, pudemos verificar que, com o advento da Constituição Federal de 1988 e do Novo Código Civil, definitivamente o direito de propriedade e o direito de construir são totalmente distintos, e por mais que o direito de construir possa ser limitado, a grande dificuldade é se quantificar quais são esses limites. Mas, uma coisa é certa, é o Estado quem deve definir os padrões de uso e ocupação do solo, buscando um meio termo entre desenvolvimento econômico e as vontades e necessidades da população.

E são esses aspectos que prevalecem quando se busca entender sobre planejamento e se construir alternativas atuais para sua real aplicação, como por exemplo, a redefinição das funções do Estado, este aparecendo como indutor do planejamento e não como único responsável por ele, porém não permissivo à lógica e à vontade do mercado, evitando que sua livre atuação leve a resultados urbanísticos indesejáveis. Através da **administração de conflitos**, e em conjunto com o surgimento da **parceria entre os diversos atores que produzem o espaço** na divisão das responsabilidades urbanas e sociais; o debate sobre flexibilidade e/ou rigidez na forma de se regular e de se planejar; e a certeza de que nem tudo pode ser previsível.

Verificamos, também, que o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento não têm conseguido resolver todos os conflitos e problemas das cidades, e mesmo que os novos planos diretores, trazidos pelo Estatuto da Cidade, sejam implementados como se deve, verifica-se a necessidade de aplicação do Estudo de Impacto de

Vizinhança, auxiliando os planos e o zoneamento, por ser um instrumento mais próximo da dinâmica das cidades, analisando caso a caso, e por ser mais comprometido com as possibilidades concretas de negociação.

Por fim, para que o planejamento, de um modo geral, seja eficaz, é imprescindível que se conheça a fundo as formas de atuação dos diferentes atores que produzem a cidade, e como eles reagem às leis que regulamentam o solo e seu uso.

2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ESTATUTO DA CIDADE E O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Este capítulo, em sua primeira parte, irá tratar sobre o processo de aprovação da Lei nº10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, desde a década de 1980, com o Movimento da Reforma Urbana, até sua aprovação final.

A segunda parte trata das transformações que o Estatuto trouxe no modo de planejar as cidades, discorrendo sobre a função social da cidade e da propriedade, as diretrizes gerais do Estatuto, e sobre o Plano Diretor como o principal instrumento de regulamentação das cidades, finalizando com uma pequena apreciação sobre a relação do Plano Diretor com o EIV.

2.1 A APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Na década de 1980, o Movimento pela Reforma Urbana, visa a uma modificação das políticas para que se reoriente a cidade para sua população, através da unificação das principais demandas dos movimentos urbanos. Na fase de elaboração da Constituição, o Movimento pela Reforma Urbana encaminha à Constituinte uma Emenda Popular a qual apresentava a síntese das reivindicações e das discussões sobre a cidade. Apesar de nem todas as propostas da Emenda Popular terem sido aprovadas, a discussão sobre a necessidade de efetivação de uma Política Urbana, em nível nacional, gerou dois importantes frutos. O primeiro foi a inclusão de um capítulo específico sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988. E somente 12 anos depois de promulgada a Constituição Federal, o segundo, foi a promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade.

Paralelamente, a primeira tentativa formal de organizar o desenvolvimento urbano é apresentada pelo Projeto de Lei nº 577/83, que inclui entre suas propostas vários instrumentos que iriam estabelecer um maior controle sobre a terra urbana. Os referidos instrumentos são: solo criado; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de preempção; e direito de superfície. O projeto dispunha sobre

os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e, pela primeira vez, tentou disciplinar sistematicamente a cidade, nos três níveis de interesse, quais sejam, federal, estadual e municipal. O Projeto de Lei nº 577/83 recebeu várias emendas que paralisaram seu andamento. Quando a discussão sobre a implementação de uma Política Urbana foi retomada, o Projeto mostrou-se defasado.

Em 1989, por iniciativa do senador Pompeu de Souza, foi apresentado o Projeto de Lei nº 181, que incorporou os fundamentos do PL nº 577/1983 e do Projeto de Lei substitutivo nº 2.191/1989, de autoria do Deputado Raul Ferraz. Este Projeto de Lei Substitutivo apresentava como principais pontos: criação de áreas de polarização urbana; criação de institutos tributários (contribuição urbanística e taxa de urbanização); criação do instrumento da requisição de imóvel urbano para loteamento ou obras de urbanização, com posterior devolução do imóvel requisitado ao proprietário, devidamente urbanizado; criação da usucapião especial de imóvel urbano coletivo utilizado para moradia; e criação do instituto da reurbanização consorciada – desapropriação fundada em interesse social. Em 1990, o Projeto de Lei Substitutivo passou a ser o PL nº 5.788, também de autoria de Pompeu de Souza, conhecido como Estatuto da Cidade.

A tramitação do Estatuto da Cidade foi longa no Congresso Nacional. O Projeto de Lei nº 5.788, de 1990, foi submetido a pareceres de diversas Comissões, como as de Economia, Indústria e Comércio; de Defesa do Consumidor, de Meio Ambiente e Minorias; de Desenvolvimento Urbano e Interior; e, finalmente, da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que certificou a sua constitucionalidade e a sua conformidade legal. Na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, o Projeto de Lei Substitutivo, incorporado ao substitutivo da Comissão de Economia, Indústria e Comércio, dispôs sobre o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o novo Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). Essa Comissão inseriu os dois parágrafos no campo de aplicação da edificação, parcelamento e utilização compulsórios que tratavam da expressão “imóvel subutilizado”.

O Projeto de Lei Substitutivo apresentado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior procurou aperfeiçoar o substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, apresentando várias inovações: – o Plano Diretor teve suas normas ampliadas a fim de prever, inclusive, sanções para ausência de participação popular no processo de elaboração; – a obrigatoriedade

para os municípios de áreas de especial interesse turístico ou inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e muitas outras.

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a rigor, não faz análise de mérito, avaliando apenas aspectos de constitucionalidade e de técnica legislativa das proposições. Entretanto, em razão das análises feitas, é possível a supressão de dispositivos e, ato contínuo, nova redação, destinada a harmonizar o conjunto. Entre as alterações apresentadas por essa Comissão, podemos destacar: 1- relativamente à outorga onerosa do direito de construir, foram retiradas as hipóteses de contrapartida do beneficiário, mantida, entretanto, sua obrigatoriedade; 2- sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança, suprimiu-se a audiência da comunidade afetada no processo de elaboração do EIV; 3- no que tange ao plano diretor, foi suprimido o parágrafo que previa quórum qualificado para sua aprovação e alteração; 4- foi suprimido todo o capítulo das regiões metropolitanas.

O Projeto de Lei Substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação foi aprovado em 2000, no âmbito da Comissão. Em fevereiro de 2001, foi aprovado na Câmara dos Deputados e enviado ao Senado, de onde se originou. Após muitos embates em que se explicitaram os conflitos entre inúmeros interesses em jogo sobre o futuro de nossas cidades, finalmente, foi aprovado por unanimidade pelo Senado Federal. Fernando Henrique Cardoso aprovou a Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, porém, efetuou alguns vetos, alguns deles sugeridos pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo (Secovi-SP) em conjunto com a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC).

O Estatuto da Cidade, em sua primeira redação (1983), foi amplamente reproduzido nos substitutivos que se seguiram. A sua aplicabilidade centrou-se na criação de novos instrumentos jurídicos que permitiram a atuação pública na atividade urbanística, introduzindo novos institutos jurídicos. O primeiro projeto teve, portanto, o mérito de trazer um conjunto de medidas legais voltadas à adequação da utilização da propriedade urbana em atenção ao interesse coletivo. Assim, o Projeto de Lei nº 577/1983, foi o pioneiro e pretendeu inovar a ordem jurídica, sob o ponto de vista dos instrumentos jurídicos.

Já o Projeto de 1990, na visão de Mariana Moreira (2006), por ser mais afeito aos novos dispositivos constitucionais, aprimorou seu antecessor, na medida em que

trouxe para a letra da Lei, a necessária participação popular na elaboração de planos urbanísticos e enfatizou o papel do planejamento urbano sob a forma de planos diretores municipais. Os projetos substitutivos foram concebidos com intensa participação da sociedade civil, especialmente nos três últimos anos de tramitação.

Não podemos deixar de reconhecer que o Estatuto da Cidade (versão final), contempla diversos pleitos que partiram de todos os segmentos da sociedade e dos meios acadêmicos, cabendo aos municípios a tarefa de torná-lo realidade.

2.2 O ESTATUTO DA CIDADE E AS TRANSFORMAÇÕES NO MODO DE PLANEJAR AS CIDADES

O Estatuto da Cidade é uma norma de ordem pública, que regulamenta as disposições dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil de 1988. Esta Lei tem como objetivo maior instrumentalizar os municípios no seu papel de executor da política de desenvolvimento urbano.

O Estatuto normatizou diversos instrumentos utilizados pelos agentes que constroem a cidade, na tentativa de avaliar e suprir as necessidades da vida contemporânea, e impor limites, pois, além de preocupar-se com um maior planejamento dos centros urbanos, demonstra grande cuidado com as questões ambientais, com a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, com o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico e, ainda, com a ordenação do uso do solo, inclusive fornecendo importantes instrumentos na tentativa de assegurar o direito às cidades sustentáveis, como explicitado na própria Lei, direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações, visando à melhor ordenação do espaço urbano.

Esses instrumentos são fundamentais para que se alcance a função social da propriedade, a justa distribuição dos benefícios e dos ônus que decorrem da urbanização, e a primazia do interesse público sobre o privado, no que diz respeito às ações da política urbana, dando ênfase ao planejamento como indutor do desenvolvimento e da expansão, na busca do equilíbrio social e ambiental.

Pela dimensão de suas disposições norteadoras, o Estatuto da Cidade adquiriu o status de ser o novo marco institucional na trajetória da tão apregoada reforma urbana, porque se baseia no “pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades” e “na garantia do direito a cidades sustentáveis”. Em vários artigos e parágrafos, esse direito é especificado, propondo-se a ordenar e controlar o uso do solo de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental.

2.2.1 A função social da cidade e da propriedade

A Constituição da República Federativa do Brasil, no título concernente à ordem econômica e financeira, dedica um capítulo à política urbana, consubstanciada, em linhas gerais, nos arts. 182 e 183. Ambos são de natureza social, no sentido amplo da expressão. O art. 182 prescreve que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelos Municípios, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Mesmo tratando das funções sociais, a Constituição não chega a esclarecer quais seriam tais funções, que deveriam ter plena ordenação, buscando melhorias efetivas na qualidade de vida dos moradores da cidade e daqueles que dela se utilizam.

Assim, a Carta Magna, não dispõe de nenhum desdobramento normativo específico para a compreensão da definição do que seja o termo “função social da cidade”. Já o Estatuto da Cidade oferece base suficiente para a fixação da definição da função social, através das diretrizes gerais contidas em seu art. 2º.

O referido artigo, em seu inciso I, ressalta quais seriam algumas dessas principais funções: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Voltando um pouco na história do urbanismo, vemos que as funções sociais urbanísticas foram sistematizadas e definidas na Carta de Atenas: trabalho, habitação, recreação e circulação. Considerando uma atualização terminológica, a

função recreação passa a ser denominada de lazer, e a função circulação é substituída por mobilidade urbana, pela amplitude conceitual que os novos termos contêm.

A habitação tem seu fundamento na caracterização e conceituação da cidade, e esta não existe sem seus habitantes e sem moradias fixas. Para Rocco (2006), na área urbana, o alto custo do espaço para moradia, representa um dos fatores que tem dificultado o acesso das pessoas de menor renda. Desse modo, a função social habitação apresenta sua concretização com o acesso à moradia digna a todos os habitantes e que o Poder Público deve oferecer políticas direcionadas às populações de menor renda, para terem acesso à moradia e a áreas urbanizadas.

Para Rocco (2006), a função trabalho representa uma “prioridade” da vida urbana. A maneira como o trabalho é organizado e distribuído no ambiente urbano traz a possibilidade de mudanças significativas. O trabalho, o ambiente de trabalho, a indústria, o comércio e os serviços são atividades fundamentais para a sustentabilidade econômica de uma cidade. Assim como a habitação, sem a possibilidade de trabalho, a cidade não se mantém viva.

A terceira função social é a mobilidade urbana ou circulação. Para Carvalho Filho (2006), trata-se de um processo que integra os fluxos de pessoas e bens, que envolvem todas as formas de deslocamentos dentro do ambiente urbano. Tais formas vão desde o transporte público coletivo (serviço público fundamental e necessário para a concretização das funções sociais da cidade (CF, art. 30)) e o individual, transporte privado motorizado ou não, e a pé, além dos modos rodoviário, ferroviário e hidroviário, dentre outros.

Rocco (2006) trata, ainda, de outra função social da cidade, que é o lazer ou recreação. Os moradores desfrutam e compartilham espaços de recreação e de contato social, na busca da realização integral do cidadão, ocasião em que tem origem os relacionamentos humanos nas diversas esferas, seja familiar ou de amizade simplesmente, formando os grupos e os sentimentos de unidade.

A cidade cumpre sua função social no momento em que ela oferece àquele que vive em suas limitações territoriais, as condições necessárias para sua sobrevivência. Se existem preceitos constitucionais que garantam ao indivíduo a dignidade humana, a saúde, a educação, a cultura e o lazer, é no ambiente urbano, construído para a satisfação dessas necessidades, que elas devem ser efetivadas.

Cabe à cidade, portanto, acomodar todos os aspectos necessários para a consecução destas garantias.

Para Cammarosano (2006), o Estatuto da Cidade assume, como pilar de sua normatividade, uma corajosa redefinição da função social da propriedade, outorgando-lhe contornos firmes e consequentes [...]. A grande novidade trazida por esta lei está exatamente na criação de instrumentos que possibilitarão uma intervenção mais concreta e efetiva do Poder Público no desenvolvimento urbano. Com isto, espera-se alcançar, pelo menos, dois objetivos: mitigar a especulação imobiliária e fazer com que a propriedade imobiliária urbana cumpra sua função social.

Na visão de Carvalho Filho (2006), desenvolver as funções sociais de uma cidade representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores que compõem uma comunidade, dentre eles, os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, ao transporte, à habitação, ao lazer e a todos os subsistemas que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais. Esse desenvolvimento social inclui também o desenvolvimento econômico, e não tem outra finalidade senão a de proporcionar e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Carvalho Filho (2006) diz, ainda, que, no art. 2º do Estatuto, vemos todos os objetivos da política urbana, referindo-se ao desenvolvimento social das cidades, cujo sentido é inegavelmente de expressiva amplitude, e alude, também, ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana. Pois, de fato, para garantir o bem-estar da população, a política urbana deve ser direcionada tanto ao desenvolvimento das funções sociais da cidade quanto das funções sociais da propriedade urbana. São coisas diversas. Enquanto nas funções sociais da cidade, devem ser desenvolvidos os setores que resultam das demandas primárias e secundárias da coletividade, a função social da propriedade urbana reflete a adequação da propriedade à ordem urbanística estabelecida no Plano Diretor. O autor conclui, então, que o desenvolvimento das duas funções sociais, são os objetivos da política urbana.

2.2.2 As diretrizes gerais do Estatuto

O Estatuto da Cidade estabeleceu uma série de postulados com o objetivo de nortear os legisladores e administradores, não somente lhes indicando os fins a que serve destinar a política urbana, como também evitando a prática de atos que possam contrariar os referidos preceitos, que são suas diretrizes gerais, e estas demandam sua integral observância por todos os agentes públicos em qualquer das funções estatais, cuja atuação esteja atrelada à observância da referida Lei. Para os municípios, que possuem grande responsabilidade na execução da política urbana, tais diretrizes são de fundamental importância, pois representam uma verdadeira carta de princípios para seus governos.

Carvalho Filho (2006) afirma que as diretrizes gerais da política urbana são o conjunto de situações urbanísticas de fato e de direito a serem alvejadas pelo poder público no intuito de constituir, melhorar, restaurar e preservar a ordem urbanística, assegurando o bem-estar da comunidade. A política urbana se constitui do conjunto de estratégias e ações que visam a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Assim, **essas estratégias e ações só podem ser consideradas legítimas se estiverem em consonância com as diretrizes gerais.**

O art. 2º do Estatuto da Cidade dispõe que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, e suas diretrizes gerais estão expressas nas seguintes questões:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio 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;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- VI – ordenação e controle do uso do solo;
- VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. (cap I, art, 2º da Lei do Estatuto da Cidade)

Sundfeld (2006) fala que o Estatuto, ao assentar suas diretrizes gerais, expressa a certeza de que o equilíbrio nas cidades é possível e necessário:

Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer etc), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e o não-estatal (incisos III e XVI); entre o rural e o urbano (inciso VII); entre a oferta de bens urbanos e a necessidade dos habitantes (inciso V); entre o emprego do solo e a infra-estrutura existente (inciso VI); entre os interesses do Município e os dos territórios sob sua influência (incisos IV e VIII). O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio, sim; por isso, o crescimento deve respeitar os limites da sustentabilidade, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (inciso VIII). Toda intervenção individual potencialmente desequilibrada deve ser previamente comunicada (inciso XIII), estudada, debatida e, a seguir, compensada. (SUNDFELD, 2006, p. 54-55)

Esse conceito de Sundfeld (2006) trata sobre equilíbrio, que é toda a base de instituição do Estudo de Impacto de Vizinhança, vinculando o direito individual da

propriedade e sua compatibilidade com a situação geral da cidade ou, pelo menos, sua vizinhança. O que podemos observar é que **a maioria das diretrizes gerais expressas no Estatuto da Cidade é contemplada, quando realizado o Estudo de Impacto de Vizinhança.**

2.2.3 A importância do Plano Diretor

Observa-se que, apesar da obrigatoriedade da Constituição de 1988 sobre a necessidade da implementação de Planos Diretores, a realidade encontrada é bem distante do que nos propõe a Lei. É preciso considerar que o Brasil possui uma natureza física geográfica bastante distinta e que se caracteriza de forma expressiva no seu território de Norte a Sul do país, e este tem sido um fator preponderante para que se elucide o quanto vem se tornando difícil enquadrar certas regiões dentro de um mesmo cenário e, principalmente, da realidade econômica e financeira de nossos municípios, aonde as diferenças entre eles chegam a ser nocivas para o desenvolvimento do país.

Em muitos municípios, o planejamento e a gestão urbana produziram grandes desigualdades e distorções no uso dos espaços. A expansão periférica, em locais desprovidos de infra-estrutura e equipamentos, convivendo com a subutilização de terrenos em áreas que já contam com infra-estrutura urbana e, a ausência de debates públicos em torno da ocupação do território e do planejamento do crescimento da cidade agrava esta realidade.

Por outro lado, o Estatuto da Cidade prevê uma série de instrumentos que permitem transformar esta situação, e para poder aplicar a maior parte destes instrumentos urbanísticos, o município passou a ter a obrigação de produzir o Plano Diretor.

Na ressalva de Oliveira (2005), as cidades brasileiras e, principalmente, os pequenos municípios pagaram um alto preço por não utilizar o plano diretor, desse modo, não planejando o território, nem definindo o melhor modo de ocupar os espaços, não prevendo a localização das atividades, nem garantindo reais condições de equilíbrio para todos os moradores, e sem democratizar as oportunidades e as condições para usar os recursos disponíveis de forma

sustentável. Ainda segundo Oliveira (2005), as maiores inovações do Plano Diretor após o Estatuto da Cidade referem-se à sua metodologia de elaboração, tendo uma efetiva participação da sociedade, e à exigência de abrangência não apenas do perímetro urbano, mas de todo o território municipal. Vários outros instrumentos são ainda previstos, exigindo, na maioria deles, sua incorporação no próprio plano diretor. O Estatuto reverte um quadro inteiramente desfavorável em décadas anteriores, quando o plano diretor era tratado como algo à parte de toda a estrutura social.

O Plano Diretor representa, hoje, uma garantia necessária e fundamental à ordenação das cidades; no entanto, Oliveira alerta para a necessidade de se empreender ações compartilhadas, que possam traduzir em ações práticas a essência deste importante instrumento público, sob pena das nossas cidades, nas localidades mais distintas, não terem acesso às informações que obrigam aos gestores terem maiores responsabilidades administrativas e fiscais para com o seu município e, principalmente, co-dividindo responsabilidades perante o desenvolvimento do seu território.

Para Ivan Maglio (entrevista - Apêndice A), o Plano Diretor é a matriz do planejamento de uma cidade, é o momento chave para se conseguir amarrar os limites e as exigências para a lei do zoneamento e os demais instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade. E já que este trouxe uma cesta de instrumentos riquíssima, mas não ensinou como utilizar esses instrumentos e nem como fazer a relação entre eles, é o Plano diretor que deve explicitá-los, e trazer a forma como estes vários instrumentos podem ser usados de forma interligada, tendo assim, um efeito muito maior na qualidade de vida das pessoas.

A Constituição Federal brasileira determina a obrigatoriedade do Plano Diretor apenas para os municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes.

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, é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, estende a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor a municípios não abrangidos pelo texto constitucional:

Art. 40 O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana

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 §º 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.

No dizer de Sampaio (2005), este artigo tem suscitado críticas importantes pela sua aparente inconstitucionalidade, visto que apenas o inciso I corresponderia ao texto constitucional. Segundo a autora, há necessidade de reconhecer desde logo que, diante da imposição estabelecida pela Carta Magna de obrigar somente as cidades com mais de vinte mil habitantes a ter Plano Diretor, não pode a Lei nº 10.257/2001 obrigar a utilização do instrumento ora comentado por parte das cidades em decorrência de outras hipóteses como aquelas apontadas nos incisos II, III, IV e V do art. 41. O tema já foi inclusive apreciado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, deixando clara a posição de salvaguardar a autonomia dos municípios.

Infelizmente, a forma como está instituída a lei deu margem a interpretações diversas da intenção do legislador, conforme comprova o entendimento de nossa instância jurídica máxima. A verdade é que a lei resume-se ao que está evidente na letra, de modo que é certo que intenções não expressas não podem ser consideradas. Contudo, o que foi entendido como “ameaça” à autonomia dos municípios, de fato, inexistente. Ao contrário, pretende-se, com a elaboração e implementação do Plano Diretor, fortalecer a autogestão do município pela prática participativa, o que redundará em tão-somente resguardar seus interesses. Afinal, a intenção do Estatuto da Cidade ao estabelecer a indispensabilidade do Plano Diretor não foi outra a não ser o fortalecimento dos processos de planejamento e gestão territorial do município, práticas já existentes, porém carentes de diretrizes regulamentadoras (SAMPAIO, 2005, p. 9-10).

Sampaio (2005) afirma, ainda, que, nesse cenário, a nova política urbana regulamentada pelo Estatuto da Cidade rompe com os padrões anacrônicos da gestão conservadora e convencional dos municípios brasileiros, tradicionalmente voltada ao interesse particular em detrimento do coletivo, e traz o Plano Diretor não mais como um mero instrumento de controle e uso do solo, mas agora como instrumento indutor do desenvolvimento sustentável.

Apesar do Estatuto da Cidade constituir-se em lei federal, ao sobrepor-se a Constituição, muitas cidades se sentem respaldadas quanto à desobrigação da elaboração do Plano Diretor.

Abaixo encontram-se os casos para os quais o Estatuto da Cidade determina a instituição do Plano Diretor, discorrendo sobre as razões que justificam sua aplicação nos referidos municípios, apesar de não estarem obrigados pela CF:

a) cidades com menos de vinte mil habitantes. Como já dito anteriormente, embora a Constituição Federal determine como obrigatório o Plano Diretor apenas para cidades com mais de vinte mil habitantes, de acordo com o Estatuto da Cidade, será obrigatório também para os municípios com menos de vinte mil habitantes quando estes forem integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de interesse turístico, ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, com base nos incisos II, IV e V do artigo 41.

A recomendação do Ministério das Cidades é:

A adoção do Plano Diretor é a medida mais adequada para os Municípios poderem implementar uma política urbana em consonância com os preceitos constitucionais e as diretrizes desta política estabelecidas no Estatuto da Cidade, bem como para respeitar as normas de parcelamento do solo urbano estabelecidas na Lei n° 6766/79 alterada pela Lei n° 9785/99, independente da obrigatoriedade constitucional, em especial, pelos municípios com menos de vinte mil habitantes.

b) cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico. Considerando o grau de atração turística de muitos municípios com menos de vinte mil habitantes e a restrição que hoje se faz a sua expansão, é importante definir diretrizes quanto a seu crescimento e ao impacto da visitação nos recursos naturais, na infra-estrutura urbana e nas relações socioeconômicas estabelecidas. Importa observar que ações impeditivas do crescimento urbano certamente redundarão em especulação imobiliária com conseqüente expulsão da população local de baixa renda.

Além disso, áreas com interesse turístico causam forte atração populacional, pelas atividades turísticas, e uma maior qualidade de vida. Com isso, tendem a expandir seu núcleo urbano com rapidez vertiginosa, nem sempre acompanhada de planejamento urbano adequado e políticas sociais e capacitação de mão-de-obra. O impacto do incremento da visitação tem de ser melhor avaliado, e não apenas visto como forma de obter lucro, evitando a degradação dos recursos naturais do local.

c) cidades onde o Poder Público penaliza a não utilização ou subutilização do solo urbano. Caso o município, ainda que não enquadrado no art. 41, pretenda utilizar os instrumentos da edificação ou parcelamento compulsório, do imposto

sobre a propriedade progressivo no tempo, a desapropriação para fins de reforma urbana, e a outorga onerosa do direito de construir, com base no inciso III do mesmo artigo, neste caso, obriga-se a elaborar o Plano Diretor.

d) cidades integrantes de regiões metropolitanas. Em 1967, a Constituição Federal já estabelecia, no seu art. 157, § 10:

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

Em 1967, o dispositivo converteu-se em artigo autônomo (art. 164).

As grandes conturbações constituídas pelas regiões metropolitanas são um fenômeno urbanístico que não pode ser desconsiderado no planejamento e gestão urbana, formando uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços e equipamentos urbanos e interurbanos, interessando a toda a comunidade metropolitana, devendo, assim, serem planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, que represente todos os municípios da região, promovendo o planejamento e a política urbana de forma integrada e articulada. E para promover este planejamento integrado, os municípios podem constituir um consórcio ou um comitê sobre política urbana, porém, de acordo com o inciso II, do art. 41 do Estatuto, é estabelecida a obrigatoriedade para estes municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas de ter também seus Planos Diretores.

e) cidades em área de influência de atividades com impacto ambiental. A comunidade local deve ter assegurado o direito de definir sua política urbana sem a interferência econômica de grandes empreendimentos, sejam eles privados ou públicos. Estes empreendimentos e atividades devem ser analisados com base no Plano Diretor, tendo sua aprovação condicionada aos critérios e exigências previstos nos termos do § 1º do art. 41, no caso da realização de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do Plano Diretor devem estar inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

2.2.3.1 A participação popular e o Plano Diretor

O planejamento municipal, segundo preceitua a Constituição Federal, não é, nem pode ser fruto da vontade exclusiva dos governantes, porque deverá contar com a cooperação das associações representativas para a sua elaboração (art. 29, XII). Sendo obrigatoriamente participativo, o plano diretor deve considerar os interesses dos administrados, pois o estabelecimento de prioridades não é privilégio dos agentes públicos. No entanto, a realidade mostra que há centenas de municípios sem plano diretor nem lei de parcelamento do solo.

O Estatuto, porém, fixou como uma das diretrizes gerais “a gestão democrática por meio 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” (inciso II).

O Plano Diretor deve ser um reflexo da cidade, retratando as necessidades que ela apresenta. Por isso, importante é a participação popular, pois, assim, as necessidades que os próprios munícipes sofrem, poderão ser alvo das soluções apontadas por estes. Vê-se, então, que o Plano Diretor não vem com o ideal de solucionar todos os problemas existentes, mas deve ser usado como viabilizador de políticas voltadas para a amortização de controvérsias existentes nos segmentos sociais.

Nas Disposições Gerais, o texto da lei mostra novamente essa intenção clara quando define que o Prefeito incorre em improbidade administrativa quando impedir ou deixar de garantir a participação de comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil em casos de aplicação da lei com previsão de dispêndios públicos (art. 52-I). Devendo o poder público promover o debate, e mais do que isso, garantir que a população seja informada o suficiente sobre a realidade de seu município, e sobre os planos e projetos existentes, para que possa realmente opinar de forma concreta e consubstanciada, pois como bem coloca Sampaio (2005), dificilmente a população engajar-se-á no debate de forma espontânea.

Utilizando as entrevistas realizadas (Apêndice A), para Ivan Maglio, a participação da sociedade é um processo que deve se dar por meio de acúmulos, que precisam ser ampliados, tanto por vontade da própria sociedade, quanto por

trabalhos promovidos pelo poder público, é um processo cumulativo, mas que tem tido avanços.

Nelson Saule Jr. (entrevista – Apêndice A) diz que a evolução que o Estatuto da Cidade trouxe na elaboração dos Planos Diretores, foi a de que, hoje, ele deve ser elaborado com uma perspectiva de conhecer a realidade da cidade, a partir do momento em que os habitantes dessas cidades participem efetivamente da sua leitura, definindo as principais prioridades, e estas, devendo ser incorporados no Plano Diretor. Então este vai ter legitimidade pra ser um instrumento de planejamento.

Ivan Maglio concorda com a opinião de Nelson Saule Jr. de que o Estatuto da Cidade trouxe uma evolução na formulação de legislações urbanas, em especial dos Planos Diretores, aumentando, assim, sua importância e efetivação, ao aumentar o papel que a sociedade deve desempenhar na organização das cidades, participando efetivamente das decisões.

2.2.3.2 A importância da regulação municipal

A CF, em seu art. 24, delimita a competência legislativa relativa às questões ambientais (em destaque, os trechos que também podem ser relacionados, direta ou indiretamente, ao meio ambiente urbano):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...].

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Discorrendo acerca da legislação da União e dos Estados-membros, vemos que “a União e os Estados legislam limitadamente: a União devendo limitar-se a baixar ‘diretrizes’, ‘normas fundamentais’ ou ‘normas gerais’, e os Estados, as ‘normas específicas’ e ‘de aplicação’. A situação dos Municípios, no âmbito da

competência concorrente, exige ainda maior reflexão, e a Constituição Federal não atribuiu aos Municípios competência para legislar sobre as matérias elencadas no art. 24. Assim sendo, os municípios, em uma primeira análise, não poderiam editar leis sobre tais questões. Porém:

Ocorre que os incisos I e II do art. 30 da Constituição de 1988 determinam serem os entes municipais competentes para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como complementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

[...].

A exclusão dos Municípios do rol do art. 24 não significou lhes ter sido negado o direito de legislar sobre aquelas questões, desde que observadas as condições estabelecidas pela própria Constituição Federal, quais sejam: tratar-se de assuntos de interesse local e respeitar o disposto nas legislações estadual e federal.

[...].

De fato, a competência legislativa dos Municípios, estabelecida nos incisos I e II da Carta Federal, circunscreve o âmbito de competência exclusiva, relativo às questões de interesse local, e o de competência concorrente, revelado na possibilidade de suplementação da legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, na esfera, mais uma vez, do chamado interesse local. (LEUZINGER apud SAMPAIO, 2005, p. 36)

As vantagens da regulação municipal referem-se fundamentalmente à própria capacidade fiscalizadora e orientadora de que dispõem a estrutura administrativa local, viabilizando a rápida tomada de decisões, evidentemente não sendo excluídas as competências constitucionalmente asseguradas aos Estados e à União Federal.

Os municípios devem ter planejamento, especialmente através do Plano Diretor, da disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, do zoneamento ambiental, do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamento anual, de gestão orçamentária participativa, de planos, programas e projetos setoriais, de planos de desenvolvimento econômico e social. Todos são instrumentos importantes para o Município, a fim de que estabeleça o racional desenvolvimento da área urbana.

2.2.3.3 O Plano Diretor e o EIV

O Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana e deve utilizar a *avaliação de impactos como um pressuposto da Gestão urbano-ambiental*. O Estudo

de Impacto de Vizinhança está dentre esses instrumentos de Gestão, e atende às necessidades da vida moderna, por estar exatamente diante da nova ótica que devemos ter sobre o direito de propriedade, que não deve ser mais absoluta e predominantemente privada.

Carvalho Filho (2006) destaca algumas situações urbanísticas evitáveis e indesejáveis, tais como: uso inadequado de imóveis; vizinhança incompatível e inconveniente (proximidade de usos incompatíveis); adequação à infra-estrutura urbana; pólos geradores de tráfego; especulação imobiliária (os imóveis urbanos devem ser compatíveis com o plano diretor da cidade); deterioração das áreas urbanizadas (como vem acontecendo com o tradicional centro comercial nas grandes cidades pelo surgimento de novos centros); e poluição e degradação ambiental. E todas essas situações são tratadas no Plano Diretor e podem ser evitadas com a aplicação do EIV.

Há, portanto, um vínculo do EIV com o Plano Diretor, Sampaio (2005) elucida que, para existirem ações concretas no que concerne à efetivação do EIV, é urgente a implementação das diretrizes de uso e ocupação do solo, estabelecidas pelo Plano Diretor, e aprovação do Código de Obras. Ambos são instrumentos de ordenamento territorial que devem anteceder e impedir a expansão urbana desordenada. Só assim se torna possível a imposição de condições para a elaboração do EIV.

No entanto, Sampaio (2005) traz à evidência a importância de que o EIV e o Plano Diretor sejam implementados, se possível, concomitantemente, pela complementaridade que há entre ambos.

Ainda no dizer de Sampaio, poucas leis na história do Brasil foram construídas com tanto esforço coletivo e legitimidade social. Na concepção da autora, a aprovação do Estatuto da Cidade é uma conquista dos movimentos populares, que se mobilizaram por mais de uma década na luta por sua aprovação, conduzida a partir da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade e à habitação, e de lutas cotidianas por melhores serviços públicos e oportunidades de uma vida digna. Esta grande vitória na conquista do Estatuto, entretanto, só se efetivará na medida em que as forças sociais que o construíram busquem torná-lo realidade no cotidiano das práticas administrativas de nossas cidades, através do Plano Diretor e seus instrumentos.

E talvez um dos instrumentos de maior resposta a esta estratégia de mobilização dos interesses sociais seja o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que deve ser amplamente divulgado e discutido com a sociedade. Suas conclusões podem não apenas viabilizar, como também impedir empreendimentos, corroborando tecnicamente o argumento do cidadão que não deseja, como vizinhas, construções e atividades que desfigurem características ou que causem impactos negativos em seu bairro ou cidade, como veremos melhor no próximo capítulo.

3 ORIGEM E ANÁLISE DO INSTRUMENTO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Neste capítulo, abordaremos a origem do Estudo de Impacto de Vizinhança, traçando um viés histórico, desde os movimentos sociais pela reforma urbana, o surgimento de outros instrumentos, com nomes diferentes, mas que já traziam nas suas essências algumas das diretrizes do EIV, como por exemplo: Leis de Pólos Geradores de Tráfego, Estudos de Viabilidade urbanística, dentre outras, até ser previsto com um dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

A segunda parte do capítulo faz uma análise sobre o instrumento, tratando acerca do termo “vizinhança” e a avaliação de impactos no meio urbano; faz também uma análise dos arts. 36 e 37 do Estatuto da Cidade, que fazem referência ao EIV, tratando de assuntos como, os empreendimentos e atividades sujeitos ao instrumento e os aspectos a serem analisados nos Estudos; além de trazer à tona algumas das principais dificuldades na regulamentação e na implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança.

3.1 A ORIGEM DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Traçando um viés histórico da legislação ambiental, apesar de ter suas bases históricas em instrumentos legais de proteção à flora e recursos hídricos que datam, às vezes, da década de 1940, é possível afirmar que a legislação ambiental brasileira, a qual trata de impactos ambientais teve seu desenvolvimento efetivo a partir da década de 1980, destacando que o estudo de impacto, como critério para implantação de proposta de ocupação foi introduzido na legislação brasileira com a Lei nº 6.803/80, que trata de diretrizes para o zoneamento industrial em áreas críticas de poluição, especialmente quando diz respeito a pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares. Com a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, o Estudo de Impacto Ambiental tem suas funções ampliadas, ao ser elevado à categoria de instrumento da política nacional do meio ambiente.

O avanço fundamental na instituição do Estudo de Impacto Ambiental como mecanismo de gestão ambiental se deu com a Resolução CONAMA 01/86, a qual estabeleceu “definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente”, definindo impacto ambiental e descrevendo os empreendimentos para os quais tais estudos são obrigatórios, e os mecanismos para sua realização. A Resolução cria, ainda, os Relatórios de Impacto Ambiental como expressão dos resultados dos Estudos de Impacto Ambiental.

A Resolução CONAMA nº 06/87 estabeleceu regras especiais para o licenciamento ambiental de obras de grande porte relacionadas à geração de energia elétrica, subordinando o licenciamento prévio de tais atividades à elaboração de estudos de impacto ambiental. Ainda em 1987, a Resolução CONAMA nº 09, estabelece as diretrizes para a realização de audiências públicas, possibilitando o acesso das comunidades interessadas nos assuntos de impacto ambiental, só sendo publicada no DOU em 1990.

A década de 1980 foi também inspiradora para a criação de entidades e movimentos ecológicos, muitos desses associados às lutas na defesa de espaços territoriais especialmente protegidos. Mas, sem dúvida, as associações de moradores e os movimentos de bairros representaram a maturidade da organização social na reivindicação de melhoria na qualidade de vida urbana, e vários movimentos ecológicos tiveram origem nas mobilizações de moradores na defesa de suas áreas de vizinhança, contra empreendimentos impactantes e pela criação de parques e espaços de lazer.

Com o surgimento e com as experiências que começavam a ser acumuladas pelas associações de moradores e movimentos de bairro, houve um amadurecimento da organização social, conduzindo a um ambiente propício e demandador de novos instrumentos que respondessem às questões urbanas percebidas a partir daquele momento (fase terminal da ditadura), apontando para a necessidade de um olhar local, e para a criação de novos instrumentos a permitir e privilegiar a dimensão da vida cotidiana, do bairro, da unidade de vizinhança, além de incorporar a participação direta de moradores nas decisões sobre as alterações urbanas.

Durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, um movimento multisetorial e de alcance nacional lutou para incluir, no texto constitucional, instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade no processo da constituição das cidades. Contudo, para a implementação dos princípios e instrumentos enunciados na Carta Constitucional de 1988, havia a necessidade da elaboração de legislação complementar, a fim de regulamentar estes enunciados. Além disso, era necessária, ainda, a elaboração e aprovação de planos diretores pelos Municípios com mais de vinte mil habitantes.

A ascensão das demandas relacionadas aos temas urbanos e ecológicos faz aparecerem novos movimentos sociais, que trazem ao universo das mobilizações que marcaram a década de 1980 propostas de políticas públicas denominadas como ecologia urbana – semelhante ao que, mais tarde, seria batizado como cidades sustentáveis (ROCCO, 2006, p.30)

A nova Constituição brasileira define o meio ambiente como bem de uso comum do povo, e estabelece o poder público como responsável por “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”, dando nova força aos estudos de impacto ambiental. Com isso, praticamente todas as novas constituições dos Estados brasileiros fizeram constar, em seus textos, condições específicas para a realização de estudos de impacto ambiental para propostas de ocupação do meio e de uso de recursos naturais.

Em 1990, o Decreto nº 99.274/90 propõe o uso dos estudos de impacto ambiental como fonte de informação para avaliações de alternativas técnicas em projetos e planos públicos e privados, cuja atividade possa gerar degradação ambiental.

A partir do início da década de 1990, a legislação que trata sobre o tema se desenvolveu muito, possibilitando o surgimento de instrumentos legais (especialmente resoluções do CONAMA) responsáveis pelo detalhamento das informações relacionadas a estudos de impacto ambiental para os mais diversos ramos da atividade humana.

Tal legislação, no entanto, trata essencialmente de propostas de ocupação que contemplam parcelas do terreno de dimensões significativas ou cujas atividades (industrial, geração de energia, e exploração de bens minerais) signifiquem evidente potencial de degradação ambiental, pouco se aplicando às ocupações urbanas relativamente comuns (como hospitais e estações rodoviárias, por exemplo), mas que representam alto potencial de geração de impactos no meio urbano. Pelas razões expostas, já há mais de uma década, os meios técnico e jurídico, tanto do poder público como da iniciativa privada, têm se esforçado para desenvolver mecanismos de identificação e análise de impactos em ambiente urbano. Tal esforço resultou na proposição do Impacto de Vizinhança como instrumento para sanar ou reduzir esta dificuldade (LOLLO; RÖHM, 2005, p. 33).

No relato de Lollo e Röhm (2005), **a legislação ambiental relativa a áreas urbanas teve seu desenvolvimento no Brasil quase todo baseado na adaptação de leis propostas anteriormente para finalidades mais amplas.** Assim, a legislação já existente relativa à proteção dos recursos naturais tem sido aplicada em áreas urbanas, sem as considerações ou adaptações necessárias, trazendo mais problemas que vantagens. Segundo os autores, mesmo frente à existência de uma legislação bastante antiga que ainda hoje é aplicada a áreas urbanas (leis de proteção a mananciais, por exemplo) a primeira referência importante de legislação relacionada à gestão urbana é a Lei nº 6.766/79, que trata do parcelamento urbano. No § 2º do art. 4º da referida Lei, trata-se sobre equipamentos comunitários, e já se via a preocupação para que fossem respeitados o acesso à educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Ainda segundo Lollo e Röhm (2005), o termo Impacto de Vizinhança foi criado para descrever um grupo específico de impactos ambientais que ocorrem em áreas urbanas como consequência da implantação e/ou operação de determinado empreendimento. E que o Estudo de Impacto de Vizinhança surgiu como o instrumento capaz de identificar, avaliar e analisar esses impactos ocorridos no meio urbano em função das novas propostas de ocupação urbana. Na ressalva dos autores, a necessidade de definir uma nova classe de impactos surgiu porque a legislação ambiental brasileira, que trata dos impactos ambientais, limitou a obrigatoriedade de realização de Estudos de Impacto Ambiental a empreendimentos urbanos de dimensões significativas (grandes conjuntos habitacionais e aeroportos, por exemplo), ou típicos de áreas rurais ou suburbanas (rodovias, ferrovias, barragens, exploração de bens minerais, entre outros).

Portanto o Estudo de Impacto de Vizinhança vem como alternativa apropriada de caracterização e análise dos impactos decorrentes de ocupações urbanas de

menor expressão espacial, mas que representam alterações significativas nas condições do meio ambiente urbano (tais como supermercados, *shopping centers*, grandes edifícios comerciais ou residenciais), compreendendo a identificação, valoração (se possível) e análise dos impactos de vizinhança previstos para a determinada proposta de ocupação urbana.

Tratando dos aspectos legislativos, Lollo e Röhm (2005) evidenciam a proposição do EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança) como instrumento de gestão ambiental urbana que se deu no quadro de necessidade de um mecanismo de avaliação de impactos em condições particulares do meio urbano, porém também num contexto histórico de evolução das propostas de avaliação de impactos na legislação brasileira.

Para Rocco (2006), o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) teve origem na primeira versão do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, compilado pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), cujo texto original, nunca foi aprovado, e é datado do final da década de setenta em pleno regime militar. Este Projeto foi o verdadeiro difusor de novos instrumentos de gestão, e surgiu em um momento de crise urbana, em razão das disfunções espaciais, da segregação social do espaço e da especulação imobiliária, quando as práticas de participação popular, em ascensão com o fim da ditadura, deram origem aos “movimentos sociais urbanos”, que clamavam por mudanças estruturais.

O referido projeto era fruto de intensa expectativa nacional, uma vez que o cenário brasileiro deparava-se com os momentos finais da ditadura e com o conseqüente surgimento de movimentos de bairro na luta pela Reforma Urbana. O crescimento da mobilização em torno de propostas reformistas das normas de uso e ocupação do solo urbano consolidou-se no Projeto de Lei nº 775/83 – que dispunha sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, enviado ao Congresso Nacional pelo Governo Federal. (ROCCO, 2006, p. 28)

Com base no referencial de Saule Jr. (2004), Lollo e Röhm (2005) ressaltam que se pode considerar a luta por uma legislação apropriada para a gestão urbana tendo seu início com a apresentação da emenda popular da reforma urbana na Assembleia Nacional Constituinte, o que resultou no capítulo da política urbana da Constituição de 1988. Tal luta foi liderada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana mesmo antes da apresentação, no Senado Federal, do Projeto de Lei nº 5.788 de 1990, de autoria do falecido senador Pompeu de Souza.

Como já dito no capítulo 2 deste trabalho, o texto da Constituição pedia uma legislação específica e complementar ao capítulo de política urbana, iniciando-se, assim, um período de mais de uma década de elaborações e negociações em torno desse projeto de Lei. Porém, vários Municípios não quiseram esperar a promulgação da Lei para instaurar algumas práticas expressas na Constituição. E durante a década de 1990, enquanto se discutia o Estatuto da Cidade, acontecia, em âmbito local, um processo rico de renovação no campo da política e do planejamento urbano, e essas práticas e experiências vieram a ajudar na redação final do Estatuto.

Havia um esforço coletivo por parte de algumas prefeituras em incorporar, em suas Leis Orgânicas e Planos Diretores, novos instrumentos que expressassem a gestão democrática e todas as demandas por cidades sustentáveis, e é exatamente nesse contexto que o Estudo de Impacto de Vizinhança surge, às vezes, até, com outros nomes, porém tendo a mesma importância e significado.

A Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) preserva a competência do município quanto à legislação ambiental, porém traz para estes um instrumento muito poderoso para a gestão do território ao instituir o Estudo de Impacto de Vizinhança como mecanismo de gestão urbana e ambiental, e descrevendo os princípios básicos para sua elaboração. Porém não exige os municípios da necessidade de definir as condições nas quais os Estudos de Impacto de Vizinhança devem ser elaborados e quais os critérios para sua análise.

Apesar de sua instituição com a Lei nº 10.257/01, o Estudo de Impacto de Vizinhança já existia, com diferentes nomes, como instrumento de gestão ambiental urbana em algumas cidades brasileiras. Dentre os vários exemplos de legislação que adotaram o Estudo de Impacto de Vizinhança ou o Relatório de Impacto de Vizinhança como instrumento de avaliação pode-se destacar: a Lei nº 1.869/98 do Distrito Federal, a Lei do Parcelamento do Solo de Criciúma, a Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1990, os Decretos 37.713/94 e 36.613/96 da Prefeitura de São Paulo, os planos diretores de Fortaleza, João Pessoa e Natal, a Lei nº 2.050/03 de Niterói, e a Lei de Proteção ao Patrimônio Histórico e Cultural de Anápolis.

3.2 ANÁLISE SOBRE O INSTRUMENTO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

3.2.1 O termo “vizinhança” e a avaliação de impactos

Os direitos de vizinhança se destacam entre os interesses concernentes à função social, sendo **a vizinhança a semente de grandes conflitos sobre o domínio e o uso da propriedade**. A partir dessa premissa, verificamos a importância e a necessidade de se criar regras especiais para harmonizar o interesse do proprietário com o dos vizinhos, devendo prevalecer, a conciliação desses interesses e a harmonia social.

Desde há muito, existe a preocupação com a questão que liga a propriedade à vizinhança, e se procura um meio de harmonizar os interesses. Carvalho Filho (2006) diz parecer equivocado o entendimento de que seria inconstitucional o dispositivo que condiciona a licença para construção, ao Estudo de Impacto de Vizinhança, invocando-se de que isso feriria o direito de propriedade, quando, na realidade, ocorre o contrário, **somente com a avaliação prévia do impacto resultante de um empreendimento, é que se garante o pleno exercício do direito de propriedade pelos vizinhos**.

Traçando aspectos conceituais, Lollo e Röhm (2005) referem que o termo vizinhança “pode ser entendido como a parcela do terreno sujeita ao impacto em análise”. Segundo os autores, apesar desse conceito ser simples, o significado espacial do termo vizinhança deve ser tratado com flexibilidade, já que **sua delimitação depende do empreendimento em análise e do impacto considerado**.

Para Rocco (2006), o **Estudo de Impacto de Vizinhança vem fortalecer a cidadania, ampliando a concepção de vizinhança** dos meros limites lindeiros para uma vizinhança pública e coletiva, concebida e fundamentada no exercício da responsabilidade cidadã pelos espaços de moradia e convivência. É mais um dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade que permitem a tomada de medidas preventivas pelo ente estatal a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis, além de garantir a **ampliação do conceito privado do direito de vizinhança**.

Durante muitos anos, o Poder Público buscou garantir a proteção da população em relação aos usos incômodos através da homogeneização de zonas feita pela Lei de Zoneamento. Hoje mesmo que as zonas totalmente homogêneas já estejam ultrapassadas dentro da visão contemporânea do urbanismo, é importante frisar que o zoneamento por si só não é capaz de mediar todos os conflitos de vizinhança (como já tratado no capítulo 1), pois o modo como são utilizados os imóveis urbanos, mesmo que de acordo com a Lei, não diz respeito somente ao proprietário do empreendimento e ao Poder Público, mas também às relações de vizinhança, que somente são tratadas de modo eficiente e completo através do Estudo de Impacto de Vizinhança. As consequências trazidas pelo imóvel, se forem previamente diagnosticadas pelo EIV, podem ser evitadas buscando conciliar os direitos do proprietário de construir e usar, com o direito de propriedade dos vizinhos, solucionando demandas privadas e coletivas, além de compatibilizar o desenvolvimento econômico e urbano com uma melhor qualidade de vida.

Quando se refere em relações de vizinhança, estamos falando também sobre os conflitos que estas geram, e Gomes (1985, p. 179-180) configura como requisitos para a configuração do conflito de vizinhança: “1º, um ato do possuidor de um prédio que repercuta no prédio vizinho; 2º, prejuízo ou incômodo sofrido pelo morador do prédio vizinho em consequência do ato; 3º, vínculo de conexão entre o ato e o prejuízo, ou incômodo”.

Lollo e Röhm (2005) afirmam que, em relação à definição da vizinhança, é fundamental a caracterização de suas condições atuais (base para previsão de impactos) e, principalmente, a definição apropriada de suas dimensões espaciais, pois estas devem estar relacionadas com os impactos esperados na área de influência do empreendimento, considerando seu porte e natureza, *em função do fator considerado*. Os autores nos trazem, como exemplo disso, que no caso da construção de um grande centro comercial, os impactos no meio natural podem estar limitados apenas à área de construção do mesmo, o que já não ocorre, se considerarmos os impactos no tráfego, pois, neste caso, a área de influência dos impactos é muito maior, podendo ser estendido além das vias vizinhas até o sistema viário principal.

Segundo Soares (2003), **a dimensão da construção em combinação com sua finalidade formam um binômio** capaz de mensurar ou, pelo menos indicar, um possível impacto no local da obra e seu entorno, suficiente a requerer a intervenção

pública – daí a exigência do Estudo, que comprovará concretamente como aquela dimensão deverá ser fixada por cada Lei Municipal, onde cada uma levará em consideração as características do local (cidade), onde estarão presentes os elementos os quais, genericamente, podem levar ao planejamento público desejado.

Desse modo, no que diz respeito às construções, o binômio *dimensão da construção e finalidade* pode servir de parâmetro ao legislador municipal na criação da lei que definirá, frente à realidade local, os empreendimentos que necessitarão do prévio estudo de impacto de vizinhança. Entretanto cabe-nos esclarecer que nos grandes centros urbanos – como é o caso de São Paulo, por exemplo – às vezes, este binômio pode não ser suficiente para demonstrar o índice de impacto de vizinhança como almejado pelo Poder Público. Embora não haja outra solução senão considerar o critério genericamente – até porque será veiculado por lei –, cada região da cidade apresenta características diferentes, o que levará a um maior ou menor impacto na implantação de determinado empreendimento. Mas como o Estudo visa a demonstrar a adequação da obra ao local no qual será inserida, o oferecimento do maior número de detalhes da construção e da região é a melhor maneira de suplantar possíveis desvios. (MARTINI, s.d., p. 3)

Soares (2003) nos adverte sobre um outro item a ser analisado que vai além do binômio proposto, que é sobre a discussão que há em torno do conteúdo da expressão “área urbana”, contida no art. 36 da Lei do Estatuto. Apenas os empreendimentos localizados na cidade estarão sujeitos ao EIV?

Soares (2003, p. 299) nos esclarece:

[...] as repercussões que determinado empreendimento vai gerar na região, só fazem sentido e merecem atenção nos centros urbanos, onde as populações dividem espaços cada vez mais diminutos. Em outras palavras: apenas nas cidades os efeitos da implementação de um empreendimento serão mais sentidos por aqueles que vivem ao seu redor.

A autora ressalta, porém, que se considerarmos um projeto a ser implementado fora dos perímetros urbanos, mas que trará repercussão nas cidades próximas, é necessário sim, que se faça o EIV. E para que entendamos melhor, Soares (2003) traz o exemplo do Rodoanel, obra realizada pelo Governo do Estado de São Paulo, que se trata de importante complexo viário, o qual está sendo construído fora do perímetro urbano e ligará várias rodovias que desembocam na cidade de São Paulo, visando a desafogar principalmente o tráfego de carga desta cidade. Porém o Rodoanel provocará repercussões nas cidades pequenas que estão nas proximidades de São Paulo, como por exemplo, o incremento do contingente de “visitantes”, mesmo que, em trânsito, ocasionado pela obra, e que

essas cidades não estão preparadas para receber, sendo necessária, portanto, a realização do EIV.

Tendo por base o exemplo citado acima, vemos que o critério a ser adotado não deve ser necessariamente o da localização do empreendimento, que, neste caso, é implantado fora dos perímetros urbanos, e sim, o da localização dos impactos, os quais serão dentro das cidades do entorno do Rodoanel (dentro de seus perímetros urbanos).

Carvalho Filho (2006) faz sua análise, com relação ao termo “proximidade”, devendo-se entender que quando o Estatuto faz referência à “população residente na área e suas proximidades”, como aquela que parece ser a destinatária da proteção legal no que tange à qualidade de vida, devemos ter em mente, a população integrante da vizinhança, abrangendo não somente os vizinhos residentes, mas também outros usuários permanentes do local, como os das escolas, entidades assistenciais e outras instituições.

O EIV deve ser palco para solução de eventuais conflitos de interesses entre o empreendedor e a vizinhança atingida pelo seu negócio, e não como fomentador de conflitos. Deve ser o elemento capaz de compatibilizar as vantagens e desvantagens de cada empreendimento **frente à vizinhança e à cidade como um todo**, garantindo a preservação da qualidade de vida da população.

Se de um lado é instrumento de exercício da cidadania e garantia do direito à cidade sustentável e à ordem urbanística democrática, de outro não pode ser impedimento à implantação de empreendimentos que beneficiem todo o Município. Deve ser utilizado em defesa da preservação da qualidade de vida na cidade e não como direito individual, como instrumento de revanchismo, para a solução de situações individuais ou de natureza política partidária.

O objetivo maior do estudo de Impacto de Vizinhança é democratizar o processo de tomada de decisões sobre os empreendimentos e atividades a serem implantados nos municípios. E as conclusões do Estudo podem até impedir a realização de um empreendimento, mas esta não é a intenção do instrumento, e sim, o de aprovar, porém impondo condições e/ou contrapartidas para seu funcionamento, além de poder exigir, também, alterações que viabilizem o projeto.

Em troca da possibilidade de realização do empreendimento ou atividade, a contrapartida pode ser de várias naturezas, sempre de acordo com o impacto gerado. Sobre a contrapartida, há de se tratá-la de forma muito cuidadosa, pois a

maioria das exigências tem se resumido a complementações no sistema viário, não revelando, na maioria das vezes, a grande capacidade que os empreendimentos possuem de gerar recursos e meios para ressarcir os municípios de todos os seus inconvenientes.

É importante ainda ressaltar que o Estudo de Impacto de Vizinhança não pode inviabilizar a realização de alguns empreendimentos de importância para todo o município. Empreendimentos como cemitérios, aterros sanitários, terminais de ônibus e outros, que realizam serviços fundamentais para o funcionamento de qualquer cidade e correm o risco de sofrer resistências de todas as regiões do município. O grande desafio é conseguir chegar a uma equação satisfatória entre os ônus e os benefícios de cada empreendimento, visando a sua vizinhança imediata, mas também o conjunto da cidade. (CYMBALISTA, 2001, p. 3)

Estudos de Santoro e Nunes (2003) analisam que a avaliação dos impactos representa considerar, além dos benefícios que a implantação de um determinado empreendimento pode proporcionar (empregos, aumento de arrecadação, atração de outros empreendimentos), os problemas futuros que tal empreendimento pode trazer, de forma a intervir positivamente na tomada de decisão.

O empreendimento cujos impactos de vizinhança a serem avaliados precisa ser muito bem caracterizado quanto a sua natureza (é claro que os impactos causados por um supermercado são diferentes daqueles causados por uma indústria), quanto ao seu porte (por exemplo, um edifício comercial de quatro pavimentos e outro de vinte pavimentos), e quanto à proposta de ocupação (a qual pode conter diretrizes que reduzam os impactos negativos). (LOLLO; RÖHM, 2005, p. 40)

Lollo e Röhm (2005) referem-se aos trabalhos desenvolvidos por Mendes (2004), o qual realizou um Estudo de Impacto de Vizinhança para um condomínio em Niterói, e considerando a legislação municipal que tratava do assunto (Instrução Técnica 004/2003) propôs uma classificação dos impactos na área em três níveis: (1) com base na consequência (positivos ou negativos); (2) com base na abrangência (diretos ou indiretos); e (3) com base na intensidade (alta, média e baixa).

O que se observa na esmagadora maioria dos casos é que os estudos de impacto de vizinhança se restringem aos preceitos legais, às vezes até, não os considerando de forma apropriada ou completa, não levando em consideração, por exemplo, as características do empreendimento e da vizinhança.

Lollo e Röhm (2005) consideram que, quando a elaboração de Estudos de Impacto de Vizinhança não descrevem ou avaliam apropriadamente as condições do empreendimento, da vizinhança, ou dos componentes passíveis de impacto, gera consequências ruins em quatro esferas, a saber: para o ambiente, para a população vizinha, para a população em geral e para o poder público.

3.2.2 Análise dos artigos 36 e 37 do Estatuto da Cidade - referentes ao Estudo de Impacto de Vizinhança

3.2.2.1 Empreendimentos e atividades sujeitos ao EIV e o licenciamento urbanístico – artigo 36.

O EIV é um instituto estabelecido no Capítulo II – Dos Instrumentos da Política Urbana, Seção XII, artigos 36, 37 e 38 do Estatuto da Cidade e depende de lei municipal que defina os empreendimentos e atividades privadas ou públicas as quais merecerão sua aplicação. Estabelecida a lei, os empreendimentos e as atividades nela relacionados estarão condicionados ao estudo dos efeitos positivos e negativos que os mesmos possam causar à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades e somente após a análise e aprovação do EIV serão autorizadas as licenças de Construção, ampliação ou funcionamento ao encargo do Poder Público Municipal.

Portanto, para se aplicar adequadamente o EIV, faz-se necessária uma visão sistêmica e completa da cidade, pois o excesso de restrições em determinadas áreas, pode tanto inibir, como também segregar para as periferias os empreendimentos e as atividades fundamentais para o funcionamento da cidade, locais estes, por vezes, com piores condições de acesso e infra-estrutura, prejudicando a população de baixa renda, que não possui voz ou mesmo conhecimento dos prejuízos ambientais a serem, supostamente, gerados com o novo empreendimento. Embora não seja mencionado no Estatuto da Cidade, assim como o EIA-RIMA, o EIV deve conter um Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI), que, a partir das conclusões do EIV, declarará os impactos ambientais potenciais

que o novo empreendimento causará a vizinhança imediata e na sua área de influência.

Com relação à exigência do Estudo ser tanto para empreendimentos e atividades públicas, quanto privadas, adverte Soares (2003) que isso é a maior prova do EIV ser uma exigência que não visa diminuir a liberdade do proprietário como na restrição ou na limitação administrativa, mas apenas adequar o empreendimento ao meio do qual fará parte, a cidade. Portanto, ele não é um instrumento dirigido a particulares, mas também ao Poder Público, quando este for o executor da obra.

Vanesca Buzelato Prestes (2006, p. 23) comenta: “quantos prédios públicos, Foruns, Tribunais não são dotados de estacionamento para baratear o projeto? E é obvia a grande quantidade de pessoas que circulam nestes locais, que não tendo estacionamento, sobrecarregam as ruas do entorno”.

Observa-se, então, a relevância de um Estudo deste porte diante da aprovação de um projeto para hospitais, casa de espetáculo, abertura de vias, dentre outros, sem falar do que também prevê a Lei no seu art. 33 sobre as intervenções e empreendimentos que constituam objeto de operações urbanas consorciadas.

A importância em definir os empreendimentos e atividades sujeitas ao EIV está em considerar a atividade específica, merecendo uma análise tópica, pois:

Avaliar uma atividade não implica tão somente em saber se é do gênero alimentício, é de entretenimento ou se é comercial, residencial ou industrial. A avaliação da atividade deve estar vinculada ao impacto que gerará ao entorno e à própria cidade. Um Mac Donald's, por exemplo, é do gênero alimentício tanto quanto uma lancheria, em tese sujeitos ao mesmo alvará e por consequência a mesma análise. Todavia o impacto causado por uma Mac Donald's é muito maior que de uma lancheria. (PRESTES, 2006, p. 11)

A escolha das atividades não é simples e deve receber todo tipo de pressão dos setores organizados do capital e da sociedade para a inclusão e exclusão de itens presentes na elaboração da lei, afinal há uma variedade de considerações a respeito do tema.

Ainda no que diz respeito ao art. 36, já que a Lei não especifica se a obrigação de elaboração do EIV se restringe apenas aos empreendimentos comerciais ou se os residenciais também estariam nesta obrigação, Soares (2003)

afirma poder concluir que sempre que estes causarem impactos na vizinhança dentro do que cada legislação municipal considerar como tal, nada mais justo do que se exigir a realização do referido Estudo, com o objetivo de garantir o equilíbrio urbano no entorno do empreendimento.

Podemos indicar que novas edificações residenciais multifamiliares, obras de infra-estrutura urbana, modificações de uso de imóveis já existentes, parcelamentos e loteamentos, assim como qualquer atividade realizada em áreas de usos especiais (ecológico, turístico, social e outras) – nos termos do Plano Diretor Municipal, devam estar entre aquelas para as quais seja exigida a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança. (ROCCO, 2006, p. 58)

Observa-se, ainda, a necessidade de elaboração do EIV nos casos de ampliação, reforma e funcionamento, e ainda cabe nas hipóteses de mudança de uso, verificando se o que é pretendido é possível, e se o entorno o comporta.

Nas palavras de Soares (2003), um dos grandes aspectos a serem destacados neste instrumento é justamente a imposição de tomada de medidas preventivas, através de elaboração de estudos prévios, alterando a costumeira atuação estatal, que vem sempre demonstrando ação tardia e posterior ao surgimento dos problemas.

O EIV visa ao licenciamento urbanístico e destina-se a empreendimentos de impacto significativo no espaço urbano, não existindo limitação de extensão territorial ou de área construída, sua finalidade é diagnóstico ambiental e socioeconômico, além de instruir e assegurar ao Poder Público a capacidade do meio urbano para comportar determinado empreendimento.

Para Carvalho Filho (2006), o Estudo prévio de Impacto de Vizinhança é um documento técnico que deve ser elaborado previamente à emissão das licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos privados ou públicos em área urbana. Sua exigência depende de lei municipal regulamentadora e, sua identificação como limitação administrativa imposta ao direito de propriedade, caracteriza-o pela generalidade, indeterminabilidade e gratuidade.

Generalidade, em virtude de ter incidência geral sobre todos quantos se proponham a realizar o empreendimento; indeterminabilidade, por não serem identificados os destinatários da limitação; e gratuidade, pela circunstância de que a limitação não abre espaço a direitos indenizatórios em favor daqueles atingidos pela limitação. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 647)

A responsabilidade, no que toca à concessão ou não de licenças e autorizações, e a função de controle em prol dos direitos de vizinhança, deve ser de um órgão técnico, designado pelo governo Municipal, especializado em matéria urbanística, com equipe interdisciplinar, constituída por técnicos em engenharia urbana, trânsito e transportes, saúde, educação, serviços públicos, meio ambiente, habitação, etc. Cabendo, portanto, aos municípios que realmente quiserem implantar o EIV, a tarefa de organizar um órgão ou comissão de controle urbanístico.

A doutrina especializada defende a idéia de que um estudo completo de especificações, a ser exigido em todos os processos de licenciamento urbano, deve variar de acordo com o nível de desenvolvimento da cidade em que se situa. Assim, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança não deve estar necessariamente vinculado a todo e qualquer tipo de licenciamento urbanístico, sendo exigido apenas para aqueles que possam causar significativa degradação da ordem urbanística, assim como deve apresentar critérios diferenciados de acordo com a realidade local:

Temos que admitir que as Prefeituras contam, no momento, com estruturas funcionais frágeis em quantidade e qualidade de pessoal. Dificilmente um RIV muito pormenorizado poderá se instalar em todos os processos de licenciamento urbano, em se tratando das megacidades. Em cidades de médio porte, essa possibilidade é mais próxima. No que respeita às megacidades, para evitar riscos na sua banalização e conseqüente demérito, devemos, talvez, nos contentar com a sua aplicação ao universo de licenciamentos considerados 'mais impactantes', no sentido dos critérios situados no Estatuto da Cidade. (ROCCO, 2006, p. 81)

Nas situações para as quais seja obrigatória a realização do estudo do Impacto de Vizinhança, mas que o Poder Público não o exija, cabe a propositura da Ação Civil Pública e de Ação Cautelar, a fim de determinar a obrigação de fazer ao Poder Público, no sentido da exigência da realização do Estudo antes da efetivação do referido licenciamento urbanístico. No entanto, na eventualidade do licenciamento ter ocorrido sem a devida elaboração e análise do EIV – quando obrigatório – aquele é nulo de pleno, deve assim ser declarado pelo Judiciário através de ação competente.

3.2.2.2 Aspectos mínimos (exigidos em Lei) a serem analisados no EIV – artigo 37

Cabe observar que o EIV não é prévio ao projeto. Ele antecede ao licenciamento da obra, à construção e à autorização de funcionamento. Mas não ao projeto. Um EIV não é feito para analisar quais os tipos de atividade seriam adequadas ao terreno escolhido. Isto é função do zoneamento, discriminado na lei de uso e ocupação do solo, o que reforça a importância da elaboração do Plano Diretor pelo município. É de se supor que qualquer projeto que chegue a apresentar seu respectivo EIV, na verdade, já tenha a aquiescência prévia da administração municipal para a atividade ali ser desenvolvida.

Os resultados do EIV, na verdade, vão indicar as “arestas” do projeto que devem ser eliminadas. Em outras palavras, o estudo serve para adequar o empreendimento desejado, ao local escolhido para implantá-lo, e às expectativas da vizinhança. Muitas vezes, os primeiros levantamentos já implicarão alterações no projeto que certamente terá algumas versões antes de chegar-se ao resultado final. E isto nada mais é do que o saudável exercício da projeção, procedimento corriqueiro no desenvolvimento de qualquer projeto arquitetônico ou urbanístico.

O EIV vai estudar um exato empreendimento, já com seu anteprojeto evidenciando situação, implantação, elevações, estudos volumétricos e paisagísticos, para compreensão da sua inserção na malha e paisagem urbanas. O memorial descritivo deve trazer o sistema construtivo, a área construída, a área impermeabilizada; o sistema de coleta de águas pluviais, esgotamento sanitário, tratamento do esgoto, abastecimento de água, telefonia, eletricidade; fluxos de pessoas e veículos; população permanente, população temporária; vias de acesso para veículos e pedestres; produção de ruído, produção de calor; emissão de gases tóxicos; produção de resíduos sólidos, dentre outros que, porventura, existirem. Evidentemente, tudo em contraponto à vizinhança e à capacidade de absorção do lugar.

No entanto, o que se observa na prática é a maioria dos municípios que criam legislação para tratar do assunto, simplesmente repetirem os princípios existentes nos Estatuto, principalmente no que diz respeito à relação dos tópicos propostos no art. 37, em que a expressão “**no mínimo**” geralmente costuma ser desconsiderada (por incapacidade ou conveniência) do legislador.

No estudo em pauta, **deverão constar, obrigatoriamente**, questões acerca do adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, além da paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Tal obrigatoriedade decorre do próprio Estatuto da Cidade que exige, no mínimo, serem tais questões objeto de estudo.

Com relação ao adensamento populacional, este reflete o contingente de pessoas que têm a qualidade de residentes ou usuários permanentes de determinada área urbana. O importante ao analisar este fator de investigação é verificar as consequências que esse específico adensamento poderia traduzir no âmbito dos direitos de vizinhança, como por exemplo, averiguar se o excesso de construções em determinada área não causará o surgimento de um número excessivo de pessoas, tumultuando e prejudicando a qualidade de vida dos que habitam ou usufruem permanentemente do local.

O adensamento populacional apresenta uma relação direta com a provisão de equipamentos e serviços públicos e ao uso que deles faz a população. Há que se observar a dimensão das redes e serviços, atentando-se a pouca ou à superutilização, até mesmo sua insuficiência.

Com base no referencial de Menegassi e Osório (2002), Sampaio (2005) destaca que o objeto de análise do impacto de vizinhança se refere ao adensamento que gera sobrecarga à infra-estrutura, mas também aos incômodos da maior animação urbana, com suas movimentações e fluxos (quer por população provisória originária de atividades de serviços ou comércios; quer por acréscimo de população permanente decorrente do uso residencial).

Sobre os equipamentos urbanos e comunitários, existem empreendimentos que dependendo de sua complexidade e porte, demandam pela implementação ou ampliação de equipamentos urbanos e comunitários, acarretando enorme dispêndio de recursos públicos, e nem sempre são passíveis de serem instalados, sejam pelos gastos, seja pela capacidade de infra-estrutura, trazendo problemas que devem ser considerados no EIV, buscando conciliar os interesses ou desaconselhar a concessão da licença ou da autorização.

Para Sampaio (2005), os equipamentos urbanos e comunitários estão estritamente relacionados à função social da propriedade. Áreas institucionais, por exemplo, podem vir a ser demandadas pela atividade proposta pelo empreendimento.

Caso não haja a previsão, com reserva de área institucional na área de influência do empreendimento, cabe o estudo da contrapartida do proponente do projeto. A autora fundamenta seu posicionamento com um exemplo ilustrativo, como no caso de um hipermercado que se instale em região eminentemente residencial, polarizando a mão-de-obra feminina residente do local, sendo interessante que o empreendedor proponha e construa creche, até mesmo cedendo área de seu terreno para esse fim.

Ainda sobre os “equipamentos urbanos e comunitários”, que serão necessários a partir do novo empreendimento, deve-se dar especial atenção à diversidade de dispositivos de infra-estrutura que estão relacionados a eles e que podem sofrer impactos, acumulando, assim, os impactos trazidos pelo novo empreendimento e pelos equipamentos urbanos e comunitários que seriam necessários a partir dele, tais como: vias públicas; serviços públicos de coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos e líquidos; redes públicas de abastecimento de água e drenagem urbana; redes de serviços, como energia elétrica, telefonia e iluminação pública; disponibilidade de serviços particulares; questões relacionadas à segurança; e demanda por estacionamento, e isso dificilmente é analisado, com todas as suas interrelações.

Com relação aos instrumentos de controle de uso e ocupação do solo, o que a Lei do Estatuto pretende ao pedir análise desses instrumentos é que sejam avaliados fatores os quais vão além do simples cumprimento da legislação urbana, isto é, além de demonstrar a compatibilidade ou não do empreendimento com o local em que deseja se instalar, considerar os efeitos positivos e negativos desta instalação ou ampliação em relação às demandas e necessidades do local. Essa ordenação territorial do município pauta-se por vários instrumentos: o zoneamento, código de obras e edificações e o código de posturas.

Um dos primeiros instrumentos a ser analisados é o zoneamento, contido na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que se constitui na organização planejada da cidade, onde se definem as atividades urbanas e rurais por área, dimensionam-se os lotes e estabelece-se seu uso adequado, implantam-se as vias arteriais e são indicados os equipamentos e as áreas institucionais proporcionalmente necessários. Identifica também as glebas para as quais são traçadas as áreas de expansão urbana e diretrizes para sua ocupação.

Outro instrumento é o Código de Obras e Edificações, que objetiva disciplinar a construção individualizada. Tratam-se de leis que dispõem os parâmetros

adotados para edificações, como por exemplo: as dimensões de afastamento lateral e frontal de uma edificação, quantidade de pavimentos, até regras para obtenção de licenças e alvarás, contratação de profissionais e aprovação de projetos.

E, ainda, há o Código de Posturas, que disciplina o uso e apropriação do espaço urbano pelos cidadãos, preceituando condutas e procedimentos, regulando as operações de construção, conservação e manutenção da propriedade pública ou particular, em especial do logradouro público. Estabelece, por exemplo, normas para implantação de equipamentos urbanos, e obrigações ao proprietário, como a de construir, manter e conservar a calçada na testada do lote, até procedimentos de conduta, como o respeito ao silêncio em imediações de hospitais e clínicas e, após 22h, em áreas residenciais.

Não se deve esperar que o Estudo de Impacto de Vizinhança venha estabelecer normas de ordenamento espacial urbano. Para isto, já existem os instrumentos acima citados, e qualquer incompatibilidade do projeto proposto com as leis vigentes **inviabiliza o empreendimento numa instância inferior ao EIV**. Obedecidas e cumpridas as normas, o EIV traz uma novidade: a participação popular. É imprescindível que seja ouvida a vizinhança, quanto às expectativas geradas pelo empreendimento, pois, muitas vezes, a atividade que o zoneamento permite não interessa à população vizinha ou inspira cuidados para sua implantação.

Outro item para análise é o de que o EIV deve deixar explicitado como se dará a valorização ou desvalorização imobiliária do entorno do empreendimento, e indicar as transformações urbanísticas induzidas por ele, que advêm de conhecer as atividades vizinhas: sua natureza, seu porte, seus fornecedores e sua clientela, com impacto direto sobre o valor dos imóveis da vizinhança.

Citando os trabalhos desenvolvidos por Menegassi e Osorio (2002), Sampaio (2005) evidencia que este item reforça o aspecto do cumprimento da função social da propriedade, pois através da análise sobre a valorização imobiliária, especialmente a decorrente do investimento público ou da sua regulação (capacidade construtiva), o Estudo de impacto de vizinhança é capaz de avaliar se o investimento público e a valorização privada estão em conformidade com o princípio da redistribuição de renda urbana e do uso social.

Carvalho Filho (2006) traz uma importante consideração acerca da valorização imobiliária, dizendo que o que importa é primeiramente considerar a seguinte questão: valorização de quais imóveis? Do empreendedor, dos vizinhos, ou

de ambos? Deve-se considerar que certos tipos de empreendimentos repercutem no mercado imobiliário, ora elevando, ora rebaixando o valor dos imóveis. Portanto, o fator de investigação atinente a este item deve avaliar quando os efeitos negativos acarretarem significativa e indesejável desvalorização nos imóveis da vizinhança de modo inexorável, e não considerando apenas fatores de natureza subjetiva, afetando de modo notório a condição econômica e/ou a qualidade de vida da vizinhança.

Sampaio (2005) trata da geração de tráfego e demanda por transporte público, trazendo à evidência que, ao considerar a implantação do empreendimento, por certo, preocupam ao planejador urbano os desdobramentos na malha urbana da cidade, o incremento do fluxo de veículos em suas imediações, a apresentação de alternativas viáveis de acessos pelos bairros adjacentes, pois as ruas de acesso ao empreendimento devem ser avaliadas quanto a comportar possíveis alargamentos, visto que normalmente isto implica em demolições e desapropriações.

Mais uma vez Sampaio (2005) lança mão dos estudos de Menegassi e Osório (2002) para quem o grande desencadeador deste impacto é o tipo de atividade a ser desenvolvida no e/ou pelo empreendimento, haja vista que os impactos de vizinhança não decorrem apenas da geração de tráfego, mas também da adequação da acessibilidade local, incluídos aí os incômodos das modificações viárias.

A depender do número de funcionários e do público estimado para o empreendimento, a demanda por transporte público exigirá a implementação de linha específica de transporte público, além dos equipamentos urbanos necessários, como paradas de ônibus, semaforização específica e sinalização viária. A avaliação dos possíveis impactos causados no sistema viário deve considerar o estudo de soluções técnica e economicamente viáveis e o aprimoramento das ações de controle e fiscalização das obras, com o mínimo de interferências nos meios físico e social (SAMPAIO, 2005, p. 27).

De acordo com as colocações da autora, além da previsão dos transtornos causados pelas modificações viárias, quanto à acessibilidade, é necessário também analisar as partículas em suspensão, poluição sonora e atmosférica decorrente do maquinário utilizado na fase de implantação e demais incômodos.

Em razão da indução de vibrações, no solo, motivada pelo aumento do tráfego viário após a implementação do empreendimento, bem como pela movimentação de veículos pesados durante a execução das obras, deve-se analisar a estabilidade das construções vizinhas, em especial as mais antigas, detentoras de interesse histórico, a fim de avaliar as restrições de tráfego necessárias. (SAMPAIO, 2005, p. 27)

Para Carvalho Filho (2006), se considerarmos que alguns empreendimentos e atividades geradoras de significativo adensamento populacional produzem um natural efeito de incremento na geração de tráfego, e na busca de transporte público, temos de sujeitá-las à análise do EIV, nos seguintes aspectos: o aumento da circulação de veículos, no sentido de comprovar a capacidade tanto das vias, quanto dos transportes públicos para atender à nova demanda, à grave questão do estacionamento dos que irão permanecer no local, considerando a infra-estrutura viária, e os meios e atividades estatais exercidos em cada modalidade de transporte.

Sobre as condições de ventilação, insolação e luminosidade preexistentes no local, e das possíveis interferências causadas pelo empreendimento no microclima da vizinhança, extrapolando, na maioria das vezes, o espaço privado do empreendimento e sua respectiva construção, Sampaio (2005) ressalta que a adoção dos princípios bioclimáticos para o desenho urbano requer uma avaliação da região, que pode ser feita a partir de variações diuturnas de temperatura do ar, da amplitude destas variações, das precipitações, da intensidade da radiação difusa e direta, umidade relativa do ar, nebulosidade, ventos, altitude e localização geográfica. Um empreendimento pode interferir significativamente no curso de uma corrente de ar, responsável pelo arrefecimento dos logradouros e edificações vizinhas.

Sampaio (2005) também traz à evidência a existência de uma relação direta entre o movimento de ar no meio urbano e as massas edificadas, sua configuração, suas dimensões e sua justaposição. Do mesmo modo, também é possível que, a depender da técnica construtiva e dos materiais de revestimento utilizados na edificação, um empreendimento cause aumento nos níveis de calor da vizinhança imediata. A supressão de arborização existente no terreno também pode provocar o mesmo.

Ainda que as normas do Código de Obras e Edificações permitam a livre locação do edifício no terreno, inclusive possibilitando que o gabarito venha a prejudicar a insolação dos terrenos vizinhos (o limite de altura é o referencial mais problemático nas áreas adensadas), certamente a melhor disposição da edificação no lote deve considerar a orientação solar mais favorável e a menor interferência nas edificações adjacentes. O sombreamento excessivo de um terreno é prejudicial, favorecendo o desenvolvimento de fungos, podendo até mesmo interferir na saúde física e psíquica de seus usuários.

Para Carvalho Filho (2006), o intuito do legislador, ao pedir a análise das condições de ventilação e iluminação, é para que nenhum empreendimento deixe de permitir a circulação de ar e a luminosidade necessária à vida normal, numa moradia ou em qualquer tipo de estabelecimento, considerando os reflexos na saúde pública.

O EIV também deve contemplar a compatibilidade do empreendimento com a paisagem urbana da vizinhança, por semelhança com as atividades adjacentes e/ou com a volumetria dos edifícios, avaliando o significado do empreendimento para a vizinhança. Deve demonstrar que a volumetria do empreendimento não é impactante à paisagem urbana, na medida em que não interfere na sua legibilidade, nem se constitui um elemento impeditivo da paisagem descortinada, natural ou modificada.

Deve-se atentar à poluição visual causada por letreiros, banners, painéis, luminosos ou mesmo cores vibrantes incompatíveis com o contexto da vizinhança. Tratando-se de núcleos históricos, há que se atentar não apenas aos impactos diretos, visíveis, sofridos pelos bens tombados, mas de que forma os impactos representariam risco à preservação da memória. Intervenções urbanas importantes requerem uma abordagem completa e não superficial das questões referentes ao patrimônio cultural e histórico.

É comum que estudos ambientais se limitem a uma listagem de bens móveis tombados, tomados isoladamente, não prevalecendo uma visão do conjunto dos bens. Muitas vezes, sequer é exposto rápido histórico da evolução da ocupação urbana que, sabe-se, em muito explica questões culturais de relevância. Cabe analisar a importância histórica das imediações da área para a implantação do empreendimento e identificar conjuntos ou mesmo edificações isoladas que, mesmo não detendo o tombamento, tenham agregado valor histórico e/ou cultural.

Para os edifícios, as áreas e os conjuntos tombados deve ser observado o distanciamento, de modo a preservar a ambiência e a legibilidade do bem. Algumas cidades estabelecem dimensões mínimas a analisar, como o município de São Paulo, que estabeleceu o raio de 300 m a partir do bem, como sua área de influência direta, exigindo que qualquer projeto de construção ou reforma necessariamente submeta-se ao órgão de preservação patrimonial, como condicionante ao alvará de construção.

Em cidades históricas, o cuidado deve ser redobrado, para preservar não apenas o núcleo tombado, como também as relações humanas preestabelecidas, muitas vezes centenárias. Deve-se demonstrar a compatibilidade do empreendimento com os recursos naturais remanescentes da urbanização - como solo, ar, água, silêncio, clima, vegetação e fauna (SAMPAIO, 2005, p. 23).

Também importa atentar-se ao patrimônio imaterial. Muitas manifestações culturais têm relação direta com o espaço urbano em que se realizam, cabendo a análise das possíveis interferências do empreendimento e das ações por ele desencadeadas.

Para Carvalho Filho (2006), a exigência do fator de investigação com relação à paisagem urbana e ao patrimônio natural e cultural, não representa meramente o espectro do conceito artístico do belo em relação à cidade, mas sim, num sentido muito maior, o da estética urbana e da valorização do patrimônio e da história de um lugar, averiguando todos os reflexos que o empreendimento possa produzir tanto na paisagem urbana das imediações, como também no panorama geral da cidade.

Ainda sobre essa mesma questão, Lollo e Röhm (2005) afirmam que é comum que os estudos considerem apenas o patrimônio histórico e artístico e aspectos paisagísticos, não valorizando devidamente a proteção de componentes do meio físico (recursos naturais), tais como mananciais subterrâneos e de superfície, solos, rochas e vegetação, não costuma ser considerada, nem do ponto de vista de sua degradação física, nem de sua contaminação e poluição.

3.2.2.3 Outros itens fundamentais que devem ser analisados no EIV

Todos os itens acima analisados fazem parte da análise mínima a ser contemplada pelo EIV, contida no art. 37, Seção XII, do Estatuto da Cidade, porém, além desses itens, devem ser analisados outros, que são também de grande importância, como por exemplo: a análise sobre as redes de infra-estrutura, a poluição sonora, a emissão de gases, partículas e poluentes e, principalmente, a análise das medidas mitigadoras e compensatórias, e as análises socioeconômicas, além, é claro, de outros que possam se mostrar relevantes, dependendo de cada caso especificamente.

Com relação às redes de infra-estrutura, o histórico nada favorável dos serviços de saneamento dos municípios brasileiros dá conta de que as intervenções em rede de infra-estrutura urbana são invariavelmente implantadas com atraso e de forma inadequada. Certamente, tal ineficiência ocorre não apenas em função da rapidez e do desordenamento da expansão urbana, bem como da escassez de recursos e investimentos nas redes. Deve-se também ao despreparo dos administradores públicos e da falta de iniciativa, controle e participação sociais. Neste contexto, é muito bem-vinda a avaliação do EIV, sabendo-se que o empreendimento trará às redes de coleta e serviços públicos, demanda e contribuição em volume de importância.

Em relação a esses aspectos, que também devem ser analisados pelo EIV, Sampaio (2005) ressalta a necessidade de demonstrar a compatibilidade do empreendimento com a capacidade das redes de infra-estrutura urbana, por meio de estudo realizado nas agências públicas controladoras dos serviços ou nas concessionárias dos serviços públicos. Não deve simplesmente traçar uma estimativa e indicar volumes e demandas, isto é, atribuição do memorial descritivo do projeto arquitetônico. O EIV deve contrapor a situação atual às projeções de expansão urbana, indicando o impacto a médio e a longo prazo.

Sobre a poluição sonora, a preocupação é tema recorrente, visto tratar-se de um dos males que maior incômodo causa à vizinhança, especialmente se for residencial. A observância das normas de vizinhança quanto ao controle acústico evidencia comportamento de urbanidade e cortesia, essenciais na convivência diária. Qualquer atividade que se pretenda instalar numa zona cujo uso seja predominantemente diverso deve adequar-se ao uso majoritário da área. Neste sentido, bares, igrejas, clubes e demais atividades localizadas em zonas residenciais que reproduzam músicas com vibrações sonoras acima dos decibéis tolerados, geram poluição sonora e, destarte, devem sofrer restrições.

A Resolução CONAMA nº 01/90 e a NBR 10.152 dispõem sobre padrões de emissão de ruídos e fornecem os níveis de conforto acústico. Os municípios podem e devem legislar sobre o assunto e adotar padrões ainda mais rigorosos que os estabelecidos nas legislações federais. Além disso, devem estabelecer horários para o funcionamento de empreendimentos produtores de ruídos e para atividades como carga e descarga, obras de construção civil e realização de eventos públicos. O mesmo deve acontecer sobre os cuidados com relação à emissão de partículas,

gases e poluentes, devendo ser observadas as normas federais, estaduais e municipais que tratem sobre o assunto, mas, além disso, ter o cuidado de fazer a análise específica do impacto do empreendimento sobre sua vizinhança.

Na visão de Lollo e Röhm (2005), os estudos, quando tratam da questão da emissão de ruídos, simplesmente consideram sua ausência na operação das atividades do empreendimento, sem levar em conta os ruídos que venham a surgir do tráfego gerado ou das atividades de construção e implantação do empreendimento. A maioria dos estudos analisados deixa de considerar os impactos relativos à emissão de gases e vapor, e aqueles relacionados a resíduos.

Sobre as medidas mitigadoras e compensatórias, Sampaio (2005) ressalta ser interessante para o empreendedor que seu projeto seja aprovado com rapidez, porque, certamente, trata-se de grande investimento ainda sem o retorno financeiro esperado. Para o município, também é interessante, visto que passará a contar com mais um equipamento urbano de qualidade, com abertura de novos postos de trabalho, além do recolhimento de impostos. Todavia, deve se atentar à possível animosidade da população para com o empreendimento. Muitas vezes, a expectativa da vizinhança já foi minada por anseios e angústias advindos de empreendimentos similares. Em vista disso, é de se esperar que o empreendimento traga voluntariamente medidas sócio-ambientais em contrapartida para a vizinhança, pois é interessante ao empreendedor, sob todos os aspectos, contar com a simpatia e aquiescência da população da vizinhança.

À população vizinha, a falta de detecção prévia dos impactos impede a adoção de medidas de controle, mitigação ou mesmo compensação. Ao extrapolar os limites da área de influência do empreendimento, tais impactos atingem diretamente outras parcelas do município, e por consequência, toda a população. Para o ambiente, os resultados nocivos incluem todas as formas de degradação, contaminação ou poluição. E ao exigir do poder público priorização de recursos em atividades corretivas, os efeitos negativos atingem o orçamento do município, inviabilizando outros investimentos de interesse da população em geral, além do quê, a não identificação prévia de impactos de vizinhança significa a perda de uma grande oportunidade de exigir investimentos sob a forma de medidas compensatórias.

Na visão de Moreira (1999, apud LOLLO; RÖHM, 2005), a imposição de medidas corretivas e/ou compensatórias, por conta do empreendedor, dos impactos sobre sistema viário, sobre infra-estrutura urbana, sobre paisagem urbana, e sobre

as atividades humanas instaladas representa um dos instrumentos mais importantes de regulação na disputa pela localização no espaço urbano.

Estudos de Impacto de Vizinhança bem elaborados e, portanto, contendo um diagnóstico confiável, permitirão ao poder público segurança na imposição de medidas corretivas e compensatórias, bem como a exigência de adoção de técnicas de monitoramento dos impactos. Tais princípios podem ser adotados no Plano Diretor do município, possibilitando ao poder público municipal uma gestão responsável e eficaz do problema e, à população como um todo, a garantia do direito constitucional a um meio ambiente equilibrado e sustentável.

Para Lollo e Röhm (2005), as maiores **deficiências nas técnicas de análise** dos Estudos de Impacto de Vizinhança dizem respeito aos **fatores tratados**, que devem ser compatíveis com as características do empreendimento e considerar todos os componentes que possam ser afetados. Na maioria dos casos, as análises se restringem a aspectos relativos ao sistema viário, onde os impactos geralmente são resolvidos por investimentos do poder público que acabam por viabilizar e valorizar os empreendimentos em questão. Além disso, boa parte dos Estudos considera como área de influência apenas a quadra na qual o imóvel se encontra ou, no máximo, as quadras adjacentes, deixando de considerar os impactos presentes em outras áreas.

Para Paula Santoro (s.d.), as grandes críticas feitas com relação às Legislações urbanísticas dizem respeito à ineficácia e à lentidão durante o processo de tomada de decisão. Ineficácia por não possuir, geralmente, uma metodologia condizente com a realidade local e por permitir que o Estudo seja feito baseado no modo tradicional de aprovação, considerando apenas os estudos de impacto no uso do solo, no tráfego e nas questões ambientais, ficando geralmente de fora as análises relativas aos impactos socioeconômicos.

Aliás, este deve ser um outro aspecto a ser analisado pelo instrumento, pois **somente através da exigência das questões socioeconômicas o EIV conseguirá induzir o desenvolvimento econômico local e promover uma melhor qualidade de vida.**

Um primeiro caso de implantação de um hipermercado foi utilizado para o desenvolvimento de uma metodologia inicial de **análise socioeconômica**, permitindo avaliar não apenas a edificação, mas também as relações que os equipamentos têm com a sociedade e com o meio ambiente, trazendo à tona algumas reflexões. A implantação do supermercado, ao contrário do

esperado, não gera oferta quantitativa de postos de trabalhos. O número de empregos criados seria menor do que o de empregos reduzidos, gerando desemprego. Além disso, haveria um empobrecimento dos trabalhadores da região, pois a maioria dos postos criados teriam salários menores do que os encontrados nos pequenos e médios estabelecimentos da região. Isto estimula a concentração de renda e leva à diminuição da renda de famílias inteiras, uma vez que a maioria dos pequenos estabelecimentos emprega familiares. Haveria também prejuízos à vida urbana. A população ficaria à deriva dos preços impostos pelo grande equipamento, destruindo a concorrência local que provoca um certo rebaixamento de preços, liquidações e, dentre outras coisas, estabelece diferenciais nos serviços, atendimento personalizado, pagamento parcelado, horário de funcionamento mais flexível, entregas em domicílio. A instalação de um hipermercado também muda os hábitos da população, que deixa de fazer as compras a pé, em seus bairros, passando a fazer as compras de carro ou ônibus, sobrecarregando o sistema viário, poluindo e aumentando o consumo de energia não renovável. (SANTORO, s.d., p. 3)

Um outro exemplo interessante trazido também por Santoro (s.d., p. 5) é que

A implantação de um determinado equipamento urbano, como supermercados, shoppings centers, cinemas, é quase sempre vista como um benefício, principalmente pelos pequenos e médios municípios. Acredita-se, em geral, que estes empreendimentos dinamizam ou reaquecem a economia local, geram empregos, aumentam a arrecadação de impostos, além de atrair novos e diversos empreendimentos no seu entorno. Porém, ao se avaliar a instalação de grandes empreendimentos dentro da área urbana consolidada, nem sempre a conclusão é esta. Outras vezes, o impacto parece benéfico por não se avaliar todos os aspectos advindos com a instalação do novo empreendimento.

Os fatores a serem avaliados sobre as características do empreendimento e da vizinhança, o levantamento de informações, assim como a forma de se conduzir as análises são determinantes para o sucesso do Estudo de Impacto de Vizinhança. **O levantamento dos dados determina a qualidade da informação, e a segurança na análise define a confiabilidade dos resultados** que levarão às alternativas de medidas mitigadoras e compensatórias.

3.2.2.4 Questões referentes à publicidade do EIV e à importância da realização de audiências públicas

Ainda, nos referindo ao art. 37 do Estatuto da Cidade, o parágrafo único diz que se deve garantir a ampla publicidade e o acesso aos documentos integrantes do EIV por qualquer interessado, não exigindo a realização de audiências públicas.

Porém Rocco (2006) afirma que é de se notar essa exigência ao aparecer quando se trata de empreendimentos ou atividades com as mesmas características que levam à exigência de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança, **não restando dúvidas quanto à obrigação contida na norma geral para que os municípios** – no estabelecimento de regras para a definição da aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança – **estabeleçam as condições e a forma de realização das audiências em sua legislação**. Se a lei local não prevê audiências, estas devem estar dispostas, ao menos, nas normas regulamentares, pois, do contrário, haverá conflito com as regras gerais presentes na lei federal.

Aliás, este trecho da Lei do Estatuto da Cidade, art. 2º, inciso XIII, que trata das diretrizes gerais, parece estar se referindo diretamente à importância da realização de audiências públicas na execução dos Estudos de Impacto de Vizinhança:

Audiência do Poder Público Municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população. (BRASIL, 2001)

As audiências públicas têm papel fundamental nesse quesito, pois através delas a população, além de avaliar a conveniência e a oportunidade da implementação do empreendimento ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto na ordem urbanística, também irá considerar as propostas relacionadas às medidas mitigadoras e compensatórias, pesando-as com as reais necessidades daquela comunidade. Nesse passo, deve a norma municipal garantir a incidência de elementos formadores da subjetividade coletiva, a fim de não encerrar as possibilidades em torno da escolha de medidas que efetivamente atendam aos interesses da sociedade local.

Um outro ponto que merece avaliação é sobre os prazos e procedimentos que envolvem o EIV, pois a partir do momento que um empreendedor adquire um terreno ou imóvel, já está “contando prejuízos” decorrentes da não aplicação de seus recursos no mercado financeiro, e para que isso não ocorra, os prazos de tramitação dos Estudos não devem ser longos a ponto de desestimular investimentos no Município, e os procedimentos devem contar com regras e processos de aprovação claros e que evitem a morosidade, tentando dirimir os conflitos existentes nas relações entre empresários (interessados no licenciamento

de seus projetos), agentes públicos (encarregados desses licenciamentos) e os interesses da população afetada.

3.2.2.5 Significado do EIV frente os segmentos da sociedade – empreendedor, poder público e a sociedade

Para Rocco (2006), o **EIV é obrigação do empreendedor em realizá-lo; é dever do Poder Público exigí-lo**, antes de aprovar projetos que se refiram aos empreendimentos considerados como de grande impacto urbanístico; e **é direito do cidadão conhecê-lo, analisá-lo e questioná-lo**, com responsabilidade e seriedade. Essa obrigação deve ser desempenhada com maestria pelos empresários da construção civil, pois este é o viés que lhes propicia empreender sabendo o quê a sociedade espera e quer para a cidade, em termos urbanísticos. O autor comenta que aludido dado não deixa de ser uma “pesquisa” de opinião, muito útil para as empresas atingirem sua clientela, oferecendo-lhe o melhor produto e, por consequência, obtendo sucesso nas vendas, com o lucro esperado e, ao mesmo tempo, sem se contrapor aos interesses da vizinhança ou sem impor algo indesejado e rejeitado por aqueles que vivem e continuarão a viver no seu entorno.

Continuando a analisar o significado e visão do EIV frente cada um desses segmentos da sociedade, Rocco (2006, p. 152) pondera que:

[...] para o mandatário político municipal e para boa parte do funcionalismo vinculado ao órgão de licenciamento urbanístico, este estudo pode significar um empecilho para o tradicional procedimento licenciatório, com seus vícios e virtudes. Para o empreendedor, que constantemente tem uma necessidade muito mais exígua de tempo do que os prazos legais para a análise de seu processo de licenciamento, o Estudo de Impacto de Vizinhança pode significar um mero entrave burocrático que lhe custará mais tempo e dinheiro. E para o cidadão, a exigência do mencionado estudo pode significar uma real possibilidade de participação social na gestão da cidade, assim como pode não significar nada, haja vista o descrédito popular na honestidade dos processos de participação até hoje postos à disposição nos quatro cantos do país.

Na opinião de Carvalho Filho (2006), o Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento da política urbana, e seu objetivo é o de conciliar interesses

geralmente conflitantes, como os de quem quer realizar o empreendimento, com os interesses daqueles que, por sua proximidade, são suscetíveis de sofrer os efeitos daqueles.

Para Rocco (2006), o empreendedor é ator fundamental neste contexto e não pode se acanhar e nem se assustar frente à obrigação que lhe é imposta. Antes, ao contrário, dela poderá tirar proveito para obter dados, indicadores e parâmetros para seus novos projetos. É possível transformar o ônus em bônus, além de ajudar a construir uma nova cidade, com sustentabilidade e com qualidade de vida, o empreendedor deve saber que, ao final, todas as ações que lhe serão impostas para compensar e/ou mitigar os impactos negativos, eventualmente produzidos, redundarão em sucesso de vendas e lucro. E a qualidade de vida preservada, na cidade, permitir-lhe-á investir de forma mais segura e consciente de que está oferecendo um produto de sucesso mercadológico, em sintonia com os anseios do consumidor (a sociedade ou parte dela). Hoje, usufruímos a cidade construída por nossos antepassados e, amanhã, as futuras gerações a desfrutarão, a partir do legado que deixarmos – é o que se chama de direito transgeracional: que passa de geração para geração, de forma difusa, atingindo a todos, tanto no presente quanto no futuro.

Rocco (2006) diz, ainda, que as obrigações decorrentes do resultado dos impactos detectados pelo EIV permitem ao empreendedor saber se seu lucro não aniquila a cidade, nem produz mal estar ou prejuízos, sejam de ordem econômica, ambiental ou sobre a qualidade de vida. Enfim, permite que não se “mate a galinha dos ovos de ouro” (que é tanto a própria cidade, quanto a sociedade – que, em última análise, é o consumidor do produto que se cria e se pretende vender).

Outro aspecto muito importante e que deve ser analisado é o da possibilidade conferida pela Lei do Estatuto sobre a participação popular no trâmite de aprovação do EIV. Como já foi dito anteriormente, o objetivo primordial do instrumento em questão é o de dar condições à municipalidade de prever as repercussões que um empreendimento ou atividade podem trazer a um determinado local, sendo assim, não há ninguém mais apto a trazer contribuições e críticas do que a população que habita ou se utiliza do local, sendo esta a detentora de informações mais precisas sobre a região.

A população, sendo “convidada” a participar mais ativamente daquilo que surtirá efeito direto em seu cotidiano, deve aproveitar ao máximo essa oportunidade,

fazendo valer os direitos que lhe foram assegurados por Lei. Somente através de uma efetiva e consciente participação popular é que evitaremos que interesses minoritários, sejam eles políticos ou privados, predominem.

O Estatuto da Cidade, através do EIV, colocou à disposição não só da população, mas também dos administradores, os meios necessários para que se possa mudar o rumo dos centros urbanos: o crescimento desequilibrado e desatento à justiça social; o Estudo de Impacto de Vizinhança é, sem dúvida, um dos grandes instrumentos para se alcançar este fim, pois sem um planejamento adequado não há como se falar em crescimento urbano sustentável.

No instante em que trata do EIV, a lei municipal deve considerar todo o conjunto de diretrizes gerais que dispõem a respeito da sustentabilidade local e da participação social, como direitos subjetivos do cidadão, que deve poder exercê-los com possibilidades amplas. Assim, por ser um direito subjetivo, ele se caracteriza enquanto uma faculdade jurídica, ou seja, seus detentores o exercem se tiverem interesse de agir, de exercer essa faculdade. Portanto, quando o cidadão tiver interesse, deve ter garantido o direito subjetivo de participar e interferir nos processos de decisão quanto ao licenciamento urbanístico, nas matérias que sejam objeto de avaliação de impacto de vizinhança.

Na visão de Rocco (2006), ao assegurar a participação popular na proteção do patrimônio coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental, o Estudo de Impacto de Vizinhança tem a virtude de tornar conhecidos problemas relacionados à ordem urbanística e, em decorrência disso, incentivar a construção de uma cidadania participativa representada pela vizinhança envolvida. Nesse passo, a população passa a contar com um “instrumento legal que contém uma base de informações mais sólidas, quantificadas, localizadas e passíveis de controle dos gastos públicos viabilizadores da implantação de certas atividades.”

Porém, existe também o risco de abuso por parte da própria sociedade civil. Algumas entidades de bairro, principalmente em regiões de elite – historicamente beneficiadas pelas restrições na legislação urbanística – podem instrumentalizar de forma perversa esse tipo de recurso. Um exemplo recente destacado por Sampaio (2005) é de um conjunto de edifícios a ser construído no Alto de Pinheiros, bairro de São Paulo. Neste caso, a sociedade de amigos do bairro protestou contra o empreendimento, sob o argumento excludente de que ele “popularizaria” o bairro.

Como um dos resultados da pressão, o empreendimento reduziu o número de unidades e aumentou sua metragem, evitando assim uma “suposta ameaça à qualidade de vida do bairro, decorrente da chegada de moradores de padrão econômico mais baixo”.

3.2.3 Dificuldades na regulamentação e na implementação do EIV

Quando trata das **dificuldades na implementação do Estudo** de Impacto de Vizinhança, um dos enfoques de Sampaio (2005) é com relação à estreita **indefinição dos âmbitos e competências**, fazendo com que, às vezes, os próprios técnicos optem por utilizar outros instrumentos de regulação urbana ou ambiental, em detrimento do EIV, havendo uma variada aplicação e interpretação de leis, com conseqüente descompensação de rigores, não apenas nas cidades de grande porte, mas também nas pequenas, já que a sociedade brasileira, apesar do louvável crescente interesse nas questões ambientais, carece da familiaridade da aplicação dos instrumentos regulamentadores previstos em lei. Registra-se uma necessidade de repensar a forma da regulamentação e aplicação da legislação urbana, de modo a solucionar adequadamente os conflitos gerados pela expansão urbana. E há também o desconhecimento do instrumento por grande parte da população, sendo assim, esta não irá cobrar pela implementação de um instrumento que não conhece e não sabe da sua força.

Lembra a autora que muitas cidades ainda não definiram os critérios a adotar, o que pode dar margem a avaliações de impacto urbano superficiais. Para Sampaio (2005), é possível que a implementação do EIV nos municípios brasileiros ainda não tenha se efetivado justamente por essa dificuldade de definir âmbitos e competências.

Ainda sobre os problemas na implementação do EIV, Lollo e Röhm (2006) relatam que os aspectos negligenciados nos estudos de impacto de vizinhança podem ser divididos em duas categorias: deficiências provenientes da legislação e deficiências decorrentes da forma de condução dos trabalhos. Os problemas decorrentes de falhas na legislação podem ser diminuídos com o maior detalhamento, por parte dos legisladores municipais, das exigências legais em dois

aspectos: quanto aos tipos de empreendimentos passíveis de realização prévia de Estudo de Impacto de Vizinhança; e quanto aos fatores a serem obrigatoriamente analisados na elaboração de tais estudos. Já com relação ao processo de análise dos impactos de vizinhança, a consideração detalhada das peculiaridades de cada empreendimento avaliado, e da vizinhança impactada, podem tornar o processo mais eficiente.

Utilizando a opinião dos entrevistados neste trabalho (Apêndice A) verifica-se que, para Nelson Saule Jr., o principal entrave na regulamentação do instrumento tem ligação com uma questão cultural de quem faz a gestão da cidade, muitas vezes, entendendo que o EIV já está, de certa maneira, sendo aplicado, quando se adota o instrumento do Estudo de Impacto Ambiental, o EIA, achando, então, que o primeiro não é necessário. Logo, o que precisa ser ainda desenvolvido na perspectiva da eficácia do EIV é principalmente a identificação das situações em que esse instrumento serve para dirimir os conflitos de vizinhança existentes e que isso tem de partir da realidade de cada cidade. O interesse econômico também é um entrave na aplicação do instrumento, mas é importante observar que, muitas vezes, é o próprio poder público, que ao implantar alguma obra, gera um impacto negativo, e não há interesse do próprio poder público buscar a aplicação desse instrumento contra ele mesmo.

Na opinião de Ivan Maglio (Apêndice A), o entrave é por um lado dos empreendedores, que têm pressa em aprovar seus projetos, sem discussões e estudos mais aprofundados, porém isso talvez esteja ligado à fraqueza do aparato público, que deve modernizar as leis ambientais e urbanas, definir melhor as questões ligadas ao licenciamento e dar mais condições aos órgãos públicos de contar com consultores e técnicos de alto nível, e em número suficiente, a fim de fazer uma triagem inicial rápida do que precisa ser avaliado, para definir o termo de referência e acordar isso com o empreendedor. O Problema é que os processos de licenciamento são muito demorados, repletos de exigências burocráticas, nem sempre úteis, e feitos por técnicos quase sempre incapacitados, e o empreendedor acaba dando um jeito de burlar isso tudo.

Já Heitor Marzagão (Apêndice A) considera que o principal entrave é o político, que não tem interesse em regulamentar o EIV. Há, ainda, muito temor do setor da construção civil em disciplinar esse instrumento, e eles ficarem obrigados a fazer mais um estudo vinculado ao alvará de aprovação de obra nova ou mesmo de

uso do empreendimento. E se a linha de corte (escolha de empreendimentos e atividades sujeitas ao EIV) é muito grande, o poder público não tem condições de analisar todos os estudos, então se tem de considerar também o problema de infraestrutura administrativa e de pessoal técnico, concordando, portanto, em muitos aspectos, com Ivan Maglio.

Estamos vivendo um momento histórico, em que a lei 'cria' um instrumento urbanístico, que propicia o exercício da cidadania, mas que a sociedade, o empreendedor e até mesmo o Poder Público ainda não sabem muito bem o que fazer com ele. Rocco (2006) afirma que o EIV, de fato, é novo, pouquíssimo conhecido, e a participação dos três segmentos envolvidos ainda é titubeante. Porém, será o treino, o uso, a prática, constante deste procedimento, que traduzirão sua importância e, especialmente, o valor que a cidade lhe dará, na sua própria construção, com reflexos no tipo de desenvolvimento que se terá – se com sustentabilidade ou não.

Ao final de seu estudo, Sampaio (2005) não deixa de mencionar que a preocupação com questões ambientais é crescente no Brasil, e que se registra um posicionamento por parte da sociedade, exigindo do Poder Público uma postura ambientalmente responsável, principalmente em relação à implementação de mecanismos coercitivos à degradação ambiental, e com o intuito de avaliar corretamente os riscos embutidos no desenvolvimento de atividades potencialmente danosas ao meio ambiente natural ou modificado, instituíram-se os estudos de impacto, em distintas esferas e aplicabilidades.

Mas, mesmo que a sensibilidade sobre questões relativas ao meio ambiente urbano seja crescente, e instrumentos semelhantes de estudo e controle de impactos no meio urbano venham sendo utilizados em alguns municípios brasileiros, e que, portanto, não se constitua o escopo do EIV uma novidade, é grande o desconhecimento dos administradores municipais sobre as funções urbanas, gerando a falta de interação entre propostas dos diversos órgãos acerca das intervenções no espaço urbano. A regulamentação do EIV é necessária e urgente, muitos municípios têm sofrido a degradação de seu espaço urbano pela implantação de empreendimentos inadequados, pelo simples fato de ainda não terem regulamentado o instrumento.

A experiência tem mostrado que os resultados, na forma de estudos de impacto de vizinhança, têm apresentado deficiências tanto no campo da

identificação dos impactos, como na sua avaliação, reduzindo a eficácia dos mesmos e merecendo ser alvo de discussão, à luz da história, dos fundamentos e dos aspectos legais que regem o instrumento, buscando-se apontar as razões para tais deficiências e propor alternativas que tornem mais eficazes os estudos de impacto de vizinhança.

Outro aspecto negligenciado na regulamentação do EIV é em relação à autoria do estudo. Embora a legislação não determine sua realização por equipe técnica multidisciplinar, é desejável que assim o seja, já que a interação de conhecimentos diminui a fragmentação da análise.

Sampaio vai além da questão da multidisciplinaridade, trazendo o conceito da transdisciplinaridade, ou seja, o encontro da ciência moderna com a tradição. A autora coloca a análise de Alves (apud SAMPAIO, 2005, p. 2), em que vivenciar a transdisciplinaridade “é um árduo aprendizado, o qual apenas começamos a trilhar”. Há de se vencer, ainda, o ranço acadêmico herdado de gerações, pelo qual os membros das equipes técnicas não estão inclinados a modificar ou mesmo abandonar seus métodos tradicionais de trabalho.

Transdisciplinar é a metodologia pela qual, usando, da inter, da multi e da pluridisciplinaridade as informações e os resultados da combinação de informações e metodologias ultrapassa o campo próprio de cada disciplina, excede o quadro das abordagens metodológicas próprias de cada uma, e chega a conhecimentos. Inter, multi, pluri e transdisciplinaridade não são, em si mesmas, divergentes, mas o que podemos afirmar, inicialmente, é que a transdisciplinaridade sugere um excedente em tudo que as demais metodologias podem aportar para o conhecimento humano (ALVES apud SAMPAIO, 2005, p. 2).

Finalmente, vislumbra-se, no Estudo de Impacto de Vizinhança, um instrumento para o exercício do controle prévio sobre o desenvolvimento local, com ênfase na construção de qualidade da vida urbana, assim como na garantia da ordem urbanística – o que pressupõe também a adequação de atividades que impõem impactos à cidade, mas necessárias ao desenvolvimento e ao pleno ordenamento urbano.

Para Sampaio (2005), o que se espera do EIV é ele provocar a descoberta do vínculo do cidadão com o espaço urbano onde vive, promovendo a discussão das funções urbanas, dos fatores degradadores da cidade, das relações sociais e da manutenção ou retomada dos índices de qualidade de vida, fazendo com que o

indivíduo se veja como parte integrante do ecossistema e, portanto, responsável pela sustentabilidade do meio ambiente urbano.

Para Rocco (2006), resta que seja o instrumento em tela, preenchido com mecanismos capazes de explorar toda a sua potencialidade e torná-lo eficaz na regulação da ocupação do solo urbano no Brasil, na qualidade de **instrumento de controle social para a segurança da sustentabilidade local**.

4 IMPACTO DE VIZINHANÇA X IMPACTO AMBIENTAL

Neste capítulo, será analisada a gestão urbana, ambiental e democrática, e se buscará demonstrar que o Estudo de Impacto de Vizinhança é o instrumento capaz de promover a correta junção dos três âmbitos de gestão.

Na segunda parte do capítulo, serão analisadas as principais semelhanças e diferenças entre o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental, a fim de demonstrar que a existência do EIA não deve, necessariamente anular a necessidade de elaboração do EIV.

4.1 GESTÃO URBANA E GESTÃO AMBIENTAL

Segundo Espinosa (1993, apud BEZERRA, 1996), o planejamento, no Brasil, tradicionalmente tem sido setorial, existindo, portanto, muito pouco conhecimento consolidado a respeito de como os três componentes do desenvolvimento sustentável influem umas sobre as outras (“o crescimento econômico, medido em termos monetários; a equidade, medida mediante parâmetros sociais e a sustentabilidade no uso dos recursos naturais, medida com base em parâmetros físico-bióticos”).

Os gestores públicos deveriam tomar decisões para atender às demandas sociais que não podem aguardar avanços de produção de conhecimento científico e coordenação entre os agentes intervenientes no processo, e mesmo que esta postura venha evoluindo para uma abordagem que contemple o uso e a conservação dos recursos naturais em longo prazo, baseado em potencialidades e respeito às vulnerabilidades, a gestão ambiental ainda é praticada no país, através de um caráter curativo.

A prática da gestão ambiental tem se fundamentado em instrumentos inadequados para atingir os objetivos da política pública ambiental, caracterizados por uma abordagem controlador-poluidor, em detrimento do articulador-coordenador (CONAMA apud BEZERRA, 1996). Essas ações são ineficazes, pois não conseguem inserir efetivamente as variáveis ambientais na formulação e

implementação de políticas setoriais e macro-econômicas e desenvolver instrumentos de gestão mediadores entre o uso dos recursos naturais e o atendimento das demandas sócio-econômicas, através de instrumentos financeiros, agindo conjuntamente com os coercitivos, estimulando, assim, mudanças comportamentais.

No período entre a Lei da Política de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e a atual Constituição brasileira, houve um considerável avanço em relação à internalização da problemática ambiental nas ações empreendidas pela sociedade. A política ambiental institucionalizada pela legislação enfatiza a necessidade de compatibilizar o desenvolvimento sócio-econômico com a qualidade ambiental e preconiza princípios, objetivos e instrumentos de planejamento, gestão e controle como forma de promover um enfoque sistêmico no tratamento da questão ambiental.

A gestão ambiental não pode ser conduzida através das faculdades de escolha do agente público e os critérios devem estar previamente definidos. A qualidade ambiental ou o meio ambiente ecologicamente equilibrado pode parecer um conceito vago ou impreciso, devido aos múltiplos fatores que o envolvem. Mas não há a possibilidade da existência de tal imprecisão. A Política Nacional de Meio Ambiente estabelece os instrumentos para a definição objetiva dos padrões ambientais mínimos, assim como o Estatuto da Cidade estabelece o plano diretor e o zoneamento como instrumentos da delimitação da qualidade urbana.

O zoneamento econômico-ecológico e a definição de padrões de qualidade ambiental são considerados como instrumentos de planejamento, e o licenciamento e a avaliação de impactos, como instrumentos de gestão. Heitor Marzagão, em entrevista concedida para este trabalho (Apêndice A), fala sobre a importância de se realizar a Análise Ambiental Estratégica ou zoneamento econômico-ecológico, pois, com ele, poder-se-ia mapear as atividades e seus acúmulos dentro da cidade, dando, assim, condições de se criar indicadores que justifiquem legalmente, administrativamente e tecnicamente os limites exigidos nos instrumentos de avaliação de impactos (EIV e EIA), ajudando, assim, a fundamentá-los.

O licenciamento urbano ou ambiental e seus respectivos estudos prévios decorrem da norma. A lei estabelece o EIA para atividades significativas ou efetivamente poluidoras na área ambiental. Quando houver dúvidas sobre a classificação da atividade, haverá discricionariedade para exigir ou não o Estudo de

impacto Ambiental? E no licenciamento urbanístico? Poderá o administrador público decidir sobre a exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança ou estudos de salubridade da construção ou atividade? Resgatando os princípios de direito administrativo, verifica-se que ao órgão licenciador cabe gerir os bens ambientais de acordo com a lei e sua regulamentação, respeitando o princípio da legalidade.

A licença urbanística tem natureza jurídica de instrumento de controle prévio, que busca analisar as intenções de uso e ocupação do solo por parte de empreendimentos e atividades e relacioná-los com as medidas de interesse público, buscando a garantia do bem estar de toda a coletividade. Em outras palavras, incumbe ao Poder Público municipal a competência constitucional de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF). A limitação administrativa nada mais é do que uma intervenção na propriedade privada, com objetivos associados à garantia do interesse público, nos usos aplicados sobre determinado bem.

A licença urbanística, como instrumento de controle prévio das atividades da cidade, tem a função de analisar a realização de empreendimentos e atividades sob a ótica das limitações administrativas estabelecidas para sua realização. Ao exigir a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança como condição para a concessão da licença urbanística, o Estatuto da Cidade institui uma nova obrigação para o administrador municipal, que altera algumas características do processo de licenciamento urbanístico. Na ressalva de Rocco (2006), a primeira delas é de que a licença urbanística deixa de ser um ato simples, pois, agora, necessita de um estudo prévio que será avaliado pelo administrador e pela sociedade – através de audiência pública. Nesse direcionamento, o licenciamento passa a ser um procedimento administrativo. Outra alteração envolve a análise do estudo de Impacto de Vizinhança, que traz para o administrador municipal os elementos da oportunidade e da conveniência na decisão da outorga do alvará.

Porém, a maior parte dos incentivos na legislação vigente desencoraja a tomada de decisões de caráter sustentável e estimula decisões que levam ao desperdício. Os subsídios governamentais são, em sua maioria, promotores desta forma não sustentável de desenvolvimento, pois exercem por um lado o desenvolvimento econômico, e por outro, tentam regular seus efeitos, colocando a política urbana e ambiental num papel secundário e de impossibilidade ao atingir

êxito frente às forças das próprias regras promotoras deste desenvolvimento feitas pelo Estado.

Há uma grande interrogação sobre o futuro das cidades. O processo de urbanização crescente e desordenado, principalmente em áreas mais carentes de equipamentos públicos, deixa muitas dúvidas sobre como o poder público, através das políticas públicas, aproximará os cidadãos ao direito à cidade. A tarefa de encontrar soluções mediatas e imediatas para o mal-estar urbano não deve estar localizada apenas nas mãos de planejadores e do Estado, mas sim corrigido com a participação e fiscalização de amplos setores e sujeitos envolvidos no processo de construção social do espaço urbano.

A Gestão Ambiental contempla a administração do exercício de atividades econômicas e sociais, utilizando, de modo racional, os recursos naturais, renováveis ou não, visando a práticas que garantam a conservação e a preservação da biodiversidade, reciclagem de matérias-primas e a redução do impacto ambiental das atividades humanas sobre os recursos naturais.

A importância da questão urbana na agenda ambiental já não se contesta. Metade da população mundial já é urbana e a maior parte dos problemas ambientais que afetam diretamente às pessoas se encontra no seu entorno imediato. A degradação ambiental e urbana aumenta ao mesmo tempo em que se alarga a faixa de exclusão social e reduz-se a capacidade de ação do Estado. Em paralelo, os instrumentos de planejamento e gestão urbana e ambiental não têm sido eficazes, pois são tratados isoladamente e, muitas vezes, sem levar em consideração os anseios da sociedade. E como uma das grandes críticas às legislações ambientais diz respeito à morosidade do processo decisório, a introdução do EIV como instrumento de gestão urbana e democrática deve tornar o processo mais eficiente, simplificando e otimizando as etapas de aprovação sem burocratizá-las.

A gestão democrática, na qualidade de método proposto para a condução da política urbana, está diretamente ligada à sustentabilidade urbano-ambiental, demonstrando que é fundamental a cooperação entre os vários setores da sociedade e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização dentre os objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Hoje, planejar a cidade deve ser uma função pública, compartilhada entre Estado, sociedade e setores econômicos, sendo todos co-responsáveis pela sustentabilidade dos processos urbanos.

[...] A história da Gestão urbana no Brasil é uma história de promiscuidade e troca de favores entre as elites locais e os ocupantes de postos de governo na administração pública. Assim, o desafio envolve dimensões jurídicas, sociais, políticas e culturais. Estamos diante de uma rara oportunidade de modificar uma matriz de gestão secularmente construída e que foi incapaz de colocar os direitos humanos e/ou o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado no centro da agenda das preocupações governamentais. (ALFONSIN apud ROCCO, 2006, p. 214)

A gestão urbana deve diminuir as desigualdades através de uma maior participação popular e melhor distribuição de renda, desse modo, deve inserir no debate aqueles que sempre estiveram longe das mesas de planejamento e execuções das políticas públicas: o povo e as entidades da sociedade civil organizada, através de uma gestão legitimamente democrática.

Nesses debates deve-se reconhecer o conflito nas relações sociais, para início de negociação dos riscos; não devendo esquecer dos setores excluídos e organizados no processo de elaboração do planejamento urbano.

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento que se corretamente aplicado, traz a condição de se exercer a gestão ambiental, a gestão urbana e a gestão democrática concomitantemente, por meio de um gerenciamento contemporâneo, capaz de suprir os vazios derivados da aplicação de instrumentos da legislação urbana tradicional, e de instrumentos meramente preocupados com a preservação do meio ambiente, e sim, como um instrumento capaz de orientar as ações da municipalidade, que expresse maleabilidade no tocante à organização social, que observe a vizinhança como um recorte espacial que represente uma unidade comunitária com suas necessidades e identidades. Sendo, acima de tudo, um instrumento de **controle social da sustentabilidade local**, oferecendo mecanismos de empoderamento da população afetada, no sentido de buscar seu posicionamento acerca do licenciamento de determinado empreendimento, já que elenca os convenientes e inconvenientes deste, além de oferecer as medidas compensatórias.

Deve-se refletir que o meio urbano é o ambiente onde os seres humanos mais interagem, e que a qualidade de vida nas cidades está diretamente

relacionada ao controle das atividades nelas desenvolvidas. Deve-se reverter cenários desfavoráveis através da implementação de mecanismos de gestão urbana, e um instrumento que dará este suporte, caso seja aplicado de modo correto, é o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Rocco (2006, p. 228) reforça a afirmativa de que o Estudo de Impacto de Vizinhança é uma ferramenta de gestão urbano-ambiental e democrática, ao dizer que é um instrumento: “[...] fundado nos princípios da prevenção e da precaução, afigurando-se como disciplinador das ações humanas, com vistas a assegurar a cidade como um ambiente socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente equilibrado”.

4.2 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE O EIV E O EIA

Como afirma Bezerra (1996), uma política ambiental é eficaz quando privilegia o aproveitamento dos recursos naturais dentro de uma ótica econômica, visando ao equilíbrio dos ecossistemas e ao atendimento das demandas sociais, sob princípios de ética e equidade social.

O art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, estabelece que o EIA/RIMA é obrigatório sempre que a atividade for de significativo impacto ambiental. Contudo, a definição precisa da dimensão do impacto é assunto muito controvertido, sendo vários os dispositivos que regulam as situações nas quais o estudo poderá ser feito. O art. 1º da Resolução nº 1/86 do CONAMA conceitua da seguinte forma o impacto ambiental:

Impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas, que direta ou indiretamente afetem: a) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) as atividades sociais e econômicas; c) A biota; d) As condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e) A qualidade dos recursos ambientais. (BRASIL, 1986)

Para muitos autores, é necessária a revisão desta definição ampla, uma vez que **o impacto ambiental implica um juízo de valores sobre a importância de uma ação sobre o meio ambiente e as alterações da qualidade ambiental**

(convencionada a cada sociedade). E que só após o cruzamento destas informações socialmente definidas é que se poderá definir se um impacto é negativo ou positivo.

Sampaio (2005) traça aspectos conceituais sobre ambiente, ressaltando que, de acordo com a Biologia, o ambiente que inclui organismos em interação com o meio físico é o ecossistema. Entretanto, nos ecossistemas que abrangem aglomerações de população e atividades humanas, a energia e as matérias necessárias provêm predominantemente do seu exterior, o que elucida o interesse na preservação dos recursos naturais, visto que seu esgotamento pode impor limites a seu desenvolvimento.

Para conceituar impacto ambiental, Sampaio (2005) considera adequada a definição de Branco (1995) para quem o impacto ambiental representa uma “poderosa influência que desequilibra um ecossistema”. No entanto, Sampaio atenta para o fato de que as acepções do substantivo impacto, literal ou figurativa, são convergentes. Outra definição considerada pela autora é a de Moreira (2006), segundo o qual “o que caracteriza o impacto ambiental não é qualquer alteração nas propriedades do ambiente, mas as alterações que provoquem o desequilíbrio das relações constitutivas do ambiente e que excedam a capacidade de absorção do ambiente considerado”.

Para Sampaio (2005), todas as definições referem-se a choques entre elementos com grande dispêndio de energia, o que pode alterar de modo significativo uma situação previamente estabelecida, ou seja,

O resultado do impacto está diretamente relacionado com a **capacidade de suporte** e/ou **resiliência do meio impactado**, levando à inferência de que, considerando os estudos ambientais, não basta identificarem-se os impactos, mas é premente a **avaliação de sua magnitude**, pois é ela quem dirá se o impacto é muito ou pouco significativo ou pode ser desprezado pela sua pouca importância. (SAMPAIO, 2005, p. 30)

Rocco (2006) propõe o conceito de significativo impacto como “qualquer alteração produzida pelos homens e suas atividades nas relações constitutivas do ambiente e que excedam a capacidade de absorção desse ambiente”, aliás, quase que o mesmo conceito proposto por Moreira (2006). Rocco (2006) diz que, na adaptação do ambiente natural, o ser humano desenvolve um novo ambiente, criado para proporcionar habitabilidade, conforto e segurança para sua sobrevivência.

Esse ambiente construído possui uma estrutura de equilíbrio que, se é utilizada acima de suas capacidades, pode gerar situações negativas ou de desequilíbrio. Portanto, **as ações nos ambientes artificiais ou construídos que lhes proporcione desequilíbrio, podem ser consideradas como impactos de vizinhança**, não se podendo desconsiderar que o meio ambiente urbano envolve um conjunto de relações necessárias, que se distinguem das relações naturais, pois que se reproduzem dentro do universo da materialidade humana.

Por impacto, podemos denominar uma ação que incida sobre um sistema, natural ou artificial, causando algum tipo de desequilíbrio. Isto é, pressupõe-se uma situação de equilíbrio em determinado sistema e, por impacto, teremos uma ação que interfira neste equilíbrio. (ROCCO, 2006, p. 53)

Rocco (2006) **deixa bem evidente que o impacto ambiental é a alteração do equilíbrio do ecossistema natural e que o impacto de vizinhança é a alteração do equilíbrio do ecossistema artificial** – formador de relações humanas. Nesse sentido, o autor se refere a uma importante diferença na abordagem concernente ao impacto de vizinhança, daquilo que ficou consagrado como direito de vizinhança, sendo aquele uma evolução desse. Do ponto de vista do direito, o conceito de impacto de vizinhança envolve um objeto difuso, indivisível e indisponível, enquanto que, tradicionalmente, compreende-se o direito de vizinhança como uma prerrogativa individual, privada e disponível.

Neste caminho, impacto de vizinhança pode ser pensado enquanto impacto urbano, ou... impacto urbanístico, visto que este se reproduz necessariamente nas relações de vizinhança, dentro dos ambientes construídos. A abrangência dos impactos de vizinhança, portanto, irá variar de acordo com a atividade impactante e com o ambiente de sua localização, mas deverá ocorrer onde haja relações humanas. O impacto ambiental pode também conter essas relações, mas há uma diferenciação entre os campos de avaliação de impactos – separando-os entre os espaços naturais e os espaços construídos. [...] afinal, a distinção entre seus objetos não impõe uma obrigatória distinção entre as metodologias aplicáveis [...] a avaliação de impacto de vizinhança é resultado de uma adaptação do instrumento ambiental, com vistas à efetivação de um controle participativo e contemporâneo do crescimento urbano. (ROCCO, 2006, p. 67)

O conceito de meio ambiente artificial, que é aquele construído e modificado pelo homem, é diferente do conceito de meio ambiente natural. A Lei Federal nº 6.938/81 conceitua meio ambiente, em seu art. 3º, inciso I, como um conjunto de

condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. A Constituição Federal (1988), em seu art. 225, estabelece que 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. Para Prestes (2006), “a avaliação dos impactos no meio ambiente urbano deve abranger, portanto o que é construído e modificado pelo homem e todas as interações relativas ao ambiente natural e social, ao desenvolvimento econômico, social e cultural e na infra-estrutura da cidade”.

Há de se atentar, no entanto, que o estudo em questão, o qual deve avaliar os impactos no meio ambiente urbano, não é o EIA, mas o EIV, cujas diferenças de âmbitos e abrangência de conteúdo tentaremos esclarecer. Os dois instrumentos assemelham-se quanto à avaliação dos impactos, mas divergem significativamente quanto a sua finalidade.

O EIA/RIMA visa ao licenciamento ambiental da atividade, tanto que é aprovado pelo órgão ambiental respectivo, e destina-se a identificar os recursos ambientais e suas interações tal como existem, por meio do diagnóstico ambiental da área de influência, considerando os meios físico, biológico e socioeconômico. Avalia também a melhor alternativa tecnológica, a melhor localização, as medidas mitigadoras e compensatórias, além de propor programas de monitoramento dos impactos nas fases de implantação e operação, a fim de ter atestada sua viabilidade ambiental pelo órgão competente.

Neste contexto, o diagnóstico ambiental não é somente uma das etapas iniciais do EIA/RIMA: ele é, sobretudo, o primeiro elo de uma cadeia de procedimentos técnicos indissociáveis e interdependentes, que culminam com um prognóstico ambiental consistente e conclusivo. (SAMPAIO, 2005, p. 43)

O EIV destina-se a empreendimentos de impacto significativo no meio urbano, sem que haja delimitação da extensão territorial ou de área construída (a não ser que assim lei municipal o defina), e aborda tópicos referentes ao planejamento urbano, como adensamento populacional, uso e ocupação do solo, geração de tráfego e demanda por transporte público, infra-estrutura, produção de

ruídos, equipamentos urbanos e comunitários etc., e não pode ser preterido num empreendimento de grande porte.

Sampaio (2005) afirma não ser possível apresentar-se um EIV de um empreendimento hipotético, para o qual sequer foi elaborado um anteprojeto arquitetônico. Isto até pode ser admitido em alguns casos de EIA/RIMA, onde a precisão das dimensões e a forma da edificação pouca importância terá no contexto, até pela proporção do empreendimento não raro exceder centenas de hectares. A autora faz a ressalva, no entanto, que empreendimentos para os quais é exigido EIA/RIMA e sejam eminentemente urbanos devem abordar os mesmos tópicos do EIV, e necessitarão do anteprojeto para análise dos impactos urbanos.

O EIV não trabalha com alternativas locacionais, não é seu pressuposto. É feito “sob medida” para um empreendimento ou atividade estabelecido numa área determinada. E para onde serão feitos os estudos de “vizinhança”, diferentemente do EIA/RIMA, que extrapola a esfera do ambiente urbano. O EIV trabalha com a escala humana. A cidade é o habitat do homem.

O Estudo de Impacto Ambiental constitui um instrumento de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), elevado a nível constitucional (art. 225, § 1º, IV, de CF) por ser um importante instrumento administrativo preventivo. Nesse sentido, o Poder Público deve exigir o instrumento na forma da lei quando da instalação de obra, ou atividade potencial, ou efetivamente causadora de significativa degradação ambiental.

Para Cruz (2005, apud PEREIRA, 2008), diferente do EIA (Estudo de Impacto Ambiental) previsto no art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, o EIV é voltado para o ambiente urbano, que **será exigível em qualquer caso, independente da ocorrência ou não de significativo impacto de vizinhança**, visto que o estudo contempla **os efeitos positivos e/ou negativos** do empreendimento ou atividades privados ou públicos, quanto à qualidade de vida da população residente na área urbana ou proximidades.

Tanto o Estudo de Impacto de Vizinhança como o Estudo de Impacto Ambiental são solicitados com o objetivo de aperfeiçoar as análises de custo/benefício de um empreendimento. De acordo com o que determina o art. 37 do Estatuto da Cidade, o EIV será executado de maneira tal que contemple os efeitos positivos e negativos da atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Já o EIA deve ser exigido de

empreendimentos que modifiquem ou alterem substancialmente e negativamente, causando prejuízos extensos à flora, à fauna, às águas, ao ar e à saúde humana.

Para Rocco (2006), quando é determinada a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança, o empreendimento pode ser também obrigado a elaborar o Estudo do Impacto Ambiental. A distinção entre um e outro se encontra na caracterização do que se entende por **ambiente – objeto de avaliação do EIA e, por vizinhança, objeto de avaliação do EIV**. O autor afirma, ainda, que o Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui o Estudo de Impacto Ambiental, cujo âmbito de investigação é mais amplo. Por outro lado, o EIA pode vir a abranger todo o conteúdo do EIV. No caso de EIA-RIMA específico para empreendimento urbanístico de grande porte (superior a 100 ha), deve contemplar, minimamente, a análise dos itens elencados no art. 37 do Estatuto da Cidade.

Na verdade, as relações entre ambiente e vizinhança são muitas, apesar de sofrerem tratamentos distintos por parte do conjunto normativo. Ao estabelecer a obrigação de elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança, independentemente da realização do já conhecido Estudo de Impacto Ambiental, o Estatuto da Cidade está trazendo para o universo do licenciamento das atividades um novo instrumento de avaliação, mas ressaltando, entretanto, que um não pode ser confundido com o outro. Dessa maneira, afirma Rocco (2006), obriga que haja uma clareza que a norma não foi capaz de promover, no caminho da distinção entre os elementos que compõem os impactos ao meio ambiente e os impactos à vizinhança.

Por certo, as questões enfatizadas pelo Estudo de Impacto de Vizinhança também podem ser entendidas como ambientais, uma vez que fazem referência ao meio ambiente construído. No entanto, elas apresentam, antes de tudo, uma preocupação eminentemente urbanística, pautada nos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. Por esta razão, o art. 38 do Estatuto da Cidade prevê que o Estatuto do Impacto de Vizinhança não supre o Estudo do Impacto Ambiental. (ROCCO, 2006, p.49)

Existe uma real dificuldade em se distinguir os conceitos de ambiente e vizinhança. Em Niterói, a Lei nº 2.050/2003 definiu vizinhança como sendo as imediações do local onde se propõe o empreendimento ou atividade, considerada uma área de até cem metros a partir dos limites do terreno. Já na Lei nº 5.880/2003, do Município de Guarulhos, foi atribuída essa prerrogativa ao próprio Estudo de Impacto de Vizinhança – que para cada caso concreto irá estabelecer os impactos causados e o alcance da vizinhança atingida.

[...] os dois estudos guardam várias similaridades, sendo a principal delas a viabilização da gestão democrática do desenvolvimento, com a garantia da participação social nos processos de deliberação na outorga de alvarás de licença e autorização para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação. Outra importante similaridade é a que diz respeito à elaboração de diagnóstico prévio aos referidos estudos, que deve apontar as condições socioambientais da área de influência do empreendimento. Estes diagnósticos, se bem utilizados, podem servir como parâmetro de avaliações mais abrangentes – que levem em consideração regiões da cidade ou, até mesmo, cidades inteiras. (ROCCO, 2006, p. 44)

Na verdade, para Rocco (2006), há uma identidade entre os quesitos e, mais além, uma evolução do conceito de meio ambiente natural para os conceitos de meio ambiente cultural e construído, presentes na legislação mais recente. Diante desse fato, o autor constata que o Estudo do Impacto de Ambiental se comunica, em diversos aspectos, com o Estudo do Impacto de Vizinhança. Afinal, parte expressiva dos mecanismos de elaboração deste último foi importada das experiências desenvolvidas pelo primeiro.

Pereira (2008) traz o referencial de Antunes (2005), o qual diz que o EIA passou a ser exigido pelos órgãos ambientais para a implantação de *Shopping Centers*, condomínios e outros empreendimentos semelhantes. Tais Estudos de Impacto, de acordo com os seus termos de referência, normalmente, têm por objetivo investigar os assuntos relacionados com o conteúdo mínimo do EIV. Porém, para o autor, o EIV é um instrumento mais do que suficiente para que se avaliem os impactos gerados por uma nova atividade a ser implantada em área urbana – não se tratando de atividade industrial; e que o EIV nada mais é do que um EIA para áreas urbanas e conclui ser completamente destituída de lógica ou razão a obrigatoriedade de ambos os Estudos.

Utilizando, como fonte, as entrevistas realizadas para este trabalho (Apêndice A), no que diz respeito à elaboração do EIA excluir ou não a necessidade de elaboração do EIV, tanto o entrevistado Heitor Marzagão, quanto o Ivan Maglio consideram que o EIV pode ser incorporado dentro do EIA, e o que importa é que se garanta que isso seja feito com a qualidade necessária, considerando todas as questões e realizando as audiências públicas. Para Ivan Maglio, quando se tem o EIV, pode-se necessitar da realização do EIA, pois o entrevistado considera este instrumento mais completo. Heitor Marzagão acredita também que nada impede que se tenha os dois instrumentos, desde que haja previsão legal para isso. Já para Nelson Saule Jr., a elaboração do EIA não exclui a necessidade de se fazer o EIV,

porque, neste, os impactos estão ligados às relações de vizinhança, são outros tipos de conflitos além dos ambientais, são impactos de ordem econômica, cultural, de infra-estrutura etc. Sendo assim, um não deve ser incorporado no outro.

São várias as atividades e obras públicas e privadas que devem se sujeitar à prévia elaboração do EIA. O rol desses empreendimentos considerados potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente vem expresso no art. 2º da Resolução nº 01/1986 do CONAMA, bem como em demais legislações esparsas.

Sobre os empreendimentos e atividades sujeitos ao EIV, o art. 36 do Estatuto da Cidade, diz que Lei municipal é que definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento ao encargo do Poder Público municipal, como já tratado no capítulo anterior.

O Estatuto da Cidade coloca o EIV como um instrumento importante do ponto de vista do controle do crescimento das cidades, ou melhor, do planejamento urbano, demonstrando os meios para que se possa mudar costumes do crescimento desequilibrado.

Rocco (2006) afirma que o EIV tem sua natureza jurídica de limitação administrativa, imposta de maneira a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade, nos termos do art. 37 do Estatuto da Cidade.

Já com relação à natureza jurídica do EIA, Rocco (2006) diz que é de pré-procedimento administrativo, sendo vinculado ao licenciamento ambiental, que é de natureza constitucional. Esse estudo é feito sempre antes da concessão da Licença Prévia, sendo guiado pelos seguintes princípios contidos no art. 5º da Resolução nº 01/86 do CONAMA e no art. 73 do Código Estadual de Meio Ambiente:

- a) Deve contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do empreendimento, confrontando-as com a hipótese de sua não execução;
- b) Cabe a ele identificar e avaliar, de maneira sistemática, os impactos ambientais gerados, tanto nas fases de implementação, como na de operação e desativação;
- c) Definir quais são os limites da área geográfica que serão afetadas, tanto direta como indiretamente;
- d) Analisar os planos e programas governamentais e não-governamentais;
- e) Criar programas de monitoramento e estabelecer auditorias para cada fase do licenciamento;
- f) Avaliar todos os efeitos do empreendimento na saúde humana.

Além dessas funções, o EIA também deve contemplar a chamada “opção zero” que seria a análise das consequências da simples não implementação do empreendimento. Essa opção, contudo, só é levada em conta quando os danos causados são muito grandes e inevitáveis, bem como o fator econômico não é de muita expressão.

O art. 38 do Estatuto da Cidade demonstra a preocupação do legislador em evitar possíveis confusões entre EIV e EIA, e, ainda que a lei seja um pouco omissa com relação à clareza de distinção entre os instrumentos, um não substituiria o outro, especialmente porque, quanto à avaliação dos impactos, ambos divergem significativamente quando se fala em finalidade. Como já dito anteriormente, o EIA visa ao **licenciamento ambiental**, tanto que é aprovado pelo órgão ambiental e se destina a identificar recursos ambientais e suas interações com os meios físico, biológico e socioeconômico.

O EIV visa ao **licenciamento urbanístico** e destina-se a empreendimentos de impacto significativo no espaço urbano. Sua finalidade é diagnóstico urbano e socioeconômico, além de instruir e assegurar ao Poder Público a capacidade da cidade para comportar determinado empreendimento.

Como afirma Carvalho Filho (2006), **a grande diferença entre eles se situa na competência constitucional para sua confecção**. O EIV é um instrumento da política urbana **adotado pelo Município**, enquanto que o EIA, **pode ser exigido por entes federativos de qualquer esfera**, dependendo daquele que alvitre a proteção especial do meio ambiente. Podendo ser exigidos conjuntamente, o EIV pelo Município, e o EIA pelo Estado, Distrito Federal ou União. Com relação ao Município, nada impede que a Lei exija ambos os instrumentos, mas a fim de evitar duplicidade e burocracia, a Lei municipal, ao definir os empreendimentos sujeitos ao EIV, deve destacar a necessidade de averiguação dos impactos ambientais, tendo assim um só instrumento, o EIV. Porém isso não pode acontecer quando a área onde será implantado o empreendimento, estiver sob proteção ambiental por parte da União ou do Estado.

Diferentemente do que está disposto no Estudo de Impacto Ambiental, o Estudo do Impacto de Vizinhança necessita do estabelecimento de regras para sua aplicação em âmbito local. Isto é, a norma geral determinou a competência privativa para o Poder Público municipal dispor sobre sua exigência para empreendimentos e atividades potencialmente causadores de significativa alteração da ordem urbanística, excluindo a possibilidade de que o referido estudo seja exigido por órgãos estaduais ou federais. (ROCCO, 2006, p.42)

O Estatuto da Cidade insere, claramente, a preocupação ambiental junto com a preocupação com a Política Urbana. Ao tratar da questão ambiental, lista o Estudo de Impacto Ambiental como um dos seus instrumentos e cria o Estudo de Impacto de Vizinhança, que vai estabelecer a ligação entre o espaço construído, o meio ambiente e a sociedade.

Para Carvalho Filho (2006), o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental tratam de análises técnicas de natureza diversa, são institutos dotados de perfil jurídico diverso, e direcionados a fins diversos.

Para Pereira (2008), o que é importante que se observe, é que ambos os estudos são meio de atuação preventiva que levam em consideração a opinião da população diretamente afetada pelo empreendimento ou obra, por meio da realização de Audiências Públicas e são instrumentos cruciais para se mudar a visão individualista da administração e dos administrados, pois propõe que se pense na coletividade. Desse modo, estando evidente que o direito à sadia qualidade de vida é um direito humano fundamental, a tutela do meio ambiente passou a ter importância essencial, razão pela qual ambos os estudos devem ser efetivamente analisados como um meio de defesa dos recursos naturais, pois sua ausência seria simplesmente catastrófica.

Para Rocco (2006), não restam dúvidas da necessidade imperiosa de realização de audiências públicas nos processos de avaliação de impactos de vizinhança. Trata-se de uma questão que oferece controvérsia, seja na comparação entre os dois institutos, seja na interpretação da norma geral; neste caso, o Estatuto da Cidade. Além disso, há outros elementos que devem estar de comum análise entre as duas avaliações de impacto, como a inclusão das bacias ou sub-bacias hidrográficas e áreas no diagnóstico dos estudos, assim como a análise dos impactos.

O certo é que a amplitude com que se portou o Estatuto quanto aos fatores de investigação do EIV demonstra realmente a importância cada vez maior que o direito do urbanismo vai conquistando à medida que a sociedade vai se conscientizando de que, no fundo, é ela própria a destinatária da política urbana. (CARVALHO FILHO, 2006, p. 257)

Embora o EIA já estivesse definido em outros instrumentos legais, ele aparece no Estatuto da Cidade, ao lado do Estudo de Impacto de Vizinhança, como um dos instrumentos que buscam a preservação do meio ambiente construído. Tanto o Estudo de Impacto de Vizinhança quanto o Estudo de Impacto Ambiental

devem coexistir e, o Estatuto da Cidade, ao exigir ambos os estudos, comprova sua preocupação com a qualidade de vida da população das cidades, coerente com as atuais questões urbanas. Porém, para Rocco (2006), é fundamental que se estude e identifique os significados e características das duas expressões para diferenciá-las.

Pereira (2008) chega à inferência de que a noção de meio ambiente está muito longe do restrito sentido natural ou físico, abrangendo com isso, os aspectos artificiais, culturais e do trabalho, neles encontrando toda a forma de proteção possível. Os estudos ambientais surgem da necessidade de construção de uma sociedade em que as preocupações com o homem e seu habitat são preponderantes, precisamos avançar e não regredir. Segundo a autora, ambos os estudos demonstram uma preocupação do Poder Público em tornar a vida nas cidades mais ordenada e menos caótica.

Enfim, como afirma Martini (s.d., p. 92),

O Estatuto da Cidade, ao elevar o estudo prévio de impacto de vizinhança – juntamente com o estudo prévio de impacto ambiental – a instrumento de política urbana, deu-lhe estatura suficiente para ajudar a minorar os efeitos que a ocupação desordenada do espaço urbano legou às presentes e futuras gerações.

Em relação à autoria dos estudos, o Decreto nº 99.274/1990, art. 17, § 2º, estabelece que “o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, correndo à conta do proponente do projeto”. Este decreto substituiu o art. 7º da Resolução CONAMA 01/86, o qual frisava:

Art. 7º O Estudo de Impacto Ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados.

O artigo foi revogado pela Resolução CONAMA nº 237/97, por pressão de grupos privados e entidades paraestatais que queriam atribuir a execução do EIA/RIMA a seus subordinados. Com a revogação do artigo, passou-se a admitir que a equipe multidisciplinar elaboradora do EIA/RIMA poderia ser subordinada diretamente ao proponente do projeto, como por vínculo empregatício.

A revogação do art. 7º também veio a afastar uma prática um tanto hipócrita, porém bastante recorrente, que consistia na elaboração do EIA/RIMA por

profissionais diretamente ligados ao empreendedor, cujos créditos não apareciam no estudo. Entretanto, o mesmo artigo revogado também determinava que o EIA/RIMA seria "realizado por equipe multidisciplinar habilitada" e que também seria "responsável tecnicamente pelos resultados apresentados". Com a sua supressão, não restou na Resolução artigo que fizesse menção tanto à equipe multidisciplinar quanto à responsabilidade técnica dos autores do EIA/RIMA.

O meio jurídico entende que, a partir da Resolução CONAMA nº 237/97, em vigência desde 22 de dezembro de 1997, a responsabilidade pela elaboração do EIA/RIMA não recai sobre os técnicos autores do estudo, mas, sim, sobre o empreendedor, o qual responde criminalmente pela idoneidade das informações.

Os postulados de Machado (2003) sobre a questão são referenciados por Sampaio (2005), para evidenciar que, no regime da responsabilidade civil objetiva ou sem culpa da Lei nº 6.938/81 (art. 14, § 1º), não interessa apurar se os técnicos agiram com dolo ou com negligência, imperícia ou imprudência na elaboração do estudo. Pelas omissões e erros do Estudo de Impacto e de seu Relatório responde civilmente, de forma direta, o empreendedor ou o proponente do projeto. As mesmas questões quanto à multidisciplinaridade da equipe e sua responsabilidade técnica aplicam-se ao EIV. O Estatuto da Cidade não se manifesta quanto à autoria do EIV, se equipe técnica ou mesmo individual, e nem com relação a sobre quem recair a responsabilidade sobre as informações contidas nos Estudos de Impacto de Vizinhança.

Sampaio (2005) comenta que o currículo do curso de Arquitetura e Urbanismo trata de vários aspectos exigidos em lei para a elaboração do EIV, portanto, o arquiteto e urbanista possui as qualidades técnicas para executar este Estudo sozinho, trazendo rapidez em sua elaboração e reduzindo os custos do empreendedor. Porém, considerando a multi e interdisciplinaridade, é recomendável que se constitua uma equipe técnica, formada por profissionais de diversas áreas cuja especialização seja o planejamento urbano. É claro que cada profissional terá formação específica relativa aos itens que lhes coube analisar.

Sampaio (2005, p. 22) lança algumas sugestões para composição da equipe técnica:

- arquiteto e urbanista;
- engenheiro civil, com especialização em Engenharia de Tráfego;
- engenheiro eletricitista;
- geógrafo;
- economista;
- antropólogo.

5 IMPLEMENTAÇÃO DO EIV EM ALGUMAS CIDADES BRASILEIRAS

Cada município, de acordo com sua realidade local, deve elaborar o conjunto de normas referentes às exigências de elaboração, conteúdo, prazos e formas de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança e, ainda, os meios de publicidade e de participação da sociedade na avaliação dos impactos urbanísticos. Porém, muitos municípios até consideraram a exigência do instrumento na revisão de seus Planos Diretores após o Estatuto da Cidade, mas a maioria não o fez de modo que os conteúdos presentes nos Planos fossem suficientes para a aplicação do instrumento, necessitando, assim, que se crie uma lei específica para tal, e isso não vem sendo feito ou a burocracia e a falta de vontade pública não fez com que essas leis fossem aprovadas. Portanto a maioria dos Municípios, mesmo que tenha o EIV como parte integrante de seus Planos Diretores, não está aplicando o instrumento ou, pelo menos, não como deveria.

Abaixo, serão apresentadas algumas tabelas, adaptadas de fonte é a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, que traçam um breve panorama da implementação do EIV no Brasil, fazendo uma pequena avaliação dos dados, visto que as informações são apenas quantitativas e não qualitativas.

Será feita uma breve análise sobre a legislação existente e já aprovada para a aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança em alguns municípios do Brasil, como: Araxá, Belém, Niterói, Porto Alegre e São Paulo. São Paulo foi escolhida por ter uma legislação e aplicação anterior ao Estatuto da Cidade (começando no ano de 1990), tendo um histórico interessante a ser discutido. Porto Alegre, mesmo não dispondo objetivamente de norma que exija e discipline o EIV, possui um conjunto expressivo e inovador de normas municipais que tratam de regras de uso e ocupação do solo, tendo também uma trajetória interessante. Araxá e Niterói, mesmo não sendo capitais, são municípios cuja legislação possuem os textos mais completos e avançados que se tem notícia sobre o EIV, podendo servir como exemplo para os demais municípios os quais queiram dispor de uma legislação adequada às normas gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e relacionada à legislação ambiental. Já Belém foi escolhida por ser objeto de estudo da autora, e

onde se espera poder avaliar o aprimoramento do Instrumento em questão, em futuros estudos.

5.1 PANORAMA GERAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO NO BRASIL

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, no ano de 2006 e 2007, promoveu uma pesquisa com o intuito de averiguar o andamento da elaboração dos Planos Diretores Participativos (PDP's), para conhecer melhor os processos e conteúdos destes Planos aprovados ou em elaboração, a fim de construir um quadro do planejamento urbano no Brasil após a aprovação do Estatuto da Cidade.

A pesquisa do Ministério das Cidades utilizou o formulário que foi elaborado por técnicos do Núcleo Estadual da Campanha em São Paulo, para aplicação neste Estado, adaptando para que pudesse ser aplicado no restante do País. São Paulo, portanto, não aparece nas tabelas abaixo, visto ter aplicado nos municípios seu questionário em separado, pela equipe que elaborou o Plano.

A aplicação dos formulários de pesquisa foi coordenada pelos CREA's de cada Estado, em função da parceria estabelecida entre o Ministério das Cidades e CONFEA por se tratar de monitoramento dos PDP's. Os fiscais CONFEA-CREA's foram capacitados por meio de vídeo-conferência e receberam um manual de orientações para aplicação do formulário, tendo ido a campo, entre outubro de 2006 e março de 2007. Considerando todas as dificuldades de acesso, tanto aos municípios, quanto às informações, foram alcançados 1.552, dos 5.565 municípios do País. As respostas foram tabuladas seguindo a seguinte priorização: respostas dos coordenadores políticos, na ausência destes, dos coordenadores técnicos, e na ausência destes, da sociedade civil. A Fundação Euclides da Cunha de apoio à Universidade Federal Fluminense, foi a contratada para tabular os dados.

A introdução desta pesquisa que foi lançada pelo Ministério das Cidades afirma que:

É importante destacar que os dados gerados são todos auto-declarados pelos entrevistados nos municípios, e servem apenas como primeiro termômetro do processo de elaboração e dos conteúdos dos Planos Diretores Participativos pós Estatuto da Cidade. Afirma, ainda, que os resultados não podem ser considerados absolutos nem conclusivos, uma vez que são um retrato conjuntural do processo de elaboração dos Planos Diretores Participativos, processo esse que prossegue com os inúmeros PDP's em elaboração ou revisão e outros em tramitação nas comissões de análise das Câmaras de Vereadores municipais em praticamente todos os Estados. (BRASIL, 2001)

Porém para este trabalho foi julgado que seria desnecessário colocar todas as informações que constam nas tabelas, tendo sido feito uma adaptação, contendo somente os dados referentes ao instrumento questão deste trabalho, que é o Estudo de Impacto de Vizinhança. Abaixo, mostrarei o resultado dessas adaptações, fazendo uma pequena análise, visto que os dados estão disponíveis em planilhas Excel, e são apenas quantitativos e não qualitativos.

Tabela 5.1 - Instrumentos Previstos no Plano Diretor, em Lei Específica, ou no Plano Diretor e em Lei Específica por Estado

UF	Critérios para aplicação de EIV		Total de municípios pesquisados		Total de Municípios por Estado
Acre	2	50,0%	4	0,3%	22
Alagoas	27	62,8%	43	3,2%	102
Amapá	3	100,0%	3	0,2%	16
Amazonas	17	63,0%	27	2,0%	62
Bahia	93	57,1%	163	12,1%	417
Ceará	19	21,6%	88	6,6%	184
Distrito Federal	1	100,0%	1	0,1%	1
Espírito Santo	28	87,5%	32	2,4%	78
Goiás	37	62,7%	59	4,4%	246
Maranhão	43	58,9%	73	5,4%	217
Mato Grosso	17	81,0%	21	1,6%	141
Mato Grosso do Sul	14	87,5%	16	1,2%	79
Minas Gerais	101	66,9%	151	11,2%	853
Pará	53	77,9%	68	5,1%	143
Paraíba	11	36,7%	30	2,2%	223
Paraná	56	55,4%	101	7,5%	399
Pernambuco	53	56,4%	94	7,0%	185
Piauí	7	41,2%	17	1,3%	223
Rio de Janeiro	42	72,4%	58	4,3%	92
Rio Grande do Norte	13	68,4%	19	1,4%	167
Rio Grande do Sul	91	76,5%	119	8,9%	496
Rondônia	14	82,4%	17	1,3%	52
Roraima	1	100,0%	1	0,1%	15
Santa Catarina	74	67,9%	109	8,1%	293
São Paulo	-	-	-	-	645
Sergipe	13	65,0%	20	1,5%	75
Tocantins	5	55,6%	9	0,7%	139
Brasil	835	62,2%	1343	100,0%	5565

Fonte: Ministério das Cidades (2007).

Observando a Tabela 5.1, depreende-se que a Bahia foi o estado com maior representatividade no total nacional (163 municípios) sendo que Minas Gerais vem logo atrás com 151 municípios. No Estado do Pará, 77,9% dos municípios pesquisados possuem critérios para aplicação de EIV, o que coloca o Estado na 8ª posição dentre as UF's com mais municípios com estes critérios, se for levado em conta que, em Roraima e no Distrito Federal, só foi feita uma entrevista, esta posição sobe para 6º. Analisando em termos absolutos, MG com 101 e a Bahia com 93 municípios, foram os Estados com mais municípios que possuem critérios para aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Tabela 5.2 - Instrumentos Previstos no Plano Diretor, em Lei Específica, ou no Plano Diretor e em Lei Específica por Região

Região	Critérios para aplicação de EIV		Total de municípios pesquisados		Total de municípios por região
Centro-Oeste	69	71,1%	97	7,2%	467
Nordeste	279	51,0%	547	40,7%	1793
Norte	95	73,6%	129	9,6%	449
Sudeste	171	71,0%	241	17,9%	1668
Sul	221	67,2%	329	24,5%	1188
Nacional	835	62,2%	1343	100,0%	5565

Fonte: Ministério das Cidades (2007).

A partir da Tabela 5.2, nota-se que 835 dos 1.343 municípios pesquisados no Brasil correspondem a 62,2% do total e possuem critérios para aplicação de EIV. O Nordeste foi a Região com mais municípios pesquisados (547) na amostra de 1.343 municípios no Brasil, equivalendo a 40,7%, seguido das Regiões Sul e Sudeste com 24,5% e 17,9%, respectivamente. Há de se observar que, neste total nacional, não estão incluídos os municípios de São Paulo, conforme explicado anteriormente.

Em termos absolutos, o Nordeste foi a região com mais municípios (279) com critérios para aplicação de EIV, seguida da Região Sul com 221 municípios, já em termos proporcionais, a Região Norte é que possui o maior percentual (73,6%) de municípios com estes critérios dentre as 5 Regiões Nacionais, seguida do Centro-Oeste (71,1%) e Sudeste (71%).

TABELA 5.3 - Instrumentos Previstos no Plano Diretor, em Lei Específica, ou no Plano Diretor e em Lei Específica por faixa de população.

Faixa de população	Crerios para aplicaço de EIV		Total de municprios pesquisados	
Até 20.000	108	62,1%	174	13,0%
De 20.001 a 50.000	452	57,8%	782	58,2%
De 50.001 a 100.000	148	66,1%	224	16,7%
De 100.001 a 500.000	108	77,7%	139	10,3%
Mais de 500.000	19	79,2%	24	1,8%
Nacional	835	62,2%	1343	100,0%

Fonte: Ministrio das Cidades (2007).

Analisando a Tabela 5.3, percebe-se que, dentre os municprios mais populosos, há uma maior proporço de municprios com crerios para aplicaço de EIV, sendo que os que estao entre a faixa de 100.001 a 500 mil habitantes possuem 77,7% e os que estao acima de 500 mil habitantes possuem 79,2%. Nos municprios com as duas menores faixas de moradores (até 20.000 e de 20.001 a 50 mil). Essa proporço é de 62,1% e 57,8%, respectivamente. Observando que os municprios que estao na faixa populacional entre 20.001 e 50.000 mil habitantes sao os, proporcionalmente, mais representativos na amostra nacional com 58,2% do total de municprios pesquisados do Brasil, e em termos absolutos tambem, possuindo 452 municprios seguida da faixa de 50.001 a 100.000 mil, com 148 municprios.

5.2 O CASO DE SÃO PAULO

A partir da década de 1970, passam a proliferar, na cidade de São Paulo, empreendimentos de grande porte, considerados mega-projetos (MOREIRA, 1997), portanto, analisar os crerios de identificaço desses empreendimentos com potencial de significativa repercussão sobre o ambiente urbano, assim como fazer um diagnóstico e uma reflexão sobre os objetos de impacto, suas áreas de influêcia e conseqentemente a opiniao da populao afetada, passou a ser de suma importncia.

Em 1972, uma Lei Municipal já considerava o impacto de grandes empreendimentos sobre o tráfego e na Lei de Zoneamento. Em 1988, a Lei 10.506/88 transfere aos empreendedores particulares as despesas com obras e

serviços relativos à operação do sistema viário decorrentes da implantação do equipamento.

Em 1990, um outro avanço se dá para gestão ambiental urbana, com a promulgação da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que contém diversos aspectos relativos à preservação e à recuperação do Meio Ambiente, permitindo a administração pública municipal implantar medidas legais para inibir a degradação ambiental. A Lei Orgânica do Município exigiu a apresentação de RIV para empreendimentos de significativa repercussão ambiental e na infra-estrutura urbana, condicionou a decisão final sobre o projeto à realização de audiência pública quando solicitada, e vinculou a execução de obras e o exercício das atividades do empreendimento à transcrição, na licença, das exigências do poder público sobre o controle ambiental.

A partir de 1990, a Prefeitura já poderia controlar os impactos ambientais, já que possuía base legal, porém os dispositivos eram extremamente genéricos e penderes de regulamentação, e na falta desta, o município encarregou o APROV (Departamento de Aprovação de Edificações) na aprovação e licenciamento de edificações de médio e grande porte, e este passou a exigir dos empreendedores a apresentação do RIV e a realização de audiência pública.

Como declara Moreira (1997, p. 2), o APROV classificou, informal e arbitrariamente, como empreendimentos com potencial de significativa repercussão ambiental, os empreendimentos não residenciais com mais de 20.000m² computáveis, já que não havia experiência para definir critérios, parâmetros nem os campos de estudo.

Por esse motivo, o APROV definiu, em 1990, os produtos finais do RIV: demonstração da compatibilidade do sistema viário e de transportes, com a quantidade de viagens geradas pelo empreendimento; demonstração da compatibilidade do sistema de drenagem, com o aumento do volume e da velocidade de escoamento de águas pluviais, gerado pela impermeabilização da área de intervenção; indicação das transformações urbanísticas induzidas pelo empreendimento (adensamento, uso e ocupação do solo...); e inserção da obra na paisagem (gabaritos, tipologias...) todos esses, levando em consideração a vizinhança imediata e sua área de influência; além de terem que demonstrar a viabilidade de abastecimento de água, coleta de esgotos, de abastecimento e

energia elétrica. Permanecendo sem definição o método de determinação da vizinhança.

Em 1992, o art. 159 da Lei Orgânica do Município de São Paulo foi regulamentado com o advento do novo Código de Obras e Edificações (COE) (Lei nº 11.228/92) e do seu decreto regulamentador (Decreto nº 32.329/92), que possibilitou a administração pública paulistana estabelecer legalmente os procedimentos e os prazos diferenciados para exame de processos relativos ao licenciamento de serviços e obras públicas ou privadas, que por sua natureza possam ser geradoras de tráfego ou de impacto ambiental.

Após a apreciação de mais de 27 relatórios, formou-se uma crítica que foi utilizada na redefinição dos parâmetros para a exigência dos relatórios e na redefinição dos campos de estudo; sendo regulamentadas apenas as edificações privadas e potencialmente geradoras de impacto ambiental, cuja licença continuou sendo expedida pelo APROV, mantendo os mesmos critérios e parâmetros, definindo “Empreendimento do Impacto Ambiental e Urbano” como: “I – a edificação residencial com área computável superior a 40.000m² (quarenta mil metros quadrados); II a edificação destinada a outro uso, com área computável superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados)”. Os empreendimentos públicos, os parcelamentos do solo, a ocupação de área de proteção de mananciais e áreas envoltórias de bens tombados, e outras construções que, independentemente de seu porte, também geram significativo impacto (torres de transmissão de sinais de radiofrequência...) ficaram sem regulamentação.

Esta legislação deu fundamentação legal à redistribuição dos ônus dos impactos sobre o sistema de drenagem; e contrariando o APROV, reduziu o conteúdo do RIV, abrangendo somente a avaliação de impacto sobre a paisagem urbana, a rede de serviços públicos e a infra-estrutura. Portanto, com a retirada das questões relativas às transformações urbanísticas, ao transporte e tráfego, e aos recursos naturais houve, como comenta Moreira (1997, p. 3), um esvaziamento dos RIV.

Com o conflito entre empresários e agentes públicos pelo fato da demora no licenciamento dos projetos e obras de significativa repercussão ambiental, o Executivo redefiniu os empreendimentos sujeitos ao RIV, dispensando dele uma quantidade significativa de projetos.

Os Decretos 34.713/94 e 36.613/96, da administração do prefeito Paulo Maluf (1993-1996), modificaram os parâmetros de identificação dos empreendimentos, e a exigibilidade e o conteúdo do RIV. Desde então, são considerados empreendimentos com potencial de significativa repercussão ambiental apenas as edificações que excedem: 80.000m² computáveis no caso de residências; 60.000m² para comércio e serviços; 40.000m² nas edificações institucionais; e 20.000m² nas industriais. Como afirma Moreira (1997), ficariam dispensados do RIV a maioria dos edifícios destinados a escritórios e consultórios aprovados entre abril de 1990 e dezembro de 1992, mesmo possuindo grande potencial de impacto. O mesmo aconteceu com a maioria dos Shoppings Centers aprovados na mesma época em que foram objeto de operações urbanas interligadas, porque houve uma dispensa da apresentação do RIVI, as habitações de interesse social financiadas pelo Fundo Municipal de Habitação, e os empreendimentos com padrões urbanísticos aprovados pelo CNLU.

Em relação aos parâmetros anteriores, observa-se que houve uma mudança brutal dos critérios adotados, que resultaram no aumento significativo das áreas computáveis e conseqüentemente na redução da quantidade de empreendimentos sujeitos à apresentação do RIVI. O mesmo se aplica ao seu conteúdo, que passou a ser, desde então, o fornecimento de dados para análise da adequação do empreendimento às condições do local; do entorno, das condições viárias e de condições ambientais específicas, faltando, portanto, o diagnóstico da área de influência e a avaliação de impactos.

Dessa forma, deixa-se de atender ao art. 159 da Lei Orgânica paulistana, pois sendo eliminada a obrigação do empreendedor com a apresentação dos 'dados', caberá ao poder público proceder à avaliação de impactos, assumindo os ônus e a responsabilidade dessa tarefa. Entretanto, a produção de informações para sociedade e para a decisão administrativa não é necessariamente uma função da Prefeitura, nem é conveniente que seja da Prefeitura, que é fortemente influenciada pelo interesse dos empresários e construtores. De acordo com Decreto nº 34.713/94, o relatório deve apresentar o seguinte conteúdo:

Quanto à adequação do empreendimento às condições do local e do entorno:

- localização e acessos gerais; atividades previstas; áreas, dimensões e volumetria; levantamento planialtimétrico do imóvel; mapeamento das redes de água pluvial, água, esgoto, luz e telefone no perímetro do empreendimento;

capacidade do atendimento pelas concessionárias das redes de água pluvial, água, esgoto, luz e telefone para a implantação do empreendimento; levantamento dos usos e volumetria de todos os imóveis e construções existentes localizados nas quadras limítrofes à quadra ou quadras onde o imóvel está localizado; indicação das zonas de uso constantes da legislação de uso e ocupação do solo das quadras limítrofes à quadra ou quadras onde o imóvel está localizado; indicação de bens tombados, pelo CONPRESP ou pelo CONDEPHAAT, no raio de 300 metros contados do perímetro do imóvel ou dos imóveis onde os empreendimentos estão localizados.

Quanto à análise das condições viárias da região:

- entradas, saídas, geração de viagens e distribuição no sistema viário e de transportes coletivos do entorno; demarcação de melhoramentos públicos, em execução ou aprovados por lei, na vizinhança; compatibilização do sistema viário com o empreendimento; certidão de diretrizes fornecida pela Secretaria Municipal de Transportes (SMT).

Quanto à análise de condições ambientais específicas do local e de seu entorno:

- produção e nível de ruído; produção e volume de partículas em suspensão e de fumaça; destino final do material resultante do movimento de terra; destino final do entulho da obra; existência de recobrimento vegetal de grande porte no terreno.

O RIVI era analisado por uma Comissão composta por três membros, sendo um da Secretaria de Habitação (SEHAB), um da Secretaria Municipal de Transportes (SMT) e um da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), a qual tinha como prazo 10 dias corridos para efetuar a análise e encaminhá-la para a SEHAB e para a SVMA com as devidas instruções quanto a sua aprovação ou rejeição, bem como, se necessário, com as medidas de minimização dos impactos.

Contudo, à luz da seção 4.2 do Código de Obras e Edificações, o prazo para decisão quanto à aprovação ou despacho de processo de Alvará de Aprovação é de 90 dias, que não sendo cumprido permite ao empreendedor requerer o Alvará de Execução e iniciar a obra após 30 dias decorridos a contar da data de entrada desse requerimento. Dessa forma, o empreendedor assume a inteira responsabilidade juntamente com os profissionais envolvidos em relação à eventual adequação da obra às posturas municipais.

Desde então, esses Decretos nº 34.713/94 e nº 36.61396 norteiam a exigibilidade do RIVI e mostram a falta de interesse da Prefeitura quanto a essa matéria. De certa maneira, ficam favorecidos os empreendedores e não a população.

Após a criação da Lei do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 13.430 de 2002), em seu art. 257, § 1º, diz que: “Lei definirá os empreendimentos e atividades, públicos ou privados, referidos no caput deste artigo, bem como os parâmetros e os procedimentos a serem adotados para sua avaliação, conforme disposto no artigo 159 da Lei Orgânica do Município”.

Já o referido artigo (159) diz apenas que “os projetos de implantação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham, nos termos da Lei, significativa repercussão ambiental ou na infra-estrutura urbana deverão vir acompanhados de Relatório de Impacto de Vizinhança”.

O que se percebe, então, é que nem o Plano Diretor de São Paulo nem a Lei Orgânica do Município determinam quais procedimentos devam ser utilizados, tanto no que diz respeito à identificação dos empreendimentos de significativa repercussão no ambiente urbano, quanto à metodologia aplicada para a realização do estudo de Impacto de Vizinhança.

Por isso, é de suma importância que haja uma definição dos critérios que identifiquem esses empreendimentos e determinem a dimensão de sua área de influência, assim como uma metodologia adequada e precisa para definição e elaboração dos itens que devam ser abordados nos Estudos e Relatórios de Impacto de Vizinhança.

5.3 O CASO DE PORTO ALEGRE

O município de Porto Alegre possui um conjunto de normas que tratam sobre regras de uso e ocupação do solo e que são consideradas bastante inovadoras, muito embora o município não disponha, concretamente, de norma que exija e discipline o Estudo do Impacto de Vizinhança.

A inserção do EIV no licenciamento de Porto Alegre supre a necessidade de um instrumento de gestão para o licenciamento de propostas de empreendimentos e atividades potencialmente geradores de impacto de caráter eminentemente

urbanístico, possibilitando a avaliação de suas repercussões e a proposição de soluções prévias, que visem a sua mitigação ou compensação. Para compreender esta proposta, é imprescindível resgatar o processo evolutivo dos instrumentos de avaliação de impacto na legislação de Porto Alegre.

Desde 1979 – a legislação de Porto Alegre conta com os Estudos de Viabilidade Urbanística – EVUs como instrumentos de análise de projetos com repercussões significativas sobre o ambiente urbano, iniciando um diálogo entre os envolvidos com vistas a minimizar impactos de atividades ou empreendimentos. Em 1987, uma alteração no Plano Diretor vigente, através da Lei nº 158/87, em seu art. 84, propôs que áreas da cidade com determinadas características pudessem ser objeto de planos conjuntos com vistas à melhoria da qualidade da paisagem urbana e do aproveitamento daqueles imóveis, desde que observados o índice de aproveitamento, ausência da necessidade de redimensionamento da infra-estrutura da rede viária, dos transportes ou dos equipamentos públicos existentes ou projetados e, ainda, ausência de prejuízo ao entorno urbano.

Desse modo, frente à avaliação pelo Sistema Municipal de Planejamento, tornou-se possível alterar padrões do Plano Diretor, desde que observadas condições específicas. Esta possibilidade representou o embrião da perspectiva de planejar por projetos e não mais pela mera aplicação da norma rígida.

No final de 1998, em consequência da delegação de competência do órgão estadual ao órgão municipal para realização de licenciamento e fiscalização ambiental, foi elaborada a Lei Municipal nº 8.267/98. Esta legislação regulamentou o licenciamento ambiental e seus procedimentos, definindo e classificando atividades segundo níveis de interferência de impacto ambiental, possibilitando a exigência de estudos ambientais. Estes estudos são instrumentos de gestão, podendo ser, conforme a complexidade da proposição, EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental e seu Relatório de Impacto ao Meio Ambiente ou RIA/DS - Relatório de Impacto Ambiental e seu Documento Síntese.

Este último surge como forma de compatibilizar o conteúdo dos estudos ambientais às características de empreendimentos de escala urbana. O EIA e RIA estão assim definidos pela Lei Municipal nº 8.267/98: que, para determinadas atividades, poderá ser imposta a análise sobre estudos de tráfego, impactos na infra-estrutura urbana, na qualidade do ar, no patrimônio histórico-cultural, impactos na paisagem, da volumetria das edificações, estudos sócio-econômicos, dentre outros,

isto é, o EIA/RIA de Porto Alegre engloba, em vários aspectos, o que o Estatuto da Cidade exige para a realização do EIV, porém não se pode, nem se deve confundir os dois instrumentos, considerando aspectos urbanísticos dentro do conceito de meio ambiente, dispensando a distinção entre impactos ambientais e impactos urbanísticos.

Em 1999, com a elaboração da Lei Complementar nº 434/99, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, com base no art. 84 da lei anterior, é desenvolvido o Capítulo V, referente ao instrumento Projeto Especial. Este instrumento de intervenção no solo possibilita, mediante análise de comissões específicas e, por vezes, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, a avaliação dos impactos de empreendimentos e atividades em função da especificidade da proposição ou ainda a flexibilização de normas para casos com características especiais predefinidas. Para tanto, classificou os empreendimentos segundo níveis de impacto, estabeleceu pré-requisitos para a solicitação de flexibilização de normas e definiu procedimentos para o licenciamento.

O Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), como ficou conhecido, tem características semelhantes ao Estudo de Impacto de Vizinhança, mas não é suficiente para substituí-lo, pois é um estudo técnico que faz parte dos documentos a serem apresentados na ocasião do licenciamento de atividades urbanas, sendo analisado somente pelo Poder Público, não tendo a necessidade de publicidade ou de realização de audiência pública com a população interessada.

Apesar de tudo, a discussão em torno da exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança em Porto Alegre tem ganhado espaço... em 2003, foi realizada a primeira Conferência de Avaliação do Plano Diretor de Porto Alegre, no qual foram criados cinco grupos de trabalho, cada qual a respeito de um tema específico. Destacou-se entre eles o GT 1 – Projetos Especiais e Estudo de Impacto de Vizinhança, do qual foram extraídas e aprovadas resoluções. (ROCCO, 2006, p. 172)

Após isso, criou-se uma expectativa e um objetivo de implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança, inclusive para avaliar os Estudos de Viabilidade Urbanística, demonstrando que este não reflete os objetivos constantes do EIV.

A definição, porém, dos empreendimentos e atividades condicionados à realização do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança depende de lei municipal, sem a qual o instrumento não poderá ser utilizado.

5.4 O CASO DE NITERÓI

A Lei Orgânica do Município de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, não dispõe sobre o Estatuto do Impacto de Vizinhança, assim como o Plano Diretor, Lei nº 1157/1992, até ser alterado pela Lei nº 2123/2004, que modificou vários dispositivos. A mencionada Lei estabeleceu instrumentos da política urbana de Niterói, dentre os quais está a exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança De acordo com Rocco (2006, p. 184), “o legislador municipal adequou o Plano Diretor Municipal aos novos preceitos do Estatuto da Cidade, tornando o texto niteroiense um dos mais atualizados do país”.

Alguns artigos da Lei supracitada se referem ao EIV, como o art. 12, que trata sobre a Transferência do Direito de Construir, e o art. 13, sobre a Operação Urbana Consorciada, tendo esta, sua aprovação condicionada à prévia elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança e aprovação do Respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança. O art. 17 desta Lei trata especificamente sobre o EIV. Porém, este novo Plano Diretor foi aprovado após uma outra lei municipal (Lei nº 2.050/2003) que já previa a exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança, e que define os empreendimentos e atividades que devem se sujeitar à prévia elaboração do EIV/RIVI, e trata sobre demais itens importantes para sua elaboração e análise, dentro do que é estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

A Lei nº 2.050/2003, do município de Niterói trata o Estudo de Impacto de Vizinhança distinguindo-o de seu Relatório de Impacto, o que, aliás, é o certo, já que o segundo é um resumo dos principais aspectos levantados pelo primeiro, e devendo ter uma linguagem acessível para a compreensão da comunidade. Esta Lei condiciona a licença e autorização para construção e funcionamento, tanto de empreendimentos, quanto de atividades à prévia elaboração e aprovação do EIV/RIVI. Do mesmo modo, foi aplicada a definição de conceitos utilizados no texto legal, o que facilita a interpretação da norma, não apenas pelos Operadores do Direito, mas por qualquer cidadão que queira inteirar-se sobre seus direitos por meios próprios.

No art. 2º desta Lei, verificamos a definição de mais de dez expressões importantes para o entendimento e aplicação do EIV, dentre elas, o conceito de ambiente urbano, impacto de vizinhança, medidas compatibilizadoras e

compensatórias, dentre outras. Deve-se ressaltar a definição de vizinhança, contida nesta Lei, como sendo as imediações do local onde o empreendimento ou a atividade se instalarão, considerando uma área de até cem metros a partir dos limites do terreno. Rocco (2006) comenta sobre o erro do legislador ao definir objetivamente o conceito de vizinhança, devendo este, sofrer variação de acordo com a atividade e seus impactos, devendo assim, ser remetido à atribuição do conteúdo de cada Estudo específico.

Ainda, fica caracterizada a premissa de que se trata de um instrumento de avaliação de impactos, diferentemente de normas que o tratam como simples documento com diagnóstico das intervenções urbanísticas numa determinada área. Vale ressaltar o caráter inovador do texto, ao incluir a obrigação, em casos que devem estar dispostos na norma regulamentar, da avaliação dos impactos de desativação do empreendimento ou atividade – o que efetivamente é gerador de impactos, mas que não compôs a lógica legislativa até tempos recentes.

Com relação aos prazos definidos pela Lei, estes são bastante compatíveis com a complexidade da avaliação dos impactos, podendo ainda, haver situações que demandem a dilatação do máximo de 90 dias para a análise do EIV, o que provavelmente causará incômodo aos empreendedores. A participação da sociedade é assegurada pelas audiências públicas.

Rocco (2006, p. 190) ressalta que:

O texto do art. 6º foi certeiro ao determinar, no inciso VI, que o parecer técnico conclusivo – de competência do órgão municipal de urbanismo, deve trazer conclusão sobre aprovação, proibição ou determinação de exigências para concessão da licença ou autorização. Dessa forma, o legislador deixa evidente que a exigência do EIV dilui o caráter vinculado do ato administrativo que outorga a licença urbanística, pois mesmo estando de acordo com as normas urbanísticas, o empreendimento ou atividade estará sujeito ao critério de avaliação da conveniência e da oportunidade de sua aprovação.

Enfim, tem-se na lei de Niterói um dos textos mais avançados e completos sobre o EIV, que encontra-se na melhor forma do previsto no Estatuto da Cidade e na Resolução CONAMA referente à avaliação de impacto ambiental.

A lei faz também uma exceção pontual para a exigência de realização do estudo, no caso de edificação de construções unifamiliares.

5.5 O CASO DE ARAXÁ

A Lei Orgânica do Município de Araxá, situado no Estado de Minas Gerais, por seu turno, também não faz referência à necessidade de avaliação de impactos no meio urbano, muito menos, faz exigência de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança. Já a Lei nº 4.135/2002, que dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do município, traz todos os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, inclusive a exigência do EIV/RIV, tratando, ainda de vários dispositivos referentes à avaliação de impactos ambientais e urbanísticos.

O art. 98 da referida Lei, dispõe sobre a exigência de realização do EIV e do RIV, e aplica efetivamente a analogia com a avaliação de impacto ambiental, dizendo que o EIV deve ser aplicado quando o impacto ambiental corresponder basicamente, a alterações das características do entorno.

Sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório, estes assumem funções diferentes na Lei de Araxá, e como já foi dito anteriormente, esta é a situação ideal, visto que são ferramentas com distintas funções. Para Rocco (2006), este aspecto sozinho, já caracteriza esta Lei como a mais bem ajustada a respeito do assunto.

O parágrafo segundo do artigo 98 trata sobre os quesitos mínimos que o EIV deve contemplar. Além de, ao colocar a expressão “no mínimo”, não fechar o leque de opções e necessidades de análise, ainda inclui o item VIII, que exige a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos. O parágrafo terceiro, diz que, para os empreendimentos sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental, quando couber, deverão contemplar também os aspectos exigidos no parágrafo segundo do referido art. 98, dispensando assim o EIV/RIV. No parágrafo quarto, há a reprodução do que diz o art. 38 do Estatuto da Cidade, sobre a elaboração do EIV não substituir a elaboração do EIA, quando este for necessário.

Com relação à participação da sociedade e a publicidade dos atos, o art. 100 do Plano Diretor de Araxá, determina que o Poder Executivo deve disponibilizar os documentos e resumos por meio eletrônico, por meio da imprensa local, além de assegurar a consulta direta aos documentos no Órgão municipal competente, e fornecer gratuitamente a cópia do RIV para todos os interessados. Além de

assegurar a convocação de audiência pública sempre que solicitado. A Lei dispõe ainda de um capítulo específico sobre a participação popular na gestão da política urbana, demonstrando a importância desta questão para o município.

O Plano Diretor Estratégico de Araxá não esgota a necessidade normativa relacionada ao instrumento, sendo necessário a elaboração de uma lei específica que defina os empreendimentos e atividades considerados potencialmente causadores de significativa degradação da ordem urbanística, sujeitos à elaboração do EIV/RIV, assim como, o estabelecimento de um conjunto de detalhes a respeito de sua aplicação concreta, como por exemplo, detalhes referentes a prazos, funcionamento, dentre outros. Porém este Plano Diretor serve como um modelo apropriado para as cidades que querem dispor de uma legislação adequada às normas gerais do Estatuto, e principalmente, no que diz respeito ao Estudo de Impacto de Vizinhança.

5.6 O CASO DE BELÉM

A análise dos artigos 185 a 190 constantes da subseção XII do Plano Diretor do Município de Belém (Lei nº 8.655, de 30 de Julho de 2008), referentes ao Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, primeiramente, mostra-nos que não há, em nenhum momento, no texto, a menção sobre a necessidade de elaboração de Lei específica que regulamente a matéria, o que faz parecer, que o conteúdo da Lei do PD esteja completo para a aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança. Porém o conteúdo expresso nos artigos não é suficiente para a aplicação do Instrumento, havendo diversas lacunas que se não forem sanadas, será muito difícil sua exigência por parte do Poder Público e sua aplicação concreta, perdendo, portanto, sua eficácia.

Nos artigos, não há a definição de alguns conceitos fundamentais, como por exemplo, o que é ambiente urbano, medidas compensatórias, nem mesmo um conceito básico do que se deve entender por vizinhança, para que se possa avaliar a extensão do impacto (que como já foi visto, deve variar, de acordo com o porte e tipo de atividade a ser implantada). O que há é um conceito do que se deve entender por empreendimento de impacto (empreendimentos ou atividades, públicas ou privadas, que na sua instalação ou operação possam causar impactos ao meio

ambiente, infra-estrutura básica, entorno ou à comunidade de forma geral, os quais são doravante designados empreendimentos de impacto – art. 185), mas não há, por exemplo, um entendimento do porquê, que foram elencados esses tipos de empreendimentos, independentemente de sua área construída (art. 187).

Não há, ainda, a definição de uma Comissão ou Órgão competente que irá avaliar e aprovar os Estudos que forem realizados, e que deva criar um Programa de Monitoramento, para checar, por exemplo, se as exigências de medidas atenuadoras e compensatórias estão sendo implementadas; havendo apenas o que diz no art. 189, parágrafo 3 e 4, que o certificado de conclusão da obra ou o alvará de funcionamento só serão emitidos mediante comprovação da conclusão das obras previstas, solicitadas a partir do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), e que, caso as exigências previstas não sejam atendidas, a autorização para a implantação do empreendimento poderá ser negada pelo Poder Público Municipal.

Não há, também, a definição de um prazo para que a Comissão ou o Órgão avalie os Estudos, podendo cair na morosidade da burocracia dos trabalhos Públicos, causando prejuízos econômicos aos empreendedores. Estudos mostram que esse prazo é de, em média, 90 dias, podendo haver acréscimo, em função, por exemplo, do porte do empreendimento.

Com relação ao art. 188 do Plano Diretor de Belém, este repete quase na íntegra o que está disposto no art. 37 do Estatuto da Cidade, sobre a análise das questões que devem ser contempladas nos Estudos de Impacto de Vizinhança, acrescentando apenas o que diz nos incisos VIII (definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como aquelas intensificadoras dos impactos positivos); e IX (geração de ruído). E como no citado artigo (188), não há o uso do termo **mínimo**, nos itens a serem analisados, fecha-se, então, o leque de análise (assim como se fechou o leque de empreendimentos a serem submetidos ao estudo, constantes no art. 187), não acrescentando o estudo sobre a qualidade do ar, a capacidade de infra-estrutura e saneamento do local de instalação do empreendimento e sua vizinhança, dentre outros itens que poderiam ser analisados dentro da realidade de cada situação específica.

Ainda sobre o mesmo artigo (188), cita-se acerca da necessidade de realização do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI), porém não há um esclarecimento sobre o que seja esse Relatório, nem que sua função é diferente da do EIV, pois deve ser

um relatório resumido do conteúdo presente no Estudo, facilitando a compreensão deste, por ter linguagem acessível à população como um todo.

Uma outra lacuna presente nos artigos referentes ao Estudo de Impacto de Vizinhança, no PD de Belém, é que não há, em momento nenhum, a menção sobre a necessidade de publicidade aos documentos integrantes do EIV, que devem ficar disponíveis para consulta, em Órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado (art. 37, parágrafo único do Estatuto da Cidade). Além de não fazer dessa necessidade uma obrigatoriedade, como pede a Lei do Estatuto, não fala, muito menos, sobre o desejo que versa em outros Planos Diretores municipais, sobre a importância da realização de Audiências Públicas na realização do EIV.

Após todas essas considerações, seria de fundamental importância que houvesse a criação de uma Lei específica, no município de Belém, para que a aplicação do Instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança pudesse ter realmente a eficácia esperada.

Como afirma Sampaio (2005), muitos municípios têm visto a degradação de seu espaço urbano após a implementação de empreendimentos impróprios, ou situados em lugar incorreto; simplesmente por ainda não terem regulamentado o Estudo de Impacto de Vizinhança, ou o terem feito de modo inadequado ou incompleto, instituindo o instrumento em seus Planos Diretores, mas, explicitando que sua regulamentação será *a posteriori*, através de Lei específica. O que acontece, é que na maioria das vezes, isso é adiado indefinidamente, seja pela não execução da Lei, seja pela demora em sua aprovação, o que faz com que o EIV não possa ser exigido.

Mas é claro que em alguns municípios brasileiros, a legislação que institui o Estudo de Impacto de Vizinhança se mostra algumas vezes inovadora. Mas, mesmo que já se tenha alguma experiência do princípio de impacto de vizinhança, tendo como base outros instrumentos já vigentes, como a regulamentação de Pólos Geradores de Tráfego e os Estudos de Impacto Ambiental, e considerando também, a pressão direta de moradores já conscientizados, mesmo assim, precisamos ter a noção de que, ter a legislação sobre o assunto não é capaz, por si só, de fazê-lo tornar uma realidade, é necessário vontade política, pressão pública e acima de tudo, a consciência dos empreendedores de que este não é um instrumento que veio para negar ou frear o crescimento das cidades, e sim, de que é uma ferramenta fundamental para um desenvolvimento realmente sustentável, gerando frutos para a cidade, para a economia e para o cidadão.

CONCLUSÕES

A ocupação urbana desordenada, a industrialização, e as novas introduções tecnológicas, visam ao lucro e não ao bem-estar do homem; destruindo relações sociais, ambientais e culturais.

Já que grande parte da população mundial vive nas cidades, devemos ter a consciência de que é no meio ambiente urbano onde os seres humanos mais interagem, e que a qualidade de vida está diretamente associada não só ao controle dos padrões ambientais, mas também, ao controle das atividades desenvolvidas nas cidades. Verifica-se ao longo deste trabalho, que é possível modificar cenários desfavoráveis utilizando mecanismos de gestão urbana, ambiental e democrática, sendo o Estudo de Impacto de Vizinhança, um dos grandes instrumentos para se alcançar este fim.

Porém o EIV é ainda um grande desconhecido, tanto para o poder público, quanto para a população, e muitas dúvidas rondam sua regulamentação, existindo lacunas legais, e até mesmo, dispositivos em leis que se distinguem em vários aspectos. Portanto fazer uma conclusão objetiva sobre o assunto tratado nesta dissertação é difícil e audacioso. Mas acredito, com este trabalho, ter avançado nas discussões sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança, podendo emitir algumas considerações necessárias que ajudem na formulação e legalização do instrumento.

Só haverá a conquista do direito à cidade se compreendermos que os conflitos existem, e que é nesse campo de luta entre interesses contrários que surgirão as reais possibilidades para a solução de problemas urbanos.

Portanto, é impossível o planejamento das cidades sem levar em conta todos os atores que dela fazem parte e interagem, mesmo com todas as suas diferenças de interesses. Assim como, não se pode ver o meio ambiente como parte isolada do planejamento social, econômico, cultural e histórico. E o instrumento estudado neste trabalho traz a condição para que se faça o debate sobre os conflitos que emanam desse sistema social de desigualdades. Não se pode afirmar que teremos direito pleno à cidade se não mudarmos a estrutura do sistema e propor novas relações entre o governo, o capital e a sociedade.

O Estado deve assumir seu papel regulador, defendendo o processo de planejamento e os instrumentos de gestão. Porém ao desempenhar sua função, não

pode fazê-la de modo puramente técnico e afastado das questões sociais e econômicas.

O papel que a sociedade tem desempenhado na produção da cidade, tem avançado muito, pois a própria população está buscando seus direitos e tomando consciência daquilo que é realmente importante, não só para sua localidade, mas para a cidade como um todo.

Os empreendedores também assumem um papel importante, pois estão diretamente relacionados ao desenvolvimento e ao crescimento econômico do município. Porém, nem o Estado, nem a sociedade devem deixar que os empreendimentos e atividades realizados por eles tomem conta do território de modo especulativo e predatório.

O que falta é a mudança de mentalidade do poder público e do próprio empreendedor, o primeiro com relação a dar a devida importância na opinião da população e de como o conhecimento desta pode ajudar na leitura da cidade, inclusive do que precisa ser feito ou mudado, e para que isso ocorra, o poder público precisa dar condições para que a população se manifeste, além de levar em consideração o que é solicitado. No que diz respeito ao empreendedor, quando este tiver a consciência de que se a população vizinha ao seu empreendimento estiver ao seu favor, é muito mais fácil que ele obtenha sucesso, já que esta será sua consumidora em potencial.

A solução dos conflitos de interesses entre os agentes que constroem a cidade é resolvida dentro da concepção do desenvolvimento sustentável, garantindo a equidade e a manutenção de um padrão de vida adequado às pessoas e ao desenvolvimento urbano e econômico.

Utilizando o Estudo de Impacto de Vizinhança, resolvemos os problemas do presente, olhando e se preocupando com o futuro, além de colocar em prática o planejamento urbano pensado e elaborado de forma democrática entre governo, sociedade, e os empreendedores.

Vimos também que o uso da propriedade é livre, desde que atenda sua função social, se adequando às restrições impostas pelo Poder Público, assegurando que o uso dessa propriedade não coloque em risco os bens e valores que devem ser garantidos à coletividade.

O Estatuto da Cidade, através de seus instrumentos, deu condições aos administradores para mudar o que há anos afeta os centros urbanos: o crescimento

desordenado e desatento aos interesses sociais. O que o Estatuto trouxe na realidade, foram os meios para que se faça o real planejamento urbano, pois sem ele, não há como se falar em sustentabilidade. E o Estudo de Impacto de Vizinhança, é sem dúvida um dos instrumentos mais completos e importantes para se alcançar este fim.

Porém devemos ter a consciência de que não adianta em nada termos as leis e os instrumentos certos, se não houver uma mudança de postura por parte dos administradores, que devem tornar realidade a aplicação dessas ferramentas, não só exigindo, mas fiscalizando, e também por parte da população, que deve fazer valer seus direitos de participar e de ser ouvida.

Devemos considerar que a maioria dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, não dará respostas rápidas para os atuais problemas urbanos, pois além de terem que constar nos Planos Diretores municipais, ainda são remetidos a leis complementares, às exigências burocráticas e a prazos, para poderem ser implementados. Além da importância do Plano Diretor (considerado como principal instrumento da política urbana), não devemos esquecer-nos do zoneamento, pois mesmo que este não venha conseguindo, por si só cumprir seu papel, por propor geralmente, padrões elitistas e segregadores atendendo somente a alguns segmentos da sociedade e da cidade, ele deve ser considerado como um importante instrumento, mesmo que o Estatuto não tenha lhe dado seu devido valor.

Para que o planejamento urbano de um modo geral seja eficaz, vimos que é imprescindível que se conheça as formas de atuação dos diferentes agentes que constroem a cidade e como eles reagem às leis que regulamentam o uso do solo. E neste aspecto o EIV assume um grande papel, até por ser um instrumento capaz de realizar um controle mais próximo do que realmente está sendo proposto para os diversos locais da cidade, dando condições de analisá-los individualmente, considerando os acúmulos e a vontade da população. Portanto, o EIV deve ser um aliado do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento, devendo então, atuar juntos

Podemos considerar que a principal evolução que o Estatuto da Cidade trouxe foi o estabelecimento da gestão democrática. E ao determinar que o poder público deve ordenar e controlar o uso do solo de forma a evitar, por exemplo, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, excessivos ou inadequados, está referindo-se diretamente ao Estudo de Impacto de Vizinhança. Aliás, a maioria

das diretrizes gerais do Estatuto, estarão garantidas ao se aplicar o EIV, desde que isso seja feito modo correto.

Temos então que a função do Estudo de Impacto de Vizinhança é de ajudar as legislações que ordenam o uso e ocupação do solo, de modo mais direto e aplicável, fazendo o diagnóstico não só do empreendimento, mas de toda a área, levantando os aspectos positivos e negativos da futura implantação do empreendimento ou da atividade. E já que isso deve ser feito anteriormente à emissão da licença de construir, conseguir evitar ou equacionar os futuros transtornos, resolvendo os conflitos.

Por meio do que foi exposto sobre ambiente e vizinhança, pudemos verificar que estes conceitos até podem representar o mesmo lugar, porém os objetivos de análise são diferentes. O conceito de vizinhança não pode ser fechado em número de quadras do entorno, ou a um valor medido em raio, metros, ou qualquer outra medida pré-determinada, pois assim, pode ser questionado por limitação incorreta e imprópria. O conceito de vizinhança ou entorno do empreendimento ou atividade a ser instalada, deve partir dos cuidados de cada EIV, permitindo a interpretação da área atingida de acordo com o alcance dos impactos gerados e do sentimento da população.

Um impacto se refere a situações de conflito, e a dimensão e a tipologia de seus efeitos podem ser diferentes, de acordo com o lugar em que ele se manifesta e com as causas que o determinam, podendo ser diretos ou indiretos; cumulativos ou sinérgicos; reversíveis ou irreversíveis; definitivos ou provisórios; positivos ou negativos; de pequena ou grande distância; a curto, médio ou a longo prazo.

O critério de definição da dimensão da área de influência impactada por um empreendimento deve ser a opinião da população, dependendo, ainda, do porte da cidade e do porte e uso do empreendimento. Deve-se ainda, além de definir a abrangência do impacto, deixar claro quais são esses impactos, e como solucioná-los, devendo analisar as relações sociais, de infra-estrutura, econômicas, ambientais, e de qualidade urbana. E ao considerar que o melhor critério é mesmo o da gestão participativa, deve-se realizar audiências públicas, pois o Estudo pode indicar que a área impactada é uma, mas quem tem realmente a capacidade para dizer até onde vai o impacto causado pelo empreendimento, é a população que mora naquele lugar e se sente afetada.

Com relação aos tipos de empreendimentos e atividades sujeitas à avaliação de impactos de vizinhança, acredito que a relação deve ser ampla o suficiente que permita ao poder público exigir o EIV mesmo quando determinado empreendimento não esteja no rol dos que obrigatoriamente devem realizar o estudo, observando, porém a exigência de uma justificativa plausível e fundamentada para essa exigência específica, e considerando se os órgãos públicos, responsáveis pela análise do EIV terão condições de fazê-lo de modo rápido e eficiente.

Ainda sobre quais os parâmetros que devem ser utilizados pela Prefeitura para identificação dos empreendimentos de significativa repercussão no ambiente urbano, acredito que mais importante do que definir parâmetros para a aplicação do EIV, é definir, através de uma leitura democrática da cidade, os limites e padrões aceitáveis que se pretende para cada região, e garantir que estes não sejam extrapolados.

Com relação ao Órgão ou Instituição que deve analisar o EIV, acreditamos que este deve ser submetido a um Conselho ou Comissão que tenha representantes de todos os órgãos públicos afins, como, das secretarias de urbanismo, habitação, meio ambiente, obras e transporte; e se esse processo tiver que ser comandado por algum Órgão, que seja pela Secretaria de Urbanismo do Município. Assim como a análise do EIV deve ser feita por diversos órgãos e/ou Secretarias com interesses afins, a equipe técnica que irá realizar o Estudo deve ser também multidisciplinar, garantindo que todos os aspectos sejam contemplados por meio da interação de conhecimentos.

Mesmo que não esteja expressamente previsto no Estatuto da Cidade, a realização de audiências públicas e de outras formas de divulgação do EIV, é fundamental que as legislações municipais as exijam, chamando a população interessada para o processo de tomada de decisão, tornando o instrumento acessível e facilitando sua implementação. E para que isso ocorra de modo satisfatório é fundamental a utilização do RIVI, o Relatório de Impacto de Vizinhança, ferramenta importante e inseparável do EIV, que tem a função de disponibilizar o resumo das principais análises e conclusões presentes no Estudo em linguagem compreensível à população, devendo estar à disposição para consulta de qualquer interessado.

O Estudo de Impacto de Vizinhança antes de tudo deve seguir a regra do bom senso: refletir antes de agir, evitando degradações importantes e às vezes

irreversíveis ao ambiente urbano. Antes de decidir sobre a implantação de um empreendimento, deve-se fazer uma cuidadosa avaliação de suas repercussões. Portanto o EIV não deve significar um fator de atraso ou impedimento na execução de obras ou atividades, e sim um mecanismo de viabilização segura e equilibrada das condições sociais, econômicas, ambientais e urbanas.

Vimos também que o EIV é um instrumento de gestão urbana, pois é uma ferramenta técnica da política urbana e do planejamento; é um instrumento de gestão ambiental, pois trata da proteção do meio ambiente urbano; e também de gestão democrática, já que tem a intenção de salvaguardar os interesses da sociedade, através da participação direta desta, na tomada de decisões.

Observamos ainda, que existem diversos obstáculos na formulação e aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança: por parte do setor econômico, que tem pressa em aprovar seus empreendimentos e não querem discussões mais aprofundadas; por parte do poder público, com toda sua burocracia e falta de técnicos especializados na infra-estrutura administrativa, e o entrave político, por não ter interesse em regulamentar o instrumento. Mas ainda há outro problema: o de achar que quando existe o Estudo de Impacto Ambiental não precisa do Estudo de Impacto de Vizinhança; quando na verdade, estes instrumentos são bem distintos, analisando diferentes tipos de conflitos, em ambientes também diferentes.

Devemos considerar que dependendo dos tipos de impacto que podem vir a ocorrer com a instalação do empreendimento, pode-se ter um ou outro instrumento (EIV ou EIA), mas que também existem situações em que se devem ter os dois instrumentos; sendo assim, um não exclui a necessidade de elaboração do outro. O que vai definir se é o EIA ou o EIV, ou os dois, são os tipos de impactos que o empreendimento vai trazer, e o lugar aonde este impacto irá se manifestar. Pois as duas principais diferenças entre eles é que o conteúdo de um (EIA) analisa os efeitos causados no meio ambiente natural, e do EIV, analisa os efeitos no meio ambiente modificado, principalmente na sua vizinhança, por isso a importância dos conceitos de ambiente e vizinhança apresentados neste trabalho. A outra grande diferença diz respeito à instância da competência para se exigir tais Estudos, sendo que o EIA pode ser solicitado por ente Federal, Estadual ou Municipal; já o EIV, somente por ente Municipal.

Na última parte da dissertação vimos como o EIV foi regulamentado em alguns municípios do Brasil, sendo que alguns já estão aplicando as regras

referentes à avaliação de impactos urbanos, mesmo que de forma embrionária, incompleta, ou errônea; enquanto outros, somente elaboraram e regulamentaram as normas para sua utilização. Enfim, a maioria dos municípios do País ou não adotou a iniciativa de legislar sobre a matéria, ou os que o fizeram, não sabem ainda como exigí-lo e aplicá-lo de modo correto e eficiente.

A intenção maior deste trabalho foi a de analisar as origens do Estudo de Impacto de Vizinhança, suas características e funções, a fim de fazer com que este importante instrumento ganhe a projeção necessária para sua real aplicação, superando a visão fragmentada da cidade, e permitindo um controle regionalizado dos impactos ao meio ambiente urbano e à coletividade local.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. **Planejamento e gestão ambiental**: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Brasília, junho de 1996.

BORJA, Jordi. Muito além do mercado. In: **Urbs**. (Entrevista). São Paulo, ano 1, n. 2, p. 17-20, out. 1997.

BRANCO, Samuel Murgel. Conflitos conceituais nos estudos sobre meio ambiente. In: **Estudos Avançados**, 217-233. São Paulo, IEA/USP, 1995.

BRASIL. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L6766.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2009.

BRASIL. **Lei nº 6.803**, de 02 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/6803-80.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2009.

_____. **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/L6938.htm>. Acesso em: 02 jul. 2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 jul. 2009.

_____. **Decreto nº 99.274**, de 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/Antigos/D99274.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2009.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CALMON, Heliana. **Aspectos constitucionais do direito da propriedade urbana**. 2001. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/discursos/0001114>>. Acesso em: 04 abr. 2008.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao estatuto da cidade: Lei nº 10.257, de 10.07.2001 e medida provisória nº 2220, de 04.09.2001. Editor: Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.

CINTRA, Antonio Octávio. Zoneamento: análise política de um instrumento urbanístico. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 5, n. 6, p. 39-51, 1993.

CYMBALISTA Renato. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. Idéias para a Ação Municipal. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima. O Solo Criado / Carta de Embu. In: **Anais**. Seminário O Solo Criado. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam, 1976.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

LEITE, Gisele. Problemas de Vizinhos – Direito de propriedade vigora sob ótica da função social. In: **Revista Consultor Jurídico**, 29 Jan. 2007. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/52290,1>>. Acesso em: 25 mai. 2008.

LOLLO, José Augusto de; ROHM, Sérgio Antonio. Aspectos negligenciados em Estudos de Impacto de Vizinhança. In: **Revista Estudos Geográficos**, 3 (2):31-45, Rio Claro, Dezembro de 2005.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARTINI, Sílvia Regina dos Santos. **Aspectos do estudo de impacto de vizinhança na proteção ambiental do município**. Disponível em: <<http://www.metroplan.rs.gov.br/publicacoes/>>. Acesso em: 12 jul. 2005

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução nº 34, Art. 3º. Inciso II, de 01 de Julho de 2005.

MOREIRA, Antônio Cláudio M.L. **Megaprojetos & ambiente urbano**: metodologia para elaboração do Relatório de Impacto de Vizinhança. Tese de doutorado. São Paulo, 1997.

MOREIRA, Mariana. A história do Estatuto da Cidade. DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PEREIRA, Ana Paula Mendes Simões. **Uma abordagem acerca do impacto de vizinhança e do estudo prévio de impacto ambiental como instrumentos de defesa do meio ambiente urbano**. Disponível em: <<http://conpedi.org/manaus/arquivos/anais>>. Acesso em: 23 jan. 2008.

PORTAS, Nuno. Os impasses do planejamento. **Urbs**. São Paulo, n. 5, fevereiro, 1998.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança: um diálogo. In: **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 11, n. 42, 2006.

RESOLUÇÃO CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 48 do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, para efetivo exercício das responsabilidades que lhe são atribuídas pelo artigo 18 do mesmo decreto, e Considerando a necessidade de se estabelecerem 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, RESOLVE: Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/001-86.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

_____ **nº 006**, de 16 de Setembro de 1987. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso de suas atribuições legais, Considerando a necessidade de que sejam editadas regras gerais para o licenciamento ambiental de obras de grande porte, especialmente aquelas nas quais a União tenha interesse relevante como a geração de energia elétrica, no intuito de harmonizar conceitos e

linguagem entre os diversos intervenientes no processo, RESOLVE: Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/006-87.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2009.

RESOLUÇÃO CONAMA nº 009, de 03 de dezembro de 1987. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe conferem o Inciso II, do Artigo 7º, do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, e tendo em vista o disposto na RESOLUÇÃO CONAMA N.º 001, de 23 de janeiro de 1986, RESOLVE: Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/009-87.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2009.

_____**nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/237-97.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

ROCCO, Rogério. **Estudo de impacto de vizinhança**: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ROLNIK, Raquel. Zoneamento e mercado imobiliário: subsídios para a transformação da legislação urbanística do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**. São Paulo, p. 1, 24 dez. 1992.

SAMPAIO, Luciana. **Estudo de Impacto de Vizinhança**: sua pertinência e delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais. Monografia de Especialização. Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2005.

SANTORO, Paula. **Avaliar os grandes empreendimentos**. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/261624.html/>>. Acesso em: 12 jul. 2008.

_____; NUNES, J. Avaliar o impacto de grandes empreendimentos. In: **Dicas Polis**, n. 203, 2003.

SOARES, Lucélia Martins. Estudo de impacto de vizinhança. In: **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2006.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do plano diretor**. 23 abr. 1998. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cepam2.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2009.

_____. Dilemas do plano diretor. In: Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam, 1999.

APÊNDICE A: ENTREVISTAS

INTRODUÇÃO

Esta parte do trabalho é composta por entrevistas que foram concedidas por profissionais selecionados por mim e meu Orientador, Prof. Dr. Eduardo Nobre, com o intuito de verificar as opiniões sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança, e demais temas afins (Lei de Zoneamento, o papel do Estado e da Sociedade na produção do espaço, o Estatuto da Cidade, dentre outros).

A escolha desses profissionais se deu a partir do momento que foi verificada a necessidade de compreender a visão de um representante de alguns segmentos dos diversos atores sociais envolvidos no processo de construção das cidades. Para tanto foi escolhido um profissional que pudesse representar o meio jurídico (o presidente do IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e um dos coordenadores do Instituto Polis, Dr. Néelson Saule Júnior), um que pudesse representar o poder público (o ex Diretor da SEMPLA, Dr. Ivan Carlos Maglio), um representante da sociedade civil (Diretor do Movimento Defenda São Paulo, Heitor Marzagão Tommasini), e um representante dos empreendedores (Diretor do SECOVI – Sindicato da Habitação, Eduardo Della Manna).

A metodologia para realização das entrevistas foi a seguinte:

1. Marcar as entrevistas pessoalmente para que pudessem ser gravadas
2. Posterior transcrição das entrevistas
3. O encaminhamento do material transcrito para os entrevistados, para que tivessem condições de realizar modificações, e que tivessem a tranquilidade de que não teria nada no texto que não tivesse vindo da fala de cada um deles, e assim, dessem as autorizações para inclusão no trabalho.

O único entrevistado que preferiu não seguir esta metodologia foi o Diretor do SECOVI, Eduardo Della Manna, que optou por enviar por e-mail as respostas.

TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

- Entrevista realizada com o Dr. Néelson Saule Júnior, em Maio de 2008

Possui doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), mestrado pela Pontifícia Universidade Católica de SP (1995). Atualmente é professor de direito do curso de graduação e pós-graduação, e coordenador do escritório modelo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É também coordenador da Área Direito à Cidade do Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, e Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico-IBDU. Tem experiência profissional nas seguintes áreas do direito: direito do estado, direito urbanístico e direitos humanos. É autor de várias publicações e estudos sobre direito urbanístico¹.

1. Quando é que uma propriedade cumpre sua função social?

Bom, no nosso ordenamento jurídico, na verdade existem diversos tipos de propriedade, propriedade intelectual, propriedade fundiária, rural, urbana, propriedade industrial, bom enfim existem várias situações de configuram o direito de propriedade, de qualquer maneira, pela Constituição, de forma geral, seja qual for o tipo de propriedade como ela tem um valor econômico, de qualquer maneira ela tem que cumprir o princípio constitucional da função social, que é um dos princípios na ordem econômica na Constituição. De forma mais específica na propriedade urbana houve um tratamento especial na constituição, que o direito de propriedade é protegido quando a função social é respeitada e preservada, e no caso da propriedade urbana, quem define quando que uma propriedade ta sendo, no sentido da sua função, realmente está atendendo uma atividade ou uso de interesse da coletividade, foi atribuído ao município estabelecer algumas exigências pra propriedade cumprir a função social, e o instrumento principal foi o Plano Diretor, e o que é importante é que a Constituição já estabeleceu algumas situações que caracterizam que a propriedade não atende a função social, quando o imóvel urbano não está tendo nenhum uso, então isso se caracteriza principalmente aquela situação de áreas ou imóveis urbanos que estão, fechados, abandonados, sem nenhuma atividade sendo exercida naquele espaço e ai nas cidades isso fica muito claro nos vazios urbanos principalmente, e com imóveis fechados e abandonados, e tem a outra situação de subutilizado que também é uma outra figura que a Constituição estabeleceu, que a propriedade não cumpre a função social, quando o potencial daquele uso, daquela propriedade, não está sendo feita de forma devida, e ai muitas vezes isso se caracteriza quando numa determinada região da cidade, existem demandas necessárias para as atividades econômicas, atividades de interesse social, como habitação, por exemplo, nas regiões centrais, e você vê muitos imóveis que estão tendo pouco uso, que não atende essas demandas ou então estão tendo uma utilização, muitas vezes até que não é a principal necessária naquele território, como por exemplo, se questiona muito o uso de terrenos nas áreas centrais pra estacionamento e isso muitas vezes ha uma necessidade de ter outros tipos de uso e isso gera muito essa característica da subutilização, ou também de imóveis que estão fechados, também caracteriza uma subutilização, de qualquer maneira quem define os tipos de atividades e usos adequados pra uma propriedade no território da cidade é o Município e o Plano Diretor que tem que cumprir esse papel.

2. Como funciona hoje a relação Estado x mercado x sociedade?

Bom, pela Constituição na perspectiva de planejamento urbano, o poder público tem a atribuição, a competência pra estabelecer o planejamento e o desenvolvimento da cidade e isso é considerado como vinculante pra própria atuação do poder público e indutor pro setor privado. Ocorre que no caso da propriedade urbana, essa situação é tratada de uma forma diferenciada, porque o plano, que é no caso que a constituição estabeleceu pra política urbana que é o Plano Diretor também passa a ser vinculante pro setor privado, e isso gera, principalmente, por exemplo, que áreas que são de interesse do mercado imobiliário que hoje estão destinadas a especulação imobiliárias, se o município estabelecer claramente que aquelas áreas, propriedades, não estão cumprindo a função

¹ Resumo de Currículo indicado no Sistema de Currículos Lattes.

social, e caracterizar essa situação demarcando essas áreas como imóveis não utilizados e subutilizados, vai gerar um dever desses proprietários de dar uma efetiva destinação e uso pra essa propriedade, então deixa de ser discricionária essa possibilidade de um exercício pleno do direito de propriedade passa a ser condicionante a política urbana, mas o principal desafio é o município se organizar e se qualificar pra fazer esse planejamento que faça com que as necessidades de uso do seu território, passem a serem vinculantes com a perspectiva de um planejamento adequado pra uso dessas áreas que hoje estão normalmente favorecendo o setor privado, isso não significa que não deva ter atividade econômica na cidade, claro que tem que ter, mas o que se abriu claramente no novo marco legal urbano é o fortalecimento do poder público de regular essas atividades econômicas, e o pressuposto dessa regulação quanto a perspectiva da relação com a sociedade é que não fica somente uma relação de negociação de interesses do setor do mercado, do setor privado, como o poder público, se abre com esse marco legal efetivamente até o direito da própria população participar desse planejamento e do desenvolvimento da cidade com o direito à gestão democrática da cidade que está inserida de forma bem detalhada no Estatuto da Cidade, essa é a mudança de paradigma de ter se criado um direito e até um dever pro poder público da participação da sociedade na política urbana, do planejamento de desenvolvimento da cidade.

3. Qual a função do estudo de impacto de vizinhança?

Bom, o estudo de impacto de vizinhança ele tem tido duas leituras, como instrumento técnico urbanístico que vai estabelecer algumas exigências pra empreendimentos e atividades privadas e públicas, numa área urbana que precise de uma licença para construção ou funcionamento e o outro entendimento que é mais abrangente que vamos dizer assim, de instrumento de política urbana, de planejamento urbano, também é um instrumento de gestão democrática, na perspectiva de que projetos que vão ser desenvolvidos numa determinada região da cidade, determinado bairro, obrigatoriamente tem que ser objeto de uma participação da população, e da vizinhança que vai ser diretamente afetada por aquele projeto ou empreendimento, então se coloca o estudo de impacto de vizinhança também como instrumento de gestão democrática, na perspectiva de que ele obrigatoriamente tem que ser aplicado com uma consulta pública aos moradores, população, sobre os impactos que determinado projeto vai ter naquele determinado bairro, naquela determinada área da cidade, então ele tem esses dois caracteres, o instrumento urbanístico, mais também o instrumento de gestão democrática da cidade.

4. Como o estudo de impacto de vizinhança pode auxiliar nas relações de vizinhança?

Bom, o direito de vizinhança ele foi disciplinado e ele é regulado no campo das relações privadas, no Código Civil você já tem um tratamento do uso nocivo de uma propriedade que possa gerar lesões aos vizinhos confrontantes a essa propriedade, principalmente se você pegar exemplos mais claros hoje na cidade, um imóvel que esteja gerando uma poluição sonora, uma poluição do ar, que cause danos até ambientais pra determinados moradores que vivem no entorno, então esse uso nocivo da propriedade gera uma possibilidade de serem solucionados no campo do direito civil. O que o estudo de impacto de vizinhança tem de diferente, é que ele abre também a possibilidade de quando tiver uma propriedade que vai ter algum uso que vai criar um uso nocivo, um impacto negativo na vida de moradores de uma determinada rua, de um determinado bairro possa ser utilizado de forma coletiva, então no Código do Civil se estabelece um direito de vizinhança com regras de proteção ao direito individual, dos proprietários, dos vizinhos, dos moradores, de uma propriedade que esteja gerando um impacto negativo e o estudo de impacto de vizinhança é um instrumento pensando no direito coletivo da comunidade que pode sofrer o impacto negativo, e às vezes são coisas que podem ser colocadas numa esfera bem localizada, por exemplo, o que é um dos conflitos que existem na cidade, o estabelecimento, por exemplo, de uma rua pra feira, um estabelecimento cultural que possa ser implantado, por exemplo, um estádio de futebol, qual impacto vai ter pra aquela vizinhança, então muitas vezes são situações que afetam bem diretamente aquela comunidade, que é o interesse de não só de uma pessoa, mas dos moradores daquele bairro, na implantação de hospital, a questão do estabelecimento de igrejas, no momento que foi elaborado o Estatuto, houve bastante movimentação dos deputados que estavam ligados a igrejas de excluir a possibilidade de que a implantação de qualquer igreja fosse objeto do EIV, por que isso é uma das situações que causam claramente impacto de vizinhança.

5. Em sua opinião qual o entrave na regulamentação do instrumento?

Bom, o entrave eu acho quem tem uma questão cultural de quem faz a gestão de cidade, de muitas vezes entender que, esse instrumento ele já tá de certa maneira sendo aplicado quando se adota o instrumento do estudo de impacto ambiental, o EIA/ RIMA, e muitos municípios entendem

que pelo fato de já se aplicar o estudo de impacto ambiental, o estudo de impacto de vizinhança não é um instrumento necessário porque os componentes para se avaliar o estudo de impacto de vizinhança já estariam sendo tratados no estudo de impacto ambiental. Só que na verdade são situações bem distintas, porque quando se pensou no estudo de impacto de vizinhança, se pensou uma situação que tem uma característica muito ligada principalmente à conflitos existentes, essa é a leitura do Estatuto, para cidades grandes, metrópoles, que tem outros tipos de conflitos, que necessariamente não são inseridos nas exigências que são avaliadas para um licenciamento de um empreendimento que possa ter um estudo de impacto ambiental, então essas situações de conflitos que podem ser até de pequeno porte, por exemplo, a implantação de determinados serviços ou atividade econômicas que criem principalmente situações de incômodos, de barulho, por exemplo a abertura de um bar, isso não vai precisar de um estudo de impacto ambiental, mas, por exemplo, aqui no bairro da Vila Madalena, ali, se tivesse sido aplicado o estudo de impacto de vizinhança, com certeza as relações e o conflito que existem entre os moradores e comerciantes poderiam ter sido resolvido de outra maneira, ali é basicamente uma situação de conflito mesmo, a prefeitura hoje tem agido exercendo o poder de polícia, sem ter colocado por exemplo, algumas medidas mitigadoras para licenciamento para esse tipo de comércio que gera uma economia, mas cria impacto para os moradores, (Patrícia - *eu acho que o problema ali é o acúmulo de ruídos*), exatamente, e isso exigiria um estudo de impacto de vizinhança, que de você transformar um determinado bairro, mudar um determinado perfil do bairro, sem consultar os moradores, e o instrumento do estudo de impacto de vizinhança, foi feito basicamente para essas situações, então o que precisa ser achado que ainda desenvolvido na perspectiva da eficácia desse instrumento é principalmente identificação das situações em que esse instrumento serve para dirimir os conflitos existentes de vizinhança coletivos e aí acho que isso tem que partir da realidade de cada cidade, em São Paulo tem várias situações, hoje um grande problema é onde é que você estaciona os caminhões na cidade, não é um problema de impacto ambiental, é um problema de impacto de vizinhança, implantação de delegacia de polícia, presídios, enfim, são tantas situações que você poderia listar como empreendimentos que estariam sendo exigidos no estudo de impacto de vizinhança, então acho que essa seria a forma dele começar a ser útil, vamos dizer assim, a partir do momento que você identifica os tipos de impactos que ele vai servir para diminuir e solucionar esses conflitos de interesses. (Patrícia - *você acha por exemplo que o mercado seria um dos entraves para aplicação do instrumento..?? a especulação imobiliária enfim os empreendedores de um modo geral?*) Olha, eu acho que com certeza o interesse econômico é um entrave, porque todas essas atividades estão relacionadas ao interesse econômico, ou seja o uso do espaço público para comércio, como são as feiras, muitas vezes, mas não necessariamente estão todas as situações relacionadas com o interesse econômico, às vezes é o próprio poder público que vai gerar esse impacto negativo, quando ele vai executar algumas obras que afetam diretamente os moradores, hoje tem um exemplo claro dessas situações de conflitos que aconteceu aqui na região de São Paulo, foi o Rodoanel, que não se usou esse instrumento de estudo de impacto de vizinhança mas teve muitos problemas na implantação desse projeto pelo poder público que afetou vários bairros, problemas de população que precisaram ser removidas e que viviam muitos anos, até populações vizinhas foram afetadas ali, no parque do Jaraguá, então tem as situações de mercado, mas muitas vezes tem situações de interesse público também criam essas situações de conflitos e muitas vezes não há interesse do próprio poder público buscar a aplicação desse instrumento contra ele mesmo, então acho que isso também é uma outra dificuldade para esse instrumento se desenvolver plenamente.

6. Você acha que um estudo de impacto de vizinhança elaborado por alguém, um escritório, contratado pelo empreendedor, ele é 100% técnico em relação aos verdadeiros impactos gerados pelo empreendimento?

Essa é uma questão importante porque, o pressuposto para aplicação desse instrumento é que haja uma equipe técnica qualificada no poder público, hoje com essa experiência toda que já se tem com o estudo de impacto ambiental, se verifica a necessidade dos órgãos ambientais terem um corpo qualificado, para avaliar os estudos que são feitos pelos empreendedores que vão desenvolver alguma atividade econômica, que vai afetar qualquer área que seja considerada de proteção ambiental, unidade de conservação, principalmente hoje a implantação dessas usinas hidrelétricas, a necessidade de um corpo qualificado, então para que haja um equilíbrio quanto a possibilidade de uma avaliação adequada desse instrumento é necessário ter um corpo técnico, até porque esse corpo técnico tem que subsidiar e prestar informações adequadas para população, que vai ser afetada pelo empreendimento, e quem tem o poder de fazer, e o dever de prestar essas informações à população sobre os impactos é o poder público, esse é um condicionante de ter uma estrutura adequada nos municípios para tratar desses estudos de impacto de vizinhança, e isso, eu considero que é viável, nas

regiões que tem a necessidade da aplicação desse estudo, que são justamente as grandes cidades, capitais, metrópoles, onde os municípios tem condições de estruturar equipes para essa finalidade.

7. Até que ponto o Estado pode e deve intervir na produção de espaço?

Ele pode e deve intervir pra estabelecer uma equidade na forma como se utiliza o território do município, então a perspectiva do planejamento de uma gestão do território com uma política urbana voltada a eliminar muitas vezes a dificuldade e os obstáculos pra que os segmentos da população que vive na cidade possam ser também beneficiados pela própria riqueza existente no município, por exemplo, numa cidade como São Paulo não adianta estabelecer apenas um planejamento que induza uma revitalização da região central, pra diversos usos, seja de interesse econômico, seja de uso da população, habitacional, e o restante da cidade que são as periferias, continuarem sem uma estratégia também de desenvolvimento econômico, então, nesse sentido cabe sim, é fundamental o município no caso como o principal responsável, induzir, uma desconcentração das atividades econômicas da cidade, e pra isso ele tem que ter o papel fundamental na regulação do território onde ele pode justamente estabelecer mecanismos de indução, de incentivos pra gerar mais pólos geradores de economia, na maior parte da cidade que normalmente não tem. E isso geraria um benefício importante até na questão da mobilidade numa cidade como São Paulo, de descentralizar e desconcentrar as atividades econômicas. Então ele tem um papel estratégico na produção da cidade, e o que falta, é principalmente o estabelecimento de uma, vamos dizer assim, na perspectiva da governança, uma relação mais integrada com o Estado e a União de estabelecer esse planejamento de forma integrada, porque muitas vezes você tem visões de como são desenvolvidos os projetos, é só pegar agora o PAC, onde muitas vezes não está conectado os interesses do estado, com o município com o governo federal, então numa perspectiva de estratégia, esses três entes tem que trabalhar de forma coordenada pra fazer essa indução do desenvolvimento, na cidade, da produção.

8. Qual o papel que a sociedade tem desempenhado na organização da cidade?

Bom se você for ver na perspectiva social, a produção maior da cidade ela foi feita pela população, sem nenhuma atuação do próprio poder público, quer dizer grande parte da cidade foi produzida com o sistema de autoconstrução, a regulação feita na cidade dificulta que a maioria da população possa ser incorporada dentro de um marco de uso, de ocupação, padrões de habitação e de atividades adequadas, normalmente se estabelece padrões que não são compatíveis com a realidade social-econômica dessa população, e não se dá oportunidade também pra essa população se inserir, se incluir, num padrão de vida adequado na cidade, então o que tem ocorrido é essa contradição, uma boa parte do território da cidade é produzida informalmente, sem regras, com a ausência do poder público no estabelecimento de investimentos nessas áreas e gerando a possibilidade dessa população de ocupar esse território de forma mais adequada, e aí gera toda essa situação de desordenamento existente na cidade, e uma situação vinculada também às relações do setor privado, que privilegia espaços da cidade pra produzir, não tem interesses em outras partes da cidade, isso faz com que esses interesses econômicos gerem também uma maior possibilidade de áreas que não são de interesse do setor imobiliário, que normalmente são áreas que tem uma precariedade ambiental, serem ocupadas e aí vai se gerando essas situações das ocupações dos mananciais, dos mangues, das dunas, dos morros e das florestas, que foi a forma como se foi ocupando a cidade pela população, então a única forma de reverter isso é estabelecendo mesmo um pacto, o setor econômico passando a investir também com aqueles que produzem a cidade, os segmentos sociais e populares formalmente, enquanto não tiver essa lógica que o setor econômico só produz pra uma parte da população e o resto fica fora, a sociedade vai continuar produzindo essas cidades que nós temos hoje que são precárias e sem qualidade de vida.

9. Qual a sua visão sobre a lei de zoneamento?

Bom, na verdade depende, o instrumento de zoneamento é um instrumento que foi adaptado na legislação brasileira na perspectiva de estabelecer um disciplinamento pro território, regulação do território, o que ocorre normalmente que essas legislações de uso e ocupação, de zoneamento não foram pactuadas pela sociedade, tradicionalmente as leis de zoneamento foram produzidas, para atender interesses de alguns segmentos da sociedade e não pra toda a população, e aí as leis de zoneamento também foram, vamos dizer assim, uns dos motivos, pra ter gerado, que parte da cidade está fora da chamada ordem legal instituída, quanto ao seu território, porque o zoneamento não reconhece, não incorpora as formas que a população produz os seus bairros, as suas vilas, os seus territórios, normalmente a lei de zoneamento não reconhece essas realidades, e foi criando também dificuldades pelas exigências estabelecidas, para que essa população, naquele espaço da cidade foi regulada, pudesse também ter acesso pelos padrões muitas vezes elitizados, e é por isso que hoje

com a nova ordem legal, se está constituindo uma outra perspectiva de regulação do território, usando o próprio instrumento do zoneamento, mas incorporando ele à uma política urbana e um a planejamento participativo usando o plano diretor, pra que a regulação do território seja de todo território, mas incorporando à realidade existente aí por isso que vai se criando novas figuras com essa perspectiva como por exemplo, são as zonas especiais de interesse social, são as zonas de proteção de patrimônio histórico cultural, quer dizer, vai se criando outras regras de disciplinamento de proteção de áreas que são estratégicas pra população, então tá se buscando romper essa lógica do zoneamento, até porque hoje tem uma necessidade na cidade de você ter usos diferenciados nos territórios, até pra eliminar essa segregação, então se você faz o zoneamento tradicional, colocaria um padrão pra habitação de determinadas regiões da cidade que a maioria não teria possibilidade, e hoje tá se buscando construir uma regulação de território que se permita diferentes usos, tanto econômicos, mas também de padrão de habitação, mesclando a habitação popular, a habitação de renda alta, essa seria a perspectiva de romper o zoneamento como instrumento de segregação, social e territorial.

10. A aplicação do estudo de impacto de vizinhança poderia ajudar na lei de zoneamento?

Olha, o estudo de impacto de vizinhança ele vai ser um instrumento que vai tá voltado a dirimir conflitos, e aí pelo que eu já analisei algumas situações, o plano diretor ou a lei de uso e ocupação de solo é que normalmente traz quais são esses usos e incômodos pras atividades, então numa perspectiva de fazer uma integração com a legislação de uso e ocupação de solo que pode ser o próprio plano diretor, como já mencionei antes, é que essa legislação, realmente especifique essas situações que vão gerar impactos nos bairros, na vizinhança, que possam ser considerados de interesse coletivo, que vão ter conflitos entre os moradores, contra qualquer empreendimento. Nesse sentido se a legislação avançar nessa perspectiva de uma regulação dessas atividades, desses impactos, e o processo da aplicação do estudo de impacto da vizinhança eu considero que eles vão tá de forma, vamos dizer assim, de forma adequada pra que venha ter uma eficácia, trabalhando junto.

11. Qual a evolução que o estatuto da cidade trouxe na elaboração dos planos diretores?

Bom, acho que a principal evolução sem dúvida foi o estabelecimento da gestão democrática, porque a partir do Estatuto da Cidade se estabeleceu o direito à cidade, que um desses componentes da cidade são os direitos políticos, da cidadania, dos habitantes dessa cidade, e nesse sentido o direito a gestão democrática da cidade, então hoje já tá tendo decisões na justiça, mesmo aqui em São Paulo, que tem claramente já estabelecido que para qualquer elaboração de plano diretor sem a consulta a população, sem o processo de participação pública, esse plano diretor vai tá sendo um plano que não atende a via legal instituída, e aí não vai ter eficácia, não vai ser aplicado, vai ser questionado. Então a meu ver, o principal componente é que o plano diretor tem hoje é de ele ser elaborado com uma perspectiva de conhecer mesmo a realidade da cidade, a partir do momento que os habitantes das cidades, os moradores, participem efetivamente da leitura da própria cidade depois de definir as principais prioridades de onde eles vivem que devem ser incorporados no Plano Diretor, aí sim ele vai ter legitimidade pra ser um instrumento de planejamento, eu acho que essa é a principal mudança.

12. Qual a relação do estudo de impacto de vizinhança e o direito de propriedade?

Como eu já comentei, o direito de vizinhança ele tá no campo do exercício do direito de propriedade, no sentido que há limites no direito de propriedade de não criar impactos negativos, nocivos, para os outros proprietários de imóveis urbanos na cidade. Então é uma relação que já tá regulada no direito civil, quanto a perspectiva do uso de uma propriedade não lesar o direito dos demais proprietários, que sejam vizinhos dessa propriedade na perspectiva individual. E o estudo de impacto de vizinhança trouxe, vamos dizer assim, uma perspectiva de que esse direito coletivo, desses vizinhos quanto a uma propriedade que possa vir a ter um uso que vá causar impactos negativos ser exercido através da exigência desse instrumento do EIV pra que nesse processo de estudo de impacto de vizinhança que é um processo administrativo, se estabeleça uma solução adequada para o exercício de uma atividade, de algum interesse que seja até público, mas que não afete negativamente os moradores com aquele local. Então ele é uma espécie de instrumento que possa vir a solucionar um conflito coletivo do direito de vizinhança, diferente do direito individual, que só afeta normalmente um particular ou outro, nesse caso não, passa a ter um instrumento de caráter mais público.

13. A elaboração do estudo de impacto ambiental exclui a necessidade de elaboração do EIV?

Eu acho que já respondi, dizendo que não exclui, porque os impactos são afetos às relações de vizinhança, do direito de vida digna daqueles moradores naquele espaço territorial, então são situações que criam muitas vezes impactos negativos na vida das pessoas, mas que necessariamente não se caracterizam como um impacto ambiental. Pode ser um impacto que vá causar até problemas econômicos, culturais, por exemplo, você implantar uma igreja de uma determinada religião numa rua de pessoas que só tenham outra religião, por exemplo, não tá relacionado com o aspecto ambiental, são outros tipos de conflitos que são passíveis de serem medidos com o estudo de impacto de vizinhança.

14. Como deveria ser a relação entre população, os empreendimentos e as atividades, a infraestrutura, e os recursos naturais de uma vizinhança?

Ai eu acho que pressupõe um modelo que tá colocado como possível no Estatuto da Cidade, de modelo de gestão democrática da cidade que pelo menos no nosso entendimento é que se criem instâncias de gestão da cidade, com uma participação mais efetiva dos seus habitantes, das suas representações. Então umas das figuras que serve pra essa finalidade são, por exemplo, os conselhos, pegando um caso concreto aqui em São Paulo, que você tem as subprefeituras nos bairros que tendem a se fortalecer com papel mesmo de governos descentralizados na cidade de São Paulo, e tem uma figura que ainda não foi implantada, mas ela é fundamental, que são os conselhos representantes, que estariam fiscalizando as decisões do governo da subprefeitura, definindo as prioridades do uso dos recursos dos processamentos, fazendo a fiscalização de como o plano diretor e no caso de São Paulo tem o plano regional de bairro, e como ele está sendo desenvolvido, então seria através dessas instâncias, desses colegiados e a representação de diversos segmentos do setor empresarial, setores dos moradores e outros setores da sociedade, e isso seria o modelo mais adequado pra buscar o uso mais adequado dos bairros e dos territórios da cidade.

15. Fale sobre os conflitos existentes entre os empresários que estão interessados na implantação dos seus projetos, dos agentes públicos que são encarregados do licenciamento desses projetos e a relação do interesse com a população afetada.

Acho que como eu mencionei, nós temos que ter clareza que vivemos em uma sociedade capitalista, que o poder econômico é extremamente influente e poderoso nas cidades, agora o que se busca através da perspectiva da atuação do poder público e do papel do Município, é estabelecer um maior equilíbrio entre os interesses dos habitantes, com exercícios dos interesses econômicos, não da sempre prevalecer em nome do interesse econômico, a destituição, ou a, vamos dizer assim, transformar uma condição de vida das pessoas, numa condição mais precária ou às vezes até insegura, então tem que ter esse equilíbrio e aí entra toda essa concepção do desenvolvimento sustentável, quer dizer, pensar em estabelecer um desenvolvimento, mas que esse desenvolvimento beneficie todas as pessoas e não prejudique as pessoas, e na forma como foi sendo estabelecida as relações e interesses econômicos da cidade, boa parte da população não foi beneficiária, foi excluída do modelo econômico implantado, seja da circulação, o modelo improvisado foi o transporte individual, não é o transporte público, então você teria que mudar esse padrão anti-cultural, qual é o principal transporte na cidade, isso tá relacionado com o modelo econômico que se implanta favorecendo o setor de automobilismo, então é preciso que haja uma maior, vamos dizer assim, equidade entre garantir e preservar um padrão adequado pras pessoas, com os interesses econômicos, não significa que não deva, ou é um ou é outro, mas é estabelecer um equilíbrio, que tipo de usos, que tipo de desenvolvimento que pode ser feito numa cidade, mas que seja pra integrar o maior número de pessoas e não excluir e isso tem que ser pensado nas cidades brasileiras, é muito mais importante às vezes, você pensar em desenvolvimento econômico em várias regiões do país que favoreça a atividade agrícola familiar, do que fazer grande monopólios de indústrias de produção agrícola que exclui a maioria das pessoas daquele modelo, e a mesma coisa na cidade, quer dizer, aí volta aquela questão de modelo econômico ele tem que ser pensado tanto na perspectiva de não afetar o meio ambiente, e pra não afetar o meio ambiente as pessoas precisam ser integradas, e não integrar as pessoas nesse modelo econômico a degradação vai continuar e aí gera essas situações todas, violência urbana e outras situações, que vão impactando de forma cada vez mais negativa a vida das pessoas nas cidades.

16. Dentro do poder público que tipo de órgão deveria ser responsável pela análise de impacto de vizinhança?

O estudo de impacto de vizinhança, ele tem que ser analisado pelo um órgão técnico competente, agora o que no nosso entendimento é que dependendo da tipologia da cidade você tem instâncias, por exemplo, no caso aqui de São Paulo, esses estudos de impacto de vizinhança a meu ver, deveriam ser submetidos a uma avaliação, uma manifestação dos conselhos representantes, em outra cidade dependendo do porte, se for uma cidade de médio porte, pode ser o próprio conselho municipal da cidade, desenvolvimento urbano que possa ser uma instância de dirimir uma solução pra essas situações de licenciamento que vai gerar um impacto coletivo, então eu entendo dessa maneira, um órgão qualificado dentro de uma secretaria, dentro da estrutura do poder público, mas a instância de deliberação sobre o projeto que vai ser implantado ou de rejeição do projeto se for o caso, tem que ser conselho institucionalizado que seja gestor do planejamento e da política urbana da cidade.

17. Quais os parâmetros que deveriam ser utilizados pela prefeitura, para identificação dos empreendimentos de significativa repercussão no ambiente urbano?

Os parâmetros são os conflitos que são apresentados da população para o poder público, isso é muito claro numa leitura da cidade, democrática, você vai identificar claramente quais os tipos de conflitos que são comuns numa cidade, e a partir disso você estabelece os parâmetros, quanto a como tratar diferentes situações, você vai ter que enfrentar diferente a implantação de uma feira e a implantação de um hospital, mas se essas situações são conflituosas numa determinada cidade, por causa do impacto que é causado numa determinada região, ou atividade econômica, como restaurantes, bares, shoppings, então você tem como estabelecer critérios de como até fazer a mitigação desses impactos que possam vir a ter, e acho que o principal parâmetro é estabelecer o processo de decisão, quem que decide, se é o prefeito que vai decidir, se é o conselho que vai decidir, se é a audiência pública que vai decidir, se é a câmara que vai decidir, mas isso tem que ta claro no processo, pra o licenciamento, quem que dá a palavra final pra que haja claramente pra população saber como ela deve agir e como é que ela deve atuar nesse processo, porque se tiver tudo indefinido, você não souber nem quem é o responsável pra começar por aí, fica difícil, então o primeiro parâmetro que tem que ser definido é claramente o processo de como vai ser definido esse licenciamento, e pra diferentes situações você pode estabelecer critérios diferenciados.

18. Como deve ser o critério de definição da área de influência impactada por um determinado empreendimento?

Eu acho que isso depende da cidade, do porte do empreendimento, então tem que ser relacionado com o tipo de atividade que possa afetar aquela população, mas o importante é definir mais do que a abrangência de impacto de território, é definir quais são os impactos que vão ser passíveis da necessidade do estudo de impacto de vizinhança numa determinada cidade, porque dependendo da característica de uma cidade você nem precisa ter de repente um tipo de instrumento muito complexo, pode simplificar, pode ser coisas bem simples que vão ocorrer na sua cidade, para São Paulo já é uma complexidade maior, por exemplo, Manaus nunca vai ter esse problema de como estacionar caminhão, então são bem diferentes as realidades, lá provavelmente o problema é onde estacionar os barcos, é outro problema.

- Entrevista realizada com o Dr. Ivan Carlos Maglio, em Maio de 2008

Engenheiro Civil, graduado pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (USP), pós-graduado em planejamento urbano no Brasil e em gestão ambiental na Inglaterra (UK) e nos Estados Unidos da América (EUA), com Mestrado e Doutorado em Saúde Pública, área de concentração: Saúde Ambiental pela USP, especialização em Impacto Ambiental pelo Cemp-Center for Environment and Planning a Aberdeen University, Scotland - U.K., e Pós-Graduação em Gestão Ambiental / Environmental Management, pelo - UNEP PROGRAM USA, programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizado pela TUFTS University, EUA. Desde 1975 venho atuando na gestão ambiental pública, na aplicação de avaliação ambiental estratégica e no planejamento de planos e políticas públicas voltados ao meio ambiente, em especial na área de recursos hídricos e desenvolvimento urbano. Além da atuação profissional, também tenho participado em projetos de divulgação e produção de conhecimento científico sobre a temática ambiental, através da publicação de livros, capítulos de livros, artigos em periódicos técnico-científicos e apresentação de trabalhos em eventos científicos nacionais e internacionais².

1. Quando é que uma propriedade cumpre sua função social?

Aqui tem dois aspectos que estão incluídos na função social, social e ambiental, existe uma controvérsia aí porque, quando o estatuto foi aprovado, era pra ser “a função sócio ambiental da propriedade”, mas não foi aprovado dessa forma, explicitando-se a função ambiental, então há que se entender que a questão ambiental está incluída na função da propriedade, nós entendemos que sim, que se cumpre uma função social se ela está cumprindo uma função pra todos, pra todos os cidadãos, toda a cidade, e ambiental, se a propriedade está respeitando as questões ambientais, na medida que não comprometa o contexto ambiental onde está inserida. Então a função social tem que atender aos aspectos sociais do contexto da área urbana onde está situada, correspondendo ao que ela tem de condições de infra-estrutura de preparo pra receber a urbanização, e também a própria questão social, no sentido que ela deve ser usada de uma forma justa, então função sócio ambiental. Entende-se, mas não foi assim que foi aprovado, o estatuto explicita só a função social. Essa questão repercute e causa uma série de conflitos de interpretação, porque você quando tem que regularizar, por exemplo, uma favela numa situação crítica ambientalmente, que é socialmente importante, mas uma regularização numa área frágil ambientalmente (a exemplo da margem de córregos e em mananciais) as duas coisas estão em contraponto, surge o conflito e há que se ponderar os dois aspectos, os quais permitem leituras diferentes, se você olhar os grupos, que vamos dizer assim, trabalham para atender os aspectos da inclusão social na urbanização e regularização fundiária e que geralmente tem toda uma meta, objetivos sociais a cumprir e de atender a demanda de habitação pela urbanização, e muitas vezes essa leitura vai desequilibrar um pouco a visão, e então do ponto de vista ambiental é que muitas vezes você não pode. Por exemplo, uma ZEIS que está demarcada numa área maior no Plano Diretor, deveria evitar áreas de fundo de vale sujeita a enchentes e que deve ser mantida livre de construções e se possível vegetada, ao não evitar uma área que você ainda não estudou, você pode prever alguns problemas ambientais. Na elaboração do plano de urbanização há que se atender a função social, regularizar, e permitir a implantação de habitação, mas ao mesmo tempo o Plano deverá respeitar as questões ambientais, não utilizar várzea, não utilizar área de preservação permanente, não pôr o pessoal na margem do rio, pra eles não sofrerem riscos de inundações, não gerar problemas pro próprio recurso hídrico, e recompor a área pública, por exemplo, recompor essa área em outro lugar, você não reduzir a área verde, que é necessária também para população da área como um todo, então essa função sócio ambiental precisa ser muito marcada, a função social precisa ser entendida como função sócio ambiental, sobre pena de você ao aplicá-la, privilegiar apenas um lado da questão que é importante, mas que não revela o conflito e vice-versa, as vezes para o problema ambiental você poderia arrumar uma solução que recupere a

² Resumo de Currículo indicado no Sistema de Currículos Lattes.

área retire esgoto, algumas outras possibilidades, então a função social é um princípio, e se for subestimada a questão ambiental ela não resolve os dilemas de gestão sócio-ambientais.

2. Qual a função do Estudo de Impacto de Vizinhança?

Bom, o estudo de impacto de vizinhança tem uma função de controlar o impacto de vizinhança, em áreas urbanas, onde os impactos ambientais são um pouco mais específicos, vamos dizer assim, do que em uma área natural. Então devem ser tratados os impactos ligados à própria qualidade urbana, qualidade ambiental urbana, ruído, transporte, poluição do ar, sombreamento, insalubridade, direção dos ventos, áreas verdes. Há todo um conjunto de questões que são relacionadas à própria questão da qualidade urbana e de uma vizinhança mais próxima. Porém existe aí uma questão importante relacionada ao porte do empreendimento, quando falamos em impacto de vizinhança, e vizinhança de alguma coisa que tem um impacto relativo numa área próxima, e num contexto maior, ele não serve pra mega empreendimentos, ele não serve para avaliar os impactos de uma operação urbana, não serve para empreendimentos ou planos ou projetos geradores de mega transformações ou pra médias transformações, porque ele não consegue abranger a avaliação da magnitude dos impactos; questões como a área de influência poderão ser subestimadas, vamos dizer que é necessário incluir não só a quadra, o entorno da quadra, pois isso é muito pouco, ele serve pra questões muito concretas de um certo porte e não serve pra empreendimentos, como por exemplo, o shopping Bourbon, nesse caso sequer foi realizado o estudo de impacto de vizinhança porque a operação urbana Água Branca, não exigia estudo de impacto de vizinhança quando foi aprovada. Atualmente o Estatuto da Cidade exige impacto de vizinhança para operação urbana, as duas situações estão erradas na minha opinião, porque impacto de vizinhança não mede uma mega transformação, como os impactos gerados por uma operação urbana, que tem características de um plano urbanístico com grandes empreendimentos nela inseridos. Aí tem que ser utilizado outros instrumentos de avaliação ambiental para o caso da avaliação ex ante de uma operação urbana. Esse é um ponto de vista que eu defendo na minha tese de doutorado que é sobre sustentabilidade urbana e avaliações estratégicas, é que uma operação urbana, na hora que ela é formulada, é proposta, ela é tem dimensões de um plano, ela não é um projeto, e como plano, ela exige uma avaliação estratégica das transformações ambientais que poderá causar, e isso é mensurado pela magnitude das coisas que estão nela, tipo: quantidades de metros quadrados de áreas a construir permitidas pela operação, o tamanho da área, quantidades de alterações em termos de efeitos nas viagens, no ar, no solo desse volume de transformações potenciais, que podem ser mensurados e cotejados com a capacidade suporte atual e futura da área de influência da operação. A partir dessas grandezas, já pode ser avaliado o potencial de transformação de uma área que passará de uma situação com pouca verticalização, quase toda horizontal com construções menores e que vai passar a ser adensada por construções verticais, então essas questões, não são próprias nem de EIA nem de EIV, elas requerem um instrumento novo que ainda é pouco usado, mas há uma avaliação de planos, a gente chama esse instrumento novo que ainda não está regulamentado aqui no Brasil, mas que já vem sendo executado pelo mundo, a Avaliação Ambiental Estratégica. A AAE permite avaliar, ações estratégicas (plano, Programa ou projeto urbano) capazes de provocar alterações estratégicas na fase de planejamento. Na fase da AAE, não é necessário avaliar todos os pequenos impactos de vizinhança nessa fase, há que delimitar o que vai causar as grandes transformações. Exemplo, a Operação Urbana Água Espraiada, se a destinação feita a priori para um território de 100 há e que poderá receber três milhões de metros quadrados, já se fazer várias simulações, em relação ao potencial adequado de áreas construídas adicionais, efeitos na poluição do ar, viagens x capacidade da infra-estrutura existente e projetada, capacidade de suporte para as áreas naturais e para a infra-estrutura sanitária. A AAE permite ex-ante ajustar esse dimensionamento da operação urbana. Se essa avaliação ambiental não é feita nessa fase de planejamento, os gestores vão controlar os efeitos somente na fase dos projetos, que certamente não vão conseguir mitigar os efeitos no Estudo de Impacto Ambiental do projeto em aspectos já delimitados em termos de magnitude da operação em seus grandes números e dimensões.

A avaliação da magnitude dos impactos provocados são passíveis de ser mitigados numa certa proporção pelo Estudo de Impacto de Vizinhança para empreendimentos de transformações médias, mas não para mega transformações, o Professor Antonio Claudio Moreira Lima e Moreira trata disso, da questão do porte em sua tese de doutorado, mas até hoje o tema não está muito bem resolvido, porque dependendo da área, se o empreendimento for projetado para provocar mudanças numa área frágil, ambientalmente e que tem uma função ambiental mais complexa, para aferir o impacto, o Estudo de Impacto de Vizinhança já não vai servir, porque ele não vai avaliar as alterações ecológicas, funções ecológicas e impactos indiretos, não vão ser mensurados, então não é feito para

avaliar esses aspectos, isso aí quem faz é o Estudo de Impacto Ambiental, então você tem uma diferença aí.

O EIV permite agir na esfera da qualidade urbana em áreas mais ou menos consolidadas e sem uma função ambiental muito nobre, com o objetivo de manter o ambiente íntegro, então, há que delimitar bem a função do estudo de impacto de vizinhança e particularmente entra de novo em conflito com o Estatuto da Cidade, há grupos defendendo que ele sirva pra fazer a avaliação de operações urbanas, mas na minha opinião e como procuro demonstra na minha Tese, o EIA já não dá conta das operações urbanas, porque ela é um plano urbanístico e não é um projeto na essência, ele é maior muitas vezes que um plano regional de uma sub-região da cidade, basta ver as nossas dimensões aí de operações em áreas acima de 50 hectares, Jacu-Pêssego, Água Branca, Faria Lima, enfim. Nós inserimos e foi aprovado no Plano Diretor Estratégico, que coordenei, a exigência do Estudo de Impacto Ambiental, embora o adequado fosse a Avaliação Ambiental Estratégica para planos, programas e mega projetos, mas há uma pressão na atual revisão do PDE proposto por SEMPLA para requerer apenas o estudo de impacto de vizinhança prévio para operações urbanas de qualquer porte. Acho que é uma leitura totalmente inadequada, na tentativa de usar o instrumento pra justificar as operações sem fazer nenhuma avaliação de ações estratégicas de vulto, sem avaliação de viabilidade e redimensionamento face à cidade implantada. Dessa forma, esse nível de avaliação do EIV vai apenas servir para dar o carimbo burocrático de aprovação e licenciar a operação, e perde-se a função do instrumento, e pior socializam-se os prejuízos e mega impactos ambientais que não são sequer mensurados.

3. O Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento de Gestão Ambiental ou Urbana?

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento de gestão ambiental e urbana, mas para gestão do ambiente urbano com um grau de consolidação razoável, mas se o empreendimento for implantar-se em uma região de mananciais, ou em uma região em expansão urbana, já começa a ficar difícil você avaliar os impactos só com o Estudo de Impacto de Vizinhança. Os municípios estão tentando acertar nas legislações, que o estudo de impacto de vizinhança, não substitua o EIA, mas ele, por exemplo, em caso de pequeno impacto na área urbana, ele exigiria um Estudo Ambiental Simplificado, que não é um EIA, mas que vai avaliar praticamente as alterações dos componentes, semelhantes ao do estudo de impacto de vizinhança, na verdade, uma boa discussão prévia do Termo de Referência do estudo a ser realizado previamente, com a prefeitura. Preferencialmente se tiver alguma publicidade anterior desse termo de referência é melhor porque, quem vai estar envolvido e/ou sujeito para receber os impactos, vai ajudar a definir esse Termo de Referência e as questões que devam ser tratadas e mensuradas, vão ficar garantidas e especificadas, então preocupações que às vezes não estão iluminadas podem aparecer. Com a consulta, aquela informação inicial, se você tem um manancial, se tem problema de solo, contaminação, isto também não estava previsto para ser estudado na recomendação do conteúdo do estudo de vizinhança, naquela formulação que está presente no Estatuto da Cidade. Na verdade um bom Termo de Referência bem discutido poderia ajudar, porque só interessa a burocracia, se é para aplicar um ou outro instrumento, o que interessa de fato é que no estudo haja garantia de que as questões importantes sejam tratadas, que trate delas e veja a forma de verificar se é ou não viável ambientalmente o empreendimento. É fundamental a discussão pública do conteúdo que precisa ter o estudo, a publicidade, mas também não se pode burocratizar demais, se não nada anda.

Então por exemplo, se for proposto um empreendimento já absorvido no plano diretor e no zoneamento, com controle dos parâmetros de incomodidade, os parâmetros de incomodidade inseridos no próprio zoneamento e na própria licença de funcionamento, algumas questões que são de qualidade urbana, já seriam medidas, mensuradas, tais como ruído, o odor que não é fácil, mas tem formas de você aferir, fumaça, vibração. Como a cidade tende a ser mista sobre vários aspectos, é difícil você ter zonas exclusivamente residenciais, não é a tendência, você precisa garantir convivência entre usos, então há que se modular os tipos de empreendimentos que são passíveis de implantação em uma zona mista, com controles ambientais adequados, vias locais, o porte entra também, além dos critérios de incomodidade, isso eliminaria o licenciamento duplo, urbano e ambiental, e já começa a se integrar as questões ambientais na origem. É claro que isso requer transformações na gestão da prefeitura, transformações em sistemas de fiscalizações, mudanças, mas não dá pra ter esse licenciamento que temos hoje aí, que finge que licencia e não licencia, ou licencia uma coisa numa secretaria de meio ambiente e outra no desenvolvimento urbano, e as duas coisas não se encontram, espero que isso ainda que essa integração entre a licença urbana de uso do solo e o habite-se e o ambiental sejam integrados. Alguns municípios já começaram, mas existe uma tradição urbanística de aprovar o zoneamento, fornecer as licenças de funcionamento, só que com exigências apenas de características edilícias, e não das condições e características ambientais,

talvez tenhamos que mudar isso nessa origem. Ai poderia ocorrer um licenciamento simplificado, ambiental e urbano pra coisas corriqueiras, que são definidas no zoneamento, mas precisam de controle, aplicar-se o estudo de impacto de vizinhança em áreas consolidadas com porte maior de transformação e vice versa, para Planos, Zoneamento e Operação Urbana, terem níveis de avaliações adequados para aferir a magnitude dos impactos quando se propõe coeficiente de aproveitamento muito altos, estoques construtivo superdimensionados, etc.

Para avaliarem-se essas transformações geradas, não é EIA, mas uma avaliação em um estágio anterior do planejamento, isto é um passo acima e anterior ao EIA, que ainda não está muito assimilado no Brasil que é a Avaliação Ambiental Estratégica utilizada para avaliar Políticas, Planos, e Programas. Os órgãos de planejamento urbano fazem as avaliações de viabilidade para propor uma Operação Urbana, a avaliação da capacidade de transformação urbanística e a viabilidade econômica, mas não a viabilidade ambiental, que também deveria ser pensada para aferir a magnitude de seus impactos, com aspectos estratégicos, tais como, as quantidades de viagens, a capacidade de suporte de infra-estrutura de transporte e saneamento, mensurando os efeitos ambientais dessas transformações. Por exemplo, na Sabesp, os especialistas da área de saneamento, admitem que além do recurso hídrico ser escasso, tampouco a infra-estrutura de saneamento não se viabiliza da noite para o dia, ela precisa de planejamento, de tempo e de recursos para ser implantada, para fazer frente ao potencial de uma mega transformação urbanística. Cito como exemplo um parecer contrário que fiz às proposições do Plano Diretor de São Sebastião, onde propunham um coeficiente de aproveitamento urbano de quatro, quatro e meio no centro de São Sebastião, três e meio no Norte, um e meio pra toda costa do Sul, e ao avaliar os efeitos ambientais comparando-se com a capacidade do sistema de tratamento esgoto projetado, já mostrava-se uma total inviabilidade daquilo que estava projetado, e não daquilo que se tinha, então essas dimensões, não teriam seus impactos ambientais mitigados e haveria risco de poluir e por em risco a qualidade das praias e do ambiente.

4. Que tipo de Órgão pode ser responsável pela aprovação do EIV?

Eu acho que não é um órgão, porque como a nossa estrutura de gestão urbana e ambiental é complicada, porque você tem os órgãos separados tradicionalmente, tem que ser em Comissões, não tem jeito, e o próprio Conselho de Meio Ambiente e o Conselho de Política Urbana, pode ser o conselho, mas ele tem que passar por pareceres dos órgãos, pelo menos dos que cuidam de habitação e desenvolvimento urbano, e de meio ambiente. Em São Paulo há a Lei do Pólo gerador, então acaba sendo uma comissão, no plano diretor também tem uma proposta dessa forma, porque os NR3 que são os empreendimentos que não se encaixam naqueles, residencial vertical, comercial, serviços, enfim, mistos que tem riscos maiores de implantação, devem passar por avaliações semelhantes às aferidas no estudo de impacto de vizinhança, pela dificuldade de aferir todas as questões que eles implicam, por exemplo, o uso misto que tem várias vertentes de transporte, ruído, e necessita de uma avaliação mais integrada. Então são essas comissões de conselhos que eu acho, aqui tem críticos que acham que o conselho hoje tem a tendência de simplificar a legislação, então achar que tudo demora pela complexidade da legislação, pelo licenciamento, que este prejudica o desenvolvimento bla, bla, bla. Sim e não, porque o problema às vezes é não ter capacidade técnica e recursos, pra que nessa fase, os técnicos possam formular o Termo de Referencia e também não haja nem uma transparência mínima de participação pública dos envolvidos.

Em licenciamentos poder-se-ia simplificar os procedimentos, com auto-declarações dos técnicos e do empreendedor que apresentam o seu CREA, e o CREA de todo a equipe, e as creditam aos profissionais e quando houver medições, com problemas de incongruência, o técnico estaria subordinado a sanções, então não haveria a necessidade de se fazer tanta revisão, pelas equipes públicas, isso realmente leva a perda de tempo, e às vezes a questão está mais numa má definição a priori das questões a serem tratadas, começa-se assim de qualquer maneira e depois lá pelo meio do processo os técnicos vão descobrindo as coisas. Assim fica impossível, a gestão demora muito, fica-se pedindo novas análises, geram-se os “comunique” de todo tipo, e isso realmente gera uma coisa sem fim, então o técnico se salva da segurança dele de ficar pedindo complementações, se desde lá no inicio deveria ter tido um debate mais profundo sobre o que deveria ser solicitado, e ter exigências mitigadoras fortes, bem definidas antes, até melhor pra cobrar, porque estará marcado, registrado, não precisa ficar discutindo tudo no final.

5. Como o EIV pode auxiliar nas relações de vizinhança?

Eu acho que pode ser um elemento de apoio, e as questões da transparência e da publicidade estão muito ligadas, sem a publicidade e sem transparência, a relação de vizinhança não

ocorre, ela é o foco do ponto de vista da articulação entre, ator, cidadão, porque se você não participa, as vezes não se incorporam suas preocupações e depois é tarde e vai para o terreno judicial. Aqui em São Pulo acontecem coisas relacionadas à drenagem, um prédio que impacta as casas, que são atingidas por rachaduras e por prédios toda hora, e isso é impacto de vizinhança, mas não se exige estudo de impacto de vizinhança para esses prédios, ai você cidadão, tem que ir lá discutir, negociar, chamar o ministério público porque não tem essa proteção, então o estudo de impacto de vizinhança ocupa um pouco esse espaço ai, mas ele precisa ser ajustado e mediado nesse sentido de ter essas fases de transparência, ou então ele fica só um instrumento técnico e não entram questões que os técnicos não enxergam, e não enxergam porque não estão vivenciando mais diretamente. Mas eu acho que ele ajuda, ele pode auxiliar sim porque ele obriga como uma condição necessária, mas não é suficiente, vamos dizer assim, uma condição de ser avaliada as questões técnicas de vizinhança, mas não é suficiente, porque precisaria estar mais negociada, a operação, as medidas a serem investigadas com os impactados e não esta necessariamente. A prefeitura negocia pelo cidadão e não negocia adequadamente, no caso o shopping Borboun não teve estudo de impacto de vizinhança, soube que foi aprovada na esfera jurídica no TJ, a comissão do meio ambiente do TJ, aceitou com um parecer, embora não tivesse estudo de impacto de vizinhança, de que todas as questões de trafego e viárias foram exigidas pela CET por isso e por aquilo outro, realmente exigiram, mas exigiram aquilo que estava visível, mas, por exemplo, a quantidade de viagens e a poluição do entorno ali ninguém mediu.

6. Em sua opinião, qual o entrave na regulamentação do instrumento?

O entrave aqui é por um lado dos empreendedores, das construtoras que tem pressa, elas querem aprovar muito rapidamente as coisas sem essas discussões mais aprofundadas, talvez isso esteja ligado à fraqueza do aparato público, o novo ministro Minc está falando de modernizar a lei ambiental em relação ao licenciamento, mas acho que os órgãos públicos teriam que ter condições de contar com consultores e técnicos de alto nível no órgão, pra fazer essa triagem inicial rapidamente do que é que precisa ser avaliado, pra definir o termo de referencia e acordar isso com o empreendedor, e ele tem que fazer, ponto. E do outro lado, eles querem rapidez, agora essa rapidez é prejudicada por esse próprio enfraquecimento dos órgãos ambientais, porque ele não tem equipe com capacidade para definir direito, e ai depois o estudo delonga, delonga, ai os empreendedores preferem usar o mecanismo de corrupção e tudo mais, pra aprovar seus projetos, e não para alterar o conjunto da estrutura, prefere conviver com a “tecnologia” que tem lá, com a ilegalidade, então eles acham que funciona melhor assim. Por exemplo, a maior resistência para mudar a lei de zoneamento foi dos técnicos que já o tinham absorvido, e operavam com ele, as pessoas que trabalham em torno da lei, já tinham absorvido formas de resolver coisas que não estão claras na lei, dando saídas, às vezes não necessariamente por meio de corrupção, mas criando mecanismos de resolver rápido, então preferiam manter assim, então tinha resistência dentro do próprio órgão para não mudar zoneamento, não havia só resistência fora, ou pressão de fora pra mudar um zoneamento, a primeira pressão, era não fazer nada, deixar como estava que estava bom.

Ocorre o mesmo com o estudo de impacto de vizinhança, ele vem regradar uma coisa adicionalmente e vem criar um instrumento de controle com certa força, ele deixa essa carga de reclamações sobre a burocracia, dificuldade dos órgãos de fazer essa análise mais profunda, dificuldade de fazer o procedimento de transparência, porque não precisava fazer isso de uma forma clara, então, a pressão é pra deixar como está, a pressão vem de dentro das empreendedoras, do mercado imobiliário ele prefere aprovar rapidamente, e ha uma proposta interessante na câmara de São Paulo, tem um projeto de lei, mas está paralisado, ainda não conseguiu ser discutido (Decreto do CADES), talvez você pudesse, integrar a análise dos pólos geradores, criar nessa legislação uma avaliação intersetorial integrada, porque ai já se ganharia esse tempo, e melhoraria a análise, as questões, e não ficar tudo em aprovações separadas, porque quando se analisa o efeito do pólo gerador não se analisa a poluição no ar, só as viagens, por exemplo, não analisam impacto na paisagem, sombreamento, ruído. Etc. Então tudo isso cria sobrecargas nas legislações que não conseguem dar conta do conjunto dos problemas, então a regulamentação sofre esse entrave, e tem essa questão ai, de que eu acho que não precisariam ter em licenciamento ambiental aquelas três licenças, as três fases e todo aquele processo, isso talvez tem que ser transformado para coisas de menor porte. Precisaria criar declarações, na primeira fase de aprovação sim precisaria ter esse cuidado, mas depois você poderia gerir o processo por meio de laudos e declarações técnicas, com registros profissionais, não precisaria apresentar, e contra-apresentar esse processo, que isso realmente demanda muito tempo, então você utiliza 6 meses em cada fase, é muito tempo, então tem que pensar como modernizar. Temos um País que ta travado do ponto de vista do desenvolvimento, então não adianta a gente paralisar tudo, porque não vai ser por ai que vai se garantir o meio

ambiente, não é travando tudo. Essa posição de travar tudo é uma guerrilha, mas não resolve nada nem de um lado nem de outro, não vamos defender essa posição, acho que tem que buscar saídas, alternativas, buscar uma solução. Então precisaria ampliar esse debate aí, porque a discussão do licenciamento urbano e do licenciamento ambiental, o instrumento EIV subsidia uma decisão sobre o licenciamento do projeto, ele não tem valor em si, e como que ele entra ao subsidiar essa decisão tem que estar claro, porque se não, ele se perde no meio de procedimentos burocráticos, e não é aproveitado na sua essência.

7. Você acha que um EIV elaborado por alguém (escritório) contratado pelo empreendedor é 100% técnico em relação aos verdadeiros impactos gerados pelo empreendimento?

Essa é uma polêmica velha, no estudo de impacto ambiental, porque eu participei da formulação da Resolução 001 do CONAMA em 86 sobre o EIA, e antes o Estudo poderia ser feito pelo próprio empreendedor, mas aí se exigiu uma equipe contratada que avalia o projeto em separado da equipe do próprio empreendedor. No caso de EIV não é assim, o empreendedor pode contratar, mas não tem essa exigência tão nítida, embora ela contrate uma empresa de consultoria ambiental ou grupo de profissionais que assinam o EIV, e às vezes o projetista que fez o projeto do empreendimento. Mas o problema é que o projeto é feito antes do estudo e muitas vezes sem considerar as exigências e parâmetros urbanísticos e ambientais, e não é o papel da equipe o de ficar consertando o projeto, a equipe do EIV não é uma equipe de consertar projeto, então ele tinha que trabalhar em sintonia com a equipe de projeto naquela fase funcional, de projeto geométrico, ainda quando as decisões de projeto não estão todas definidas, se não for dessa forma o Estudo fica corretivo, e não pode ajudar a melhorar o projeto. Essa discussão aplica-se também ao EIA, como é que ele entra para aperfeiçoar as escolhas do projeto e não como ele entra pra remediar, são duas formas diferentes de abordar o estudo ambiental, que vale pro EIV também. Na hora da regulamentação, o EIV devesse ser anterior a essa licença de funcionamento, junto com o habite-se. É preciso repensar esses aspectos, mas não tenho respostas pra todos esses problemas, por isso que eu digo que o EIV não pode ser visto isoladamente, é preciso pensar na gestão, nesse processo que infelizmente já está burocratizado, se não, você mata o instrumento na origem.

Quanto à equipe ela nunca é 100% técnica, e ainda mais se você contrata um laudo você quer que seja positivo, muitas vezes eu me deparo com essa situação e eu falo, olha seu projeto está num lugar onde a legislação não permite e não pode ser viável dessa forma, mas eu perco muito trabalho por causa disso, porque eu não aceito coisas que eu acho que não dá para defender tecnicamente e mesmo socialmente, às vezes tem um entrave legal, não é nem ético, muitas vezes é, mas aí é ilegal, se me incomoda eu não vou aceitar trabalhar nele, por exemplo, eu já recusei em trabalhar na coordenação de EIA's, porque me incomodava o projeto, e eu não sentia segurança de fazer a gestão ambiental, mas eu podia recusar, eu já tinha um tempo de profissão, mestrado e doutorado, eu posso escolher. Mas não é o caso dos profissionais oriundos de cursos de formação em gestão ambiental, em nível de graduação, isso me preocupa, o cara é gestor ambiental de que? Se ele não tem formação básica de nada, ele é só um administrador, é difícil você ser um administrador, se você não tem noção dos efeitos ambientais sobre os componentes, se você não tem noção de projeto ou métodos construtivos, alguma área você precisa conhecer, então discordo desses cursos de graduação que forma profissionais em Gestão Ambiental, é um risco danado, pois o técnicos são usados nesses trabalhos, nesses processos, e é algo para profissionais especializados, então é pra quem tem graduação e tem especialização.

No caso do EIV ele depende de laudos, e tem uns componentes físicos e bióticos ou de poluição que são mensuráveis, assim você tem que medir um ruído, e alguém vai lá e mede também, tem aparelhos, vai lá e mede, mede antes e mede depois, tem algumas coisas de laudos que são muito mensuráveis, então não é difícil de operar, mas tem componentes com análises qualitativas que dependem de especialidades e de opinião embasada, tem opiniões do técnico que são aceitáveis. Há incertezas, e o que não é. Então a decisão não é problema 100 % técnico, tem que passar por outras mediações, que não só a decisão dos técnicos, e volta aquela questão das mediações, mediação não são exclusivamente técnicas, a mediação é do desejo da sociedade, das pessoas que estão implicadas, que vão receber os impactos, elas têm que ver quem ta perdendo e quem ta sendo prejudicado pelos impactos, e tem que compensar, e isso não é mensurado por técnicos, envolvem questões sociais e políticas que passam por mediações de agentes sociais, e tem que haver essa fase, não tem outro jeito, como fazer isso numa sociedade plural e que não está treinada no exercício da democracia e as vezes fica patinando. Assim, o problema, nunca é 100% técnico, e eu acho que os verdadeiros impactos são difíceis de esconder, só se os técnicos não tiverem nenhuma responsabilidade profissional, porque aparecem, antes ou depois, só que às vezes não levam a nenhuma conclusão final sobre a viabilidade. Exemplifico com o EIA da Operação Urbana Água

Espraiada, os técnicos mensuraram a geração de viagens, mas o problema às vezes não está na mensuração, nos engenheiros de tráfego que mediram e avaliaram, quantas viagens iam ser geradas, mostraram que a Operação demandaria mais vias para dar suporte ao que seria gerado de viagens, caso todo o estoque de metros quadrados adicionais se realizassem. O número de viagens geradas era maior que a quantidade das vias que estavam projetadas, de sua capacidade de suporte, e depois havia as vias locais do entorno de pequeno porte e tal, e aí a operação ficou subdimensionada em termos de capacidade, o que iria se refletir na qualidade ambiental da Região, então, mais aí como é que faz no fechamento de um EIV ou de um EIA, se uma equipe colocou essa análise e outra equipe que colocou lá uma medida mitigadora insuficiente. O resultado final desse fechamento não é bom, acaba jogando pra frente os problemas mesmo no conselho de meio ambiente, ou nas comissões técnicas que estavam analisando no CADES perceberam a incongruência, que a operação estava subdimensionada, a operação fora proposta em um lugar em que não se prevê transporte de massa de alta capacidade, então não poderia ser realizada uma operação urbana, que vai trazer transformações nessa escala e não ter nada de sistema de transporte público de massa, só o sistema viário, viário, viário, aí como saída propõe-se o EIA para as novas vias quando forem propostas, e aí joga-se o problema pra frente com a barriga. O problema é que a decisão acaba não respeitando aquela avaliação de tráfego, às vezes no balanço, final dos impactos negativos e positivo e depois, joga-se com os aspectos positivos do empreendimento, e às vezes da pra conviver com os negativos mitigando-os, e como é que eles vão ser mitigados nesse caso? Implantando-se mais outras vias, outras vias. Se isso foi aceito no conselho ambiental, aí o problema não está no laudo técnico, a leitura que se fez da avaliação da Operação Urbana admitiu ficar com aqueles impactos como resultados! É muito complicado pra você achar que o técnico é quem sempre erra, embora possa haver problema na avaliação técnica, lá atrás, mas é mais difícil, depende do que você usa como técnicas de previsão e medição de impactos.

Nos EIA cada vez mais estão sendo usados instrumentos de mensuração com previsibilidade maior, maior capacidade de prever impactos, então diminui, não é que elimina, mas diminui as incertezas, e essas mediações com interações que passam por outros níveis de tomada de decisão que não são 100% técnicos, por meio dos conselhos ambientais. Mas em minha opinião é que há o problema da decisão anterior, se você já enfiou pela goela abaixo uma primeira decisão de que ia ter uma operação urbana com dois milhões e quinhentos mil metros quadrado numa área como o Brooklin e aprovou a Lei da Operação, o que você consegue fazer depois é ficar corrigindo e investigando a melhor forma de conviver com aqueles impactos, falei do EIA, mas serve pro EIV é que no EIA você tem mais defesas, e já estão bem resolvidas essas coisas da participação, do Termo de Referência, não é que está 100% resolvido, mas vem melhorando, tem os conselhos, as audiências públicas, você tem um aprendizado que vai melhorando a qualidade do processo de decisão. Mas no EIV não há esse aprendizado, e você tem aí uma falha, eu acho que não deveria ser exigido EIV pra coisas que não são permitidas no zoneamento, ele define os parâmetros e pronto, então tem que saber pra quê que é essa definição, parece fácil, mas não é, mas ela quebra a burocracia e faz usar um esforço maior, para projetos com maior capacidade de transformação do que um esforço mais corriqueiro que já está definido na política urbana, e nas leis do plano diretor e de zoneamento.

8. Até que ponto o Estado pode e deve intervir na produção do espaço?

Acho que pode e deve, o Estado como agente regulador, acho que tem que regulamentar, recuperar a capacidade de regulação do estado em relação à produção do espaço, isso implica na defesa do processo de planejamento, dos instrumentos de gestão urbana, é uma forma do Estado fazer valer essas regras, e não deixar essas decisões para o mercado, mas existe defensores do mercado, que o mercado se auto regula, eu não concordo, acho que ele não regula, pelo contrário, ele é predatório, busca a realização de um determinado projeto objetivando resultados financeiros, mas o restante, se não houver regulação ele vai deixando de cumprir, as questões que são do interesse social e do interesse público. Assim quem tem que mediar é o Estado e o poder público, o poder público tem que normatizar tem que participar e dar as regras do processo, então é possível ele intervir na produção do espaço.

Porém você tem problemas dos dois lados, o lado predatório do capital, do mercado, e tem o lado predatório perverso da exclusão, se você está excluído e não tem onde morar, você vai morando onde dá, então tem esse lado perverso, tem essas áreas de expansão urbana sobre áreas frágeis, sobre mananciais, tem sido extremamente difícil, às vezes a política ambiental não é suficiente para resolver sozinha, requer-se uma integração de políticas públicas, a exclusão social é imensa por desigualdades sociais, por concentração de renda, por falta de emprego, no máximo ela consegue fazer reforma, mas não consegue transformar e equilibrar o processo.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo propõe reduzir o movimento de expulsão das populações pobres para a periferia, mas para tal é necessário à criação de instrumentos muito fortes de garantir o controle de partes do território para garantir a habitação de interesse social, e que esse interesse social fique com quem precisa que essas sejam implantadas de forma adequadas, e que tenham condições de morar.

Hoje não tem quem pague e subsidie a habitação popular para quem ganha até 5 salários mínimos, não tem como, eu já pesquisei todas as contas, o mercado acha que dá pra fazer HIS a partir de 5 salários mínimos, como é que faz, então a população tem que ir pra algum lugar, se não tem subsidio, não tem cobertura, e há muita falácia, você paga pras pessoas saírem, e ela tem que dar conta com 20 mil reais, ou as vezes com 3, de sair de um lugar, pra fazer algum empreendimento, então ela ai vai de novo ocupar áreas de interesse ambiental.

Ha uma convivência total, uma espécie de cegueira geral em relação a isso, a produção do espaço é um processo capitalista, mas o mínimo que se espera é que o Estado regule, e que tenha um papel regulador forte, que não seja o mercado que regule, porque é uma forma de disciplinar ou compensar, criando políticas públicas compensatórias, se não é a barbárie, o Estado democrático tem que conseguir resolver isso, e é um grande desafio.

9. Qual o papel que a sociedade tem desempenhado na organização das cidades?

Eu acho que tem avançado, na formulação da legislação, e aos poucos na qualidade da participação e dos planos diretores. É uma luta de anos em cima da organização da cidade, pelos movimentos que lutaram pelo Estatuto da Cidade, os urbanistas, ambientalistas e muita gente que lutou por foco social e ambiental no planejamento urbano, esses processos todos se dão por meio de acúmulos, que precisam ser ampliados, é um processo cumulativo e que vem avançando.

Eu discordo do professor Flávio Villaça da FAU, que criticou em seu último livro (publicado na internet) o processo de discussão pública dos planos regionais, quanto ao aspecto da participação da sociedade. Foi muito difícil viabilizar-se um processo de participação por meio de oficinas e tudo mais na periferia e em todas as 31 Subprefeituras da cidade. Se seu foco de análise for a Subprefeitura de Pinheiros, Vila Mariana, Lapa e outras que já contam com diversos grupos de pressão e grupos de interesse, nem precisava que a prefeitura apoiasse a organização, eles se autoorganizariam, arrumariam lugar pra discutirem, e definiriam as formas de pressão. Então o efeito para esses grupos é pouco, representa a garantia de um espaço democrático para elaborar o Plano e para a discussão. Mas ele critica os números da participação, quanta gente, pouca gente, e com avaliações imprecisas. Se formos medir qualitativamente o que está acontecendo na zona leste, o fórum da zona leste, ou na Zona Sul, por exemplo, no Bairro de M'boi Mirim, no Jardim Ângela, onde os processos foram o começo de algumas conquistas, muita gente aprendeu e começou a sair de uma luta só, por uma reivindicação específica ou por outra, e que passou a pensar mais a gestão e o planejamento do seu bairro em conjunto, em geral pela sua região, e com esses primeiros processos, que são altamente educativos e importantes. Por exemplo, quem mais defende os atuais Planos Regionais, e seus resultados são as comunidades e entidades da zona leste e da zona sul, que tem mais acúmulo político e sabem o que representa a exclusão social e espacial. O pessoal das subprefeituras mais centrais já participa de discussões do Plano Diretor, que tampouco foi formulado de cima para baixo, e tem coisas boas que tem que ser defendidas, embora precisem ser aprimoradas, com a recomposição e evolução do processo de planejamento.

Mas a visão do professor é muito quantitativa, não é uma avaliação sócio-cultural e política do processo, é uma avaliação muito acadêmica do processo, de quem não ta vendo a dificuldade que é pôr em marcha e operacionalizar aqueles processos na prática. Eu fui numa reunião recentemente no Jardim Ângela e fiquei emocionado, era uma reunião referente à situação crítica dos transportes e todo mundo foi levantando questões importantes de transporte, sobre as ZEIS, as favelas nas margens da Guarapiranga, e por ai vai. Havia respostas para vários problemas no Plano Regional de M'boi Mirim, recomendei que pressionassem o administrador regional para saber da implementação das propostas do *nosso* plano regional, o quê que a gente vai fazer com isso, eles tem que se organizar para cobrar. As metas, objetivos e propostas aprovadas estão lá, definidas na lei do Plano Regional, e se estamos num regime republicano e democrático é uma lei, que tem que ser aplicada, e se não for, o administrador ou o Subprefeito está transgredindo. A população deve ir ao Ministério Publico fazer pressão, e olha que havia 30, 40 pessoas, muita gente jovem e muita gente que sabia das coisas, eu fiquei impressionado, e havia só membros da comunidade, que não é homogênea. São acúmulos mais localizados, mas olha está acontecendo uma experiência que merece ser acompanhada, que é uma pesquisa com a USP da Zona Leste e entidades comunitárias promovida pelo Fórum da Zona Leste. Estas entidades eles estão reavaliando os planos regionais das Subprefeituras dessa região, e as questões críticas para a zona leste. Então há um acúmulo ai, então

eu acho que a sociedade vem tendo um papel extremamente importante aqui em São Paulo e vai desenvolver esse papel cada vez mais.

Por exemplo, nessa discussão dos transportes às vezes os links não acontecem, uma semana de discussão e eles ficam discutindo pedágio, quando você tem lançamentos autorizados de mega empreendimentos, mega estoques de áreas, operações urbanas que são o foco do problema sem contrapartida de transporte de massa, metrô, por exemplo, e ficam discutindo o fim da linha, o carro, ou o pedágio urbano, então o problema está que na formulação do plano da operação urbana não há avaliação ambiental nenhuma e isso é um problema que precisamos superar. Ai se insere a necessidade de Avaliações Estratégicas, do Plano Diretor, de Zoneamento e das Operações Urbanas, tem que se criar uma cultura política desses processos, porque ai ajuda a ampliar a integração do grau de conhecimento das questões urbanas e ambientais.

Eu fiquei surpreso, eu participei em um debate na ANTP sobre o efeito viário das operações urbanas, e percebi que eles estavam discutindo o aumento da taxa de transporte por conta da expansão urbana, eu falei, então tudo bem isso é importante, mas, e essa quantidade de viagens que são geradas pelas mega operações, de tráfego sem transporte de massa, esse é o principal problema urbano, com é que fica? A ANTP precisaria avaliar essas coisas, participar dessas avaliações, mas há uma ótica muito setorializada e não transversal da análise urbana e ambiental, então mesmo nessas mega entidades especializadas e setoriais existem esses problemas da visão setorial. É difícil romper com isso, a comunidade da Vila Sonia discute a Operação Urbana proposta para a região, e pouca gente vê essas conexões que estão na raiz, na causa da geração do problema, que é uma coisa de avaliação ambiental desde o início das decisões sobre ações estratégicas para a cidade, e ai, não tem como arrumar depois, não tem nem tempo, nem recursos pro poder público implantar o metrô, se já existe um gap e que quando se amplia o problema sem pensar ai vai ser difícil, querer soluções só na hora da crise, quando a cidade parar!!

10. Qual sua visão sobre a Lei de Zoneamento? Esta por si só tem conseguido cumprir seu papel? A aplicação do EIV poderia ajudar? Em que aspecto?

Eu acho que a lei de zoneamento é importante, mas, mais importante é o plano diretor. Com o Estatuto da Cidade ele ganhou mais força e condições, vou te contar uma historinha exemplificando, o executivo de São Sebastião apresentou uma nova lei de zoneamento junto com a revisão do plano diretor. Eu fiz algumas avaliações para as associações da Costa Sul, mostrando o que, que ia ser gerado de impactos ambientais. O Plano Diretor foi enviado para a Câmara, o Ministério Público entrou com ação civil pública, aceitou o conteúdo desses pareceres e a prefeitura teve que retirar o projeto. Retirou-se o projeto da câmara, e reapresentaram um outro, totalmente inócuo com uma proposta de plano diretor, sem definição de coeficientes de aproveitamento construtivo, nem mínimo, nem máximo, nem básico, sem as regras pra aplicação dos instrumentos urbanísticos...nada, e sem respeitar nas políticas de áreas, os objetivos e a legislação ambiental aplicada a cada território. Demonstrei a existência de conflito com a política ambiental, com Zoneamento Ecológico Econômico e com as políticas ambientais e estaduais. Como a proposta do Plano era inconsistente em relação ao estatuto, tiveram que recuar, então o Plano Diretor tem que ter essa força, porque ele é matriz do planejamento da cidade, porque ele é o momento chave para a cidade conseguir amarrar os limites e as exigências para a lei do zoneamento, para as operações urbanas, e assim devido a sua importância estratégica, o próprio plano deve passar por avaliações ambientais.

Se não passa, e não é uma questão novamente de legislação, a legislação de impacto ambiental existente no País pouco se aplica aos planos e ao zoneamento, tive que demonstrar isso no parecer, se aplica ou não aplica é uma coisa formal, mas que de fato as decisões do Plano podem causar impactos e eu demonstrei, por exemplo, se o plano definir que o Coeficiente de Aproveitamento Construtivo é 4 pra todos os lugares, então precisa verificar o efeito e com isso e mostrar o que poderá acontecer, isso é avaliação ambiental, mensuração de impactos, então o Plano tem que passar por uma avaliação ambiental.

Talvez essa alienação seja reflexo de um problema de formação nas escolas de arquitetura e engenharia, que não desenvolvem esse tipo de avaliação mais integrada, e isso cria dicotomias na própria formação do profissional, a defasagem em geral é que se a operação urbana precisaria ter uma indução de projeto urbano, volumetria adequada aos territórios, estilos e seriam mais integradas com a cidade, do ponto de vista da morfologia urbana, tudo bem, acho perfeito, mas etc. Mas, por outro lado, é a dimensão ambiental, a magnitude dos impactos gerados é que deve auxiliar a definição da viabilidade da operação. A maioria dos arquitetos não gosta de avaliar, a magnitude, parece que atrapalha a operação urbana fazer essa avaliação de impactos. Então não pode ocorrer essa avaliação das causas? A Operação Urbana na essência é antes de tudo um plano, e às vezes

elas interferem em três subprefeituras, e a alteração causa aquele impacto pra cidade, e como é que se resolve isso. Avaliando-se ambientalmente apenas os projetos dela derivados?

Assim também é com a lei de zoneamento, ela vem depois, ela é determinada pelo plano e não é determinante. Mas há outro problema, o Estado vê nela só aquilo que é operativo, mesmo que ele só regulasse as áreas de interesse do mercado, porque o zoneamento até hoje é visto com o papel da defesa de configurar o valor agregado a cada território. Mas com o Estatuto da Cidade abriu-se uma possibilidade de alteração desse ponto de vista. Essa foi a questão mais importante da discussão do Plano Diretor Estratégico e da nova lei de zoneamento. Pode se simplificar assim, nas zonas anteriores (lei de 1972) onde o Coeficiente de Aproveitamento era de 4, 3, 2 vezes, o direito de construir era gratuito, agora não são mais, com o Plano acima do CA básico para construir tem que pagar para a Prefeitura, e o recurso vai para um Fundo Urbano, o FUNDURB para vir a se aplicar na cidade para o desenvolvimento urbano, e fazer frente a essas transformações. Ah não, mas isso é um direito adquirido!!! Adquirido por onde, pela leitura ideológica da lei de zoneamento que era o de consagrar o direito ao uso do lote com aquele potencial construtivo atrelado. Ora isso não tem nada a ver com função social da propriedade, achar que aquela lei anterior que não mediu, te deu o direito, então é a defesa do seu capital, do seu terreno, da sua área, do seu direito de propriedade, então há essa leitura do zoneamento feita pelo mercado. Para o cidadão ela é maneira de fazer a regulação pública, pode ser uma regulação, flexível, avançada sim, como é que se faz na periferia que nem as vias têm as dimensões adequadas. Então tem que se encontrar soluções, eu acho que o atual zoneamento é um instrumento importante de regulação, tem um particular que eu acho muito legal, participei modestamente disso, que é da leitura da lei ser elaborada por territórios das regiões, a partir de normas e princípios gerais, por exemplo, de que, que o zoneamento devia objetivar uma cidade com mistura de usos, garantir que nas áreas centrais a prioridade seja pro comércio e serviços, e nas áreas mistas para o uso residencial, o papel da via como um instrumento regulador do lote, da capacidade de uso do lote. Esses conceitos gerais do plano diretor definiram as regras para os planos regionais, mas eles não são um igual ao outro. Cada Plano Regional e o respectivo zoneamento têm a ver com a região e tem a ver com o desejo da população, limitados por certas questões, mas com a dimensão geral controlada pelo plano diretor, pelos princípios que o regem. Ficou muito interessante porque o zoneamento ficou atrelado ao plano regional, e ao plano diretor, isso embora não seja simples, isso é complexo, mas quem participou entende sobre a sua região, essa leitura não é difícil, essa leitura do que você tá querendo conseguir em termos de objetivos urbanos regionais. Então o EIV pode ajudar, pode, mas aquilo que a própria lei do zoneamento já deu conta, de definir os parâmetros de incomodidade, não precisa do EIV. O EIV é para quando você romper com a vizinhança, implantar projetos de uma certa forma com o planejado. Mas com a introdução de projetos de um porte muito superior, ao que o plano já admite e o zoneamento também, ha que se exigir o ajuste, e então colabora até pra mediar a revisão desses instrumentos.

11. Qual a evolução que a Lei do Estatuto da Cidade trouxe na elaboração dos Planos Diretores?

Eu já falei, acho que trouxe uma evolução fantástica, extremamente importante embora já esteja na hora de se aperfeiçoá-lo, pois há alguns problemas e distorções, por exemplo, a regulação e as exigências para as Operações Urbanas. Têm coisas muito boas de política, princípios em relação à sustentabilidade ambiental, os instrumentos, mas ha algumas questões relativas às operações urbanas, ao zoneamento e à aplicação de estudo de impacto de vizinhança, que estão mal formuladas, e tem que sofrer revisão, então tem esse lado, aquilo que tá ligado à operações e intervenções urbanas. Precisava ser uma lei complementar, que delimitasse um pouco de caminho, e as experiências recentes têm que ajudar a descobrir, como é que eu posso usar as áreas de intervenção urbana, e uma cesta de instrumentos pra conseguir cumprir um objetivo urbanístico pra certa região? O estatuto não diz isso, é uma descoberta prática, você descobre assim, por exemplo, se eu usar o direito de Preempção, mais o consórcio imobiliário, numa área de intervenção urbana, onde eu to propondo que seja hospitalar predominantemente hospitalar com facilidades, mudou toda a cesta de instrumentos pra que isso, no estatuto tem essa coisa, mas como aplicar não está nele, é um aprendizado em cima dele que você tem que reescrever está na pratica da elaboração dos planos diretores. O Ministério da Cidade deveria promover um balanço dos resultados das experiências, e não só promover oficinas que ensinam a promover a participação. As academias não conseguem captar, quem não participou, que ha essa cesta de instrumentos, com combinações várias, por exemplo, ha uma combinação que eu acho super interessante, para o caso das áreas onde se inserem as Favelas Paraisópolis e Heliópolis, que é a definição de uma Área de Intervenção Urbana com recurso próprio, consórcio imobiliário, pra garantir parte da urbanização da favela e uma parte pra reurbanização pra quem tem apenas o interesse imobiliário, então é uma combinação

interessante que o estatuto deu, ainda pouco praticada, mas isso tem que ser mais difundido, o Ministério deveria fazer isso, mas ele fica só dando aula de participação, e não sobre a troca de experiência dos planos, tá na hora de fazer seminários sobre os planos diretores e sobre as potencialidades de aplicação dos instrumentos pra fazer essas trocas, pra essa evolução ficar mais rica.

12. Qual a relação entre o EIV e o direito de propriedade?

Bom, eu acho que tem, mas é uma relação indireta, o direito de propriedade, o princípio é que a propriedade deve cumprir sua função social e ambiental, então o EIV tá mais ligado a aferir se a função social está cumprida, do que de discutir ou não o direito à propriedade, ele não vai questionar a propriedade, existe uma confusão aí que o direito Romano, o direito de propriedade ele é absoluto e a função social interpenetra-o e o regula, então o EIV é uma aplicação dessa visão, então o choque se dá é com conceito da função social da propriedade com o conceito de propriedade privada aí que está a diferença de política urbana ou de ideologia se quiser. O EIV indiretamente ele está subsidiando, é um instrumento de aferição, de apoio à decisão, de em que condições aquela ocupação, aquele projeto na propriedade vai atender a função social daquela área sem prejudicar o entorno e a cidade como um todo e os direitos difusos dos demais.

13. Quais os parâmetros que deveriam ser utilizados pela Prefeitura para identificação dos empreendimentos de significativa repercussão no ambiente urbano?

Eu acho que é o porte, no caso aqui de São Paulo também o volume de tráfego, viagens geradas e a poluição do ar é um parâmetro fundamental, então geração de viagens, geração de tráfego e efeitos na poluição, são aspectos críticos, capacidade de suporte da infra-estrutura viária e sanitária, a capacidade instalada, não a que vai acontecer depois, eu acho que a gente não conseguiria resolver, esses parâmetros ajudam, mas não só os parâmetros. Mais do que parâmetros são os limites, os padrões aceitáveis, os indicadores de sustentabilidade, as normas pra certas coisas, então o limite pra poluição do ar, deve haver limites para os padrões de qualidade das regiões que se quer atingir, e os limites não podem ser extrapolados. Se o empreendimento está contribuindo para extrapolar esses limites ele tem que ser reduzido ou mitigar essa sua extensão, então não pode ser lá no final do jogo que ele vai ser definido, tem que ser bem no começo, no começo da decisão sobre a viabilidade ambiental daquele empreendimento, isso também se relaciona àquela história das equipes independentes, pois, se os parâmetros e os indicadores estão bem definidos, os termos de referência, os tipos de estudos e tal, todos ficam mais cobertos, até o técnico fica mais coberto, a sociedade fica mais coberta, e o técnico vai fazer a função dele sem ele mesmo ter que definir o parâmetro, o problema é que quando ele mesmo não pode definir o parâmetro, entra o juízo de valor dele e aí trata-se de uma visão particular.

14. A elaboração do EIA (Estudo de Impacto Ambiental) exclui a necessidade de elaboração do EIV? E a situação oposta? Por quê?

Não é uma questão de exclusão, é uma questão de praticidade, se o EIA contiver todas as análises temáticas necessárias e com todos os parâmetros e indicadores, definidos em termos de referência bem discutidos a priori, um instrumento engloba o outro por meio dos conteúdos dos termos de referência, naquilo que há que se estudar. Embora haja uma tendência, uma vez que o Estudo de Impacto Ambiental ele avalia questões e componentes de mais difícil mensuração, que exige instrumentos de medição e previsão mais complexos, então não está no teto do EIV, mas você pode pôr algumas coisas que ajudam a fazer uma medição mais básica. Mas eu acho que se for realizado o EIA, provavelmente as questões referentes ao EIV estão embutidas nele de alguma forma, pode ser até na fase de instalação, onde se definem os parâmetros e padrões de incomodidade que devem ser atendidos. Estabelecer, então o próprio EIA tem que definir essas análises, então você embuti nele, a situação oposta é possível, muitas vezes você começa vendo a coisa pela vizinhança e percebe que os problemas são mais complexos de resolver, exigem novas análises problemas, então é melhor começar pelo EIV, ou então é comum, na administração você começa por um estudo ambiental simplificado e perceber que ele não dá conta, e passa-se o mesmo com o EIV, então você percebe que bateu ali em coisas que aquelas análises não dão conta, porque exigem simulações, integração de análises com outras questões que não estão mais na vizinhança, então acabou, o EIV não dá mais conta, então a situação inversa acontece muito, tudo bem aí não tem problema, ele é pra ajudar a decisão, o contrário que é complicado se você sabe que precisa de um EIA, a exemplo da Operação Urbana e do próprio Estatuto está dizendo que a operação urbana requer uma análise de EIV, está lá no texto, mas está errado. Em São Paulo estão querendo na

revisão do PDE derrubar essa exigência de EIA porque o Estatuto requer apenas um EIV pra operação urbana. Ora é um flagrante retrocesso.

15. Como deveria ser a relação entre a população, os empreendimentos e atividades, a infraestrutura e os recursos naturais de uma vizinhança?

Eu acho que tem que ser uma relação planejada, que tem que passar por um processo de planejamento, os empreendimentos possíveis tem que estar previstos no zoneamento, e se for proposto alguma coisa diferente pra região, ela tem que ser enxergado no que está planejado pra região, ou se ela não é enxergada, começa a acender inseguranças na população da vizinhança, e democraticamente eu acho que tem que ter instrumentos que criem essas mediações, que garantam a participação da população na formulação, do Plano Diretor, do Plano Regional, e tem que ter também o plano de bairro. Eu acho um escândalo a prefeitura não prosseguir com os Planos de Bairro conforme previsto no Plano Diretor. A SEMPLA ficou tentando alterar todo o conteúdo do Plano Diretor, e do Plano Regional, e nem fez uma revisão do que deveria revisar, atualização de metas e objetivos impactos ambientais das Operações Urbanas e Verticalizações propostas, etc, Por quê? Porque ela quis desmontar o processo e não aprimorá-lo. Deveria dar seqüência aos Planos de Bairro, que seria um passo a frente, porque certas regiões teriam planos de bairros mais simples ou mais complexos do que os outros, mais com essa gama de organizações sociais participando, etc, quantas entidades se mobilizariam e seriam apoiadas na periferia se comesçassem a elaborar seus planos de bairros, poderiam drenar recursos para essas organizações para que ajudem a formular os planos de bairro, criando um estímulo para a criação de propostas. Estes não precisam ser aprovados todos ao mesmo tempo, e tem lugares importantes como o Largo da Batata em Pinheiros, que você pode sofisticar muito isso em regiões que, é como eu falei são centros regionais. Em Nova York eles fazem maquetes para a área toda, para todos verem como é que vai ficar o proposto, promovem concursos para projetos reservando as características de cada região pra ficar o melhor possível, então, acho que tem que ter como base o processo de planejamento.

Sem o processo de planejamento, só com os instrumentos EIV, licenças, fica tudo muito casuístico. Estes instrumentos isoladamente não conseguem dar liga, nem praticidade, nem previsibilidade para o que você quer que aconteça numa região. Eles não consolidam acúmulos, mas sim, os processos de planejamento acumulam, e quando assimilados, garantidos pela legitimidade junto à população, promovem o espírito de comunidade de vizinhança, as emponderam. Se os empreendedores aprendessem a conviver com isso, a exemplo dos concessionários das grandes infra-estruturas, seria o sinal de que alguma coisa está mudando, como os grandes produtores, o Metrô e a SABESP que estão querendo estudar o que poderá acontecer com as transformações urbanísticas propostas na cidade, e eles estão cada vez mais pressionados pelas suas próprias decisões estratégicas.

16. O que define uma vizinhança?

Eu acho que o que define uma vizinhança, primeiro é o espaço e o lugar, que dá a integração orgânica nas suas funções e que ajudam a definir a vizinhança, então se há um contexto de bairro, por exemplo, de comunidade. Em cada bairro pode ser criado um contexto de vizinhança claro, com área residencial, com uma situação comercial, com os limites de convivência definidos pela lei urbanística, então não tem erro, o outro limite é o limite dado pelas relações mesmo, e esse é muito pobre no caso do Brasil, o limite das relações sociais é muito pobre, às vezes, as Associações não convivem entre si, essa Associações só falam para as pessoas iguais, ou da associação comercial só em situações de conflito, não falam no cotidiano, então essas relações de vizinhança são muito pobres, elas não são permanentes, não tem continuidade, não tem espírito de comunidade integrada, nesse caso é preciso recompor o espírito de comunidade, são problemas, porque ai fica difícil. Se só houver grupos de interesse e não grupos de pressão pelo espaço comum, não se cria uma cultura de interesse comum e isso fragmenta a vizinhança, o conceito de vizinhança, do ponto de vista sociológico, político. Então se consegue trabalhar com o conceito de vizinha espacial mesmo com dificuldade até aonde vai os limites físicos e os riscos, mas do ponto de vista social acho que ela, a vizinhança social é muito fragmentada, por falta de espírito de comunidade, por pouca participação, falta aquele espírito descentralizado de condado, talvez isso ajudasse, aquelas idéias protestantes de condado, cria um espírito de comunidade mais forte para definir a policia, o juiz, os zeladores, o conselho regional, o Sub Prefeito, isso tudo. Se não tem um espírito de administrar a região junto, precisa construir, a perspectiva da comunidade de administrar a região junto com o governo constituído, cadê ela? Se não tem esse espírito junto, isso dificulta a compreensão e a gestão da questão da vizinhança.

17. Fale sobre o conflito existente entre empresários interessados no licenciamento de seus projetos, os agentes públicos encarregados do licenciamento desses projetos e os interesses da população afetada.

Bom, o conflito é grave, é formado a partir de graus de conflitos, às vezes é possível fazer negociações de vizinhança, muitas vezes a questão está muito radicalizada e não há interesses comuns. No Plano Diretor criamos algumas coisas nesse sentido, a negociação de conflitos de vizinhança arbitrados pelo executivo, a partir de regras. Com essa prática houve exercícios muito interessantes, para definir os tipos de usos nos corredores comerciais de bairros, o que é admissível de um lado e do outro, para se chegar a um consenso junto, ou se aproximar do consenso, negociando conflitos. Foram muito interessantes, foi aplicado em algumas regiões da cidade e em outras regiões não se chegou a discutir, ninguém arredava pé da sua posição, e aí a SEMPLA decidiu sem o Consenso. No corredor da Rua Gabriel Monteiro da Silva, na Avenida do Pacaembu, em alguns desses corredores houve um exercício democrático de discutir os impactos de vizinhança, para definir o zoneamento, mas isso caberia em todos os níveis de conflito. Mas os agentes públicos encarregados do licenciamento, eles teriam que ser mais mediadores, moderadores, e não seriam eles a definir a prioridade, as soluções para o conflito, eles precisam funcionar como técnicos e ser mediadores, se eles conseguem desenvolver o papel dos mediadores, de moderadores, de organizadores de possibilidades, claro que com conhecimento dos problemas ajudam a evolução do planejamento. Mas eles não devem decidir, até assim, eu achava que nos planos regionais uma coisa que eu defendia é que precisava contratar gente pra ajudar a pensar, a subsidiar a elaboração do Plano Regional, mas era para dar um subsídio técnico, não era para ocupar o lugar de decisão da comunidade, podiam apresentar alternativas, estudos de viabilidade, etc., pois você não joga fora o conhecimento técnico, esse é outro jeito de fazer planejamento, muitas vezes àquela visão do projetista/urbanista como uma espécie de Deus, o urbanista Deus, ele passa por cima disso também, e acha que ele define o que é melhor, e isso não é bom, ele teria que ser um formulador de alternativas, mas não deve fechar questões com se soubesse a única resposta ou solução possível.

18. Como deve ser o critério de definição da dimensão da área de influência impactada por um empreendimento?

Bom deve se usar várias relações, as relações sociais, físicas, bióticas e de qualidade urbana, para definir as áreas de influência, e incluir as populações afetadas também para ajudar a definir essa dimensão da área de influência, porque é a questão mais importante. Em uma avaliação estratégica, mais do que a dimensão da área de influência estão as questões estratégicas, nessas coisas de grande importância de transformação, o que, que você realmente precisaria avaliar para subsidiar uma decisão. Uma especialista que eu gosto muito que é a Maria do Rosário Partidário, de Portugal, diz que geralmente são seis ou sete grandes questões estratégicas, não usam mais do que isso, porque são dimensões muito críticas e fundamentais, para definir num plano, numa decisão sobre uma ação estratégica, se vai fazer assim ou assado. Mas num estudo de impacto, de projeto, a vizinhança vai ficando mais delimitável, e os estudos vão ser mais detalhados sobre as questões específicas, daquela região, aí a delimitação é muito importante, mas na outra lógica as questões estratégicas tem mais importância do que a delimitação, porque às vezes aí, por exemplo, a dimensão das viagens e quando uma área é construída numa certa região, seu impacto muitas vezes extrapola a região da Operação Urbana, então a área de influência no caso aqui da Operação Água Espreada, por exemplo, impacta todo o setor sul, sudeste e os municípios do ABC, isso não é por área influência, é por necessidade de avaliar profundamente se vale a pena fazer uma nova via, ou um eixo de transporte público como prioridade para essa região, para poder fazer uma Operação Urbana, e o quê que vem amarrada a ela, com eixo central. No caso tratou-se a solução como um problema viário, não era então é uma visão estratégica errada, aí não vai ser consertado pelo EIA, não vai ter EIA que vá conseguir consertar isso. Então acho que essa dimensão da área influência, tem a dimensão física, biótica, social e a dimensão política, mas eu acho que as avaliações estratégicas já têm que vir com esse conceito, não de diagnóstico, mas sim, de que questões estratégicas, geram forças que podem alterar profundamente a região, com aquela decisão, então pode ser uma questão de economia urbana, de recursos naturais, questões sociais e questões urbanísticas mesmo, então elas passam a ser no nível de plano ou programa os pontos de aferição fundamental sobre as decisões, antes de você detalhar as coisas, se decide outra coisa ou diminui, e não tem a prática no Brasil, então atingir ou buscar a sustentabilidade é difícil porque ela fica sendo dada lá no meio, ou no fim da linha, e não no começo da linha, então é difícil discutir sustentabilidade sem discutir as causas da geração dos problemas ambientais quando se elabora um plano e uma política, mas só no final quando se discute os projetos delas resultantes, assim, não tem jeito, o processo fica prejudicado.

- Entrevista realizada com Heitor Marzagão Tommasini, em Maio de 2008

Advogado, Professor convidado da UNIFESP, no curso de Gestão Ambiental. É Diretor Executivo do Movimento Defesa São Paulo, é Conselheiro Ambiental do Conselho Estadual do Meio Ambiente (2003-2008), e ex-conselheiro do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (2002-2007).

1. Quando é que uma propriedade cumpre sua função social?

Essa sua pergunta vem baseada naquela questão do direito de propriedade, e que sofreu modificações enormes, vem sofrendo, e no Brasil ainda mais com o advento do Estatuto da Cidade disciplinando essa questão, a propriedade deixou de ter aquele poder absoluto, o dono da propriedade não tem mais o poder absoluto que teve no passado, então hoje a função social da propriedade ela vai exatamente no limite do disciplinamento feito pelo Estado ou pela prefeitura pelas novas regras urbanísticas do que interessa pra sociedade, daquela área seja pra ela, sociedade, -- qual é a atividade, qual é a produtividade daquela área para sociedade, aí que vem a linha de corte da função social., Então nos centros urbanos quem vai fazer isso é o Plano Diretor, ele vai dizer por exemplo, a questão do que é subutilizado e o que é não utilizado, o que é não utilizado é fácil, mas o que é subutilizado, então ele impõe um parâmetro mínimo de utilização, se você não cumpre esse parâmetro mínimo, você passa a ter a subutilizada, então, o poder público vai poder usar aqueles outros instrumentos do plano diretor que é o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação se a área for considerada não produtiva, e aí está a questão da função social, é claro que esse é um debate, isso tem que evoluir, ainda é tímido por exemplo, vendo o plano diretor da cidade de São Paulo coloca lá um índice de potencial construtivo mínimo, que não é bem isso, porque? Porque você tem áreas como, por exemplo, a área de manancial em que a função social dela é a produção da água, agora, se você tem um problema de habitação na cidade de São Paulo, então as pessoas que não tem onde morar, vão ocupar esses lugares que estão vazios, aí porque que isso acontece? Porque há falta de plano habitacional também, então o poder público não age de forma multidisciplinar pra tratar a questão urbana e aí você tem tanto o prejuízo dos setores habitacionais, como setores em áreas em que prestam serviços ambientais da cidade, então a função social depende não apenas daquilo o que foi disposto no plano diretor mas também qual é a função que aquela área tem, seja ela uma área tombada, uma área ambiental ou uma área de proteção ambiental, cuja função social está aí também.

2. Até que ponto o Estado pode e deve intervir na produção do espaço?

Sempre, porque ele vai identificar qual é o interesse da sociedade pra aquela determinada área. Então a discussão democrática no planejamento urbano, a participação social na discussão do planejamento urbano vai definir qual é o interesse social que determinada área tem, e definir os parâmetros de produção desse espaço pra que não haja, por exemplo, a especulação que existia, que sempre existiu. Ainda há um processo de especulação de áreas na cidade em que você pode de uma certa forma tentar controlar isso, mas hoje na prática se controla de uma forma muito tímida, é muito tímida ainda a aplicação desse instrumento (função social) dentro da cidade de São Paulo.

3. Qual a relação entre o EIV e o Direito de Propriedade?

Como o Direito de propriedade não é mais absoluto o estudo de impacto de vizinhança vem a atender à busca de uma recuperação urbana ou de um disciplinamento de forma que a propriedade atenda não apenas ao seu proprietário, mas a sociedade como um todo, atendendo também a função social da própria cidade. Então o estudo de impacto de vizinhança tem essa relação de disciplinamento do interesse coletivo, de interesse difuso da sociedade.

4. Como funciona hoje a relação Estado x Mercado x Sociedade?

Embora haja um certo avanço sobre a questão de você dizer que o país está se tornando um país democrático, nós temos uma constituição cidadã, uma constituição que assegurou o direito de participação social, você tem o estatuto da cidade que assegura a participação da sociedade nas discussões urbanas, o que a gente continua assistindo na prática, é que o mercado, o setor econômico continua pautando as políticas públicas. Não houve mudança de comportamento por parte da governança, ela faz discussões com a sociedade, mas não aplica a percepção que a sociedade tem sobre essas políticas, aplica a percepção, a vontade, do setor econômico. Então essa relação ela se perpetua, ou seja, o mercado apontando as políticas públicas e a sociedade vindo a reboque,

muitas vezes gritando, se escandalizando contra alguma coisa que vá contra os interesses sociais, aí vale o Ministério Público....(*Patricia: a sociedade é que tem que correr atrás dos interesses dela, o Estado não vai atrás de cumprir com suas obrigações*)....Não vai atrás e simula que vai, muitas vezes cria simulacros de democracia, cria audiências públicas, mas que não vinculam a percepção da sociedade no resultado, prevalece aquela questão da tecnicidade, os técnicos ainda se sobrepõe, isso precisa ser vencido, o técnico tem que absorver a interferência que a sociedade clama.

5. Qual é o papel que a sociedade tem desempenhado na organização das cidades?

Há uma evolução, a sociedade está percebendo cada vez mais a necessidade dela participar, então você vê, você percebe a olhos vistos que diversos grupos e segmentos da sociedade tem se articulado pra poder levar os seus anseios para o poder público, fazendo pressão política pra transformar esse processo de construção de planos diretores, de ordenamento de uso e ocupação de solo. Mas ainda é tímido, e grande parte da população ainda não sabe o que acontece, então hoje você vê um problema maior na cidade, as pessoas estão nas grandes cidades onde problemas urbanos se agravam, que reflete na vida de cada cidadão, e ele passa a discutir um pouco mais a cidade, mas quando você tem reuniões para discussão sobre temas urbanos você percebe que muitas vezes elas são vazias, e aí falha tanto o governo que não faz a devida veiculação, não faz o devido chamamento da população, como falha também a imprensa, a mídia não ajuda, ela se limita a informar apenas quando o poder público publica, mas ela não vai atrás pra fazer uma discussão, pra chamar as pessoas, é muito tímido isso ainda dentro da mídia, que deveria ajudar, inclusive pra preparar a sociedade pra essa discussão, porque é necessário também que a sociedade ela esteja preparada para participar e essa qualificação da sociedade também cabe ao poder público. Então o poder público deveria também realizar oficinas constantes, discussões constantes com a sociedade promovendo fórum de debates nos diversos cantos da cidade que atraia a população e dê pra ela, divida com ela esse poder de decisão, mas aí quando você fala em dividir poder, aí é... dividir poder é tudo que na prática não se realiza, em político nenhum, em partido nenhum, , então a questão da democracia embora ela esteja crescendo, que é o papel da sociedade como gestão democrática, ainda é a sociedade que tem que conquistar isso.

6. Qual a função do Estudo de Impacto de Vizinhança?

Bom é exatamente fazer o diagnóstico, dizer aonde o empreendimento vai ser instalado e avaliar qual é a repercussão, quais são os impactos que irá trazer, na mudança, nas relações sociais, no entorno desse empreendimento, nas relações de vizinhança, nas relações econômicas, porque cada empreendimento ele vai trazer situações distintas, dependendo da área onde ele for instalado, então a função desse estudo é exatamente tentar compensar, mitigar, ou evitar os impactos que, e é a grande proposta, que de certa forma sejam contrários àquilo que tá disciplinado dentro de certa região da cidade, e esse disciplinamento pode ser feito obviamente pelo uso e ocupação de solo, então o controle do estudo de impacto de vizinhança tende a atender exatamente a função social, não apenas daquele lote que é onde vai ser implementado o empreendimento, mas em todo o seu entorno. Exemplo, eu vou usar o hospital São Paulo, o hospital São Paulo está praticamente num quarteirão na Vila Mariana, mas em torno dele são quarenta quarteirões de atividades hospitalares, quarenta quarteirões no entorno de um empreendimento, então a transformação que um hospital trouxe ali foi enorme, mudou toda a relação que existia naquela região, mudou todo o perfil do lugar, tanto que na revisão do Plano Diretor há a proposta de criar ali um bairro hospitalar, criando um novo tipo de zoneamento, criando uma nova categoria para aquele local, tal foi a transformação que ele fez, (*Patricia: bom, você trás uma gama de consultórios, laboratórios e serviços que giram no entorno de um hospital*), então se você conseguir dimensionar isso num estudo de impacto e vizinhança, a sua função é essencial pra fazer o disciplinamento e planejamento da região toda, porque a interferência urbana de um determinado empreendimento pode alterar toda a lógica de um entorno, então se você tem um estudo prévio você consegue antever, planejar de forma que você consiga equacionar, amenizando ou preparando o local pra absorver as interferências de uma determinada atividade que seja colocada no local. Então pra isso que serve o EIV, ele pode auxiliar nas relações de vizinhança tanto pras transformações que um empreendimento pode trazer, como também, pra evitar que uma transformação muito drástica mude todo um perfil da região, porque as vezes tem uma região que você não quer mudar o perfil e isso quem vai definir é o Plano Diretor, com a participação social. Teve um caso num bairro residencial, um laboratório sendo feito do lado de um bairro residencial, você ia ter toda uma transformação naquela região, então você realizaria o estudo de impacto de vizinhança, ele não vai permitir que os impactos alterem aquela relação de vizinhança que existe na área residencial, então ele auxilia nessa questão.

Nesse ponto de vista, no bairro onde moro, o Jardim da Saúde, foi considerado pela própria prefeitura um bairro em que as relações de vizinhanças são muito fortes, há uma relação de vizinhança muito boa, e identificada pelos técnicos da própria prefeitura que foram fazer a investigação do local e foi elemento de justificativa do tombamento do bairro, muito bem, se eu posso criar determinados tipos de atividade nessa área, sem que a relação de vizinhança se deteriore, porque aí você tem a perda de identidade, a perda da afetividade, então o EIV/RIV também deve considerar essas relações de afetividade e preservação cultural dentro dos seus estudos, pra que não interfira nisso, pra gente não perder esse patrimônio cultural na formação das diversas regiões aonde os empreendimentos podem ser instalados.

7. Em sua opinião qual o entrave na regulamentação do instrumento?

Eu considero que o principal entrave, é o entrave político, não há interesse de se regulamentar isso, há muito temor do setor da construção civil principalmente em disciplinar esse instrumento e eles ficarem obrigados a fazer mais um estudo pra aprovação vinculado ao alvará de aprovação de obra nova ou mesmo de uso do empreendimento. Então esse entrave passa na linha de corte do que deve ter, quais são esses empreendimentos e quais as localidades desses empreendimentos onde será feito o estudo de impacto de vizinhança. Essa discussão extrapola as questões técnicas, e passam pelas questões políticas e pelas questões da administração públicas, porque, eu vivi isso, fui conselheiro seis anos, no CADES, eu vivi isso, em que o poder público dizia que se fizesse uma linha de corte onde abrangesse muitos empreendimentos, eles não iam ter condições de fazer os estudos pra todos, então é uma questão de infra-estrutura administrativa, pessoal técnico, e a questão da secretaria do verde e do meio ambiente que no meu entendimento é quem tem que fazer os estudos de impacto de vizinhança, claro que você pode pegar um corpo multi-intersecretarial, colocando SEMPLA, SEHAB, secretaria de saúde e secretaria do verde e do meio ambiente, mas quem deve pilotar o processo na minha opinião, é a secretaria do verde e do meio ambiente. E o que se viu na prática é a secretaria do verde e do meio ambiente abrindo mão de suas prerrogativas transferindo para um órgão chamado CAIEPS na prefeitura, pra fazer a elaboração de termos de referencia e novas exigências pra EIV/RIV, desvirtuando um pouco a conotação desse instrumento, por similaridade eu vejo o estudo de impacto de vizinhança como um estudo de impacto ambiental. Então você tem o IBAMA, fazendo os estudos de impacto ambiental, você tem o CONSEMA na secretaria de Estado e do meio ambiente fazendo os estudos de impacto ambiental, você tem a secretaria do verde e do meio ambiente e o CADES, o conselho fazendo os seus estudos de impacto ambiental. O estudo de impacto de vizinhança na própria lei de criação da secretaria do verde e do meio ambiente diz que é a secretaria do verde é que tem que fazer. Então legalmente, é a secretaria do verde, mas há uma perda, uma certa resistência dentro da própria administração com relação a transferir pra secretaria do verde e do meio ambiente tirando um pouco de poder da secretaria de planejamento e tirando poderes da secretaria de habitação, porque aí a secretaria do verde vai incorporar dentro dos estudos a visão ambiental, a visão da capacidade de suporte, não apenas a visão da capacidade de suporte viária, porque quem vai fazer isso é a secretaria de transportes, mas é o estudo da capacidade da sustentabilidade ambiental da região e da capacidade de suporte também que a região oferece do ponto de vista ambiental. Esse novo elemento nas discussões, nas aprovações de alvarás, é em minha opinião o que apavora o setor imobiliário (Patricia: *e as questões de ocupações de solo, ela analisaria?*) É as questões de uso e ocupação de solo elas estão, embora nas questões técnicas da SEMPLA quando faz as leis de uso e ocupação de solo passa pelas questões políticas na aprovação pela câmara municipal, mas os limites da lei de uso e ocupação de solo não podem ser os limites do EIV/RIV, e ele pode e deve criar restrições caso seja necessário, porque cada ambiente e cada empreendimento..., a lógica é mais ou menos essa, eu não posso usar os mesmos critérios em ambientes diferentes, se eu tenho ambientes diferentes eu tenho que usar critérios diferentes, então quem vai me dizer se o ambiente é diferente, mesmo que o empreendimento seja idêntico é exatamente o estudo de impacto de vizinhança, ele vai fazer o diagnóstico da área e vai dizer, olha essa área é impactada ou não, se a área já for impactada e se o empreendimento vai trazer um impacto acumulativo eu posso ter um rompimento da capacidade de suporte aí, então eu devo criar restrições maiores pra aquele empreendimento naquele local, e o EIV/RIV tem que ter o poder de fazer isso, porque senão, não vai adiantar nada, ele não é uma peça que se ocupa apenas com o uso e ocupação de solo. Então o EIV/RIV ele tem que ter o poder de criar restrições acima da lei de uso e ocupação de solo, porque cada empreendimento vai gerar impactos distintos, até porque em regiões mais impactadas ele tem que gerar um impacto menor. Eu me lembro, por exemplo, de um pessoal do Itaim Bibi que me procurou há um tempo, da associação de moradores, me falando dos problemas que eles têm com as casas noturnas, eles não conseguem viver lá decentemente, por causa dos carros, do som, do barulho, quer dizer, qual é o limite de casas

noturnas que eu posso ter ao lado uma da outra?, qual a identificação do local?, qual o diagnóstico das pessoas que estão ali naquela região?, qual a população que eu tenho ali e qual é o nível de ruído?, qual o nível de interferência que eu vou ter com uma casa de show?, com duas casas de show? e com dez casas de shows?. Então vai ter que chegar uma hora que se uma casa de show quiser se instalar lá vai ter que falar não, você não pode, porque já tem dez ali, há... vai dizer o proprietário, “mas é meu direito, o plano diretor diz que eu posso, tá lá na lei de uso e ocupação de solo”, mas aí tem que prevalecer o EIV/RIV, que diz, não, você não pode, já extrapolou aquela capacidade, e esse limite tem que ser observado, por exemplo, uma análise ambiental estratégica é fundamental que o município de São Paulo, que não realiza tal estudo, embora durante seis anos os conselheiros representantes da sociedade civil tenham solicitado ao CADES e à SVMA, que o poder público deve realizar uma análise ambiental estratégica da cidade, pra exatamente fazer mapeamento das questões ambientais da cidade, desse ponto de vista das atividades, do acúmulo das atividades dentro dos diversos setores urbanos, pra que você consiga construir indicadores pra montar, pra justificar legalmente, administrativamente e tecnicamente esses limites, e aí baseado com uma análise ambiental estratégica e conjuntamente coma a análise feita pelo estudo de impacto e vizinhança você criar as justificativas pra impedir que mesmo que o plano diretor permita determinado empreendimento, o plano diretor deve fazer a ressalva: “pode fazer, desde que o empreendimento, caso tenha necessidade do estudo de impacto e vizinhança, fique também subordinado às decisões técnicas dos estudos competentes”. Não é um bicho de sete cabeças fazer isso, é até muito fácil do ponto de vista de você fazer a redação da lei, mas depende da AAE para redigir a lei, e há resistências políticas pra isso. Na verdade eu até acho assim, existe medo de distribuir poder para a SVMA, de dividir internamente, entre as próprias secretarias, entre o próprio poder político interno, e aí o setor imobiliário pode ficar restringido, não apenas o imobiliário na construção de empreendimentos, mas também das atividades que vão exercer, como por exemplo casa de shows, shopping centers essas coisas que causam impactos acumulativos enormes. E uma outra questão que o EIV/RIV trás e que houve resistência, é com relação às audiências públicas, ou seja, você vai trazer pra sociedade discussão se o empreendimento deve ou não ser instalado, então você vai dividir com a comunidade local, a comunidade local não, com a comunidade interessada, porque na audiência pública participa dela quem quiser, não apenas os moradores de um entorno devem ter o seu direito de falar e sim qualquer morador deve ter o direito de falar, em qualquer lugar que viva, porque uma pessoa pode trazer uma experiência de um outro local, e dizer, olha lá fizeram isso, aqui vai ser uma desgraça, então as audiências públicas elas são fundamentais pra isso e você tem que garantir que a audiência pública exista e o que seja dito na audiência, seja de fato incorporado dentro do estudo de impacto e vizinhança. E aí você também trás pra sociedade a decisão, pelo menos o processo de decisão, um processo de discussão aprofundando a percepção da sociedade e a percepção do morador da cidade, como um elemento da pessoa que mora ali, dentro dessa cidade e que quer discutir a cidade, e que não quer determinadas atividades naquele local, embora o poder público até possa dizer que poderia ter, mas aí você eleva essa decisão abrangendo toda uma discussão sobre a real importância, o real interesse público de determinados tipos de empreendimentos, Em nome do interesse público muita porcaria já foi feita. A sociedade participa desse processo dizendo não, o interesse público é esse, não é aquele que está sendo dito seja pelo empreendedor, seja pelo poder público. Então, o entrave eu acho que tá aí, tanto a ampliação da linha de corte dos empreendimentos como nos procedimentos básicos dos estudos, plano de trabalho e Termo de Referência das exigências mínimas de conteúdo do EIV-RIV.

8. Qual sua visão sobre a lei de zoneamento? Esta por si só tem conseguido cumprir seu papel? A aplicação do EIV poderia ajudar? Em que aspecto? Qual a evolução que a lei do Estatuto da Cidade trouxe na elaboração dos planos diretores?

A lei atual o que diz hoje, você vai ver, são empreendimento de oitenta mil metros, empreendimentos de quarenta mil metros, vinte mil metros, e sessenta mil metros, dependendo se o uso é industrial, se é residencial, se é comercial, o que não encaixa nenhum, nunca há, ainda mais quando eles dividiram os empreendimentos que sejam mistos, devam ser vistos de forma independente, o que abriu mais ainda a lei, e ficou muito ruim, então tentou-se criar esses novos parâmetros, mas que também foram tímidos, algumas linhas de cortes foram muito tímidas, o número de empreendimentos que estariam nesta malha iam ser muito pequeno, e não seria suficiente pra você dar uma efetiva aplicação desse instrumento, então fazer uma lei nova na cidade e que não atinja os reais interesses da lei, nós entendemos que deveria se investir um pouco mais de dedicação do próprio poder público, e da sociedade, pra você criar uma lei que fosse melhor debatida com a sociedade pra que você tivesse um número maior de atividades e empreendimentos, que essa linha de corte fosse melhor estudada, e tivesse uma realização maior de estudos dessas avaliações. Então

nesse caso o plano diretor também poderia ter ajudado nisso, por exemplo, nessa revisão do plano diretor que está sendo feita, isso podia ser discutido, mas não houve tempo hábil de discussão, já que a prefeitura abriu isso de forma muito ruim pra debate público na revisão do plano diretor Então a lei de zoneamento na pergunta 9 que você faz, qual é a minha visão sobre a lei de zoneamento? Bom, a visão é que a Lei de zoneamento colocou o território praticamente como uma coisa só, o que antes tinha z1, z2, z3, z4, você tinha parâmetros diferentes, pra áreas diferentes da cidade, hoje você tem as áreas residências e você tem a zona mista, e a zona mista virou uma grande confusão, ainda mais quando cada subprefeitura criou normas e índices diferentes, o que acabou complicando mais ainda, e você perdeu a possibilidade de ter um zoneamento que identificasse as regiões distintas da cidade, que promovesse usos e vocações distintas pra cada região da cidade. Criou-se um território onde tudo pode e acabou dificultando a própria aplicação do EIV/RIV, porque você também perde esse parâmetros, você tem uma certa confusão jurídica, uma confusão de planejamento em função da lei de zoneamento, somente a lei de zoneamento ela não consegue cumprir sua função como você me pergunta, ela perdeu inclusive, tivemos muitos avanços com o plano diretor em 2002, 2004, mas muitos retrocessos também, então quando você criou macro zoneamento isso foi bom, nesse ponto evoluiu numa questão de estratégia das macros zonas, mas na hora que você fez o zoneamento local transformou a cidade toda numa zona mista, isso acabou entrando um pouco em contradição do ponto de vista do planejamento estratégico quando você perdeu aquelas divisões de zoneamento, mas, o papel mesmo na lei anterior não era cumprido, você tinha um desrespeito, você não tem fiscalização, o controle das atividades de uso era e ainda é feito somente baseado na lei sem considerar os impactos das diversas atividades, quanto mais, os impactos acumulativos, o estudo de impacto e vizinhança, complementar nisto, porque faria estudos das atividades conjuntas de um entorno, o que a lei de zoneamento por si só não impede, um estudo de impacto de vizinhança conseguiria dar uma outra dimensão nessa questão...Qual a evolução que o Estatuto da cidade trouxe? Bom o próprio Estudo, a exigência que tivesse o estudo de impacto de vizinhança é um dos instrumentos que vem no Estatuto da Cidade, e como eu disse antes, ele cria, faz novas restrições ao limite de propriedade, evitando o uso excessivo da propriedade em detrimento do interesse público, esse instrumento sozinho ele precisa do apoio dos outros instrumentos que o estatuto da cidade trouxe, como por exemplo: o não cumprimento dessas exigências, você tem o IPTU progressivo no tempo, a construção compulsória, instrumentos que vão obrigar a função social e tudo isso ele só vai se justificar, ou seja, ele só vai ter o peso suficiente do ponto de vista legal e do ponto de vista político, institucional, porque o Estatuto da Cidade trouxe como fundamental pra elaboração dos planos diretores a participação social, e a gestão participativa, assegurando isso, evitando, construindo regras jurídicas, impedindo que o prefeito ou o poder político local, não realize, por exemplo, audiências públicas, sobre pena de ilegalidade do plano que foi construído. O prefeito que, por exemplo, que pode ser incriminado, por não cumprimento da gestão participativa, das audiências públicas, esses avanços criam na sociedade essa possibilidade de participação e de interferência política, ou seja, a sociedade não interferia no processo de decisão, agora a sociedade pode interferir no processo de decisão, através da gestão participativa, que eu repito, ainda é tímida, o poder público precisa criar instrumentos melhores e a sociedade precisa exigir esses instrumentos, então, o que é feito, a gente recorre ao judiciário, ao ministério público quando nós observamos as manobras políticas, as manobras administrativas que são feitas para de uma certa forma, impedir ou cercear a efetiva participação.

Que evolução o estatuto da cidade trouxe? O Estatuto da Cidade trouxe no artigo segundo, que o poder público deve ordenar e controlar o uso de solo de forma a evitar, por exemplo, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, usos excessivos ou inadequados, isso aí está diretamente ligado no estudo de impacto e vizinhança. Bom mas quando você fala em excessivos, inconvenientes, quem vai dizer que se tornou excessivo ou inadequado o uso ou atividade dentro de uma região é o estudo de impacto e vizinhança que vai analisar o impacto acumulativo de determinados e diversos conjuntos de atividades. Então é fundamental essa associação desse texto legal aqui previsto no inciso 4, do artigo segundo, com o disciplinamento do estudo de impacto e vizinhança. Aqui, quem sabe, está o fundamento legal pra que o estudo de impacto e vizinhança possa fazer exigências maiores do que aquelas previstas na lei de uso e ocupação de solo, ou seja, há o excesso de atividades, há excesso de construções no local, então o estudo de impacto e vizinhança determinando isso, ele pode, por exemplo, dizer da inviabilidade de determinada atividade, de determinado empreendimento, e esse é o avanço que o Estatuto da Cidade trouxe, agora, aplicar isso no caso concreto é aquela dificuldade que você me perguntou anteriormente, passa de uma grande discussão política e uma discussão do ponto de vista da pressão que a sociedade tem que fazer pra que isso entre na pauta das políticas públicas.

9. Você acha que um EIV elaborado por alguém (escritório) contratado pelo empreendedor é 100% técnico em relação aos verdadeiros impactos gerados pelo empreendimento?

Há um certo subjetivismo aqui, o Estudo pode ser 100% técnico mas ele pode ter uma interpretação mais para um determinado foco do que para outro. Então nada impede que seja 100% técnico (Patrícia: porque, se o empreendedor somente pagasse os custos, e quem contratasse fosse o poder público por exemplo, ele poderia ter um leque de escritórios que passariam por uma seleção, e o empreendedor bancaria mas não escolheria o escritório)...Certo, isso é verdade, isso é muito importante mesmo, deveria haver um cadastro de empresas dentro do órgão licenciador, no caso por exemplo, do município de São Paulo, na secretaria do verde e do meio ambiente, dentro do CADES, ou do DECONT (que é o departamento de análise de controle ambiental), um cadastro de empresas que realizam e por ordem de entrada de empreendimentos, um determinado escritório fosse fazer a análise daquele empreendimento que fosse feito por sorteio, ou por ordem de entrada do pedido de licenciamento, e de exigências de estudo de impacto de vizinhança, ou até mesmo de estudos de impacto ambiental, porque é muito difícil um escritório contratado, ser contratado e dizer “não, o seu empreendimento não vai sair”, é claro, ele não vai ser contratado se ele disser isso ele vai falir, então a questão é...(Patrícia: eles acabam dando uma mascarada em alguns resultados, um jeitinho de justificar), então é, por mais que ele seja técnico, 100% técnico, as conclusões irão justificar o empreendimento, e nunca dizer não, isso é inviável, bom isso se agrava mais ainda quando o empreendedor é o poder público, ele é quem faz o empreendimento, ele é quem faz o estudo e quem aprova o licenciamento, aí nós temos um processo de auto-licenciamento que é uma aberração, nós vemos isso com muita frequência, você tem corredores, você tem vias, como por exemplo o Rodoanel, foi licenciado pelo Estado, você tem empreendimentos do próprio poder público municipal, que é o próprio empreendedor aí você tem o corpo técnico da própria Prefeitura justificando empreendimentos. Eu chego a afirmar que as exigências que são feitas pelo poder público aos empreendedores particulares, são maiores do que as exigências feitas ao próprio poder público quando ele licencia obras dele mesmo, então aí você vê um problema seríssimo, e portanto essa é uma matéria que a gente já discutiu, no sentido que, o empreendedor deveria também viabilizar que um outro órgão ou organismo da sociedade reestudasse o EIA-RIMA ou EIVI-RIV apresentado, numa espécie de anti-eia, ou anti rivi. O grande problema é econômico, de você fazer ou analisar profundamente um estudo desse que não é barato é caro, então imagine uma entidade ambiental que esteja contestando, alguns argumentos que estejam dentro desse estudo que seja feito pelo empreendedor, bom deveria haver instrumentos de viabilidade econômica, para que a entidade ou algum departamento, pudesse verificar, fazer a verificação, fazer a contra-prova daqueles estudos pra saber. É claro que o poder público, quando leva isso pra uma análise interna, ele tem os técnicos para fazer isso, mas às vezes por si só não basta, era necessário talvez possuir outros instrumentos de verificação dos estudos. Eu vou usar apenas como referência, uma das aberrações que existiu na questão do rodoanel, foi que o poder público/Estado, quando apresentou o EIA RIMA do rodoanel, disse que não iria ter indução de ocupação no entorno. Mas como não? Se desde que o mundo é mundo quando você faz uma rodovia, uma estrada, logo ela é cercada de habitações e atividades, eles dizem que não ia haver, e justificaram da forma mais absurda possível, dizendo que sempre houve ocupação irregular e que ocupação irregular sempre vai acontecer, então não é o rodoanel que vai aumentar isso, essa justificativa, ela é tão absurda que demonstra a própria ineficiência do Estado para fazer o controle e fiscalização. Bom então respondendo objetivamente, eu não acho que um escritório contratado, ele vai ser absolutamente fiel ao que ele identificou de impacto, ele vai sempre justificar o empreendimento. O que você vai ter como controle mínimo é exatamente a garantia das audiências públicas que podem levantar questionamentos.

10. A elaboração do EIA (Estudo de Impacto Ambiental) exclui a necessidade de elaboração do EIV? E a situação oposta? Por quê?

Eu faço parte de uma câmara técnica no CONSEMA, que vai discutir o plano de trabalho do metrô. Bom, vamos levantar diversas questões, porque, no estudo de impacto ambiental do metrô, e há técnicos do próprio departamento de análise ambiental do DAIA que afirmam pra mim, que se você fizer um EIA/RIMA, as questões do impacto de vizinhança, estão dentro do EIA/RIMA, e há outros técnicos que falam que não, o estudo de impacto de vizinhança, é um estudo que muitas vezes é suplementar, então aí há uma certa possibilidade, de você exigir que, no plano de trabalho de um EIA-RIMA, que as questões de impacto de vizinhança estejam ali exigidas. Normalmente como é que vem? Vem assim... “ah, o empreendimento está de acordo com o plano diretor e com a lei de uso e ocupação de solo”, justificando. Era o que a gente tava dizendo antes né, você tem que ver os impactos acumulativos e os impactos acessórios que vão vir em função do empreendimento, então se você quiser um hospital, a quantidade de clínicas, de laboratórios que surgem no entorno, você cria

um shopping, você cria outras atividades, você traz outros comércios, então isso tem que ser equacionado também, então você pode exigir no plano de trabalho do EIA/RIMA que isso seja observado pelo empreendedor, então é possível você incorporar o estudo impacto de vizinhança dentro do estudo de impacto ambiental, mas é imprescindível também que você garanta que isso seja feita com a qualidade necessária, isso tem que ter a qualidade das informações prestadas daquilo que for oferecido, (Patricia: você acha que não impede de ter os dois instrumentos?) eu acho que não, por exemplo, o estudo do metrô, vai ter agora a linha 5, que vai sair lá da Estação Chácara Klabin e vai até Santo Amaro, bom são muitas estações, tem por exemplo a estação campo belo, ao lado de uma área residencial, segundo informações, no largo 13 de maio, vão demolir um shopping Center o shopping Borba Gato, vai ser demolido, quer dizer, você tem interferência, inclusive cultural na região, interferindo na relação de afetividade da população, bom mais isso vai ser feito pelo Estado, (estudo de impacto ambiental), talvez a prefeitura faça suas considerações dentro do próprio EIA/RIMA, pois a prefeitura tem o poder e o dever inclusive de ir lá e fazer alguns questionamentos que as secretarias achem pertinente, aliás, a própria SVMA pode fazer também o estudo impacto de vizinhança, e fazer como exigência a ser cumprida dentro do EIA/RIMA, que os estudos de impacto de vizinhança façam parte das exigências de licenciamento, então que dizer, se o estudo impacto de vizinhança não estiver contido dentro do EIA/RIMA, ele pode e talvez deva ser feito separado. A situação oposta, não dá, porque se o empreendimento não tiver previsão legal pra fazer o EIA/RIMA não dá pra exigir, então se tiver previsão legal pra fazer o estudo impacto de vizinhança vai ter que cumprir, mas se não existe para o EIA/RIMA então não tem como e talvez não haja nem porque mesmo, desde que você construa a linha de corte adequada.

11. Como deveria ser a relação entre população, os empreendimentos e atividades, a infraestrutura e os recursos naturais de uma vizinhança?

Isso aqui talvez é o que define a vizinhança, é exatamente nessas relações, bom, você falou muito no Plano Diretor, na questão do abairramento, onde começa um bairro e onde termina um bairro, onde é um bairro, o meu bairro no jardim da saúde eu sei onde ele é, porque o tombamento definiu pelo loteamento original, quando o loteamento foi registrado, criou-se o bairro jardim da saúde, então eu sei, mas a administração pública não põe isso no papel. Tem empreendimentos que são colocados a 5 km de distância, e que eles se vendem veiculando que estão no jardim da saúde, que é uma referencia de qualidade urbana, o empreendimento está distante, mas eles colocam como se fosse no jardim da saúde, pra tentar valorizar, mas o que eu estou tentando dizer com isso? (Patricia: as relações de vizinhança não podem ser definidas de acordo com o bairro, eu acho que elas podem extrapolar, ou elas podem estar inseridas) porque isso é uma divisão administrativa, quando você me pergunta quais que devem ser os critérios de definição e a dimensão da área a ser impactada? será que as definições das subprefeituras está correta? Será que não deve ser uma definição feita pelas bacias, pelas microbacias? Que você tem não apenas uma questão legal de ordem administrativa, mas você pode ter uma fronteira física, como avançar nesse sentido? Então essa definição do que é um bairro, do ponto de vista de uma linha de corte pelo loteamento ou por uma divisão administrativa, ela não é na prática aquilo que você vê. Você tem uma interferência de um determinado empreendimento, como uma fábrica, por exemplo, para uma fábrica ela é minha vizinha, mesmo ela estando distante, porque ela me traz um impacto no meu dia-a-dia, agora uma padaria que esteja distante ou uma pessoa que more distante, ela não é diretamente da vizinhança, até sobre o que é o conceito de vizinhança, o que é meu vizinho, uma pessoa que more do meu lado? Ou uma pessoa que more a 10 quarteirões, ele também é meu vizinho? Essa é uma questão a ser pensada. O vizinho pode estar próximo ou distante?

12. Como deveria ser o critério de definição da dimensão da área de influencia impactada por um empreendimento?

Talvez quando você for fazer um empreendimento, vai fazer o estudo de impacto de vizinhança do empreendimento, e ai você diagnosticando qual é o local que ele está e qual é o alcance do impacto, seja impacto viário, seja um impacto ambiental que ele possa trazer, seja o impacto das atividades locais, você consiga definir a área impactada e a área de impacto indireto, pra dizer, a vizinhança é a área de influência direta ou é a área de influência indireta, nesse caso eu acho até que é a área impactada indiretamente, nessa hora o estudo de impacto de vizinhança, é que vai diagnosticar isso. Ai vale você trazer aquela questão da Gestão Participativa mesmo, pois ao realizar a audiência pública, o estudo pode dizer, não, aqui vamos ter a área diretamente impactada, e uma pessoa pode dizer, “não, aqui também vai ser, eu moro aqui, eu conheço a região como a palma da minha mão, moro aqui há 50 anos, sabe como é que é...”, então você traz essa percepção da comunidade, e ai você mostra que o estudo tem imperfeições e você corrige, então o critério da

dimensão e essa relação entre a população é exatamente na construção de um ambiente que seja saudável e de interesse pra todos, é o interesse do que você quer pra aquela região, o que as pessoas querem, se fala muito em plano de bairro hoje, que isto é um instrumento que estava no plano diretor, que na revisão foi retirado pela SEMPLA, e que nós achamos um absurdo ter sido retirado os Planos de Bairros, porque tais Planos dariam uma referência exatamente para a construção desse tipo de relação. A relação entre a população, os empreendimentos, as atividades, infra-estruturas e os recursos naturais se resume hoje numa palavra, sustentabilidade, você ter ali, relações de convívio, de equacionar o que todos querem, de proporcionar qualidade de vida, você tem a pessoa que quer morar, você tem a pessoa que precisa de atividades comerciais, então você pode definir locais onde isso vai ser feito, se você faz o Plano de bairro, determinados empreendimentos, até aonde ele vai interferir na vida do outro. Eu tenho uma vizinha em que foi construído um prédio ao lado da casa dela, ela entrou com um processo e ganhou uma indenização por causa da perda de sol. Dois ou três anos depois que o empreendimento estava pronto, o armário dela mofou, as paredes emboloraram, então você tem um outro dispositivo legal, que diz o seguinte, seja por ato lícito ou ilícito, você é obrigado indenizar àquele que você cause dano, bom, o cara tinha o alvará da prefeitura, tinha, mas ele tirou sol da casa da mulher, aí a família ficou em um lugar úmido, insalubre, fica sujeito a doenças. Tem que indenizar. Outro exemplo, o impacto que aquele empreendimento que cumpre a legislação, que faz a emissão dentro dos parâmetros legais, independente disso, se alguém ficar doente por causa dessas emissões, ele é obrigado a indenizar civilmente, criminalmente não, nem administrativamente, mas civilmente ele é..., então, minha vizinha ganhou uma ação pela perda do sol, e com dano ao patrimônio e a própria saúde dela, e quem foi que pagou foi o condomínio, então essa é uma evolução. São questões que devem incorporar dentro do EIVI-RIV, como a projeção de sombra, alteração da ventilação e da incidência do sol.. O EIVI- RIV ou o estudo de impacto ambiental, eles não podem vir apenas para a análise, a viabilidade do empreendimento, ou fazer a compensação ou mitigação dos impactos gerados pelo empreendimento, hoje nós estamos numa situação tão problemática quando a gente olha a cidade de São Paulo, que não podemos nos contentar com compensação e com mitigação, a gente tem que exigir ganho ambiental, então o empreendimento tem que trazer ganho ambiental, ele tem que propor instrumentos para elevar a qualidade daquela área, e quando o empreendimento estiver pronto, ele deve melhorar a qualidade ambiental e de vizinhança, então o ganho ambiental hoje ele passa a ser uma exigência que tem que ser feita pela sociedade, em qualquer estudo de qualquer empreendimento, seja através de EIA/RIMA, para grandes empreendimentos, seja através de EIV/RIV na construção de um shopping ou de uma casa de show, uma igreja, uma boate, que venha a ser instalada e gerará problemas pra população vizinha. Tem que trazer ganho ambiental e urbanístico, alguma coisa tem que vir pra gente melhorar, e aí não basta cumprir a lei de uso e ocupação de solo, as exigências devem vir dentro do próprio instrumento do EIVI-RIV.

- Entrevista Realizada com Eduardo Della Manna, em Maio de 2008

Formado em Arquitetura e Urbanismo, atua principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento urbano, territorial e imobiliário, política urbana, legislação urbana e planejamento urbano. É sócio-fundador e um dos diretores do SECOVI - Sindicato da Habitação.

1. Quando é que uma propriedade cumpre sua função social?

Parece não haver dúvida que, a princípio, qualquer propriedade na qual esteja instalada uma atividade – e desde que atendidas as exigências da Legislação de Uso e Ocupação do Solo do Município -, cumpre sua função social.

O que parece não haver dúvida alguma é em relação ao disposto no Art. 13 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo [2002], em seu CAPÍTULO IV-DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:

Para os fins estabelecidos no artigo 182 da Constituição da República, não cumprem a função social da propriedade urbana, por não atender às exigências de ordenação da Cidade, terrenos ou glebas totalmente desocupados, ou onde o coeficiente de aproveitamento mínimo não tenha sido atingido, ressalvadas as exceções previstas nesta lei, sendo passíveis, sucessivamente, de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos em títulos, com base nos artigos 5º, 6º, 7º e 8º da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade.

Parágrafo único - Os critérios de enquadramento dos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados estão definidos nos artigos 200 e 201 desta lei, que disciplinam os instrumentos citados no “caput” deste artigo, e estabelecem as áreas do Município onde serão aplicados.

Nesse sentido a pergunta deveria ser invertida, isto é: quando é que uma propriedade não cumpre sua função social?

2. Qual a função do Estudo de Impacto de Vizinhança?

A função do EIV, em tese, é de dar possibilidade à sociedade de debater com os empreendedores, possibilitando eventuais ajustes de projeto e, quando necessário, exigindo medidas mitigadoras e/ou compensatórias.

O Art. 159 da Lei Orgânica do Município de São Paulo deixa claro:

Art. 159 - Os projetos de implantação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham, nos termos da lei, significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana, deverão vir acompanhados de relatório de impacto de vizinhança.

§ 1º - Cópia do relatório de impacto de vizinhança será fornecida gratuitamente quando solicitada aos moradores da área afetada e suas associações.

§ 2º - Fica assegurada pelo órgão público competente a realização de audiência pública, antes da decisão final sobre o projeto, sempre que requerida, na forma da lei, pelos moradores e associações mencionadas no parágrafo anterior.

Portanto, a Lei Orgânica remeteu à legislação complementar a definição do que seriam as obras ou equipamentos, públicos ou privados, de significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana.

No Município de São Paulo, o Decreto 34.713/04 além de definir os empreendimentos sujeitos à apresentação do EIV/RIVI, também estabeleceu os critérios e os procedimentos de sua análise.

3. O que significa a obrigatoriedade de elaboração (em alguns casos) do EIV, na visão do empreendedor? O que você acha sobre o instrumento?

É consenso entre os empreendedores que determinados projetos, consideradas suas características específicas [porte/condições de acessibilidade/impacto no sistema viário/etc.], realmente devem prever medidas mitigadoras e/ou compensatórias.

4. Você acha que um EIV elaborado por alguém (escritório) contratado pelo empreendedor é 100% técnico em relação aos verdadeiros impactos gerados pelo empreendimento?

Independentemente de ser ou não ser 100% técnico em relação aos verdadeiros impactos gerados pelo empreendimento, caberá sempre ao Poder Público a análise criteriosa e a deliberação final. Muitas vezes, inclusive, os profissionais contratados mostram-se mais aparelhados, capacitados, informados e atualizados do que os próprios técnicos da Prefeitura.

5. Qual sua visão sobre a Lei de Zoneamento? Esta por si só tem conseguido cumprir seu papel?

A questão é: qual é o papel da Lei de Zoneamento?

Villaça (1999b, p. 178), comentando o zoneamento diz que “Nos seus quase cem anos de existência entre nós, quase que exclusivamente serviu para atender a interesses claros e específicos, particularmente os dos bairros da população de mais alta renda”. Ainda, de acordo com esse autor, “Para a maioria de nossas populações urbanas, os benefícios trazidos pelo zoneamento - se há algum -, têm sido desprezíveis” (1999a, p. 239).

Ao contrário das novas dinâmicas urbanas implantadas nas grandes cidades mundiais - que privilegiam a proximidade entre residência e trabalho -, São Paulo continua seguindo, infelizmente, a lógica oposta.

Exemplo: não existem evidências concretas de que os estoques de potencial construtivo adicional definidos na legislação municipal paulistana tenha sido calculado com base na efetiva potencialidade de sua infra-estrutura ou na possibilidade de saturação de seu sistema viário.

Certamente, São Paulo comportaria níveis de densidade e de verticalização muito mais altos, que poderiam otimizar os recursos públicos já investidos no espaço urbano, reduzindo a necessidade de circulação, grande problema que assola nossa cidade.

O efeito nefasto deste fenômeno é que, ao mesmo tempo em que há ociosidade no uso da infra-estrutura instalada das áreas mais centrais da cidade, uma parte importantíssima de sua população acaba sendo empurrada para áreas cada vez mais distantes e carentes dessa mesma infra-estrutura.

Nesse sentido, uma moderna legislação de ocupação e uso do solo deveria supor a implementação de políticas urbanas voltadas ao “crescimento para dentro”, a um adensamento de suas áreas mais centrais, como resposta a um padrão de crescimento periférico caracterizado pela expansão horizontal com baixa densidade de ocupação (ocupação intensiva x ocupação extensiva) e pelo deslocamento das populações mais pobres para áreas distantes e desprovidas de infra-estrutura e qualidade urbana.

O modelo de ocupação proposto pelas Leis 13.430/2002 (Plano Diretor Estratégico) e 13.885/2004 (Nova Lei de Zoneamento) continua sendo um modelo elitista e de baixa densidade, concentrando um grande número de indivíduos em alguns poucos espaços da cidade e deixando o restante com uma densidade bastante limitada, acarretando enormes vazios urbanos e propondo, deliberadamente, o seu espraiamento, que hoje já atinge a sua região de mananciais.

6. A aplicação do EIV poderia ajudar? Em que aspecto?

O EIV é um dispositivo que se aplica aos empreendimentos que, por sua significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana, possam impactar, de modo exacerbado, determinadas regiões da cidade, de forma pontual. Ele não é, nem pode ser considerado, uma ferramenta adequada de planejamento urbano. Ele não da conta da infinidade das ações individuais dos diversos agentes que transformam a cidade, cotidianamente e de forma dispersa, e que, pelo seu porte, escapam à sua ação. Nesse sentido, a aplicação do EIV é meramente acessória.

7. Qual a relação entre o EIV e o Direito de Propriedade?

Assim como outros códigos municipais (Lei de Zoneamento, Código de Obras, legislação ambiental e de preservação, por exemplo) o EIV faz parte de um conjunto de leis que regem o uso do solo geral da cidade e se sobrepõe ao direito individual de propriedade.

8. Em sua opinião qual o entrave na regulamentação do instrumento?

Não existe entrave, pois, como já foi demonstrado acima, já existe toda uma regulamentação dispondo sobre o assunto.

Se existem críticas - e elas existem -, em relação à legislação vigente, que sejam propostas novas leis, desde que solidamente apoiadas em critérios e parâmetros que representem consenso na comunidade técnica e que possam servir de balizadores absolutamente objetivos, confiáveis e isentos.

9. Fale sobre o conflito existente entre empresários interessados no licenciamento de seus projetos, os agentes públicos encarregados do licenciamento desses projetos e os interesses da população afetada.

Os conflitos de interesses existentes são naturais e desejáveis até, na medida em que a própria sociedade é diversificada. As diferenças e os conflitos sempre existiram e sempre existirão, e isto é absolutamente saudável; é o que enriquece a convivência humana e alimenta as trocas sociais e culturais. No entanto, numa verdadeira sociedade - civilizada, republicana e democrática -, caberá sempre ao Poder Público [e é para isso que ele existe] não apenas a tarefa de criação de fóruns adequados de negociação, bem como o cumprimento de seu papel de moderador, absolutamente imparcial, nesse processo, cabendo a ele, também, a palavra final, no caso de eventuais impasses e no interesse do bem público.

ANEXOS

**TRECHOS PERTINENTES DE LEGISLAÇÕES ACERCA
DO INSTRUMENTO E.I.V.**

- O que o Plano Diretor de São Paulo diz sobre a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança.

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

**SEÇÃO XIV
DOS RELATÓRIOS DE IMPACTO AMBIENTAL E DE VIZINHANÇA**

Art. 256 – A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades, utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar significativa degradação ambiental, de acordo com a Resolução CONAMA nº 001/86 ou legislação que venha a sucedê-la, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental municipal competente, nos termos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º – A Licença Ambiental para empreendimentos ou atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio, será emitida somente após a avaliação do prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA).

§ 2º – Para os empreendimentos ou atividades cujos impactos ambientais, efetivos ou potenciais, tenham caráter menos abrangente, o órgão ambiental municipal competente, nos termos das Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que dispõe sobre os procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental, definirá:

I - os empreendimentos e atividades, públicos e privados, referidos neste parágrafo;

II - os estudos ambientais pertinentes;

III - os procedimentos do processo de licenciamento ambiental.

§ 3º – O estudo a ser apresentado para a solicitação da Licença Ambiental deverá contemplar, entre outros, os seguintes itens:

I - diagnóstico ambiental da área;

II - descrição da ação proposta e suas alternativas;

III - identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos;

IV - definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos.

§ 4º - Até a aprovação de lei que defina os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, bem como os procedimentos e critérios aplicáveis, deverá ser adotada a Resolução nº 61/Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES, de 05 de outubro de 2001.

Art. 257 – Quando o impacto ambiental previsto corresponder, basicamente, a alterações das características urbanas do entorno, os empreendimentos ou atividades especificados em lei municipal estarão dispensados da obtenção da Licença Ambiental referida no artigo anterior, mas estarão sujeitas à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIVI/RIV) por parte do órgão ambiental municipal competente, previamente à emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento, conforme dispõem a Lei Orgânica do Município e o Estatuto da Cidade.

§ 1º – Lei definirá os empreendimentos e atividades, públicos ou privados, referidos no “caput” deste artigo, bem como os parâmetros e os procedimentos a serem adotados para sua avaliação, conforme disposto no artigo 159 da Lei Orgânica do Município.

§ 2º – O Estudo de Impacto de Vizinhança referido no “caput” deste artigo, deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, dentre outras, das seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - equipamentos urbanos e comunitários;

III - uso e ocupação do solo;

IV - valorização imobiliária;

V - geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI - ventilação e iluminação;

VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;

VIII - definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos.

§ 3º - Os empreendimentos sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente serão dispensados do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de vizinhança.

§ 4º - A elaboração do EIVI/RIV não substitui a elaboração do EIA/RIMA previsto no parágrafo 1º do artigo 256 desta lei.

Art. 258 – O Executivo, com base na análise dos estudos ambientais apresentados, poderá exigir do empreendedor, a execução, às suas expensas, das medidas atenuadoras e compensatórias relativas aos impactos decorrentes da implantação da atividade.

Art. 259 – Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes dos estudos ambientais referidos no parágrafo 1º do artigo 256 e no artigo 257 desta lei, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão municipal competente, por qualquer interessado.

§ 1º - Cópia do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV será fornecida gratuitamente quando solicitada pelos moradores da área afetada ou suas associações.

§ 2º - O órgão público responsável pelo exame do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV deverá realizar audiência pública, antes da decisão sobre o projeto, sempre que sugerida, na forma da lei, pelos moradores da área afetada ou suas associações.

- O que o Plano Diretor de Porto Alegre diz sobre a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança

LEI COMPLEMENTAR Nº 434/99

Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências.

CAPÍTULO V Dos Projetos Especiais

Art. 55. Projeto Especial é aquele que exige uma análise diferenciada, devendo observar acordos e condicionantes específicos.

§ 1º Os Projetos Especiais, conforme a iniciativa, classificam-se em:

I - Projeto Especial de Realização Necessária é aquele que o Município compromete-se a implementar para o desenvolvimento de áreas de interesse prioritário, podendo, para a sua realização, concorrer a iniciativa privada;

II - Projeto Especial de Realização Voluntária é aquele originado a partir de uma iniciativa externa ao Poder Público Municipal, podendo, entretanto, este concorrer para a sua realização.

§ 2º Operação Concertada é o processo pelo qual se estabelecem as condições e compromissos necessários, firmados em Termo de Ajustamento, para a implementação de empreendimentos compreendendo edificações e parcelamentos do solo com características especiais, ou para o desenvolvimento de áreas da cidade que necessitem acordos programáticos, adequados às diretrizes gerais e estratégias definidas na Parte I.

Art. 56. Os Projetos Especiais serão objeto de Estudo de Viabilidade Urbanística, com vistas à análise de suas características diferenciadas e à verificação da necessidade de realização de Estudos de Impacto Ambiental, conforme regulamentação a ser estabelecida pelo Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano.

Parágrafo único. Os Projetos Especiais, em função da sua complexidade e abrangência, caracterizam-se por:

I - Empreendimentos Pontuais;

II - Empreendimento de Impacto Urbano.

Art. 57. Caracteriza Empreendimento Pontual o Projeto Especial que necessita de avaliação quanto à edificação ou parcelamento do solo, considerando o cumprimento das normas vigentes com atendimento de condicionantes, face às características especiais do sítio de implantação.

§ 1º. São Empreendimentos Pontuais:

I - as atividades relacionadas no Anexo 5.3;
 II - projetos não-residenciais de porte médio;
 III - desmembramentos, loteamentos e empreendimentos urbanísticos em terrenos e glebas com área entre 2,25ha (dois vírgula vinte e cinco hectares) e 100ha (cem hectares), não localizados em Áreas de Proteção do Ambiente Natural, loteamentos sem a intervenção do urbanizador social e condomínios por unidades autônomas com qualquer área, localizados na Área de Ocupação Rarefeita.

§ 2º. São também Empreendimentos Pontuais, por solicitação dos interessados, com vistas ao ajuste das normas vigentes:

I - os projetos em imóveis que apresentem patrimônio ambiental - natural ou cultural - a preservar, condições topográficas excepcionais ou forma irregular, entorno constituído por conjunto de prédios de volumetria diferenciada e homogênea, destinados a atividades específicas que requerem volumetrias especiais, ou ainda em função das situações previstas no § 3º do art. 94 e § 2º do art. 52;
 II - os projetos de habitação unifamiliar, nos lotes com tal destinação ao vigorar esta Lei, vedados os condomínios por unidades autônomas nas UEUs onde o uso residencial é proibido;
 III - os projetos que alterem o recuo para ajardinamento, nos casos que apresentem patrimônio ambiental - natural ou cultural - a preservar, em sítios que tenham condições topográficas excepcionais ou de entorno, tais como frente a verdes públicos vinculados ao passeio, falta de continuidade nas áreas adjacentes, configuração especial do quarteirão ou via pública;
 IV - os projetos que solicitem aumento de porte conforme o referido no § 2º do art. 99.
 V - as modificações e ampliações de prédios existentes que visem à qualificação do prédio e da paisagem urbana, em especial nas áreas de renovação e revitalização urbana.

§ 3º Consideram-se de porte médio as edificações:

I - com área computável entre 10.000m² (dez mil metros quadrados) e 30.000m² (trinta mil metros quadrados);
 II - com guarda de veículos com capacidade de 200 (duzentas) a 400 (quatrocentas) vagas;
 III - destinadas a garagens comerciais com capacidade de 100 (cem) a 200 (duzentas) vagas.

Art. 58. O Estudo de Viabilidade Urbanística de Empreendimento Pontual será analisado, em especial, quanto à:

I - adequação do uso na zona de implantação do empreendimento;
 II - melhor adequação da edificação ao sítio de implantação que tenha características excepcionais relativas à forma e à estrutura geológica do solo;
 III - manutenção e valorização do patrimônio ambiental - natural e cultural;
 IV - adequação à estrutura urbana, em especial quanto ao sistema viário, fluxos, segurança, sossego e saúde dos habitantes e equipamentos públicos comunitários;
 V - adequação ao ambiente, em especial quanto à poluição;
 VI - adequação à infra-estrutura urbana.

§ 1º O regime volumétrico poderá ser alterado na hipótese dos incisos II e III, desde que compatibilizado com o entorno urbano.

§ 2º Os Projetos Especiais de Empreendimento Pontual serão aprovados pelo Poder Executivo Municipal, mediante prévia apreciação das Comissões Técnicas competentes.

Art. 59. Caracteriza Empreendimento de Impacto Urbano o Projeto Especial que envolve a proposição de normas próprias ou que requer acordos programáticos prévios à sua urbanização, mediante Operações Concertadas.

Art. 60. Os Empreendimentos de Impacto Urbano classificam-se em Empreendimentos de Primeiro e de Segundo Nível.

Art. 61. Caracteriza Empreendimento de Impacto Urbano de Primeiro Nível o Projeto Especial de abrangência local, com adequação de normas quanto ao regime volumétrico, ao uso do solo e ao entorno urbano imediato.

§1º São Empreendimentos de Impacto Urbano de Primeiro Nível:

I - parcelamento do solo e edificação em AEIS;
 II - loteamentos com urbanizador social;
 III - loteamentos e empreendimentos em Áreas, Lugares e Unidades de Interesse Cultural;
 IV - loteamentos e empreendimentos em Áreas de Proteção do Ambiente Natural;
 V - projetos urbanísticos em glebas com área superior a 100ha (cem hectares);

VI - empreendimentos de grande porte.

§ 2º São também Empreendimentos de Impacto Urbano de Primeiro Nível, por solicitação dos interessados:

I - os projetos que apresentem normas próprias relativas ao uso e regime volumétrico, em terrenos ou em somatório de terrenos contíguos, constituindo testada de quarteirão ou com área de terreno igual ou superior a 5.000m² (cinco mil metros quadrados), situados na Área de Ocupação Intensiva;

II - os projetos de passarelas aéreas ligando um prédio a outro, sobre vias públicas.

III - os projetos que tiverem acesso a garagens nas vias com proibição para tal, segundo o Anexo 10.2, quando estiverem relacionados ao processo de revitalização da área central da Cidade.

§ 3º Consideram-se de grande porte as edificações:

I - com área computável superior a 30.000m² (trinta mil metros quadrados);

II - com guarda de veículos com capacidade superior a 400 (quatrocentas) vagas;

III - destinadas a garagens comerciais com capacidade superior a 200 (duzentas) vagas.

§ 4º Na hipótese prevista no § 2º, inciso I, o plano conjunto para dois ou mais terrenos equipara-se, para efeitos desta Lei, a um único Estudo de Viabilidade Urbanística para fins de edificação.

§ 5º Na hipótese do § 4º, o Estudo de Viabilidade Urbanística aprovado vigorará como regime urbanístico.

§ 6º Os Projetos Especiais que envolvam Empreendimento de Impacto Urbano de Primeiro Nível serão aprovados pelo Poder Executivo Municipal, mediante prévia apreciação dos Conselhos Municipais competentes, que deliberarão sobre a consulta à comunidade nas instâncias de planejamento regional.

OBS. O inciso III foi incluído no § 2º do artigo 61 através da Lei Complementar nº 468 de 27 de novembro de 2001.

Art. 62. Entende-se por Empreendimento de Impacto Urbano de Segundo Nível o Projeto Especial para setor da cidade que, no seu processo de produção e pelas suas peculiaridades, envolve múltiplos agentes, com possibilidade de representar novas formas de ocupação do solo.

§ 1º São Empreendimentos de Impacto Urbano de Segundo Nível:

I - projetos de renovação ou revitalização urbana;

II - projetos de reestruturação urbana ambiental;

III - projetos de preservação de identidades culturais locais;

IV - projetos de áreas destinadas a usos específicos de caráter metropolitano;

V - projetos de Núcleos de Ocupação Rarefeita.

§ 2º Os Empreendimentos de Impacto Urbano de Segundo Nível serão aprovados mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, com prévia apreciação dos Conselhos Municipais competentes e ouvidas as instâncias de planejamento regional do Município.

Art. 63. Os Empreendimentos de Impacto Urbano serão analisados através de Estudos de Viabilidade Urbanística, em especial quanto a:

I - impactos sobre a infra-estrutura urbana;

II - impactos sobre a estrutura urbana;

III - impactos sobre a paisagem e o ambiente;

IV - impactos sobre a estrutura socioeconômica nas atividades não-residenciais.

§ 1º Consideram-se infra-estrutura urbana o conjunto de redes e equipamentos necessários para sustentar a vida urbana, como o sistema viário e as redes de água, esgoto, drenagem, energia e telefone.

§ 2º Consideram-se estrutura urbana a disponibilidade de terra urbanizada ou não, os estoques edificados sobre o espaço e as atividades no interior destes espaços e a circulação e o transporte.

§ 3º Consideram-se ambiente as condições locais urbanas que representam, na maior parte dos casos, a qualidade de vida do cidadão, como as questões relativas à poluição, à ventilação e à insolação urbana, à qualidade e à quantidade de equipamento e serviços e à preservação do patrimônio ambiental.

§ 4º Considera-se estrutura socioeconômica o conjunto de atividades de caráter comercial existentes na cidade ou num determinado espaço urbano.

Art. 64. Os Empreendimentos de Impacto Urbano deverão observar:

I - as diretrizes do PDDUA e dos Planos de Ação Regional;

II - o Índice de Aproveitamento previsto pelo regime urbanístico vigente na respectiva UEU, bem como os parâmetros de aquisição de Solo Criado e a Quota Ideal mínima de terreno por economia, previstos no Anexo 6;

§ 1º Os custos de redimensionamento ou urbanização de equipamentos que se tornarem necessários em função do projeto serão de responsabilidade do empreendedor.

§ 2º Nos casos de comprovado interesse público e nos Projetos Especiais de Realização Necessária, poderão ser estabelecidas parcerias público-privadas na execução de equipamentos públicos urbanos, mediante autorização legislativa, salvo nos casos de projetos de interesse social analisados e aprovados pelos Conselhos competentes.

§ 3º Nos Projetos Especiais realizados sobre um conjunto de lotes, lei específica poderá autorizar a Transferência de Potencial Construtivo entre os mesmos, desde que o aproveitamento final do conjunto observe o disposto no inciso II deste artigo e não resulte nenhum imóvel sem capacidade construtiva.

§ 4º A Transferência de Potencial Construtivo dentro da área do projeto deverá avaliar as suas repercussões na infra-estrutura, na estrutura urbana, no ambiente e especialmente os impactos ambientais em relação à paisagem.

Art. 65. Os Núcleos de Ocupação Rarefeita serão admitidos em glebas com área igual ou superior a 20ha (vinte hectares), caso em que a densidade bruta poderá chegar ao patamar máximo de 30hab/ha (trinta habitantes por hectare), observadas as seguintes condições:

I - destinação de Áreas, Lugares ou Unidades de Proteção do Ambiente Natural em proporção fixada pelo respectivo Estudo de Viabilidade Urbanística, conforme definição constante no § 1º do art. 90;

II - não ocasionem erosão, desmoronamento, contaminação das águas ou outro deterioramento da gleba;

III - não possuam risco de alagamento ou inundações;

IV - não alterem significativamente a capacidade de absorção do solo;

V - em caso de aterramento, não acarretem problemas de drenagem às glebas lindeiras;

VI - permitam o acesso público aos sítios de valor paisagístico, indicados no Estudo de Viabilidade Urbanística;

VII - sejam auto-suficientes na provisão de infra-estrutura e equipamentos comunitários.

Parágrafo único. Mediante lei específica poderão ser alterados o Índice de Aproveitamento e a Quota Ideal mínima de terreno por economia nos Núcleos de Ocupação Rarefeita, adequando-os à densidade prevista no "caput" deste artigo.

ATIVIDADES SUJEITAS A ESTUDO DE VIABILIDADE URBANÍSTICA (ANEXO 5.3)

As atividades a seguir relacionadas, por suas especificidades, deverão merecer por parte do Sistema Municipal de Gestão e Planejamento, estudo de viabilidade urbanística, mesmo quando sua implantação constar como permitida no anexo 5.4.

- casas noturnas com área superior a 200m² de área computável
- centro comercial e shopping center
- centro cultural
- clube
- comércio atacadista e depósitos maiores ou iguais à 2000 m² de área computável
- comércio varejista e serviços, maiores ou iguais à 5000m² de área computável
- creche, escola maternal, centro de cuidados e estabelecimento de ensino pré-escolar
- depósitos ou postos de revenda de gás, conforme Anexo 5.9
- equipamentos administrativos
- equipamentos de segurança pública
- estabelecimentos de ensino formal
- estação de radiodifusão
- estação de telefonia
- estação de televisão
- funerária
- garagem comercial para mais de 100 carros
- REVOGADA⁽¹⁾
- hortomercado
- hospital
- indústria com interferência ambiental
- instituição científica e tecnológica
- jogos eletrônicos

⁽¹⁾ A atividade Garagem Geral foi incluída em Atividades Especiais (Anexo 5.2 NR)

- posto de abastecimento
- REVOGADA
- supermercado
- templo e local de culto em geral
- atividades especiais

- O que o Plano Diretor de Niterói diz sobre a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança

**PLANO DIRETOR DE NITERÓI
LEI 1157/1992 ALTERADA PELA LEI 2123/2004**

Art. 17 - Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal.

§ 1º - O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I - adensamento populacional;
- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valorização imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.
- VIII - nível de ruídos;
- IX - qualidade do ar;
- X - vegetação e arborização urbana;
- XI - capacidade da infra-estrutura de saneamento.

§ 2º - Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

§ 3º - A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental

- O que o Plano Diretor de Araxá diz sobre a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança

**Plano Diretor Participativo do Município de Araxá
LEI Nº 4.135/2002**

**SEÇÃO X
DOS RELATÓRIOS DE IMPACTO AMBIENTAL E DE VIZINHANÇA**

Art. 97. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades, utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar significativa degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento do Poder Executivo Municipal, que receberá recomendação prévia do CODEMA (de acordo com a Lei Municipal nº 3.520, de 08 de julho de 1999) e legislação federal e estadual pertinentes, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigidas.

§ 1º. A licença ambiental para empreendimentos ou atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação do 4º meio, será emitida somente após a avaliação do prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA).

§ 2º. Para os empreendimentos ou atividades cujos impactos ambientais, efetivos ou potenciais, tenham caráter menos abrangente, o Poder Executivo Municipal disporá sobre os procedimentos e critérios para o licenciamento urbanístico e ambiental com observância da legislação nacional e municipal, definindo:

- I. os empreendimentos e atividades, públicos e privados, referidos

neste parágrafo;

II. os estudos ambientais pertinentes;

III. os procedimentos de licenciamento urbanístico e ambiental.

§ 3º. O estudo a ser apresentado para a solicitação da licença urbanística e ambiental deverá contemplar, entre outros, os seguintes itens:

I. diagnóstico ambiental da área;

II. descrição da ação proposta e suas alternativas;

III. identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos;

IV. definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos.

§ 4º. Até a aprovação de lei que defina os empreendimentos e atividades sujeitas ao licenciamento urbanístico e ambiental, bem como os procedimentos e critérios aplicáveis, deverão ser aplicadas as Resoluções n.º 001, de 23 de janeiro de 1986, e 237, de 22 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, considerando especialmente o disposto no art. 6º desta última.

§ 5º. Para o licenciamento ambiental serão analisados simultaneamente os aspectos urbanísticos implicados com base nesta e em outras leis municipais de modo que o ato administrativo decorrente seja único, produzindo igualmente todos os efeitos jurídicos urbanísticos e ambientais.

Art. 98. Quando o impacto ambiental previsto corresponder, basicamente, a alterações das características urbanas do entorno, os empreendimentos ou atividades especificados em lei municipal estarão sujeitos à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIVI/RIV), por parte do Poder Executivo, previamente à emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento nos termos da legislação municipal.

§ 1º A revisão da legislação ambiental definirá os empreendimentos e atividades, públicos ou privados, referidos no *caput* deste artigo, bem como os parâmetros e os procedimentos a serem adotados para sua avaliação, conforme disposto na legislação municipal.

§ 2º. O Estudo de Impacto de Vizinhança referido no *caput* deste artigo, deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades, bem como a especificação das providências necessárias para evitar

ou superar seus efeitos prejudiciais, incluindo a análise, dentre outras, no mínimo, das seguintes questões:

I. adensamento populacional;

II. equipamentos urbanos e comunitários;

III. uso e ocupação do solo;

IV. valorização imobiliária;

V. geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI. ventilação e iluminação;

VII. paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;

VIII. definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos.

§ 3º. Os empreendimentos sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, no que couber, deverão contemplar também os aspectos exigidos no parágrafo segundo deste artigo para dispensa do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança.

§ 4º. A elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIVI/RIV) não substituem a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/ RIMA), quando este último for necessário.

Art. 99. O Poder Executivo, com base na análise dos estudos ambientais apresentados, poderá exigir do empreendedor, a execução, às suas expensas, das medidas adequadas para evitar ou, quando for o caso, superar os efeitos prejudiciais do empreendimento, bem como aquelas atenuadoras e compensatórias relativas aos impactos decorrentes da implantação da atividade.

Art. 100. O Poder Executivo colocará à disposição da população por meio eletrônico pelo prazo mínimo de 30 dias e dará publicidade na imprensa local em resumo aos documentos integrantes dos estudos e respectivos relatórios urbanísticos e ambientais mencionados nos artigos 93 e 94 desta lei, os quais deverão ficar à disposição da população para consulta, por qualquer interessado, no órgão municipal competente.

§ 1º. Cópia do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV será fornecida gratuitamente, quando solicitada pelos moradores da área afetada ou suas associações.

§ 2º. O órgão público responsável pelo exame dos Relatórios de Impacto Ambiental – RIMA e de Vizinhança – RIV deverá realizar audiência pública, antes da decisão sobre o projeto, sempre que sugerida, na forma da lei, pelos moradores da área afetada ou por suas associações.

- O que o Plano Diretor de Belém diz sobre a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança

LEI Nº 8.655, DE 30 DE JULHO DE 2008.

**Subseção XII
Do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança**

Art. 185 Fica instituído no âmbito do Município de Belém o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV como instrumento de análise para subsidiar o licenciamento de empreendimentos ou atividades, públicas ou privadas, que na sua instalação ou operação possam causar impactos ao meio ambiente, infra-estrutura básica, entorno ou à comunidade de forma geral, os quais são doravante designados empreendimentos de impacto.

Art. 186 O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) tem como objetivo fazer a mediação entre os interesses privados e o direito à qualidade urbana daqueles que moram ou transitam no entorno do empreendimento.

Art. 187 São considerados empreendimentos de impacto, independentemente da área construída:

- I - *shopping centers*, supermercados, hipermercados e congêneres;
- II - centrais ou terminais de cargas ou centrais de abastecimento;
- III - terminais de transportes, especialmente os rodoviários, ferroviários, aeroviários e heliportos;
- IV - postos de serviços com venda de combustível;
- V - depósitos de gás liquefeitos de petróleo (GLP), inflamáveis, tóxicos e equiparáveis;
- VI - estações de rádio-base;
- VII - casas de *show*, bares, cinemas, teatros e similares;
- VIII - estações de tratamento, aterros sanitários e usinas de reciclagem de resíduos sólidos;
- IX - centros de diversões, autódromos, hipódromos e estádios esportivos;
- X - cemitérios e necrotérios;
- XI - matadouros e abatedouros;
- XII - presídios;
- XIII - quartéis e corpos de bombeiros;
- XIV - jardins zoológicos ou botânicos; e
- XV - escolas de qualquer modalidade, colégios e universidades; em terrenos acima de 1.000 m² (mil metros quadrados).

Art. 188 A instalação de empreendimentos de impacto no Município deve ser condicionada à aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto (EIV/RIV), que deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou da atividade quanto à condição de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise das seguintes questões:

- I - adensamento populacional;
- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valoração imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;
- VIII - definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como aquelas intensificadoras dos impactos positivos;
- IX - geração de ruído.

Art. 189 O Poder Público Municipal, com base nos resultados do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), em comum acordo com o empreendedor, definirá, às suas expensas, a adoção de

medidas atenuadoras e compensatórias relativas aos impactos previsíveis, decorrentes da implantação da atividade.

§ 1º. As exigências previstas deverão ser proporcionais ao porte e ao impacto do empreendimento.

§ 2º. A aprovação do empreendimento ficará condicionada à assinatura de Termo de Compromisso pelo interessado, em que este se comprometa a arcar integralmente com as despesas decorrentes das obras e serviços necessários à minimização dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento e demais exigências apontadas pelo Poder Público Municipal, antes da finalização do empreendimento.

§ 3º. O certificado de conclusão da obra ou o alvará de funcionamento só serão emitidos mediante comprovação da conclusão das obras previstas, solicitadas a partir do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

§ 4º. Caso as exigências previstas no caput não sejam atendidas, a autorização para implantação do empreendimento poderá ser negada pelo Poder Público Municipal.

Art. 190 A aprovação dos Empreendimentos de Impacto não exclui a obrigatoriedade da elaboração e aprovação do Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo relatório (EIA/RIMA), para empreendimentos e atividades dispostas no ANEXO I, da Resolução n° 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional e Meio Ambiente (CONAMA).

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-MAIL: pbchamie@hotmail.com

Chamié, Patrícia Maroja Barata
C448c Contexto histórico, sob o enfoque urbanístico, da
formulação e legalização do estudo de impacto de
vizinhança / Patrícia Maroja Barata Chamié. –São Paulo,
2010.
178 p. : il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Planejamento
Urbano e Regional) - FAUUSP.

Orientador: Eduardo Alberto Cuscé Nobre

1. Planejamento territorial 2. Estatuto da cidade 3.Meio
ambiente urbano I.Título

CDU 711