

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E  
REGIONAL – PROPUR/UFRGS

**DENISE BONAT PEGORARO**

**A implementação institucional do Estudo de Impacto de  
Vizinhança e as práticas consolidadas de outros  
estudos de impacto**

**Porto Alegre**

2010

P376i Pegoraro, Denise Bonat

A implementação institucional do Estudo de Impacto de Vizinhança e as práticas consolidadas de outros estudos de impacto / Denise Bonat Pegoraro; orientação de Oberon da Silva Mello. - 2010.

130 p.: il.

Dissertação (mestrado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, RS, 2010.

1. Estudo de Impacto de Vizinhança 2. Política urbana : São Paulo (SP). 3. Política urbana : Porto Alegre (RS). 4. Planejamento urbano : Gestão urbana. I. Mello, Oberon da Silva. II. Título.

CDU: 711.4

Bibliotecária Responsável

Elenice Avila da Silva - CRB-10/880

**DENISE BONAT PEGORARO**

**A implementação institucional do Estudo de Impacto de  
Vizinhança e as práticas consolidadas de outros  
estudos de impacto**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Professor Doutor Oberon da Silva Mello

**Porto Alegre**

2010

**DENISE BONAT PEGORARO**

**A implementação institucional do Estudo de Impacto de  
Vizinhança e as práticas consolidadas de outros  
estudos de impacto**

Esta dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora em 22 de setembro de 2010 para a obtenção do Título de:

**Mestre**

E aprovada atendendo as normas da legislação vigente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.

---

Professor Doutor Oberon da Silva Melo – PROPR/UFRGS  
Orientador

Banca Examinadora

---

Professora Doutora Clarice Maraschin – Faculdade de Arquitetura/UFRGS

---

Professor Doutor Enaldo Nunes Marques – PROPUR/UFRGS

---

Professor Doutor André Luiz Lopes da Silveira – IPH/UFRGS

Dedico:

A minha mãe, Leni por seu amor e exemplo de perseverança.

Ao meu pai, Luiz, que não está nesta dimensão, por tudo.

Aos meus filhos, Martina e Bernardo como estímulo a que encontrem a realização profissional.

## AGRADECIMENTOS

Neste caminho percorrido, são muitas as pessoas que colaboraram para a viabilização deste trabalho. Certamente faltará a lembrança de alguém, mas registro meu muito obrigada a todos.

Ao longo desta incursão tenho a agradecer:

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, através do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura, por ter disponibilizado esta oportunidade.

Aos Professores e Coordenação do PROPUR que acreditaram na minha proposta de trabalho. Em especial aos professores:

Enaldo Nunes Marques que, inicialmente, aceitou a ser o orientador.

João Rovati, pela orientação no tema e junto com a professora Maria Cristina Dias Lay pela crítica construtiva no momento decisivo.

Tarcisio Reis pela compreensão nos momentos finais.

E ao prezado professor Oberon da Silva Mello pela dedicada e valiosa orientação. Minha gratidão e admiração.

À Prefeitura de Porto Alegre, através da Secretaria do Planejamento Municipal, pela instigação da prática profissional e pela necessidade de conhecimento que o desenvolvimento urbano demanda. Em especial aos colegas:

Cláudia Damásio, pelos incentivos iniciais e por encorajar a minha aproximação com a Universidade.

Andréa Oberrather pela sugestão do tema e a Cléia Oliveira, de longo trabalho na Prefeitura, pela perseverança.

Vanêscia Prestes que emprestou muitos livros e pelas discussões sempre com muito conteúdo.

Magda Arioli pela disponibilidade de explicar sobre os estudos de impacto, quando o tema ainda não estava bem definido.

Paulo F. Meireles pelas de informações sobre o trâmite do EIA e RIA em Porto Alegre.

Teli Guimaraens que colaborou com a bibliográfica e pela valiosa leitura da dissertação, quando eu já não tinha crítica, propondo sugestões indispensáveis.

E à nova colega Márcia Carcuchinski que se disponibilizou a revisar todo o texto, preocupada com a clareza e coesão das idéias.

Às colegas da Prefeitura de São Paulo, Rosane Gomes e Arlete Fante da Secretaria de Habitação e a Procuradora Maria Sylvia Ribeiro pela aproximação com as práticas administrativas de aplicação dos RIVI e do EIA/RIMA.

À Prof. Dr<sup>a</sup>. Maria Julieta Nunes de Souza pela orientação virtual a respeito da formulação do Estatuto da Cidade e do EIV.

À Regina Pozzobon pelo empréstimo dos livros e pelas palavras de incentivo.

Às amigas Kátia e Carla pelo companheirismo familiar na atenção aos filhos.

Ao Paulo pelo encorajamento no dia a dia.

Obrigada a todos.

## RESUMO

O trabalho versa sobre a clareza das finalidades e dos papéis dos instrumentos de análise de impacto, a fim de ampliar e consolidar a implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, como um componente importante na aplicação de políticas urbanas. Práticas profissionais mais consolidadas na administração pública, no caso em análise vinculadas à política ambiental, como a aplicação dos Estudos de Impacto Ambiental - EIA, afetam, direta ou indiretamente, a delimitação de campos de aplicação atribuíveis a esses dois tipos de estudo de impacto.

A pesquisa começa com a identificação da gênese do EIV e do EIA e procura, através de uma visão histórica, o reconhecimento dos principais conceitos e das definições legais de âmbito federal, utilizando referências nacionais com algumas citações de experiências internacionais. A seguir, é realizada uma análise de cunho conceitual, tendo como método a interpretação da formação de conceitos e das definições operacionais e diretivas de aplicação do EIA e do EIV, reportando-os a uma tipologia das principais vertentes do planejamento urbano. O estudo de caso é realizado pela análise das legislações municipais das cidades de São Paulo e de Porto Alegre, a fim de identificar a implementação dos dois instrumentos de impacto.

Palavras chave: Estudo de Impacto de Vizinhança, Estudo de Impacto Ambiental, Política Urbana, Política Ambiental, Vertentes do Planejamento Urbano, Sistema de Informações Municipais.

## **ABSTRACT**

The work aims at the clarification of impact assessment tools intents and roles in order to extend and consolidate the Neighbourhood Impact Assessment (NIA) implementation as a meaningful resource in public policies administration. Better consolidated professional practices used in public administration and in our case related to environmental policies such as the Environmental Impact Assessment (EIA) affect directly or indirectly the definition of usage fields for both types of impact assessments.

Our research starts by identifying the origins of NIA and EIA and through a historical point of view tries to establish the main concepts and legal definitions in the federal realm using national references and also some international sources. Next a concept based analysis on the interpretation of concepts formation and operational and directive definitions of NIA and EIA is carried out based on the typology of the main strands of urban planning. The case study to identify the practice of both assessment tools is conducted analyzing local government laws from the cities of Porto Alegre and São Paulo.

**Key words:** Neighbourhood Impact Assessment, Environmental Impact Assessment, Urban Policies, Urban Planning Strands, Local Administration Information System.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Conceitos originais do EIV e do EIA.....	49
Quadro 02 - Definições legais do EIV e do EIA.....	49
Quadro 03 - Impacto urbano x vertentes do planejamento urbano x períodos de ocorrência.....	72
Quadro 04 - Fluxograma dos procedimentos para o licenciamento ambiental no município de São Paulo.....	85
Quadro 05 - Quadro com as situações distintas de controle dos impactos em Porto Alegre.....	99
Quadro 06 - Tramitação dos Projetos Especiais em Porto Alegre.....	101

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS - Área Especial de Interesse Social  
AET - Área Especial de Tráfego  
AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural  
AIA - Avaliação de Impacto Ambiental  
AOI - Área de Ocupação Intensiva  
APROV - Departamento de Aprovação de Edificações  
CADES - Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
CAIEPS - Comissão de Análise Integrada de Projetos de Edificações e de Parcelamento do Solo  
CAUGE – Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento  
CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental  
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano  
CNLU - Comissão Normativa da Legislação Urbanística  
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CTLU - Câmara Técnica de Legislação Urbanística  
DECONT - Departamento de Controle da Qualidade Ambiental  
EC - Estatuto da Cidade  
EIA - Estudo de Impacto Ambiental  
EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental  
EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança  
EPIA - Estudo Prévio de Impacto Ambiental  
EVU - Estudo de Viabilidade Urbanística  
Ibam - Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano  
LC - Lei Complementar  
NEPA - National Environmental Policy Act  
PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano  
PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental  
PDE - Plano Diretor Estratégico  
PLS - Projeto de Lei do Senado  
RGP - Regiões de Gestão do Planejamento  
RIA/DS - Relatório de Impacto Ambiental/Documento Simplificado  
RIMA - Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente  
RIV - Relatório de Impacto de Vizinhança  
RIVI - Relatório de Impacto de Vizinhança  
ROP - Região de Orçamento Participativo  
SEHAB - Secretaria de Habitação  
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SIG - Sistema Geográfico de Informação  
SMAM - Secretaria Municipal do Meio Ambiente  
SMGP - Sistema Municipal de Gestão do Planejamento  
SMIC - Secretaria Municipal da Indústria e Comércio  
SMOV - Secretaria Municipal de Obra e Viação  
SVMA - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente  
TR - Termo de Referência  
UEU - Unidade de Estruturação Urbana  
UTP - Unidade Territorial de Planejamento

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Apresentação .....	12
1.2 Justificativa.....	14
1.3 Problema da pesquisa .....	18
1.4 Objetivo e hipótese .....	21
1.5 Metodologia .....	21
2 GÊNESE, CONCEITOS E LEGISLAÇÃO BÁSICA SOBRE ESTUDOS DE IMPACTO NO MEIO URBANO .....	23
2.1 Introdução .....	23
2.2 Estudo de Impacto de Vizinhança .....	24
2.2.1 As origens.....	24
2.2.2 Os conceitos de vizinhança.....	29
2.2.2.1 O termo vizinhança no direito.....	29
2.2.2.2 A vizinhança no urbanismo.....	31
a) Vizinhança como entidade social.....	31
b) Vizinhança como unidade espacial.....	34
2.2.3 O EIV no Estatuto da Cidade.....	35
2.3 Estudos de Impacto Ambiental .....	39
2.3.1 As origens.....	39
2.3.2 O EIA na legislação federal .....	41
2.4 Quadro comparativo da formulação do EIV e do EIA .....	49
2.5 Conclusões .....	50
3 ANÁLISE DO EIV E EIA A PARTIR DAS TIPOLOGIAS DE PLANEJAMENTO URBANO.....	55
3.1 Introdução.....	55
3.2 Vertentes e concepções do Planejamento e Gestão Urbanos.....	55
3.2.1 Tipologias nas quais predomina a ênfase de planejamento físico e/ou racional.....	56
a) Planejamento físico-territorial.....	56
b) Planejamento sistêmico e o enfoque racional.....	57
3.2.2 Tipologias nas quais predomina a ênfase na gestão urbana.....	60
a) Planejamento estratégico.....	60
b) “Da Reforma Urbana aos novos planos diretores e orçamentos participativos: a esquerda se (re)apropria do planejamento”.....	63

3.2.3 Tipologia na qual predomina a visão ambiental: Desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico.....	65
3.3 O exame do EIA e do EIV frente aos principais conceitos segundo a sistematização adotada .....	70
3.3.1 Interpretação a partir dos enunciados e caracterizações dos tipos de planejamento .....	70
3.3.2 Quadro síntese da abordagem de impactos segundo vertentes de planejamento urbano e seus períodos importantes de ocorrência.....	72
3.3.3 Inserindo os estudos de avaliação de impacto no conjunto dos instrumentos de planejamento urbano .....	73
3.4 Conclusões .....	74
4 ESTUDOS DE CASOS DE PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO .....	78
4.1 O caso de São Paulo .....	78
4.1.1 EIA/RIMA .....	84
4.1.2 O Plano de Desenvolvimento Estratégico e a abordagem dos impactos.....	86
4.1.3 EIV e/ou EIA/RIMA.....	88
4.1.4 Operação Urbana Consorciada e abordagem de impactos .....	89
4.1.5 Análise integrada .....	90
4.2 O caso de Porto Alegre .....	92
4.2.1 EIA/RIMA e RIA/DS .....	93
4.2.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental e a abordagem dos impactos .....	96
a) Estratégia de Produção da Cidade.....	96
b) Estratégia do Sistema de Planejamento .....	101
4.2.2.1 A alteração do PDDUA e a Operação Urbana Consorciada .....	102
4.2.3 A proposta de lei do EIV .....	103
4.3 Conclusões .....	105
5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	110
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	119

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Apresentação

As origens da ideia de reforma urbana, orientada no sentido da defesa de preceitos de maior justiça social no território das cidades, remontam aos anos de 1960. A realidade dos anos de 1980, com mais de 80% da população brasileira vivendo nas cidades e vilas, reforçou e ampliou este ideário. O Movimento Nacional de Reforma Urbana, agora fruto de uma sinergia de décadas de acúmulo da reflexão técnica sobre o planejamento urbano e aliado à experiência dos movimentos sociais, foi fundamental para a elaboração da emenda popular da reforma urbana, na formulação do capítulo que trata da Política Urbana na Constituição de 1988.

A aprovação da Lei Federal 10.257 em 2001, denominada Estatuto da Cidade (EC), regulamentou o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, disponibilizando um conjunto de normas e instrumentos para a ação política municipal. Esta legislação estabelece novos conceitos de gestão pública, apoiados na ideia básica da função social da propriedade, buscando em conjunto com a sociedade a responsabilidade das decisões locais, a fim de viabilizar um modelo mais igualitário de vida urbana, calcado na compreensão da cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo.

Diante destes novos pressupostos, os governos locais têm à disposição um grupo de mecanismos inovadores para desenvolvimento urbano, considerando os novos instrumentos de gestão e controle do uso do solo.

Entre os instrumentos disponibilizados pelo EC, destaca-se o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que visa oferecer suporte às decisões relativas a condução das políticas de desenvolvimento urbano para as administrações municipais.

O EIV está definido no artigo 37 do Estatuto da Cidade que “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 em suas proximidades...”. O artigo 36 estabelece que “lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados e públicos em área urbana” que dependerão da elaboração do EIV para a obtenção de licenças ou autorizações do Poder Público (Lei nº 10. 257/01).

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, vislumbram-se as necessárias adequações dos regulamentos que já estão em vigor no âmbito municipal, bem como a proposição de novos instrumentos, disponibilizados por esta legislação federal, que visem à ordenação do uso e à ocupação do espaço das cidades em prol do interesse coletivo. Tais avanços impuseram a elaboração e revisão dos planos diretores municipais, revisão já apontada na Constituição de 1988, art. 182 e agora regulamentada pelo Estatuto da Cidade.

Uma pesquisa contratada em 2007 pelo Ministério das Cidades, com o objetivo de verificar o conteúdo dos planos diretores participativos no Brasil, identificou que os critérios para a aplicação do EIV estão previstos, nos planos diretores ou em leis específicas, em 835 municípios, do total de 1.343 consultados<sup>1</sup> (MINISTÉRIO DAS CIDADES/CONFEA, 2007).

Souza (2002, p. 479/80) afirma que o EIV pode transformar-se em uma importante ferramenta para o planejamento urbano, de forma a orientar as ações das prefeituras, indicando carências de infra-estrutura e equipamentos urbanos além da compatibilidade ambiental e paisagística do uso pretendido. Ao mesmo tempo, destaca a relevância deste instrumento no tocante a organização social, de modo a reforçar a constituição de identidades sociais a partir do local de moradia, constituindo a noção de vizinhança como unidade comunitária.

---

<sup>1</sup> O universo de pesquisa corresponde a 1.343 municípios de um total de 1.553, pois estão descontados os municípios de São Paulo, onde o questionário aplicado não continha esta questão do EIV.

## 1.2 Justificativa

As bases conceituais do planejamento tradicional, fundamentadas em instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, atribuem ao Zoneamento a função de garantir a proteção da população em relação aos usos incômodos, à medida que estabelecem zonas homogêneas no interior das quais apenas determinados usos são permitidos. Esta concepção não tem apresentado desempenho satisfatório pelo fato de não conseguir tratar dos efeitos cumulativos e de tendências à concentração de certos usos em detrimento de outros, por serem insensíveis ao componente tempo (CYMBALISTA, 2001, SOUZA, 2002, p. 485; WEISSHEIMER & ALBANO, 2009, p. 480).

Em publicação do Senado Federal (2005, p.198) há a concordância de que somente o zoneamento não suporta a atual dinâmica urbana:

O Zoneamento por si só não é capaz de mediar todos os conflitos de vizinhança, apesar de, em inúmeras cidades, ter logrado garantir a proteção da qualidade de vida de alguns bairros – principalmente aqueles ocupados por residências unifamiliares em lotes grandes. Estes últimos podem comportar grandes empreendimentos que, mesmo atendendo aos requisitos da Lei, provocam profundos impactos nas vizinhanças: sobrecarga no sistema viário, saturação da infra-estrutura – drenagem, esgoto, energia elétrica, telefonia –, sombreamento e poluição sonora, entre outros.

Neste contexto de críticas surgem novas abordagens, e a avaliação de impacto introduz a perspectiva de adoção do modelo “previne-corrige” como uma alternativa ou complemento para o modelo modernista do “comando-controle”. Esta nova proposta não se propõe ao abandono do regime urbanístico, mas à ampliação das questões a serem analisadas, pela consideração de outros aspectos que podem ser responsáveis pela definição dos parâmetros urbanos (WEISSHEIMER & ALBANO, 2009, p. 480).

Para entender este novo processo de inclusão do EIV nas decisões relativas à questão urbana, faz-se necessário esclarecer os desafios do planejamento urbano e seu novo paradigma, com planos estratégicos incluindo medição e o

monitoramento dos impactos de caráter social. Krafta (1996, p. 02) sugere que um bom caminho para indagar sobre questões relativas ao planejamento urbano é introduzir a noção de impacto urbano, dado que a natureza das modificações causadas por empreendimentos ou atividades no meio urbano é variada, e seus efeitos podem ser sentidos em várias instâncias deste sistema.

Na década de 1990, diante da problemática urbana e na ausência de um instrumento de planejamento e gestão voltado para identificação dos efeitos dos empreendimentos ou atividades em áreas urbanas, alguns municípios brasileiros aplicaram o princípio do impacto de vizinhança em uma série de propostas. A exigência de modificações nos projetos, ou de contrapartidas para sua realização, basearam-se em outros instrumentos já vigentes, como por exemplo, a regulamentação de Pólos Geradores de Tráfego, a aplicação dos Estudos de Impacto Ambiental ou até mesmo a pressão direta de moradores das redondezas de futuros empreendimentos (SENADO FEDERAL *et al.*, 2005, p. 200).

Segundo Lollo (2005, p. 31), a proposição do EIV como instrumento de gestão ambiental urbana ocorreu devido à necessidade de encontrar-se um mecanismo de avaliação de impactos em condições particulares do meio urbano. Porém, surgiu, inclusive, num contexto histórico de evolução das propostas de avaliação de impactos na legislação brasileira<sup>2</sup>.

O mesmo autor justifica que:

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 e elaboração de Relatórios 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) (*idem*, p. 31 e 32).

Para Costa (2008, p. 86), a incorporação de mecanismos e instrumentos concebidos para a gestão ambiental no planejamento urbano atual trata-se de um ganho inegável no sentido da modernização ecológica do Estado referente à

---

<sup>2</sup> O Município de São Paulo previu a aplicação de Relatório de Impacto de Vizinhança em sua Lei Orgânica de 1990, sendo regulamentado a partir de 1994.

regulação do urbano, mas, traz consigo as ambiguidades inerentes aos objetivos e lógicas que fundamentam a regulação ambiental.

Cruz (2005, p, 309) salienta que diferente do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) previsto no artigo 225 da Constituição Federal, exigível somente nos casos em que haja efetiva degradação do meio ambiente, o Estatuto da Cidade criou o EIV, voltado para o meio urbano, sendo necessário em qualquer caso, independente da ocorrência ou não de *significativo impacto de vizinhança*, visto que o estudo contempla os *efeitos positivos ou negativos* do empreendimento e atividades privados ou públicos quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.

Cymbalista (2001), ao analisar a importância do EIV, ressalta que sua aplicação implica muitos riscos e deve ser feita de forma cuidadosa. Normalmente as exigências resumem-se a complementações no sistema viário ou na semaforização, investimentos que, em última instância, beneficiam e valorizam – ou até mesmo viabilizam – os próprios empreendimentos. O autor entende que se deve levar em conta impactos que ultrapassem aqueles sobre o sistema viário, tais como: ambientais (impermeabilização excessiva do terreno, aumento de temperatura), paisagísticos (impacto sobre paisagens de morros, dunas, vales, vista para frentes de água), econômicos (impactos sobre o comércio e serviços locais, ou sobre a produção de pequenos agricultores) e sociais (perda de empregos ou renda, sobrecarga de equipamentos públicos).

As cidades de São Paulo<sup>3</sup> e Porto Alegre<sup>4</sup>, marcadamente a partir dos anos de 1990, a fim de terem melhor suporte à decisão, já utilizavam instrumentos de impacto, instituindo o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), respaldados pela legislação federal da Política do Meio Ambiente, além de instituírem instrumentos similares ao

---

<sup>3</sup> Como exemplo de aplicação do EIA/RIMA na cidade de São Paulo: Resolução 11/1995 do CADES - DISPOE SOBRE A APROVAÇÃO DO EIA/RIMA DO "PROGRAMA DE CORREDORES DE ÔNIBUS E TERMINAIS DE INTEGRAÇÃO". Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/portalmmsp/homec.jsp> - leis municipais. Acesso em março de 2010.

<sup>4</sup> Como exemplo de aplicação de EIA/RIMA em Porto Alegre: EIA/RIMA da Arena do Grêmio que segundo a notícia sobre a audiência pública. Disponível em <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>. Acesso em 23/04/2010. Este estudo traz o diagnóstico referente a aspectos como solo, ruído, drenagem, fauna, vegetação e paisagem urbana.

EIV<sup>5</sup>, com a finalidade de análise dos efeitos de determinados empreendimentos urbanos. Com a prática de aplicação do EIA, este foi consolidando seu papel enquanto instrumento de estudo de questões urbanas, estabelecendo uma tradição técnica de análise de impactos no meio urbano, por parte da administração pública.

Neste contexto, em que a prática de estudos de impacto já está consolidada, faz-se necessário examinar os papéis do EIV e do EIA, no sentido de que a identificação dos propósitos originais proporcionará melhor operacionalização destes instrumentos, de forma a exercerem com clareza seus papéis num conjunto de instrumentos de planejamento e gestão urbanos.

O Estatuto da Cidade na seção I, artigo 4º - VI, ao citar o EIA e o EIV como instrumentos de política urbana, estabelece a ambiguidade para a aplicação dos estudos de impacto em meio urbano, deixando para as administrações locais a definição sobre qual o instrumento mais adequado para suporte às decisões de planejamento urbano. Além disso, o Estatuto da Cidade, ao definir o EIV, especifica na seção XII, artigo 38 que “a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação do EIA”.

Prestes (2005, p. 83) entende que o EIV é similar ao EIA, porém, como estabelece o Estatuto da Cidade em seu artigo 38, não o substitui, e nas hipóteses em que cabe o EIA não há que se falar em EIV. As atividades e empreendimentos já contemplados no EIA não precisam ser identificados no EIV, sendo que os estudos do EIV podem ser contemplados no EIA. Ambos são instrumentos de gestão para avaliação de impactos, sendo que o EIA é mais complexo, prevê alternativas locacionais, tem assento constitucional, devendo ser aplicado para as situações urbanas previstas na Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e naquelas estabelecidas em cada legislação municipal.

O Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo ao atender as especificações do Estatuto da Cidade reflete esta ambiguidade, exigindo o EIA para “atividades causadoras de significativa degradação do meio” e EIV para “impactos que alterem as características urbanas do entorno”, estabelecendo a duplicação de

---

<sup>5</sup> São Paulo regulamentou o RIVI em 1994 e Porto Alegre o RIA/DS em 1999.

instrumentos para o mesmo fim - a avaliação de impactos em meio urbano (Lei 13.430/2002 - PDE, artigo 256).

Em Porto Alegre, na elaboração da proposta de lei do EIV, verificou-se a dificuldade na definição da utilização de um ou outro instrumento para análise de impactos em meio urbano, devido à consolidação do emprego do EIA. A proposta de lei reafirma o artigo 38 do Estatuto da Cidade, ao estabelecer que a elaboração do EIV será dispensada quando a avaliação de impacto for solicitada pelo Poder Público Municipal através de EIA/RIMA, refletindo a superposição de instrumentos para análise de questões urbanas.

### **1.3 Problema da pesquisa**

O desafio da colocação em prática do EIV encontra um contexto no qual o EIA vem sendo aplicado como instrumento de estudos de impacto para a análise de questões urbanas.

Cidades brasileiras com tradição em planejamento urbano, que foram pioneiras na aplicação de instrumentos de intervenção no solo urbano e de gestão democrática, apresentam dificuldades na implantação do EIV. Nestas condições encontram-se São Paulo e Porto Alegre, que apesar de aplicarem instrumentos de avaliação de impactos, ainda não conseguiram regulamentar e implementar o EIV.

Porto Alegre tem no ano de 1914 o marco inicial de elaboração da primeira tentativa de ordenar seu crescimento, através da proposta de intervenção planejada na cidade, denominada *Plano Geral de Melhoramentos*, sendo uma das primeiras cidades brasileiras a elaborar um plano. Em 1979, no 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU), instituiu o Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) como um procedimento administrativo de avaliação pela municipalidade, dos impactos de determinados empreendimentos. Nos anos de 1990 foi uma das cidades pioneiras em gestão democrática ao implementar o Orçamento Participativo, aliando a participação direta e representativa na decisão do orçamento público. Em 2009, na

revisão do atual Plano Diretor<sup>6</sup>, projeto sancionado em julho de 2010<sup>7</sup>, foi incluído o EIV como um dos instrumentos de política urbana, sendo que a proposta de lei para regulamentação deste instrumento está há mais de três anos em processo de elaboração pela municipalidade, a qual não consegue dar continuidade na sua aprovação para conseqüente implementação.

A cidade de São Paulo possui um histórico de ações, projetos e planos ligados ao Urbanismo e ao planejamento urbano desde o início do século passado, que a caracteriza como uma das principais cidades brasileiras promotoras de intervenções urbanas. Conhecida pelos contrastes entre riqueza e pobreza que geram distintas situações sociais e ambientais de variadas ordens, desde 1971, através das disposições contidas no Plano Diretor, vem cuidando de empreendimentos e atividades que causam impactos no ambiente urbano. Nesta cidade, apesar do EIV estar contemplado no Plano de Desenvolvimento Estratégico (PDE), ainda não foi regulamentado para efetivar a sua aplicação.

Ao considerar a realidade, quanto à prática nas administrações locais, de aplicação dos instrumentos de impacto para a análise de empreendimentos ou atividades em meio urbano, há uma confusão de conceitos e competências a respeito da aplicação do EIV e do EIA. A utilização de um ou outro instrumento a ser solicitado ao empreendedor público ou privado não está claramente absorvida pelas municipalidades, podendo ser um agravante na consolidação de estudos de impacto como suporte a decisões relativas às questões urbanas.

As questões subjacentes a essa superposição não derivam somente de um quadro de ambigüidade conceitual, que tem como origem a diversidade de fontes contribuintes para a formação das abordagens e paradigmas do planejamento urbano e regional. Esse quadro representa uma variedade de práticas profissionais na esfera pública, algumas mais consolidadas que outras e, eventualmente, com repercussões técnicas corporativas mais atuantes, isto é, a questão não é um tema neutro que agora se está examinando como um primeiro lançamento de proposições de conceitos.

---

<sup>6</sup> PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – Lei Complementar 434/99.

<sup>7</sup> Alteração do PDDUA – Lei Complementar 646/10.

A aplicação do EIA como instrumento de estudo dos impactos aplicado na análise de questões urbanas, prática respaldada pela legislação federal e pela supremacia da visão com predomínio da questão ambiental, veio reforçar uma atuação profissional corporativa nas administrações locais, na qual geralmente os órgãos municipais responsáveis pelas questões ambientais também são os responsáveis pelo gerenciamento das análises de impacto no meio urbano.

Outro fator que compromete a implantação do EIV, segundo Weissheimer & Albano (2009, p. 340), é referente às mudanças de regras de aprovação dos empreendimentos. Setores da iniciativa privada, ligados à construção civil, percebem o EIV como mais um ato burocrático requerido para a aprovação de empreendimentos e fator de aumento de despesas na elaboração dos projetos.

Segundo Schasberg (2008), a nova concepção da ordem jurídica urbanística brasileira aponta para processos de gestão político administrativa, entre o Estado e o Setor Privado, com a crescente adesão de instrumentos como operações urbanas e transferências onerosas do direito de construir. O autor entende que não é o caso do EIV, ainda hoje, visto como instrumento compensatório de potencial distributivo e que pode interferir negativamente na expectativa imobiliária, encontrando obstáculos expressos ou velados para sua implementação.

A percepção de risco empresarial que a iniciativa privada passou a ter em relação, não aos impactos, mas às “deseconomias” urbanas (no sentido da piora das carências e ineficiências dos serviços públicos, da degradação das condições de moradia para os mais pobres) e aos níveis crescentes de violência nas grandes cidades, tem contribuído para a quebra de resistências ideológicas e provocado à apropriação do interesse privado em minimizar as consequências negativas (*idem*).

Agora, com a necessidade de regulamentação do EIV pelos governos locais, apresenta-se o desafio de compatibilizar ou reforçar os diferentes estudos no meio urbano, levando a indagar sobre a aparente superposição do EIV e do EIA, e com isso definir a efetiva importância e papel do EIV com sua hierarquia e campo de atuação.

## **1.4 Objetivo e hipótese**

A clareza das finalidades e dos papéis dos instrumentos de análise de impacto faz-se necessária a fim de ampliar e consolidar a prática de aplicação do EIV. Neste sentido, a dissertação tem como objetivo o exame das conceituações que embasam a formulação do Estudo de Impacto de Vizinhança, com vistas a subsidiar a implementação desse instrumento como um componente importante na aplicação de políticas urbanas.

A pesquisa tem como fio condutor a seguinte hipótese:

Há dificuldades na implantação do EIV que derivam da diversidade conceitual das fontes que contribuíram para a formação das abordagens e paradigmas do planejamento urbano e regional; e, a esse quadro, associa-se o contexto de práticas profissionais mais consolidadas na administração pública, no caso em análise vinculadas aos processos relativos aos EIA - Estudos de Impacto Ambiental, que afetam, direta ou indiretamente, a delimitação de campos de aplicação atribuíveis a esses dois tipos de estudo de impacto.

## **1.5 Metodologia**

A fim de proporcionar uma visão aprofundada do problema, a questão será abordada segundo três tipos de tratamento, consubstanciado em três etapas:

a) identificação da gênese destes estudos analisando, através de uma visão histórica, o reconhecimento dos principais conceitos e das definições legais, utilizando como referência casos nacionais com algumas citações de casos internacionais. A legislação federal brasileira estabelece diretrizes gerais para assuntos de interesse nacional. Assim, parte-se da análise das normas federais que

conceberam o EIA e o EIV com o objetivo de buscar o adequado entendimento da proposição original de cada instrumento de impacto.

b) análise de cunho conceitual, tendo como método a interpretação da formação de conceitos e das definições operacionais e diretivas de aplicação do EIA e do EIV, reportando-os a uma tipologia das principais vertentes do planejamento urbano. Esta abordagem, apresentada através de três eixos ou vertentes do pensamento, voltadas para questões urbanas, ajudará a esclarecer a origem dos paradigmas do planejamento e gestão urbanos, com seus princípios, instrumentos e formas de intervenção pública na cidade.

A partir destes eixos serão analisados os dois últimos Planos Diretores de Porto Alegre, com a perspectiva de buscar a compreensão da “definição de uma materialidade urbana que tem por base as políticas e diretrizes de desenvolvimento setoriais e territoriais” (COELHO, 1990, p. 40). Esta análise permite identificar o pensamento dominante do governo e da sociedade à época de sua concepção, pela expressão da relação recíproca entre o conteúdo político (econômico, social e ideológico) e sua forma espacial. Desta maneira, clareando esta “visão de mundo”, será possível entender como a análise de impactos e sua evolução foram inseridas na política de desenvolvimento urbano manifestada nos dois últimos Planos Diretores de Porto Alegre.

c) estudo de caso pela análise da implantação dos dois instrumentos de impacto em São Paulo e em Porto Alegre. É sobre o enfoque das legislações municipais destas duas cidades, cuja aplicação de estudos de impacto para as decisões relativas a questões urbanas remonta aos anos de 1990, que se dará o estudo de caso, como forma de identificação da efetivação do EIV e do EIA.

## **2 GÊNESE, CONCEITOS E LEGISLAÇÃO BÁSICA SOBRE ESTUDOS DE IMPACTO EM MEIO URBANO**

### **2.1 Introdução**

Para melhor entender a trajetória de cada instrumento de impacto, parte-se de uma análise em separado, primeiramente do EIV e após do EIA, a fim de procurar contemplar todas as suas especificidades e singularidades, desde sua origem até a sua instituição legal.

Com o propósito de melhor conceituar o EIV e o EIA serão abordados o contexto histórico e a dinâmica dos processos que viabilizaram a proposição destes dois instrumentos de impacto. A partir destas referências, pretende-se compreender melhor seus propósitos originais, aplicáveis a procedimentos de uso, ocupação e parcelamento do solo, como forma de conhecimento prévio a fim de minimizar os problemas e conflitos urbanos.

A partir da análise das normas federais que conceberam o EIV e o EIA, almeja-se o adequado entendimento da instituição original de cada instrumento de impacto, verificando como os conceitos originais foram absorvidos e instituídos pela legislação federal brasileira. Segundo Fernandes (2005, p. 17), lei é sempre um instrumento (nunca objetivo ou neutro), mas é, acima de tudo, uma das arenas sócio-políticas mais importantes para a determinação das condições de produção social da cidade e para a sua transformação.

Por fim, através de um quadro sintético da formulação do EIV e do EIA, busca-se identificar os principais conceitos que determinaram a finalidade de cada instrumento e como estas definições foram absorvidas na legislação federal, fundamentando a sua aplicação.

## 2.2 Estudo de Impacto de Vizinhança

### 2.2.1 As origens

Com os grandes problemas urbanos surgidos a partir dos anos de 1960, desenvolveu-se a ideia, em setores do governo federal, de que o planejamento urbano viria a racionalizar o caos, provocado principalmente pela migração camponesa, difícil de ser absorvida pelas cidades. As condições desta conjuntura favoreceram em 1976 a elaboração da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), ligado ao Ministério do Interior (GRAZIA, 2002, p. 19).

A proposta inicial desta lei baseava-se na constatação de que as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e promover a distribuição dos serviços públicos urbanos (GRAZIA *apud* BASSUL, 2005, p. 99).

O projeto não foi adiante porque vazou para a imprensa, e com manchetes alarmistas alertavam que o governo militar pretendia “socializar o solo urbano” (RIBEIRO e CARDOSO *apud* BASSUL, 2005, p. 99), fazendo o governo recuar e deixar de enviar a proposta ao Congresso Nacional.

Neste período as reivindicações sociais cresciam. A campanha eleitoral de 1981, primeira eleição direta de governadores após o golpe de Estado de 1964, trouxe a questão urbana para a pauta da política nacional. Em 1982, a Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) aprovou o documento *Solo urbano e Ação Pastoral*, criticando a formação de estoques de terra com fins especulativos e a política de remoção das favelas (BASSUL, 2005, p. 99).

Rocco (2006, p. 28) afirma que no final do período ditatorial estava estabelecido um grande debate sobre os principais processos em curso nas cidades brasileiras como as disfunções espaciais, a segregação social do espaço e formas de especulação imobiliária. O surgimento dos “movimentos sociais urbanos”, pelas novas

práticas de participação popular, com as experiências das associações de moradores e dos movimentos de bairro, representou um amadurecimento da organização social na reivindicação de melhorias na qualidade de vida urbana, pela defesa de suas áreas de vizinhança, contra empreendimentos impactantes e pela criação de parques e espaços de lazer.

Souza (2002, p. 482) comenta o seguinte:

Estas experiências conduziram a um ambiente propício e demandador de novos instrumentos capazes de fornecer respostas à questão urbana percebida naquele momento, e apontaram a necessidade de um olhar local, isto é a necessidade da criação de novos dispositivos, que permitissem privilegiar a dimensão da vida cotidiana, do bairro, da quadra, da unidade de vizinhança, etc, e de incorporar a participação direta de moradores nas decisões sobre alterações urbanas.

Desde a primeira versão da lei em 1976, na qual “tem origem o Estudo de Impacto de Vizinhança” (ROCCO, *Op. Cit.*, p. 26), até a última versão denominada Projeto 775<sup>8</sup>, de 1983, também elaborado pelo CNDU (BASSUL, *Op. Cit.*, p. 99) foi forte a reação de entidades que representavam os proprietários de terras, da construção civil e do setor imobiliário, provocando o engavetamento do projeto nos anos de 1980. Embora fosse uma versão abrandada pela exclusão de certos institutos, tais como a concessão da posse aos moradores urbanos que apresentavam condições ilegais de ocupação (GRAZIA, *Op. Cit.*, p. 21), sendo que “a proposição conservava a essência do anteprojeto de 1976” (BASSUL, *Op. Cit.*, p. 99). As críticas expostas por estas entidades referiam-se ao caráter estatizante do projeto e à ameaça à propriedade privada, pois feria a livre iniciativa (GRAZIA, *Op. Cit.*, p. 22).

A luta pelas funções sociais<sup>9</sup> da propriedade e da cidade teve uma longa trajetória, que começou no início dos anos de 1960 e foi retomada e reafirmada nos anos de 1980 pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana. Esta retomada aconteceu no momento da discussão da Emenda Popular pela Reforma Urbana, no processo de negociação que se deu durante a elaboração da nova Constituição Brasileira. A forte

---

<sup>8</sup> O governo do general João Figueiredo tinha como Ministro do Interior o coronel Mário Andreazza, responsável pela questão urbana, envia ao Congresso Nacional o projeto de nº 775/83.

<sup>9</sup> A função social dá caráter público ao uso da coisa privada, que deve inspirar-se no bem estar coletivo, isto é, na segurança, no sossego e na saúde dos habitantes da cidade (ROCCO, 2006, p. 22).

mobilização foi fundamental para a inclusão no texto constitucional, do Capítulo que trata da Política Urbana, com os artigos 182 e 183.

A elaboração da nova carta constitucional deveria marcar a ruptura definitiva com o governo da ditadura militar. Ao menos no discurso ou na intenção era forte a ênfase na restituição do Estado de Direito Democrático, o que marcou a inclusão de uma série de dispositivos e instrumentos mais de princípio do que de ação (SOUZA, *Op. Cit.*, p. 482).

A Constituição de 1988, pela primeira vez na história constitucional brasileira, tratou da problemática urbana, estabelecendo uma nova ordem social. A cidade que adormece não é a mesma que desperta, tamanha a dinâmica de transformações no meio urbano, assim, este palco da vida mereceu atenção especial na Constituição de 1988, seguindo a mesma direção adotada por outros países, especialmente os do continente europeu. A partir de então, no caso brasileiro, a cidade foi alçada à dimensão constitucional, aglutinando no seu âmbito direitos fundamentais, entre os quais o direito à moradia, ao planejamento e a gestão do território (BASSUL, 2005, p. 101; VIZZOTTO, 2009, p. 420).

Para Rogério Gesta Leal (1998, p. 114) trata-se de uma Constituição não só do Estado-aparelho, mas fundamentalmente do Estado-comunidade, funcionando como um estatuto de organização da vida econômica e social. O autor entende que a partir deste significado constitucional, o espaço físico em que mais de perto se pode perceber e sentir a aplicabilidade ou não das normas constitucionais, tanto seus princípios como suas regras, é a cidade. Ela representa a expressão da civilização, que abarca desde aspectos do êxodo rural aos da mais requintada sofisticação cultural, que os centros adensados e de recursos concentrados podem propiciar.

A partir dos novos preceitos constitucionais, as administrações municipais procuraram encontrar alternativas para o enfrentamento dos conflitos urbanos:

Como o texto constitucional remetia para os planos diretores a explicitação das condições de cumprimento da função social da propriedade, houve um esforço de elaboração coletiva por parte das prefeituras no sentido de incorporar nas leis orgânicas e planos diretores novos instrumentos que

interviessem sobre o mercado de terras de forma a ampliar seu acesso para setores populares (Câmara dos Deputados *apud* ROCCO, 2006, p. 31).

O EIV foi incluído pela primeira vez em textos legais, no contexto das Leis Orgânicas Municipais, que decorreram da revisão constitucional.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, promulgada em 04 de abril de 1990, exigiu, no artigo 159, a apresentação de Relatórios de Impacto de Vizinhança (RIVI) para empreendimentos de significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana, e condicionou à aprovação destes projetos a realização de audiências públicas, sempre que requerida, na forma da lei, pelos moradores e associações.

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro exige no artigo 445, de 05 de abril de 1990, a apresentação do Relatório de Impacto de Vizinhança para “qualquer projeto de edificação multifamiliar ou destinado a empreendimentos industriais e comerciais, de iniciativa privada ou pública ...”. No artigo 447 define que o órgão público competente realizará audiência pública, quando solicitada pela associação de moradores local.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, promulgada em 04 de abril de 1990, não faz referência à exigência de estudos de impacto. No artigo 252 define que “o Município adotará o princípio poluidor-pagador para os empreendimentos causadores de poluição ambiental, que, além de serem obrigados a tratar seus efluentes, arcarão integralmente com os custos de recuperação das alterações do meio ambiente ...”.

Promulgada a Constituição, os aspectos legislativos do ideário da reforma urbana passaram a depender de lei federal que regulasse a aplicação das normas constitucionais. Neste sentido, em 28 de junho de 1989 foi apresentado no Senado federal o “Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade)”<sup>10</sup>. Nesta Câmara Legislativa ele foi aprovado exatamente um ano depois e após, enviado para apreciação na Câmara dos Deputados, onde permaneceria por onze anos (BASSUL, *op. Cit.*, p. 108 -109).

---

<sup>10</sup> Identificação oficial que o Projeto de Lei recebeu, ao ser apresentado no Senado Federal.

Roberto Bassul (*idem*, p. 123) descreve que na tramitação na Câmara dos Deputados, logo após ser aprovado o projeto de lei do Estatuto da Cidade na Comissão de Economia, Indústria e Comércio em 29 de outubro de 1997, onde permaneceu desde 1993, seguiu para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, recebendo contribuições de política ambiental, em grande parte oriundas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) e a inclusão do EIV pelo deputado Fábio Feldmann do PSDB/SP.

Na comissão de mérito denominada Desenvolvimento Urbano e Interior, muitas sugestões foram acatadas sendo quase todas no sentido de reaproximar o projeto do conteúdo da Reforma Urbana. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, parlamentares ligados a igrejas evangélicas reivindicaram, nos casos de Estudo de Impacto de Vizinhança, a supressão de audiência pública da comunidade afetada e a nulidade das licenças expedidas sem a observância desse requisito (*idem, ibidem*, p. 123 - 125).

Em 10 de julho de 2001 o projeto teve a sanção presidencial. O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01 regulamentou o capítulo que trata da Política Urbana da Constituição Federal, disponibilizando instrumentos empregados na gestão urbana contemporânea, visando preencher lacunas na aplicação dos instrumentos da legislação urbana tradicional (SOUZA, *Op. Cit.*, p. 479).

Bassul (*Op. Cit.*, p. 132 – 135) analisa os aspectos distributivos<sup>11</sup> e redistributivos<sup>12</sup> das diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade, conceitos acrescidos da noção de que não apenas a renda, mas também o poder pode ser considerado menos ou mais distribuído. O autor identifica o Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento predominantemente distributivo, assim como os relacionados aos procedimentos de regularização fundiária, a contribuição de melhoria, a transferência do direito de construir e o direito de superfície. Como potencialmente redistributivos o autor elenca o parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, o

---

<sup>11</sup> Relacionados com a democratização de direitos e a universalização de condições básicas de acesso a bens e serviços urbanos, sob a responsabilidade direta, indireta ou compartilhada do poder público.

<sup>12</sup> No sentido de capturar e redistribuir parcelas de mais valias fundiárias urbanas, que possam vir a ser injustamente apropriadas, com o objetivo de reduzir desigualdades sociais.

direito de preempção, as operações urbanas consorciadas, o consórcio imobiliário, dentre outros.

A implantação de empreendimentos e atividades em área urbana, além das tradicionais limitações administrativas físico-territoriais e de zoneamento, passa a submeter-se a outro exame, relativo a possibilidade de absorção do projeto por meio do qual irá se inserir (PRESTES, *Op. Cit.*, p. 83).

O EIV permite a avaliação dos impactos causados por empreendimentos e atividades urbanas e busca conciliar interesses, geralmente conflitantes, que são de um lado o interesse na realização de construções e de outro o interesse daqueles que, por sua proximidade, são suscetíveis a sofrer os seus efeitos, evitando assim conflitos de vizinhança (CARVALHO FILHO *apud* AVZARADEL, 2008, p. 43).

## **2.2.2 Os conceitos de vizinhança**

### **2.2.2.1 O termo vizinhança no direito**

Segundo Rogério Rocco (*Op. Cit.*, p. 1 - 4), no Brasil os direitos de vizinhança ganham força com a edição do Código Civil de 1916, constituindo uma sessão específica dividida em sete modalidades: do uso nocivo da propriedade, das árvores limítrofes, da passagem forçada, das águas, dos limites entre prédios, do direito de construir e do direito de tapagem. Tais direitos de vizinhança possuíam um perfil exclusivamente privado, inspirado nos valores liberais da Revolução Francesa.

A relação entre vizinhos era regida pelas regras privatistas dos direitos civis e foi, por muito tempo, a única forma de obstáculo para as atividades impactantes em determinadas comunidades. As regras privatistas, constantes no código civil do início do século passado (1916), autorizavam somente o vizinho, individualmente considerado, a reclamar em juízo quando prejudicado por efeitos que se estendiam até sua propriedade (*Idem*, p. 15 -16).

Este autor descreve que, após a Segunda Guerra Mundial, os conflitos de massa deram origem à reflexão acerca das violações de caráter essencialmente coletivo, envolvendo grupos de classes e a coletividade. O aprofundamento da defesa e proteção de direitos coletivos deu lugar ao surgimento dos chamados direitos difusos. São assim chamados em relação ao alcance dos destinatários legitimados para a sua defesa, que são todos e qualquer um (*Idem*, p. 07).

Rocco ajuda a esclarecer:

Tais direitos tidos como de terceira geração, possuem a transindividualidade e a indivisibilidade como principais características, ligadas ao fato de que a prestação a eles correspondente, não pode ser fragmentada subjetivamente. Não possuem um titular certo. Pertencem, sim, a uma gama indeterminada de sujeitos, fundada na premissa maior de que satisfazer o direito de um consiste na tutela do direito de todos. Do mesmo modo, quando o direito é difuso, a lesão que atinge a um indivíduo, atinge, também, imediata e concomitantemente a todos (*Idem*, p. 16).

Assim, tem-se no direito difuso uma evolução dos direitos de vizinhança no Brasil, extrapolando as propriedades vizinhas e alcançando a ordem urbanística (*Idem*, p. 18).

Ao comparar a legislação civil brasileira, tanto no Código de 1916<sup>13</sup> como no atual de 2002, Lei 10.406<sup>14</sup>, o conceito de vizinhança relaciona-se com a proteção ao direito de propriedade - um direito individual, no sentido de estabelecer limites ao uso da propriedade a fim de proteger também o direito individual do outro proprietário - o vizinho. O tratamento na norma civil não foi alterado - a regulação do código atual é muito semelhante à anterior, e não absorveu completamente a concepção do Estatuto da Cidade.

Segundo Souza (*Op. Cit.*, p. 482), no âmbito da formulação da Constituição Federal de 1988 entre os “direitos fundamentais”<sup>15</sup>, apregoados à época,

<sup>13</sup> Capítulo II – Da Propriedade Imóvel; Seção V - Dos Direitos de Vizinhança do Uso Nocivo da Propriedade.

<sup>14</sup> Capítulo V – Dos Direitos de Vizinhança.

<sup>15</sup> Seria uma concepção orientada pelo Texto Constitucional, por sua literalidade, sistematização e teleologia (finalidade ligada à realidade), bem assim pelo modelo de Estado e de Constituição imaginado e realizado pelos constituintes (Sampaio, 2003, p. 89).

estava o “direito à cidade”<sup>16</sup>, o “direito à moradia” e a garantia da participação popular direta. Nesse quadro de garantia dos direitos fundamentais foi cogitada, naquele momento, a garantia de um direito de vizinhança, uma antiga aspiração de especialistas e planejadores com diversas e difusas conotações. O direito de vizinhança, a princípio, foi pensado no sentido de assegurar o direito à vista, isto é, ao desfrute do espaço aéreo ou de paisagem, incorporando-o ao direito de propriedade adquirido com a compra do imóvel, e quase sempre perdido devido às transformações que vêm passando as cidades brasileiras nas últimas décadas.

### **2.2.2.2 A vizinhança no urbanismo**

Souza (*Idem*, p. 479 - 480) destaca a relevância do EIV, no tocante à organização social, por instaurar a noção de vizinhança como unidade comunitária de recorte espacial, reforçando a constituição de identidades sociais a partir do local de moradia.

A ideia de vizinhança, como concepção urbanística, tem sido associada a dois sentidos: o primeiro como entidade social, o segundo como unidade espacial (*Idem*, p. 487).

#### **a) Vizinhança como *entidade social***

Neste sentido a vizinhança está associada à dimensão identitária da vida cotidiana, do bairro, da quadra e da unidade de vizinhança, com as necessidades diárias dos moradores atendidas por deslocamentos a pé, facilitando interações face a face e encontros e trocas entre vizinhos.

---

<sup>16</sup> O direito à cidade tem como fonte de origem os princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade. Pertencem à categoria dos direitos difusos, como o direito ao meio ambiente.

Com o objetivo de dar publicidade aos conteúdos do EIV é aconselhável a realização de Audiências Públicas para o exame, pela sociedade, dos processos de licenciamento com base neste instrumento. Este propósito vem apoiar a necessidade de conhecimento das transformações do solo urbano no local de moradia, reforçando laços identitários com base em relações de vizinhança, incorporando a participação direta de moradores nas decisões sobre as alterações urbanas (*Idem*, p. 489).

Segundo Barcellos (2001), na década de 1920, a tendência de fortalecimento dos laços comunitários urbanos, com forte influência das Cidades Jardim inglesas, foi fortemente defendida pela concepção urbanística de Unidades de Vizinhança, de autoria do sociólogo americano Clarence Arthur Perry. A organização urbana é baseada em unidades sócio-espaciais, separadas e autossuficientes, e ganhou grande repercussão com a sua primeira aplicação na implantação de Radburn/Nova Jersey, em 1929, de autoria dos arquitetos Clarence Stein e Henry Wright.

O Movimento Modernista também defendeu a presença de instituições nas proximidades da moradia, como verdadeiros prolongamentos da atividade habitacional. A *Carta de Atenas*, de novembro de 1933, na 3ª parte/conclusões, expressa a seguinte posição:

88 - O número inicial do urbanismo é uma célula habitacional (uma moradia) e sua inserção num grupo formando por uma unidade habitacional de proporções adequadas.

Le Corbusier (1984, p. 65 - 67), ao analisar a “criação de um instrumental de urbanismo para uso da sociedade da máquina” expressa a necessidade de ferramentas de habitação, da seguinte forma:

Essas ferramentas têm por objetivo facilitar as condições de existência, realizar a saúde moral e física dos habitantes, favorecer a perpetuação da espécie oferecendo equipamentos necessários a uma perfeita educação, proporcionar alegria de viver e desenvolver sentimentos sociais capazes de levar ao civismo, (...).

Para este arquiteto, “no atual estágio de comportamento civilizado de relações sociais, o homem exige serviços complementares, fornecidos por organizações exteriores à sua morada, serviços que podem ser qualificados como *prolongamentos da moradia*” (*idem*, p. 67). Estes são de duas naturezas:

1) material: abastecimento, serviço doméstico, serviço sanitário, manutenção e melhoria física do corpo;

2) espiritual: creche e escola. A posição próxima ou distante dessas ferramentas quotidianas cria, na medida de tempo, agrado ou desconforto (CORBUSIER, *op. Cit.*, p. 67- 68).

Barcellos (2001) entende que embora haja similaridade entre a unidade de vizinhança, inspirada nas Cidades Jardim inglesas, e a unidade de habitação proposta por Le Corbusier, ambas partem de princípios diferentes.

Segundo Françoise Choay (1979, p. 20 e 27), a diferença reside no fato de Le Corbusier defender um urbanismo *progressista* que tem seu interesse voltado para estruturas técnicas e estéticas e com racionalização das formas, numa mudança de escala e tipologia. O modelo progressista visaria obter a “eficácia” moderna, atendendo a um homem-tipo. Já a proposta de Cidade Jardim, com o conceito de aglomeração urbana prevalecendo sobre o indivíduo e o conceito cultural de cidade prevalecendo sobre a noção material de cidade, defende princípios ideológicos do modelo *culturalista*.

Ao mesmo tempo em que Choay (*Idem*, p. 29) analisa estes modelos, apresenta a sua crítica: “o urbanismo progressista opõe-se ao utopismo nostálgico e ao culto de valores ancestrais, com uma utopia de negação do passado, ao passo que os culturalistas desejam recuperar o passado morto, traduzindo a fuga de um presente inassumível”.

Um julgamento forte sobre a concepção de unidade de vizinhança para as grandes cidades, é feito por Jane Jacobs (2000, p. 126 - 127). A autora entende que o modelo de unidade de vizinhança trata-se de um “ideal” absurdo e até nocivo para as cidades, havendo a necessidade de fazer a distinção do grau de inter-relações no cotidiano de cidades pequenas e de grande porte. Segundo a autora, o bairro de uma metrópole não possui o mesmo grau natural de inter-relacionamento presente de

idades de 5 mil ou 10 mil habitantes e cita o urbanista Reginald Isaacs, de Haward, que ousou questionar o conceito de bairro em metrópoles. Ele ressalta que os moradores urbanos têm mobilidade, não se prendem ao provincianismo de um bairro. As vantagens da cidade são a variedade de opções e a fartura de oportunidades.

No Brasil, Ferrari (1977, p. 297- 309), com a definição de polinucleação e escalões urbanos, entende que a unidade de vizinhança, por assemelhar-se ao tradicional bairro e por comportar, até certo ponto, uma vida autônoma, é o núcleo básico da cidade. Campos Filho (2001 e 2006) apresenta a proposta de unidade de vizinhança adaptada às condições brasileiras. Este autor parte da realidade local vivenciada pelo cidadão comum, estabelecendo uma análise crescente e ampliada desta realidade, até chegar à compreensão de questões maiores da cidade, e assim encontrar as soluções.

#### **b) Vizinhança como *unidade espacial***

Outra concepção refere-se à vizinhança como *unidade espacial* associada à materialidade, ao conjunto de edificações, de infraestrutura, de equipamentos urbanos e de população presentes no entorno do imóvel a ser licenciado, na qual recebe os impactos ou efeitos diretos e indiretos produzidos por sua introdução neste meio urbano (SOUZA, *Op. Cit.*, p. 490).

A metodologia de avaliação de impactos considera como unidade espacial à área de abrangência dos impactos, e a classifica em dois níveis. A primeira limita-se à vizinhança imediata (efeitos diretos) e a segunda, a uma área cujos limites são estabelecidos conforme o raio de influência dos impactos produzidos (efeitos diretos e indiretos). Esta última definição, segundo Souza (*Idem, ibidem*), gera várias e controversas questões, e deve ser justificada pelo órgão licenciador, mas negociada com o interessado. A autora entende que a área de vizinhança depende do tipo de impacto e das configurações do local.

### 2.2.3 O EIV no Estatuto da Cidade

A partir do Estatuto da Cidade surge uma nova ordem social, que reveste o direito à propriedade de um caráter moderno, deixando para trás sua característica individual e absoluta, para dar espaço a uma relativização que não considera apenas o interesse do proprietário. Há uma mudança de paradigma, caracterizada pela análise da cidade e dos empreendimentos, pontualmente considerados, na qual o direito de propriedade está separado do direito de construir, não reconhecendo a propriedade se esta não cumprir com a função social expressa no Plano Diretor. Desta forma, o uso de determinada propriedade passa a estar submetido a restrições administrativas e ao atendimento da sua função social, isto é, coexistindo interesses diversos de outros grupos e da cidade como um todo, bem como a outros valores e garantias assegurados à coletividade (PRESTES, 2005, p. 81; FERNANDES, 2002, p. 03).

O artigo 2º do Estatuto da Cidade estabelece que “a Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais”, dentre as quais:

(...)

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, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

(...)

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;  
(...).

Na análise a seguir, verificaremos que o EIV é um dos instrumentos de Política Urbana consagrados pelo Estatuto da Cidade, que visa atender principalmente as diretrizes elencadas acima. Caracteriza-se como um importante instrumento de gestão, por possibilitar a mediação entre os interesses privados dos empreendedores e o direito à qualidade urbana daqueles que moram ou transitam no entorno do empreendimento em análise (SENADO FEDERAL *et al*, 2005, p. 198).

O Estatuto da Cidade define que:

Art. 37. 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.

As questões apresentadas no artigo 37, de preocupação eminentemente urbanística, nada mais são do que um desdobramento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, definidas nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade em seu artigo 2º. A piora de qualquer dos itens citados significa o declínio na qualidade de vida da vizinhança, podendo ter reflexos em toda a cidade que poderá ser taxada de não estar cumprindo as funções sociais básicas previstas na Constituição Federal (BONIZZATO *apud* AVZARADEL, 2008, p. 43).

Ainda no art. 37 do Estatuto da Cidade temos:

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Este parágrafo único expressa, como característica fundamental do EIV, a publicidade e a garantia do acesso aos seus documentos por qualquer interessado.

Segundo Rocco (*Op. Cit.*, p. 231) deve ser previsto em lei municipal o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), que tem a função de disponibilizar o resumo do EIV em linguagem popular e deve estar disponível para consulta aos interessados. De acordo com a diretriz geral de Política Urbana contida no artigo 2º- XIII do Estatuto da Cidade, relativa a realização de audiência pública, e o parágrafo único do artigo 37, na qual estabelece que a publicidade do EIV se dará por consulta, Rocco (*Idem*, p. 52) entende que não resta dúvida quanto à obrigação contida na norma geral para que os municípios estabeleçam as condições e a forma de realização de audiências públicas em sua legislação.

Quanto ao termo “qualidade de vida da população”, empregado na definição do EIV, no artigo 37 do Estatuto da Cidade, falta um consenso em torno de seu significado o que tem levado muitos estudiosos a empregar o termo “qualidade de vida” de forma reduzida e indiscriminada, desconsiderando sua riqueza e complexidade (MINAYO *et al*, 2000). Estes autores entendem que:

*Qualidade de vida* é uma noção eminentemente humana, que tem sido aproximada ao grau de satisfação encontrado na vida familiar, amorosa, social e ambiental e à própria estética existencial. Pressupõe a capacidade de efetuar uma síntese cultural de todos os elementos que determinada sociedade considera seu padrão de conforto e bem-estar. O termo abrange muitos significados, que refletem conhecimentos, experiências e valores de indivíduos e coletividades que a ele se reportam em variadas épocas, espaços e histórias diferentes, sendo portanto uma construção social com a marca da relatividade cultural (*idem*).

A Organização Mundial de Saúde em seu estudo para elaborar um instrumento que avaliasse a qualidade de vida, em uma perspectiva internacional e transcultural, adota a seguinte definição para qualidade de vida: “a percepção do indivíduo de sua posição na vida no contexto da cultura e sistema de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações” (WHOQOL GROUP *apud* Fleck, 2003). Segundo Fleck, diferentemente de outros instrumentos utilizados para avaliação de qualidade de vida, este questionário baseia-se nos pressupostos de que *qualidade de vida* é um construto *subjetivo* (*percepção do indivíduo em questão*), *multidimensional* e composto por dimensões *positivas* (p. ex. mobilidade) e *negativas* (p. ex. dor).

Assumpção *et al* (2002, p. 02) destaca que, na busca de uma concepção mais abrangente, tem-se destacado o caráter objetivo e/ou subjetivo e multidimensional nestas definições. Parâmetros subjetivos (bem-estar, felicidade, amor, prazer, inserção social, liberdade, solidariedade, espiritualidade, realização pessoal) e objetivos (satisfação das necessidades básicas e das necessidades criadas pelo grau de desenvolvimento econômico e social de determinada sociedade: alimentação, acesso à água potável, habitação, trabalho, educação, saúde e lazer) se interagem dentro da cultura para constituir a noção contemporânea de qualidade de vida.

O Estatuto da Cidade define que o EIV deverá ser regulado por legislação municipal, a qual definirá as hipóteses em que será necessária a sua elaboração. Segundo o artigo 36:

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.

Desta forma, o EIV é aplicável somente aos casos especificados em cada lei municipal e, portanto, de acordo com a realidade local, o que deve variar com o nível de desenvolvimento de cada cidade (ROCCO, *Op. Cit.*, p. 48).

O Estatuto da Cidade apresenta no artigo 38:

A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Neste artigo, encontra-se a necessidade de definir escalas e campos de atuação do EIV, focando seu uso para casos de impacto em área urbana e agregando análises ainda não plenamente contempladas nos instrumentos vigentes em alguns municípios brasileiros.

## 2.3 Estudo de Impacto Ambiental

### 2.3.1 As origens

Sanches (2006, p. 48) ressalta que a Avaliação de Impacto Ambiental<sup>17</sup> (AIA) resultou de um processo político que buscou atender a uma demanda social, que estava mais madura nos Estados Unidos. Em janeiro de 1970 entrou em vigor a lei de política nacional do meio ambiente deste país, a *National Environmental Policy Act* (NEPA), a qual aplica-se a todas as decisões das agências do governo federal e, também, a projetos privados de aprovação pelo governo federal que possam acarretar modificações ambientais significativas, como mineração, usinas hidrelétricas e nucleares, etc.

A AIA evoluiu ao longo do tempo, conforme foi sendo aplicado em outros contextos culturais ou políticos, mas sempre dentro do objetivo primário de prevenir a degradação ambiental e de subsidiar um processo decisório, para que as consequências sejam apreendidas antes mesmo de cada decisão ser tomada.

No Canadá (1973), Nova Zelândia (1973) e Austrália (1974) estiveram entre os primeiros países a adotar a avaliação de impactos como instrumento precedente a decisões governamentais importantes. A adoção da AIA deveu-se fundamentalmente à similaridade dos problemas ambientais, decorrentes do estilo de desenvolvimento (*Idem*, p. 50).

Na Europa o modelo americano da AIA não foi bem visto. Os governos sustentavam que suas políticas de planejamento já levavam em conta a variável ambiental. Somente em 1985 a Comissão Europeia adotou uma resolução (Diretiva 337/85) que muito se assemelha ao NEPA, embora diferenças marcantes tenham sido introduzidas, de aplicação compulsória por parte dos países membros da atual União

---

<sup>17</sup> No Brasil foi adotado o nome de Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Européia, obrigando-os a adotar procedimentos formais de AIA (SANCHES, *Op. Cit.*, p. 50; MILARÉ & BENJAMIM, 1993, p. 96).

A França antecipou-se e foi o primeiro país da Europa a adotar a avaliação de impacto ambiental pela lei de 1976. Diferentemente dos Estados Unidos – em função de um regime jurídico e de uma organização administrativa muito diversos – a AIA foi adotada na França como uma modificação do sistema de licenciamento de indústrias e outras atividades que possam causar impacto ambiental (SANCHES, 2006, p. 51).

Os primeiros estudos ambientais preparados no Brasil direcionaram-se a alguns grandes projetos hidroelétricos durante os anos de 1970, financiados em parte pelo Banco Mundial, como as barragens de Sobradinho no Rio São Francisco, em 1972, e de Tucuruí no Rio Tocantins, em 1977. São, em grande parte, um reflexo da influência de demandas originadas no exterior. O Banco Mundial teve papel muito importante na difusão das Avaliações de Impacto Ambiental, na medida em que movimentou bilhões de dólares por ano em projetos de desenvolvimento nos países do Sul, muitos deles capazes de causar impactos significativos (*idem*, p. 55 e 62).

Na legislação brasileira, o EIA surgiu na época do regime ditatorial, de forma tímida, “como se os responsáveis pela sua introdução desejassem escondê-lo dos grupos de pressão e dos próprios militares” (MILARÉ & BENJAMIM, *Op. Cit.*, p. 17). Inspirado no NEPA<sup>18</sup>, foi introduzido no Brasil pela Lei 6.803 de 02 de julho de 1980, que dispõe sobre as “diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição”. Como assinala Hermam Benjamim<sup>19</sup> “as limitações impostas, tanto pela taxatividade de suas hipóteses de ocorrência, como pela aplicabilidade setorializada para projetos industriais têm uma estreita utilidade no processo diário de destruição da natureza”.

Nos anos de 1980 a mobilização social ganha novo impulso pela conquista de maiores espaços no campo sócio-político, com práticas democráticas na gestão do Estado e pelo surgimento do movimento ambientalista, o qual foi

---

<sup>18</sup> Lei de política nacional do meio ambiente dos Estados Unidos, aprovada em 1969. Entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 1970.

<sup>19</sup> BENJAMIM, Hermam, 1987, p. 275 apud MILARÉ & BENJAMIM, 1993, p. 18.

impulsionado por diversos acontecimentos, tais como: o lançamento do *Manifesto Ecológico Brasileiro*, de 1980 de José Lutzenberger, os livros de memória de Fernando Gabeira sobre sua conversão ao ecologismo, a resistência dos cientistas brasileiros ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, além do Movimento dos Atingidos por Barragens. Assim, no apagar das luzes do regime autoritário, a avaliação de impacto ambiental ganha nova função e amplitude (MOURA FILHO, 2006, p. 151; MILARÉ & BENJAMIM, 1993, p. 18).

No Rio Grande do Sul, a primeira manifestação pública organizada com o objetivo de questionar a implantação de um empreendimento, foi promovida pela Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural – AGAPAN, por ocasião da implantação do Pólo Petroquímico de Triunfo no Rio Grande do Sul, em 1980 (MOURA FILHO, *Op. Cit.*, p. 153).

### **2.3.2 EIA na legislação federal**

No cenário descrito no item anterior é que surge a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, na qual a avaliação de impacto ambiental passou a integrar de forma ampla e generalizada à legislação ambiental, elevada à categoria de instrumento de política ambiental (MIRRA, 2002, p. 07).

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:  
I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;  
II – o zoneamento ambiental;  
III – a avaliação de impactos ambientais;  
IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;  
(...).

O artigo 7º desta lei cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o artigo 8º, incisos I e II, atribui suas competências, estabelecendo normas e critérios sobre o licenciamento de atividades poluidoras e determinando

estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos e privados.

Alguns anos mais tarde, por intermédio da Resolução nº 001 do CONAMA de 23/01/1986, são estabelecidos os critérios básicos e as diretrizes gerais e específicas para a elaboração do EIA/RIMA. O artigo 2º remete a elaboração de EIA/RIMA para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente que, através de dezesseis incisos, enumera estas atividades.

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II - Ferrovias;
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1º, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;
- V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
- VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
- XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
- XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

O artigo 5º da Resolução 001 especifica as diretrizes gerais do EIA:

- I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Neste artigo o inciso III, ao definir que a área de influência do projeto deve considerar a bacia hidrográfica na qual se localiza, demonstra que o principal foco de abordagem são os recursos naturais. Em área urbana a bacia hidrográfica ou sub-bacia é a área de influência de determinados impactos como, por exemplo, os associados à drenagem urbana. Mas a diversidade de impactos em área urbana não está vinculada à bacia hidrográfica. Não faz sentido analisar questões de tráfico ou de valorização imobiliária a partir da bacia hidrográfica em que o projeto se localiza. A área de influência, dos impactos de determinado projeto em área urbana, pode ser diferente ou coincidente, dependendo da abrangência do impacto. Isto significa que se podem ter diversas áreas de influencia, dependendo da abrangência de cada impacto.

Já o inciso I da Resolução 001 refere-se a alternativas locacionais, o que em meio urbano já é mais difícil de contemplar, visto que a análise de solicitação de um empreendimento ou atividade é feita com o intuito de atender ao zoneamento estabelecido e a partir da matrícula do imóvel. As alternativas locacionais para um empreendimento em meio rural são mais viáveis, uma vez que a gleba apresenta menos condicionantes que uma propriedade urbana, tais como: dimensões, vizinhança, infraestrutura e mobilidade, dentre outras.

A Resolução nº 001/86 do CONAMA disciplinou, no artigo 6º, o conteúdo do EIA, definindo requisitos mínimos a serem considerados:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazo, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Hermam Benjamim (MILARÉ & BENJAMIM, 1993, p. 27) apresenta a seguinte definição para Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA):

O EIA é o todo: complexo, detalhado, muitas vezes com linguagem, dados e apresentação incompreensíveis para o leigo. O RIMA é a parte mais visível (ou compreensível) do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público.

As expressões “estudo de impacto ambiental” e “relatório de impacto ambiental”, respectivamente EIA/RIMA, representam entidades distintas, mas faces de uma mesma moeda. O estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório. O RIMA destina-se, especificamente, ao esclarecimento das vantagens e consequências ambientais do

empreendimento, refletindo as conclusões do EIA (MACHADO *apud* MILARÉ & BENJAMIM, *Op. Cit.*, p. 26).

Cappelli<sup>20</sup> define o EIA como "um conjunto de atividades científicas e técnicas que incluem o diagnóstico ambiental, a identificação, previsão e medição dos impactos, sua interpretação e valoração e a definição de medidas mitigadoras e de programas de monitorização destes". Por sua vez, entende que o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) espelha as conclusões do EIA, é um resumo deste, consubstanciado em um documento elaborado em linguagem acessível, municiado com gráficos, cartazes, fluxogramas e outras técnicas visuais para facilitar seu entendimento.

Quanto ao conteúdo, Medeiros (2006, p. 146) expressa que ao elaborar um EIA as primeiras questões a serem abordadas são aquelas relativas ao quadro natural onde se localiza o empreendimento, com ênfase nos impactos provocados no espaço natural e as prováveis transformações no ecossistema da região. Mas também salienta a importância dos aspectos sociais, desde que haja uma população envolvida, tanto quanto os aspectos naturais. Considerar o homem como um simples objeto que pode ser deslocado, mudado ou transferido com relativa facilidade é pensar o homem fora da natureza.

A Resolução 001/86, em seu artigo 11, §2º, dispõe que o órgão público competente, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para prestar informações sobre o projeto. Por meio da Resolução nº 009 de 03/12/1987, o CONAMA disciplinou a realização de audiências públicas:

Art. 1º - A Audiência Pública (...) tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Art 2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

Velasques (2006, p. 37), ao avaliar a aplicação do EIA, constata que se transformou em instrumento de um processo gradativo de abertura para a divulgação

---

<sup>20</sup> CAPPELLI, Sílvia. *O Estudo de Impacto Ambiental na Realidade Brasileira*. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina> . Acesso em 13/06/2009.

de informações e participação pública, ampliando significativamente seu objetivo inicial.

Com a Constituição Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988, os estudos de impacto adquiriram status de matéria constitucional, ao serem incluídos no capítulo do Meio Ambiente:

Art 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público;  
IV – exigir na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

O objetivo central do EIA é evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o ponto de vista econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, venha, posteriormente, a revelar-se nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. É um estudo prévio das prováveis modificações nas diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente, que podem resultar de um projeto proposto, e tem o papel de qualificar e quantificar antecipadamente estas modificações. O EIA é um instrumento preventivo, que visa à identificação do risco e a informação prévia, antes da execução do projeto (MILARÉ & BENJAMIM, *Op. Cit.*, p. 13 – 14).

Como objetivos principais, pode-se elencar os seguintes (*idem*, p. 76):

- a) Prevenção do dano ambiental;
- b) Transparência administrativa;
- c) Consulta aos interessados;
- d) Influenciar o processo decisório administrativo com o suprimento de informações úteis.

Os autores acima entendem que se qualquer um destes objetivos ficar sem atendimento, o EIA está maculado e descaracteriza-se.

O EIA é exigido como condição para o licenciamento de obras, atividades e empreendimentos potencialmente degradadores do meio ambiente, integrando o processo de licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental, como o

EIA, é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto nos artigos 9º, IV e 10 da Lei nº 6.938/81, nos artigos 17 e 19 do Decreto Federal nº 99.274/90 e na Resolução nº 237/97 do CONAMA.

A partir da Resolução 237/97, os municípios brasileiros estavam liberados para atender plenamente o que está definido na legislação e pleitear a municipalização do trâmite de aprovação dos empreendimentos, através do licenciamento ambiental, conforme estabelecido no artigo 6º:

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal (...) o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local (...).

Conforme artigo 3º da Resolução 237 do CONAMA de 19 de dezembro de 1997 é exigido o EIA/RIMA da seguinte forma:

Art. 3º - A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA). Ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo, que se desenvolve em três fases, cada fase correspondendo a uma licença específica, expedida pelo Poder Público.

A Resolução 237, art 8º, define:

I - Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua concepção ou localização, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implantação;  
II - Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e os demais condicionantes, do qual constitui motivo determinante;  
III – Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

O EIA está inserido na primeira etapa do processo de licenciamento ambiental, elaborado e aprovado antes da expedição da Licença Prévia e como condição desta, pois é nesta fase que se realizam os estudos de viabilidade do projeto.

A Resolução 237/97 identifica as atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidoras, sujeitos ao licenciamento ambiental. Em seu anexo I elenca diversos tipos de indústrias, obras civis (rodovias metropolitanas, transposição de bacias...), serviços de utilidade (transmissão de energia elétrica, estação de tratamento de água...), transporte, terminais e depósitos (transporte por dutos, depósito de produtos químicos e produtos perigosos...), turismo (parques temáticos, autódromos...), atividades diversas (parcelamento do solo e distrito industrial), atividades agropecuárias (projetos de assentamento e colonização, projeto agrícola...) e uso de recursos naturais (silvicultura, uso da diversidade biológica...).

No artigo 12 estabelece a possibilidade de criação de novos procedimentos, dependendo da natureza, característica e peculiaridades da atividade ou empreendimento em questão.

A próxima subseção apresenta uma síntese dos conceitos originais e das definições legais relativas à formulação do EIV e do EIA, expressa no Quadro 01 e 02, respectivamente.

## 2.4 Quadro comparativo da formulação do EIV e do EIA

	EIV	EIA
ORIGEM	Proposta da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano de 1976 - Brasil	Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1969 - Estados Unidos. Introduzido no Brasil pela lei 6.803 de 1980.
OBJETIVO ORIGINAL	Suporte ao enfrentamento dos problemas urbanos pelas administrações locais	Subsidiar decisões do governo federal americano, que possam acarretar modificações ambientais significativas

Quadro 01 - Conceitos originais do EIV e do EIA

	EIV	EIA
	Instrumento da Política Urbana – Lei Federal 10.257/2001	Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente – Resolução 001/1986 do CONAMA
CONCEITO LEGISLAÇÃO FEDERAL	Art. 37. 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 ... (Estatuto da Cidade)	Estudo relativo aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e modificação de uma atividade ou empreendimento utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou que possam causar degradação ambiental (Artigo 1º, I e IV da Resolução 237/97 do CONAMA)
CAMPO DE ATUAÇÃO	Empreendimentos e atividades públicos ou privados em área urbana, definidos em lei municipal. (Artigo 36 do Estatuto da Cidade)	Atividades elencadas no art 2º da Resolução 001 do CONAMA de 1986. Atividades ou empreendimentos sujeitas ao licenciamento ambiental constantes no Anexo 1 da Resolução 237/97 do CONAMA.
ÁREA DE ESTUDO	Proximidade do empreendimento (Artigo 37 - Estatuto da cidade)	Bacia hidrográfica em que será instalado o empreendimento (Artigo 5º, III da Resolução 001/86 do CONAMA)
QUESTÕES A SEREM ANALISADAS	Art. 37- .... 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. (Estatuto da Cidade)	I - Diagnóstico ambiental - meio físico, meio biológico e meio sócio-econômico. Deve contemplar alternativas tecnológicas e locais. (Artigos 5º e 6º - Resolução 001/86 do CONAMA)

Quadro 02 - Definições legais do EIV e do EIA

## 2.5 Conclusões

Desde os anos de 1970 já havia a preocupação, por parte de governo federal brasileiro, com o desordenado crescimento urbano e com a falta de instrumentos para propiciar maior ação aos governos locais, a fim de atenuarem as desigualdades urbanas. A intenção de propor um instrumental urbanístico, para proporcionar maior poder de ação aos municípios, esbarrou em setores da iniciativa privada, contrários a *socialização da terra*.

O fortalecimento e a atuação dos movimentos sociais urbanos foi um fator relevante para a instituição legal do Capítulo que trata da Política Urbana na Constituição de 1988, em contraponto aos princípios imaculados da propriedade privada e aos interesses de representantes da construção civil e do setor imobiliário. Para regulamentar a execução deste capítulo foi aprovada em 2001, quase 13 anos após a promulgação da Constituição, a lei federal denominada Estatuto da Cidade que instituiu e regulamentou vários instrumentos para promoção de uma ordem urbana socialmente justa e inclusiva pelos municípios. Dentre estes instrumentos encontra-se o EIV.

Os graves conflitos urbanos, decorrentes das desigualdades sócio-espaciais caudadas por uma progressiva urbanização do território nacional, e a forte atuação dos movimentos sociais urbanos, através de seus representantes no Congresso Nacional, deram ao EIV um caráter mais abrangente, como o estabelecido no Estatuto da Cidade, no qual os interesses individuais necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais, econômicos e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. Os itens mínimos a serem analisados pelo EIV contemplam plenamente as diretrizes gerais de política urbana expressos no Estatuto da Cidade, artigo 2º, quais sejam: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em prol do bem coletivo”.

Ao listar as questões mínimas que o EIV deve analisar, o Estatuto da Cidade contempla as principais preocupações causadoras das desigualdades urbanas. Estas questões, definidas no artigo 37, estão diretamente associadas à

dimensão urbana referente ao entorno do imóvel a ser licenciado pelo Poder Público municipal, e seus efeitos refletem na organização sócio-espacial deste entorno urbano.

No urbanismo, desde o início do século passado, encontram-se concepções de unidades de vizinhança, cuja lógica contemplam as relações de comunidade e dimensões espaciais que atendam às necessidades cotidianas, como as empregadas nas Cidades Jardim. Le Corbusier, no urbanismo modernista, também adotou conceitos de unidades habitacionais, na qual defendia preceitos de vizinhança.

A pesquisa indica que o termo vizinhança, empregado originalmente no EIV, em sua primeira citação na proposta de lei elaborada pelo CNDU (1976), tenha origem no direito civil, representando um interesse do vizinho, individual e privado. Após a Segunda Guerra Mundial, o aprofundamento da defesa e proteção de direitos coletivos deu lugar ao surgimento dos chamados direitos difusos. No Brasil, tem-se uma evolução dos direitos de vizinhança, extrapolando as propriedades vizinhas e alcançando a ordem urbanística.

Com o amadurecimento das discussões acerca da gestão democrática das cidades, o EIV passou a contemplar em sua análise, ainda de forma tímida, as relações comunitárias, a dimensão identitária da vida cotidiana, do bairro. Isto se dá timidamente, uma vez que não é obrigatória a audiência pública. O Estatuto da Cidade expressa no artigo 37, parágrafo único, que dar-se-á publicidade ao EIV, através de consulta no órgão competente do Poder Público municipal. A gestão e a publicidade deste instrumento serão definidas conforme o grau de desenvolvimento das administrações municipais e da organização da população em relação às práticas democráticas de tomada de decisão.

É importante, ao examinar a trajetória da criação e implementação do EIV, reconhecer os passos da formulação e aplicação dos EIA – Estudos de Impacto Ambiental.

O EIA tem origem nos EUA, resultante de um processo político que procurou atender a uma demanda social a qual já estava bem desenvolvida, sendo instituído por lei federal. A partir de então, projetos públicos ou privados, que poderiam acarretar modificações ambientais significativas, teriam que passar pela aprovação do governo federal americano. Este instrumento foi empregado em outros países como

suporte ao processo decisório, sempre com o objetivo primário de prevenir a degradação ambiental. No Brasil, ainda sem ser instituído legalmente, foi empregado para grandes projetos hidroelétricos, objeto de financiamento de organismos externos, nos anos de 1970.

A avaliação de impactos ambientais está contemplada na legislação federal brasileira, desde 1980, com o propósito original de identificar impactos de projetos industriais, a fim de evitar a destruição da natureza. Mas, foi a partir da mobilização social nos anos de 1980, principalmente com o surgimento do movimento ambientalista e com a consolidação legal em 1981 da Política Nacional do Meio Ambiente, que os estudos de impacto foram elevados à categoria de instrumento de política ambiental. A Resolução do 001 do CONAMA de 1986 definiu os critérios básicos e as diretrizes gerais e específicas para a elaboração do EIA/RIMA, vindo a reforçar e consolidar sua importância nas avaliações de empreendimentos ou atividades modificadoras do meio ambiente.

Conforme definição legal, o EIA/RIMA é um instrumento da Política Ambiental e sua finalidade está vinculada à análise de questões físicas que compõem o ambiente natural, além de considerar as questões sócio-econômicas e questões relativas ao meio biológico e aos ecossistemas naturais. A Resolução 001/86 define que a área de influência do projeto deve considerar a bacia hidrográfica na qual o empreendimento se encontra. Esta definição de limites, como regra de análise, é válida para o estudo de impactos associados a drenagem urbana, não servindo como referência para a grande maioria dos impactos, uma vez que, em um ambiente construído, os impactos não têm relação direta com a bacia hidrográfica. A área de influência é definida pela abrangência de cada impacto.

A Resolução 001/86 prevê, inclusive, que no EIA conste a identificação de alternativas locais para o empreendimento ou atividade. Na área urbana já existe um zoneamento definido, e o empreendimento está vinculado a uma matrícula, dificultando a alternativa locacional. Se o estudo de impacto de determinado empreendimento identificar que os impactos não poderão ser mitigados ou compensados, o poder público poderá negar a sua execução, mesmo se a atividade estiver de acordo com o zoneamento.

O critério da alternativa locacional habilita o EIA, cuja principal atribuição é contribuir para a preservação dos recursos naturais, a ser um instrumento voltado para o estudo de casos de dimensões regionais, envolvendo muitas vezes mais de um município. O EIV tem a característica de ser um estudo em área urbana, formatado com um conteúdo que atende a análise do impacto de dimensão local, como a um bairro, ou regional, como no caso das regiões metropolitanas.

A Resolução 237/97 do CONAMA definiu os procedimentos do licenciamento ambiental e, a partir de então, os municípios poderiam habilitar-se a exercer tal tarefa. Esta Resolução permitiu aos municípios definir outros procedimentos de avaliação de impactos dependendo da natureza, característica e peculiaridades da atividade ou empreendimento a ser instalado em área urbana. Esta é uma importante definição para um país que tem uma grande diversidade natural e cultural, representando um grande avanço para o interesse local, e permitindo assim que cada municipalidade identifique o melhor procedimento de acordo com seu grau de desenvolvimento.

O EIV e o EIA tiveram uma trajetória diferenciada em relação a normatização federal. O EIV recebeu assento legal quase 25 anos após sugestão do CNDU em uma proposta de lei. Inicialmente apresentaram-se resistências quanto a inclusão do EIV no projeto de lei do Estatuto da Cidade, mas foi acolhido em sua tramitação final no Congresso Nacional. Apesar de ser instituído tardiamente, apresenta um escopo mínimo de questões a serem analisadas, que abrangem a diversidade e a complexidade urbana. O EIA, desde os anos de 1970, contou com a pressão dos organismos internacionais, financiadores de grandes obras de infraestrutura de abrangência regional, pela exigência de avaliação de impactos e a partir de 1980, foi regulamentado paulatinamente, atendendo a evolução das necessidades referentes à perpetuação do meio ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente, ao instituir e regulamentar o EIA a partir dos anos de 1980, esteve na vanguarda do processo quanto à consagração de instrumentos de avaliação de impactos. O fato de o EIA ser normatizado muito tempo antes que o EIV e a consequente disponibilização aos municípios de assumirem o licenciamento ambiental, foram fatores que contribuíram para a utilização do EIA pelas

administrações locais, no que se refere à análise dos impactos urbanos. O emprego do EIA teve importante contribuição para a análise urbana, diante dos novos desafios apresentados a partir dos anos de 1980, com o crescimento das cidades.

Ao analisar a trajetória de formulação do EIV e do EIA, verifica-se que tiveram propósitos lógicos iguais, ou seja, ambos foram concebidos para analisar os impactos de determinados empreendimentos com a finalidade de subsidiar a decisão. Mas o objeto de análise é bem diferente. O EIV é instrumento da Política Urbana, atendendo as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade que regula o uso da propriedade urbana em prol de bem coletivo, e está relacionado com os vários impactos em áreas urbanas que afetam a qualidade de vida da população. O EIA é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e está focado nos impactos que afetam a qualidade dos recursos naturais.

### **3 ANÁLISE DO EIV E EIA A PARTIR DAS TIPOLOGIAS DE PLANEJAMENTO URBANO**

#### **3.1 Introdução**

Assim como Choay (1979) analisou o urbanismo através dos modelos progressista, culturalista e naturalista, o autor Marcelo Lopes de Souza (2004, p. 117 - 214) procura identificar tipologias das diversas abordagens do planejamento urbano a partir do início do século XX, começando com o urbanismo modernista, na intenção de estabelecer uma discussão sistemática. Nesta pesquisa serão abordadas algumas destas tipologias, procurando melhor situar os enfoques dos dois últimos Planos Diretores de Porto Alegre – Lei Complementar 43/79 - 1º PDDU<sup>21</sup> e Lei Complementar 434/99 - PDDUA<sup>22</sup>, e assim vislumbrar se a perspectiva da análise de impacto está contemplada na visão de cidade expressa por estes planos.

Para este estudo foram categorizadas as tipologias em três eixos. O primeiro formado pelas vertentes com características associadas ao planejamento físico e/ou racional. O segundo contemplando vertentes com ênfase na gestão urbana. O terceiro caracterizado pela predominância da visão ambiental, como forma de desenvolvimento urbano sustentável.

#### **3.2 Vertentes e concepções de Planejamento e Gestão Urbanos**

Como referencial de análise das vertentes e concepções do planejamento urbano foram selecionadas algumas das classificações de tipologias formuladas por SOUZA (2004). Além de CHOAY (1979), outros autores como HALL

---

<sup>21</sup> 1º PDDU – 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

<sup>22</sup> PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

(1996) e os precursores Ebenezer Howard e Patrick Guedes influenciaram a produção de idéias no campo do planejamento com outras proposições, mas optou-se pela presente abordagem em virtude de sua abrangência e tratamento da evolução e das modificações de paradigmas, pois se situa como uma análise das mais recentes.

### **3.2.1 Tipologias nas quais predomina a ênfase de planejamento físico e/ou racional**

#### **a) Planejamento físico-territorial**

Trata-se de uma concepção marcadamente regulatória, caracterizada como atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a cidade ideal. Está focada no planejamento da organização espacial, preocupado essencialmente com o traçado urbanístico, com as densidades de ocupação e com o uso do solo (TAYLOR *apud* SOUZA, 2004, p. 123). O apogeu do planejamento regulatório situa-se entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos de 1970, com o Estado fazendo pleno uso de seus poderes de controle e disciplinamento do uso e ocupação da terra.

O ideário do urbanismo modernista despontara antes dos anos de 1920, mas este é considerado, sob certos aspectos, a encarnação mais acabada do planejamento regulatório. O modernismo foi uma tentativa de melhor adaptar as cidades à era industrial e, segundo Souza (2004, p. 125), às necessidades do capitalismo. A ideia-força central do Urbanismo Modernista é a modernização da cidade, complementada por outras ideias-força como ordem e racionalidade, expressas pelo espírito funcionalista de zoneamento do uso do solo (*idem*, p. 123 - 131).

O 1º PDDU é a expressão mais forte desta tipologia. Segundo Nygaard (2005, p. 213) este Plano apresentou três idéias-chave que se encontram no cerne de sua formulação. Primeira – os problemas da cidade decorriam, principalmente, da

ausência de um maior controle do poder público sobre a relação entre o crescimento da população e suas demandas. Segunda – as demandas da população poderiam ser dimensionadas em função de padrões numéricos ideais, empiricamente definidos e válidos para todas as parcelas do espaço da cidade. Terceira – a minimização dos problemas da cidade poderia ocorrer na medida em que fosse buscado para cada Unidade Territorial de Planejamento (divisão racional dos usos) um “desenho” espacial conveniente.

O Plano de 1979 baseava-se na crença que suprimia, de certa forma, a necessidade de monitoramento e avaliação quanto à estabilidade do sistema, uma vez que a forma final imaginada para a cidade seria supostamente atingida pela sucessiva aplicação das normas (MARASQUIN, 1998, p. 08). Este Plano, ao mesmo tempo, expressava um sistema lógico de relações numéricas e de padrões ideais cuidadosamente elaborados para atingir a elevação do homem urbano (NYGAARD, *Op. Cit.*, p. 204 e 216).

## **b) Planejamento sistêmico e o enfoque racional**

A maneira como a preocupação com a racionalidade é tratada conhece uma virada nos anos 1960/70. A ênfase do planejamento sistêmico está na necessidade de saber como as cidades funcionam, o que representou uma extraordinária chance para a “cientificização” do planejamento. Enquanto o enfoque sistêmico é *substantivo*, partindo de uma compreensão da realidade como estruturada em sistemas, o enfoque racional é *procedural*, ou seja, o debate não gira em torno da natureza da realidade, das prioridades do planejamento ou dos problemas concretos a serem superados, mas sim em torno do método. Ambos vinculam-se a uma visão de planejamento como processo (SOUZA, *Op.Cit.*, p. 133 -134).

Segundo Saboya, Brian McLoughlin (MCLOUGHLIN *apud* SABOYA, 2008), em seu clássico livro “*Urban & regional planning: a systems approach*”, lança as bases do planejamento sistêmico enfocando a cidade como um sistema composto por

partes (as atividades humanas e os espaços que as suportam) intimamente conectadas (fluxos e canais de circulação) e que, para intervir neste sistema, são necessárias as diversas áreas do conhecimento. Partindo desse argumento, McLoughlin propõe uma sucessão de etapas que devem ser seguidas durante o processo de planejamento, o qual passa a ser visto como um processo cíclico, e no qual os resultados alcançados pelas ações passam a servir de objeto de análise que gera retroalimentações para as outras fases do processo (SABOYA, 2008).

Intimamente ligada à concepção do planejamento sistêmico está a noção do planejamento como um processo racional de tomada de decisões, pelo fato de ambas terem em suas concepções uma sequência de etapas, que ficou conhecida como planejamento racional. Taylor (*apud* SABOYA, 2008) argumenta que planejamento sistêmico e planejamento racional são conceitos diferentes, ainda que interligados, uma vez que o primeiro é uma concepção relativa à substância, ou seja, ao objeto do planejamento (o sistema urbano), enquanto que o segundo é uma teoria sobre os procedimentos a serem obedecidos pelos planejadores. Entretanto, na prática as duas concepções acabaram sendo conhecidas e estudadas como uma só abordagem sistêmico-racional (SABOYA, 2008).

O enfoque sistêmico-racional se expressa nos dois últimos Planos Diretores de Porto Alegre.

O governo federal em 1964 criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), entidade coordenadora da política nacional de planejamento local integrado, para elaborar planos de desenvolvimento, através de um tratamento técnico-científico, com programas e projetos compatibilizados entre si e compreendendo aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais (NYGAARD, *Op. Cit.*, p. 96 – 97 e 206).

O 1º PDDU, concebido nos anos de 1970, apresenta no artigo 3º: “As atividades governamentais de promoção do desenvolvimento urbano do Município serão objeto de planejamento e coordenação permanentes, organizadas sob a forma de sistemas”. No artigo 4º define que o planejamento do desenvolvimento urbano será consubstanciado em planos e programas que deverão ser atualizados. No artigo 7º institui o Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento

Urbano para coordenar a elaboração e atualização destes planos e programas e, no artigo 14, ainda estabelece que o órgão de integração deste Sistema é o Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, composto por representantes do Município, de entidades de classe e de entidades comunitárias.

O Plano entrou em vigor em 1979, e apesar de ter como fundamento a racionalidade e a regulação, instituiu o Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), pelo Decreto 6.921 de 29 de agosto de 1979, como um ato administrativo no qual o projeto de determinados empreendimentos e atividades teria que ser submetido à análise do Poder Público municipal, com o objetivo de minimizar seus efeitos a partir da instalação da obra e operação da atividade.

O PDDUA contempla o enfoque sistêmico-racional apresentado no Plano de 1979 e amplia a visão de desenvolvimento urbano estruturando-se em estratégias, programas, planos e projetos. Seu Capítulo V institui os Projetos Especiais que, em função de sua complexidade e abrangência, classificam-se em empreendimentos pontuais e empreendimentos de impacto, os quais serão objetos de Estudo de Viabilidade Urbanística e de verificação da necessidade de Estudos de Impacto Ambiental (LC 434/99, artigo 56). O artigo 23 institui o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP) tendo dentre outros objetivos, o de instituir um processo permanente e sistematizado de atualização do PDDUA. Já o artigo 39 define que o órgão de integração do SMGP é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), composto de três partes iguais, com representantes governamentais, de entidades não governamentais afins ao planejamento urbano e por representantes das Regiões de Gestão do Planejamento (RGP).

Tanto o 1º PDDU como o PDDUA apresentam a setorização territorial, por Unidade Territorial de Planejamento (UTP) ou Unidade de Estruturação Urbana (UEU) e macrozonas respectivamente. Nygaard (2005, p. 212 – 213) ao analisar o 1º PDDU as define como unidades territoriais que possibilitam a sistematização dos dados da realidade urbana, orientando a administração local nas decisões políticas, através da formulação de alternativas técnicas.

### 3.2.2 Tipologias nas quais predomina a ênfase na gestão urbana

#### a) Planejamento estratégico

O planejamento estratégico, nas últimas décadas, engloba enfoques distintos, desde a transposição do modelo estratégico surgido no meio empresarial para o planejamento urbano e regional no setor público, passando pelo o planejamento estratégico de tradição militar, representada no Brasil por Golbery do Couto e Silva, ou pelo planejamento estratégico situacional desenvolvido por Carlos Matus, quando era colaborador do governo de Salvador Allende (SOUZA, 2004, p. 137).

No Brasil, a proposta de planejamento politizado, inspirado no ideário da reforma urbana, apresenta proximidade com a linha de Matus. O que estas visões têm em comum é a dimensão política da questão urbana, de maneira a costurar alianças e/ou de promover uma visualização mais clara das ameaças, das potencialidades e dos obstáculos presentes (*idem*, p. 38).

O planejamento estratégico tem uma vertente, desenvolvida em especial nos anos de 1990, que, ao tratar da dimensão política da gestão urbana, procura romper com o espírito regulatório, privilegiando o papel de atores com maior espírito empresarial, refletindo as tendências contemporâneas de desregulamentação e diminuição da presença do Estado no planejamento e na gestão urbanas. Souza denomina essa tendência de “mercadófila”. O enfoque estratégico tem, muitas vezes, sido associado à perspectiva “mercadófila”, mas seria incorreto chamar o primeiro como sendo idêntico ao segundo (*idem*, p. 136 - 137).

Ribeiro & Cardoso (1990, p. 76 - 77) caracterizam o espaço urbano como uma arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de renda e obtenção de ganhos de origem produtiva ou comercial, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas, por outro. Defrontando-se com estes agentes, encontram-se as classes

populares que já partem de uma desigualdade, oriunda da espoliação a que estão sujeitas no processo de produção e na distribuição da renda.

O 1º PDDU já esboçava a intenção de ampliar as decisões relativas ao planejamento urbano. Instituiu o Conselho Municipal do Plano Diretor constituído com representantes do Município, de entidades de classe e de entidades comunitárias. A sua alteração em 1987 incorporou a necessidade de flexibilização das normas, e propôs que em áreas iguais ou superiores a 5.000,00 m<sup>2</sup>, situadas em Área Urbana de Ocupação Intensiva, poderiam ser objeto de normas diferenciadas, buscando a melhoria da qualidade da paisagem urbana e do aproveitamento daqueles imóveis (LC 158/87, artigo 84).

O PDDUA estabelece a participação da população em três níveis: global – no CMDUA através dos Conselheiros representantes das Regiões de Gestão do Planejamento (RGP), e da sociedade civil organizada, definido como o espaço de deliberação de políticas para toda a cidade; regional - através da participação da população no Fórum Regional de Planejamento de cada RGP, constituindo-se o espaço de deliberação sobre políticas de desenvolvimento regional, e local - através de ajustes na Unidade de Estruturação Urbana, propondo revisão de usos, regime volumétrico e índices de Solo Criado (LC 434/99, artigo 45). A incorporação desta visão de planejamento, como ação política, implica em comprometimento na sustentação do processo (PORTO ALEGRE/Justificativa, 2000, p. 06).

Segundo a justificativa (PORTO ALEGRE, 2000, p. 04 - 05), o PDDUA é produto de um pacto social, o mínimo múltiplo comum de visões contraditórias, criando assim, a base inicial para a transformação de mentalidade, que será a essência das novas relações propostas para viabilizar um Sistema de Planejamento aberto, contínuo e participativo. Baseia-se na mudança de conceito de normativo para estratégico, com o poder público fortalecendo seu papel de agente articulador e propositivo, dando ênfase à atuação integrada dos diversos atores na construção da cidade.

A primeira parte do Plano é constituída pelas estratégias, que são seu eixo central – Estruturação Urbana, Mobilidade Urbana, Uso do Solo Privado,

Qualificação Ambiental, Promoção Econômica, Produção da Cidade e Sistema de Planejamento – representadas no mapa pelo Modelo Espacial (LC 434/99, artigo 26).

Ao comentar sobre as estratégias apontadas no artigo 3º do Plano a Secretaria do Planejamento (2º PDDUA, 1998, p. 23) faz a seguinte referência:

As estratégias são os caminhos que se deve percorrer para que a cidade atinja seus objetivos de desenvolvimento. Elas tratam de sete temas que se complementam entre si e indicam políticas, programas e projetos, públicos e privados, para que se construa uma cidade de todos e para todos. As ações da Prefeitura e dos particulares devem respeitar estas idéias. O papel da população é exigir e ajudar para que elas de fato aconteçam.

As agências francesas de urbanismo, ao tratarem do planejamento estratégico da atualidade, expressam a necessidade de aceitar a evolução do planejamento, sem que os princípios de base sejam questionados, e faz a seguinte ponderação (Federation Nationale des Agences D'Urbanisme, 2010, p. 07):

O objetivo principal é oferecer uma expressão coletiva e transparente das linhas diretrizes do desenvolvimento territorial, que permaneça válida até um futuro distante. No entanto os planos devem prever uma certa dose de flexibilidade entre objetivos inatingíveis e metas que possam ser adaptadas à conjuntura.

O PDDUA através do Programa de Projetos Especiais, especificado na Estratégia de Produção da Cidade (LC 434/99, artigo 21), disponibiliza a flexibilização das normas quanto ao regime volumétrico, ao uso do solo e ao entorno imediato, em face às características diferenciadas do sítio de implantação (LC 434/99, artigos 54 - 63). Projeto Especial é aquele que exige uma análise diferenciada e será objeto de Estudo de Viabilidade Urbanística e da verificação quanto à necessidade da realização de Estudos de Impacto Ambiental, conforme regulamentação a ser estabelecida pelo Sistema da Avaliação do Desempenho Urbano (LC 434/99, artigo 56).

Ao definir normas gerais e criar uma série de instrumentos urbanísticos, o PDDUA procura garantir e viabilizar a flexibilidade necessária ao desenvolvimento urbano, com a definição do monitoramento pelo acompanhamento permanente do crescimento da cidade para suporte à decisão do Executivo Municipal (LC 434/99, artigo 47). Para tal, segundo Marasquin (1998, p. 13), é fundamental a ação por

projetos integrados e o estabelecimento de parâmetros e/ou indicadores que avaliem a qualidade ambiental urbana dos diversos setores da cidade. A autora entende que estes dois procedimentos permitirão aos administradores tomar decisões com maior segurança e facilitarão o diálogo e o acerto entre os diversos agentes.

**b) “Da Reforma Urbana aos novos planos diretores e orçamentos participativos: a esquerda se (re)apropria do planejamento” (SOUZA, 2004, p. 155)**

Souza (2004, p. 155) especifica que a ideia de reforma urbana, com o significado progressista, remonta aos anos de 1960, conhecendo tardiamente o ideário de esquerda. O que era chamado de reforma urbana, no Brasil, antes dos anos 60 e principalmente antes dos anos 80, deveria ser chamado de reforma urbanística. A expressão reforma urbana comumente recobriu, até a década de oitenta, intervenções estatais autoritárias de conteúdo antipopular como a Reforma Passos, no Rio de Janeiro (1902 – 1906).

O período dos anos de 1960 a 1980 pode ser apelidado de pré-história da reforma urbana, por já começar a expressar a ideia de maior justiça social no espaço urbano e tendo um ideário mais amplo, além da questão da moradia, ideário maior do início dos anos 1960 (*idem*, p. 157).

A perspectiva da elaboração de uma nova constituição serviu como um catalisador para a recomposição do campo da reforma urbana, tornando-o diversificado, acompanhando as mutações por que passara o Brasil, que se apresentava muito mais urbanizado e complexo. Foi nos anos de 1980 que a concepção progressista amadureceu e pode ser caracterizada como “um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades” (*idem*, p. 158).

O PDDUA foi concebido nos anos de 1990, quando a administração municipal era exercida pelo Partido dos Trabalhadores desde 1989 até 2004. Uma das principais iniciativas deste governo, no início de sua administração, foi a implantação do Orçamento Participativo, que propiciou a participação direta da população, através das Regiões de Orçamento Participativo (ROP), nas decisões sobre as suas principais necessidades e na definição de seu orçamento. Depois disso, partiu-se para a implantação de plenárias temáticas, nas quais temas prioritários da cidade passaram a incorporar a visão da população na composição das decisões.

Na elaboração do PDDUA, houve um debate ampliado incluindo diversos agentes sociais, resultando em um conjunto de diretrizes que incorporou muito do que era defendido pelo Movimento da Reforma Urbana. A gestão democrática foi reforçada, e ampliada em relação ao que propunha o 1º PDDU, ao instituir canais de participação da população nos níveis global, regional e local, criando uma relação direta do planejamento urbano com as ações na cidade e conferindo ao processo de planejamento um caráter enraizado na realidade urbana social e política (PORTO ALEGRE/ Justificativa, 2000, p. 06 - 07).

Também, reforçou os instrumentos de produção e manutenção de Habitação de Interesse Social, através de melhor especificação e identificação em mapa das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) (LC 434/99, artigo 76) e pela oferta de Solo Criado. Criou Áreas com Potencial de Intensiva definidas como zonas que apresentam condições de integração a Área de Ocupação Intensiva<sup>23</sup>, mediante interesse do urbanizador em realizar projeto habitacional de interesse social (LC 434/99, artigo 32, XII). O PDDUA instituiu a figura do Urbanizador Social correspondendo ao proprietário de terra que deseja realizar ou regularizar Habitação de Interesse Social, em parceria com o poder público municipal (PORTO ALEGRE/ Justificativa, 2000, p. 07).

Segundo Souza (*Op. Cit.*, p. 163), embora o ideário da reforma urbana possua um potencial de crítica social, o momento pós-1988 de captura, pelo campo da

---

<sup>23</sup> Área de Ocupação Intensiva (AOI) é a área que, conciliada com a proteção do Patrimônio Ambiental, se caracteriza como prioritária para fins de urbanização (...) (PDDUA, artigo 27, § 1º)

esquerda, dos planos diretores como um meio de promoção da reforma urbana (situação que se instalou pelo esvaziamento da emenda popular na Constituinte e que obrigou as forças pró-reforma urbana a se reposicionarem), assistiu a um tecnocratismo de esquerda, ou seja, a tendência de superestimar a importância das leis e dos planos, e de subestimar as contradições sociais, cultivando um otimismo exagerado a respeito do estabelecimento de novos pactos sociais e consensos (*idem, ibidem*).

Para fechamento da análise destas tipologias que tratam do planejamento físico e estratégico, Costa (2008, p. 86 - 87), ao abordar o planejamento urbano no Brasil, ajuda a esclarecer que a política urbana atual está constituída em duas lógicas, uma herdada da visão funcionalista, em que associa o planejamento a uma determinada ordem, que se refere a um desempenho urbano regular e legal de produção do espaço, e outra que busca o retorno dos investimentos públicos como mecanismo promotor da justiça sócio-espacial. O uso produtivo do espaço como, por exemplo, o combate aos vazios urbanos, repousa na racionalidade urbana da justiça social. Por outro lado, a racionalidade ambiental aponta para o uso social dos vazios urbanos diferentes da edificação.

### **3.2.3 Tipologia em que predomina a visão ambiental: Desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico**

Souza (*Op. Cit.*, p. 145) entende que o debate em torno do desenvolvimento, que já estava empobrecido sob o ângulo teórico desde o fim dos anos de 1970, passou a ser quase monopolizado pelo discurso da sustentabilidade, desde que o documento “Nosso futuro comum”, conhecido como Relatório Brundtland (1988) popularizou a expressão desenvolvimento sustentável, apesar de nele não se ter avançado muito em uma sistematização conceitual. Ao questionar sobre qual sustentabilidade se trata ou para quem e de que maneira, o autor entende que o

empirismo ou a baixa densidade teórica é uma característica típica da abordagem do desenvolvimento urbano sustentável.

Machado (1994, p. 61) explica que o princípio de desenvolvimento sustentado foi acolhido pela Constituição de 1988, que em seu artigo 225 impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Este direito-dever entre gerações introduz uma nova temática no conteúdo dos estudos de impacto ambiental. Para o autor passa a existir a necessidade da análise ecológica, social e econômica dos usos e necessidades das atuais e futuras gerações.

Ribeiro (1992, p. 18 - 19) entende que o Relatório Brundtland e outros documentos sobre desenvolvimento sustentável, longe de contestar o crescimento econômico, o coloca como uma solução, ao mesmo tempo em que acena com a bandeira de um melhor "futuro comum" caso este caminho seja trilhado, e cita a afirmativa de Isabel C. M. Carvalho<sup>24</sup> :

(...) para entender melhor a que veio e a quem atende o conceito de desenvolvimento sustentável é preciso fazer sua genealogia, reconstituindo as relações de força que o produziram. Sua matriz é o projeto desenvolvimentista liberal aplicado ao meio ambiente. Desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, ficou claro que a preocupação dos organismos internacionais quanto ao meio ambiente era a de produzir uma estratégia de gestão desse ambiente, em escala mundial, que atendesse a sua preservação dentro de um projeto desenvolvimentista. Dentro dessa perspectiva produtivista, o que se queria preservar de fato era um modelo de acumulação das riquezas onde o patrimônio natural passava a ser um bem. O apelo à humanidade e ao bem-estar dos povos era usado como álibi, sempre citado ao lado dos objetivos de crescimento econômico, emprestando uma preocupação humanista a intenções não tão nobres.

A idéia-força central desta corrente é o binômio: modernização com sustentabilidade ecológica das cidades. Busca analisar diferentes tipos de problemas ambientais verificáveis no meio urbano de modo articulado, como poluição, lixo, agressões aos mananciais, dando especial atenção aos vínculos entre estes e os problemas ambientais em sentido restrito. O Relatório Brundtland já havia reconhecido o crescimento econômico como um imperativo estratégico para fazer face ao desafio

---

<sup>24</sup> CARVALHO (1991, p. 11) *apud* RIBEIRO (1992, p. 19).

da pobreza no mundo, sendo este um importante fator de degradação ambiental (SOUZA, *Op. Cit.*, p. 146).

Castells (1977) apresenta a tese que a escola da ecologia urbana sistematiza suas informações codificando-as em termos de complexo ecológico ou ecossistema, e utilizava a formulação de Ducan (*apud* CASTELLS, 1977, p. 146) de que o conjunto de uma estrutura urbana é o resultado da interação de quatro elementos fundamentais: população, meio ambiente ou meio físico, tecnologia e organização social. Porém, Castells salienta que o esquema pode complicar-se, acrescentando novos elementos como a cultura ou o elemento psicossociológico. As diferentes coletividades estão relacionadas entre si por uma série de nexos hierárquicos, constituindo uma rede complexa, cujos elementos fundamentais articulam-se entre si, tanto no interior como no exterior das coletividades singulares (CASTELLS, 1977, p. 146 e CASTELLS, 1975, p. 67).

Neste sentido, Souza (2004, p. 148) explicita que esta tipologia possui um grau de interdisciplinaridade apreciável, mas o ecocentrismo abafa a contribuição das ciências sociais, restringindo a permeabilidade e apresentando modelos normativos mais atenuados do que no Urbanismo Moderno.

Costa (2008, p. 80) entende que a trajetória da temática ambiental, em sua articulação com o planejamento urbano nas últimas três décadas, está marcada pela crescente ampliação do escopo<sup>25</sup> e autonomização da área, transformando-se conceitualmente de política setorial em amplo campo de lutas e intervenções, parecendo haver tanto uma convergência de olhares no exercício do planejamento e gestão urbano-ambiental, quanto uma tendência de estabelecimento de um campo sócio-ambiental que incorpora a temática urbana.

Nos primeiros planos dos anos de 1970, a temática ambiental era abordada por diferentes especialistas, associada às áreas de saneamento e meio ambiente, que juntamente com transportes e habitação constituíam as políticas setoriais. Na trajetória do planejamento urbano, a questão ambiental emerge de algumas políticas setoriais, como, por exemplo, o saneamento, tomando uma

---

<sup>25</sup> Como, por exemplo, o saneamento que engendrou um processo de metamorfose no qual houve expressiva ampliação do campo, passando a definir-se como saneamento ambiental.

dimensão cada vez mais abrangente das políticas públicas e da produção do conhecimento em termos mais amplos (*idem*, p. 83 e 85).

Ao analisar o 1º PDDU, estas temáticas setoriais apresentam-se nas definições das áreas funcionais, divididas em:

- Áreas de Interesse Público (LC 43/79, artigos 45 - 47) - destinadas a equipamentos urbanos e programas e projetos governamentais;
- Áreas de Interesse Urbanístico (LC 43/79, artigos 48 - 51) – áreas de recuperação urbana (núcleos habitacionais precários); áreas de indução ou contenção ao crescimento urbano;
- Áreas de Interesse Ambiental (LC 43/79, artigos, 52 - 77) – áreas de preservação permanente e áreas de interesse paisagístico e cultural.

Costa (*Op. Cit.*, p. 88) reforça que a política ambiental apresenta lógicas distintas que orientam os instrumentos de tal política em sua interface com a política urbana, como a associada à preservação, noção originária da ecologia radial, na qual qualquer atividade humana é incompatível com a atividade de preservação. Nas áreas urbanas, isto se revela nas Áreas de Preservação Permanente, em especial nas faixas marginais dos cursos d'água, nas quais qualquer atividade é proibida por legislação.

Uma segunda lógica é a da valorização econômica da natureza. Esta racionalidade se expressa na forma de atribuição de valor econômico ao uso, apropriação, deterioração ou desgaste dos bens ambientais, com propostas de regulação ambiental como o princípio poluidor-pagador, princípio do ressarcimento como o materializado em medidas compensatórias ou na cobrança pelo uso da água (*Op. Cit.*, p. 89).

Outra lógica é a do licenciamento ambiental que guarda mais estreita interface com as políticas urbanas. A adoção dos estudos de impacto urbano, para atividades de grande porte, inclusive loteamentos, incorpora a noção da inevitabilidade do impacto e de alternativas para minimizá-lo ou compensá-lo, sendo que muitas vezes os licenciamentos adquirem o valor de troca (*idem*, p. 90).

A visão ambiental apresenta-se no PDDUA de forma mais destacada em sua primeira parte, na definição das estratégias. As estratégias vêm contemplar as

diretrizes de atuação, extraídas do I Congresso da Cidade, realizado em dezembro de 1993, as quais foram agrupadas em nove metas. Apresenta na Justificativa (PORTO ALEGRE, 2000, p. 03) que “o conteúdo do I Congresso da Cidade expressou a busca da sustentabilidade sócio-ambiental genuína”. Para isso, deveria ser implementada a gestão democrática; reforçar o combate às desigualdades e a exclusão social, promovendo a qualidade de vida e do ambiente; descentralizar a cidade valorizando a sua riqueza e diversidade cultural; articular com a Região Metropolitana, assumindo sua continuidade funcional e espacial; promover a articulação entre o setor privado e o público, fazendo com que o primeiro aporte suas energias e criatividade sócio-econômica para a qualidade do conjunto e, através de um acerto econômico e de solidariedade social, criar condições para promover o seu autofinanciamento e, por conseqüência, a sustentabilidade como um todo.

O Plano estabelece no artigo 2º: “o PDDUA incorpora o enfoque ambiental de planejamento na definição do modelo de desenvolvimento do Município(...) enfatizando a sustentabilidade econômica, social e ambiental”.

A Estratégia de Qualificação Ambiental tem como objetivo “qualificar o território municipal, através da valorização do Patrimônio Ambiental, promovendo as suas potencialidades e garantindo a sua perpetuação” (LC 434/99, artigo 13). “O Patrimônio Ambiental abrange os Patrimônios Cultural e Natural” (LC 434/99, artigo 13, § 1º). O artigo 17 apresenta que para a implementação desta estratégia, além da conceituação, identificação e classificação dos espaços representativos do Patrimônio Ambiental, dar-se-á, também, pela promoção de ações de saneamento, de monitoramento da poluição, e pela aplicação de instrumentos urbanísticos e tributários com vistas ao estímulo à proteção do patrimônio natural.

A Estratégia de Promoção Econômica “tem como principal objetivo o estabelecimento de políticas que busquem a dinamização da economia da cidade, a melhoria da qualidade de vida e a qualificação da cidadania...” (LC 434/99, artigo 19). Esta Estratégia é constituída, dentre outros, pelo Programa de Qualificação da Cidadania que tem como uma de suas metas “... o incentivo a medidas que orientem para a visão de desenvolvimento sustentável...” (LC 434/99, artigo 20, II) e pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável para a Macrozona 8 que contempla “ações

e políticas de fomento a produção primária, de proteção ao patrimônio natural e de saneamento ambiental, com vistas à fixação das populações rurais, ao desenvolvimento de atividades de lazer e turismo e à qualificação das áreas naturais” (LC 434/99, artigo 20, III).

### **3.3 O exame do EIA e do EIV frente aos principais conceitos segundo a sistematização adotada**

#### **3.3.1 Interpretação a partir dos enunciados e caracterizações dos tipos de planejamento**

O planejamento físico territorial, cuja maior expressão deu-se no urbanismo modernista, não apresenta a preocupação com empreendimentos de impacto, uma vez que a cidade já estava concebida, determinada para atender às necessidades do homem urbano, com planos expressando um ordenamento espacial para a cidade ideal.

A abordagem sistêmico - racional introduz a idéia de cidade como um sistema composto de partes intimamente conectadas, estabelecida por processos cíclicos. Privilegia a interpretação de realidades, através de procedimentos pré determinados, em que o resultado das ações passa a ser objeto de análise que gera retroalimentações. Assim este enfoque está bastante relacionado com a proposta de estudos de impactos como um processo, que procura identificar as diversas causas e os efeitos de determinadas intervenções, a fim de subsidiar as decisões.

A utilização dos estudos de impacto para a análise de casos pontuais de empreendimentos, como está contemplado do PDDUA de Porto Alegre e no Plano de Desenvolvimento Estratégico (PDE) de São Paulo<sup>26</sup>, atende a concepção da tipologia

---

<sup>26</sup> Os Planos serão tratados no Capítulo 4, desta dissertação.

que trata do planejamento estratégico. A análise pontual permite identificar a saturação ou disponibilidade dos recursos urbanos, a oferta ou não de cidade, de acordo com os parâmetros de qualidade de vida, em relação ao projeto que está sendo proposto. Esta atuação caracteriza-se como um parâmetro estratégico, uma vez que procura atingir resultados na perspectiva de estabelecer alianças visando o acordo entre o poder público, os proponentes do projeto e a população envolvida, englobando a dimensão política, característica do planejamento estratégico.

O EIV tem origem nos anos de 1970, e no final do período ditatorial estava estabelecido um grande debate sobre os principais processos em curso nas cidades brasileiras, reprodutores das disfunções espaciais, segregação social do espaço e formas de especulação imobiliária. Este debate era fundamentado pelo amadurecimento da organização social, num questionamento centrado na qualidade de vida urbana e, nos anos de 1980, estava fortemente engajado no Movimento pela Reforma Urbana, que defendeu certo elenco de instrumental de planejamento e gestão urbanos. A consagração legal deste instrumental ocorreu em 2001, na regulamentação do capítulo que trata da Política Urbana da Constituição de 1988, no Estatuto da Cidade.

Assim, o EIV está diretamente relacionado com a tipologia que trata da Reforma Urbana por ter em seu escopo, através das questões mínimas a serem analisadas, definidas no artigo 37 do Estatuto da Cidade, a determinação de atender ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, além de encaminhar para a consulta pública a proposta de empreendimento, o que atende a preceitos de gestão democrática, ambos objetivos da política urbana estabelecido no Estatuto da Cidade.

O Estudo de Impacto Ambiental tem origem em âmbito internacional, no fim dos anos de 1960, e decorre também do amadurecimento de uma demanda social nos Estados Unidos, a fim de subsidiar um processo decisório, visando que as consequências fossem apreendidas antes mesmo de cada decisão ser tomada. Tem como objetivo primário prevenir a degradação do ambiente natural decorrente da implantação de projetos de desenvolvimento ou cooperação, tanto internos como externos, de significativo impacto do governo federal americano.

Os estudos de impacto ambiental têm em seu discurso a sustentabilidade ecológica e está coerente com seu escopo, na qual predominam preocupações voltadas para a manutenção dos recursos naturais, apregoadas pelo Relatório Brundtland (1988). Enquadra-se na tipologia denominada desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico, a qual apresenta em seu cerne o ecocentrismo.

### 3.3.2 Quadro síntese da abordagem de impactos segundo vertentes de planejamento urbano e seus períodos importantes de ocorrência

Vertentes	Décadas								Abordagem de impactos no meio urbano
	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	
Ênfase no planejamento físico e/ou racional	Planejamento físico-territorial								Sem preocupação com empreendimentos de impacto, uma vez que a cidade é concebida com planos expressando um ordenamento espacial para a cidade ideal.
			Planejamento sistêmico, enfoque racional						A proposta de estudos de impactos insere-se na lógica dos processos que procuram identificar as diversas causas e os efeitos de intervenções.
Ênfase na gestão urbana						Planejamento estratégico			Os estudos de impacto subsidiam decisões proporcionando alianças entre os diversos envolvidos no projeto - poder público, proponentes do projeto e população afetada.
			Movimento da Reforma Urbana						A implementação da pauta do MRU implica em EIV ao avaliar e determinar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.
Ênfase na visão ambiental					Desenvolvimento sustentável e planejamento ecológico				O EIA tem em o discurso a sustentabilidade ecológica, coerente com seu escopo, na qual predominam preocupações de manutenção do equilíbrio dos recursos naturais.

Quadro 03 – Impacto urbano x vertentes do planejamento urbano x períodos de ocorrência.

### **3.3.3 Inserindo os estudos de avaliação de impacto no conjunto dos instrumentos de planejamento urbano**

Os instrumentos de que podem servir-se o planejador e o gestor urbanos são inúmeros e de diversas naturezas, como tributários (ex.: Imposto Predial e Territorial Urbano), financeiros (ex.: incentivos e benefícios fiscais e financeiros) zoneamento, parâmetros urbanísticos (ex.: índices de aproveitamento) e estudos de impacto. Segundo Souza (2005, p. 218) estes últimos são instrumentos informativos e compreendem os sistemas e meios de divulgação de informações para um ou vários agentes modeladores do espaço urbano.

Como prática, na maioria das esferas públicas há a carência de integração entre os diversos órgãos, caracterizado por procedimentos setorializados. A falta de coordenação visando uma atividade transdisciplinar, torna o processo estanque e pouco produtivo, refletindo uma irracionalidade para o conjunto urbano.

Como consequência deste quadro, em relação ao processo análise de impactos temos:

- Análise isolada, por projeto, das questões urbanas;
- Superposição dos estudos de avaliação de impactos em cada projeto.

É necessário, visando a qualidade do processo:

- Investir em um suporte tecnológico, para ter agilidade e confiabilidade no suporte as decisões;
- Racionalizar e promover a integração com complementaridade dos estudos solicitados, atendendo às necessidades reais, sem sobreposição de estudos e análises;
- Compatibilizar os estudos.

O EIV, assim como outros estudos e simulações, vêm servir de suporte alimentador e acumulativo de conhecimento para um desejado sistema de informações municipais.

Sobre o futuro do urbanismo enquanto prática Roger Simmonds (*apud* MARASQUIN, 1998, p. 13), ao analisar experiências internacionais de aplicação de novos instrumentos de planejamento em cidades de diferentes países, ressalta como significativo “o relativo declínio em importância do instrumento legislação e a importância crescente do instrumento informação”.

O geoprocessamento e o Sistema Geográfico de Informação (SIG) não são propriamente instrumentos de planejamento. Estes vêm a ser o suporte tecnológico, cabendo tornar muito mais velozes e de execução mais precisa ou confiável algumas tarefas de planejamento urbano, com o qual os estudos de avaliação de impactos podem ganhar agilidade. Cabe ressaltar que o bom preparo técnico científico, a experiência profissional, a inteligência e a criatividade são insubstituíveis (SOUZA, 2004, p. 310).

### **3.4 Conclusões**

Até então a política de desenvolvimento urbano vigente no Brasil, de grande interferência estatal vinculada ao planejamento regulatório clássico, era fortemente criticada por não dar conta da complexidade e da dinâmica urbanas e acentuar as injustiças sociais.

A influência do urbanismo modernista, de viés tecnocrático e de caráter regulatório do uso e ocupação do solo, baseado na formulação de leis de ordenamento espacial, que tende a projetar uma imagem idealizada de cidade para um futuro, suprimia, de certa forma, a necessidade de monitoramento e avaliação quanto à estabilidade do sistema, uma vez que a forma final imaginada para a cidade seria supostamente atingida pela sucessiva aplicação das normas. Porém, resultou que estes parâmetros ficaram defasados ou descolados da realidade, por não conseguirem dar conta da dinâmica urbana ao longo do tempo, o que não resultou em melhores condições de qualidade de vida.

A avaliação de impactos é uma exigência contemporânea de uma sociedade que está assistindo ao esgotamento dos grandes aglomerados urbanos, buscando padrões de qualidade de vida, pela análise de empreendimentos e atividades a partir da relação do projeto com a possibilidade de absorção pelo meio no qual irá inserir-se. A partir da análise dos impactos é possível avaliar a pertinência da implantação do empreendimento ou atividade, de forma a avaliar se o proposto está adequado ao local, estabelecendo uma relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considerando o meio no qual está inserido, verificando se é possível absorvê-lo e em que condições (PRESTES, 2005, p. 81).

Os estudos de impacto, tanto o EIV como o EIA, representam uma concepção de abordagem sistêmico-racional, pois são instrumentos que permitem estabelecer as relações de causa e efeito de determinadas intervenções urbanas, através de procedimentos pré-determinados, na qual o resultado das ações passa a ser objeto de análise que geram retroalimentações, na concepção de cidade/território<sup>27</sup> como um sistema composto de partes intimamente conectadas, estabelecido por processos cíclicos.

Observou-se que o planejamento estratégico está focado na dimensão política da questão urbana, de maneira a costurar alianças e/ou promover uma visualização mais clara das ameaças, das potencialidades e dos obstáculos presentes, encontrando nos estudos de impacto o instrumento capaz de estabelecer as análises dos efeitos de determinadas intervenções e, através de canais de participação<sup>28</sup>, viabilizar os pactos necessários para a minimização dos efeitos negativos e a potencialização dos benefícios. O instrumento de impacto, ao analisar a relação do que está sendo proposto com a cidade, procura estabelecer o acordo entre os diversos envolvidos, englobando a dimensão política, característica do planejamento estratégico.

O EIV ganha maior expressão nos anos de 1980 pelo agravamento dos problemas urbanos brasileiros, fundamentado pelo amadurecimento da organização

---

<sup>27</sup> Cidade no conceito que engloba todo o território municipal.

<sup>28</sup> O Estatuto da Cidade estabelece que o EIV ficará a disposição no órgão competente do Poder Público municipal para consulta pública (artigo 37, parágrafo único), e para o EIA a Resolução 237 do CONAMA prevê a realização de audiência pública, de acordo com a regulamentação (artigo 3º).

social num questionamento centrado na qualidade de vida urbana. Este debate era pautado pelo Movimento da Reforma Urbana, o qual defendeu um certo elenco de instrumental de planejamento e gestão urbanos, com o objetivo de reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades. A consagração legal deste instrumental ocorreu em 2001, na regulamentação do capítulo que trata da Política Urbana da Constituição de 1988, no Estatuto da Cidade.

Bassul (2005, p. 132 – 135) classifica o EIV, disponibilizado pelo Estatuto da Cidade, como um instrumento predominantemente distributivo uma vez que está relacionado com a democratização de direitos e à universalização de condições básicas de acesso a bens e serviços urbanos, sob a responsabilidade direta, indireta ou compartilhada do poder público.

O EIV atende aos objetivos da Política Urbana de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, defendida pelo Movimento de Reforma Urbana e conforme estabelecido no Estatuto da Cidade.

O EIA, marco da internacionalização da avaliação de impactos, tem origem no fim dos anos de 1960, decorrente do amadurecimento de uma demanda social nos Estados Unidos. Visa identificar procedimentos de preservação e conservação dos recursos naturais, decorrentes da ameaça de saturação mundial destes, enquadrando-se em critérios que caracterizam a tipologia de desenvolvimento sustentável e planejamento ecológico, de maneira que, agindo localmente, fomente procedimentos que evitem as grandes catástrofes ecológicas.

Para subsidiar este processo de análise de impactos o geoprocessamento e o Sistema Geográfico de Informação Municipal são os suportes tecnológicos que organiza e racionaliza a informação, além de dar agilidade ao processo. Através desta organização, será possível evitar a superposição de temas a serem solicitados ao empreendedor público ou privado, e também identificar quais estudos complementares serão necessários para subsidiar a decisão, estabelecendo um conjunto de informações capazes de fundamentarem previsões futuras para determinadas áreas da cidade.

Ambos os instrumentos de impacto, constituem-se em importante fonte de dados e informações para a constituição de um Sistema de Informações Georeferenciadas, estabelecendo assim um conjunto de conhecimentos que venha a contemplar todo o território municipal, disponibilizando aos planejadores e gestores da cidade a base para a tomada de decisão.

## 4 ESTUDOS DE CASOS DE PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO

### 4.1 O caso de São Paulo

Desde 1971, através do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (MOREIRA, 1997), a legislação do Município de São Paulo incluía preocupações com os impactos e já apresentava um capítulo sobre a poluição ambiental abrangendo a poluição das águas, do ar e de ruídos. Em 1972 a Lei de Zoneamento, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo, passou a exigir a implantação do dispositivo de acesso a edificações com vagas para mais de 100 veículos, a fim de evitar a interferência no tráfego da via de acesso. Em 1987, esta legislação conduziu a municipalidade de São Paulo a implantar por meio da Lei nº 10.334<sup>29</sup> de 13 de julho de 1987, as “Áreas Especiais de Tráfego”<sup>30</sup> – AET(S), visando, assim, garantir a adequação do uso do solo ao bom desempenho do sistema viário (MOREIRA, 1997, p. 19; ALMEIDA *et al*, 2004, p. 102 - 103).

Desta forma, o município de São Paulo inicia um novo tipo de estudo estabelecendo-o como pré-requisito para aprovação de determinados empreendimentos, em áreas e logradouros definidos em lei, através das análises e estabelecimento de diretrizes do órgão competente em organizar o trânsito da cidade. Por meio da Lei no 10.506, de 04 de maio de 1988, o poder público direciona para os empreendedores os custos de serviços e obras necessários para adequar intervenções no sistema viário (ALMEIDA *et al*, 2004, p. 103).

---

<sup>29</sup> Projetos de construção ou de reforma predial com número igual ou superior a 80 vagas de estacionamento, além dos trâmites normais na Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), devem ser submetidos à análise da Secretaria Municipal de Transportes (SMT), quanto às características e localização dos dispositivos de acesso de veículos e de pedestres, áreas de embarque e desembarque e áreas de acomodação e acumulação de veículos. Essa lei determina também que a aprovação de projetos com o número de vagas igual ou superior a 200, inseridas ou não nas AET(s), seja precedida de fixação de diretrizes pela SMT.

<sup>30</sup> Áreas Especiais de Tráfego são os perímetros, definidos em lei, constituídos por determinadas ruas ou simplesmente pelo próprio logradouro que os órgãos competentes municipais constatem as saturações da capacidade viária (SÃO PAULO, 1987 *apud* ALMEIDA *et al*, 2004, p. 103).

O novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, Lei 10.676 de 07 de novembro de 1988, inclui preocupações mais abrangentes, apresentando uma evolução no conceito de Meio Ambiente. O Plano passa a abordar, inclusive, questões referentes à produção de impactos sociais na área urbana, definindo em suas diretrizes físico-ambientais: "Controlar a produção de impactos sociais e ambientais (...), em particular pela implantação de macro-equipamentos, com a criação de um serviço técnico especializado no trabalho de Impactos Ambientais e capacitado a emitir pareceres conclusivos, subordinados ao órgão central de planejamento" (MOREIRA, *Op. Cit.*, p. 19).

Para tanto, quando trata dos objetivos gerais referentes aos grandes empreendimentos e ao meio ambiente, nos artigos 10 e 11, exige a apresentação de Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) para empreendimentos de grande efeito em área urbana.

#### Determina a Lei 10.676/88 (Lei do Plano Diretor)

Artigo 10 - O objetivo geral, quanto aos grandes equipamentos, é orientar a sua localização, por provocarem grande impacto sobre a infra-estrutura urbana, sobre o sistema viário, na rede de transporte coletivo e no meio ambiente, através das seguintes diretrizes:

I - rever a legislação existente, com o objetivo de definir a classificação dos equipamentos segundo o porte, o impacto gerado e sua função local, metropolitana e regional;

II - estimular a implantação de grandes equipamentos ao longo dos corredores de transporte coletivo, revendo as normas de uso e ocupação do solo;

III - promover o acesso integrado da rede de transporte coletivo com grandes equipamentos, mediante vias e pistas especiais, se necessário.

Artigo 11 - Os Objetivos gerais quanto ao meio ambiente são:

I - preservar os recursos naturais e o patrimônio ambiental existentes no município, em particular os hídricos, as reservas naturais, o relevo, o solo e as áreas com vegetação significativa, através das seguintes diretrizes:

(...)

II - preservar os espaços naturais e construídos considerados patrimônio histórico-cultural e sítios considerados como referências urbanas;

III - melhorar os padrões de qualidade ambiental, através das seguintes diretrizes:

(...)

Item j - Exigir a elaboração de Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente - RIMA, para todos os empreendimentos de grande efeito na área urbana, avaliando sua adequação aos dispositivos desta lei.

(...)

Parágrafo único - Entende-se por empreendimentos de grande efeito, além daqueles explicitados por norma federal, os grandes equipamentos referidos

no artigo 10 desta lei mais os equipamentos do sistema estrutural viário e de transporte coletivo, os conjuntos habitacionais acima de 400 unidades, e as operações urbanas com área de intervenção acima de 10 hectares.

O instrumento de impacto de vizinhança tem assento legal na Lei Orgânica do Município de São Paulo, promulgada em 04 de abril de 1990, no capítulo que trata da Política Urbana. Em seu artigo 148 estabelece que o objetivo da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, assim como garantir o bem estar de seus habitantes. Exige a apresentação de Relatórios de Impacto de Vizinhança (RIVI), no artigo 159, para empreendimentos de significativa repercussão ambiental ou na infra-estrutura urbana e condiciona a aprovação destes projetos à realização de audiências públicas, sempre que requeridas.

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 infra-estrutura 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.

A lei Orgânica de 1990<sup>31</sup>, promulgada menos de dois anos após o Plano Diretor de 1988, contemplou uma mudança de enfoque quanto à análise dos impactos. No capítulo em que trata da Política Urbana, institui o Relatório de Impacto de Vizinhança, contemplando um instrumento específico para os impactos urbanos e remete a solicitação de audiência pública para a associação de moradores das áreas afetadas, entidade de caráter urbano.

A partir da Lei Orgânica, o Executivo municipal passou a pedir RIVI. Na época, segundo Moreira (1997, p. 20), “não havia suficiente experiência para definir critérios e parâmetros identificadores dos empreendimentos que deviam apresentar um relatório de impacto de vizinhança”. Por essa razão, o Departamento de Aprovação

---

<sup>31</sup> Lei Orgânica do Município de São Paulo de 04/abril/1990 e Plano Diretor de São Paulo, Lei 10.676 de 07/nov/1988.

de Edificações (APROV), organismo municipal encarregado da aprovação e licenciamento de edificações de médio e grande porte, (todas as edificações exceto residências isoladas, residências geminadas, comércio e serviços de até 250 m<sup>2</sup> computáveis), classificou, informal e arbitrariamente, como empreendimentos com potencial de significativa repercussão ambiental, os empreendimentos não residenciais com mais de 20.000 m<sup>2</sup> de área computável (MOREIRA, 1997, p. 20 - 21).

Segundo Moreira, a APROV ainda avançou na especificação dos estudos, sugerindo um roteiro de elaboração do RIVI, definindo as repercussões do empreendimento ou atividade sobre:

- a paisagem urbana da vizinhança;
- as atividades humanas instaladas na vizinhança (uso e ocupação do solo);
- a movimentação de pessoas e mercadorias na vizinhança;
- a infraestrutura urbana da vizinhança (água, esgoto, energia elétrica, drenagem, comunicações, vias, etc.); e
- os recursos naturais da vizinhança (ar, água, solo, vegetação, silêncio, etc.).

O artigo 159 da Lei Orgânica foi regulamentado pela lei do novo Código de Obras e Edificações (Lei 11.228/92 de 26 de junho de 1992) e pelo Decreto de Regulamentação do Código de Obras e Edificações (Decreto 32.329 de 23 de setembro de 1992), possibilitando estabelecer uma linha de corte para a apresentação do RIVI, pela definição legal dos procedimentos e de 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 (ALMEIDA *et al*, 2004, p. 105).

Conforme identifica Moreira (1997, p. 24 - 25) o Decreto 32.329/92 define o seguinte:

Secção 4.E - Procedimentos especiais - empreendimento de impacto ambiental e urbano.  
 Considera-se Empreendimento de Impacto Ambiental e Urbano a edificação permanente, que pelo porte, possa interferir com a estrutura ambiental e urbana do entorno.

- 4.E.1 - Classifica-se como Empreendimento de Impacto Ambiental e Urbano:  
 I - a edificação residencial com área computável superior a 40.000 m<sup>2</sup> (quarenta mil metros quadrados);  
 II - a edificação destinada a outro uso, com área computável superior a 20.000 m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados).  
 4.E.1.1 - Deverão ser demonstradas medidas compatibilizadoras do empreendimento com a vizinhança relativamente à paisagem urbana, rede de serviços públicos e infra-estrutura.

Mas, segundo Moreira (*idem*, p. 21), essa regulamentação reduziu o conteúdo do relatório para abranger apenas a avaliação de impacto sobre a paisagem urbana, sobre serviços públicos e sobre alguns itens de infraestrutura, iniciando-se assim um processo de "esvaziamento" do relatório de impacto de vizinhança. Houve a exclusão das questões relativas às transformações urbanísticas induzidas pelo empreendimento, como das questões relativas ao transporte, ao tráfego, e aos recursos naturais que constavam do roteiro de elaboração do relatório de impacto sugerido pelo APROV.

Em 18 de outubro de 1993, pela Lei 11.426, são criadas a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA) e o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) ligado ao Gabinete da SVMA. Esta Secretaria passou a ter competência legal para apreciar os Relatórios de Impacto de Vizinhança. Estabeleceu-se um conflito entre Executivo, Legislativo e empresários, pois estes últimos temiam mais uma instância de aprovação, o que viria a retardar o licenciamento. O Executivo redefiniu os empreendimentos sujeitos ao RIVI, dispensando dele uma quantidade significativa de projetos (*idem*, p. 21).

Mas só em 1994, por intermédio do Decreto 34.713, que especificou os parâmetros do que representa significativo impacto ambiental ou de infraestrutura, dos projetos públicos ou privados, a apresentação do RIVI passou a ser obrigatória<sup>32</sup>.

O Decreto 34.713 de 30 de novembro de 1994 estabeleceu:

- Art. 1º- São considerados como de significativo impacto ambiental ou de infraestrutura urbana os projetos de iniciativa pública ou privada, referentes à implantação de obras de empreendimentos cujo uso e área de construção computável estejam enquadrados nos seguintes parâmetros:  
 I - Industrial - igual ou superior a 20.000 m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados);

<sup>32</sup> Informação obtida com técnicos da SEHAB – APROV do Município de São Paulo, em set/2007.

- II - Institucional - igual ou superior a 40.000 m<sup>2</sup> (quarenta mil metros quadrados);
- III - Serviços / Comércio - igual ou superior a 60.000 m<sup>2</sup> (sessenta mil metros quadrados);
- IV - Residencial - igual ou superior a 80.000 m<sup>2</sup> (oitenta mil metros quadrados).

Neste decreto houve uma alteração significativa dos parâmetros, aumentando as áreas mínimas computáveis, ocasionando uma redução da quantidade de empreendimentos sujeitos à apresentação do RIVI. Segundo Moreira (*Op. Cit*, p. 22), com estes critérios não há a necessidade de elaboração de RIVI para a maioria dos edifícios destinados a escritórios e consultórios<sup>33</sup>, assim como para os empreendimentos aprovados pela Comissão Normativa da Legislação Urbanística – CNLU, dispensando, assim, a maioria dos *shopping centers* do RIVI.

Moreira (*idem, ibidem*) ressalta que a análise das condições viárias voltou ao conteúdo do RIVI, mas este passou a conter apenas dados, sem concluir pela avaliação do impacto, cabendo, assim, ao poder público proceder esta avaliação, arcando com o ônus e a responsabilidade desta tarefa.

Por este mesmo Decreto o Executivo definiu que a aprovação ou rejeição do RIVI é de competência da SVMA:

Art. 3º - O Relatório de Impacto de Vizinhança - RIVI deverá ser apresentado à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, instruído com os seguintes componentes:

I - dados relativos à análise da adequação do empreendimento às condições do local e do entorno:

(...)

II - Dados necessários à análise das condições viárias da região:

(...)

III - Dados necessários à análise de condições ambientais específicas do local e seu entorno:

(...)

Art. 5º - O Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente, após a apreciação e pronunciamento do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES, aprovará ou rejeitará o relatório, devendo, em caso de rejeição, fundamentar sua decisão.

---

<sup>33</sup> De acordo com empreendimentos aprovados entre abril de 1990 e dezembro de 1992.

#### 4.1.1 EIA/RIMA

A Resolução nº 61 de 05/out/2001 do CADES<sup>34</sup>, dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Comissão Especial de Estudos sobre a Competência do Município de São Paulo para o Licenciamento Ambiental, o qual dependerá de análise ambiental por meio de EIA/RIMA, Estudo de Viabilidade Ambiental ou Plano de Recuperação de Áreas Degradadas.

No Anexo I desta Resolução, constam os empreendimentos ou atividades de impacto ambiental local<sup>35</sup>, localizados no Município de São Paulo, sujeitos ao licenciamento ambiental:

- Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório - EIA-RIMA
  - projetos de drenagem com retificação e canalização de córregos, exceto quando referentes aos rios Tietê, Pinheiros, Tamanduateí e os das divisas municipais, com extensão igual ou superior a 1.000 metros e área da seção de drenagem igual ou superior a 6 m<sup>2</sup>.
  - projetos viários com extensão igual ou superior a 1000 m.
  - proposição de operações urbanas.
  - terminais rodoviários interurbanos de cargas ou passageiros, com área de terreno igual ou superior a 10.000 m<sup>2</sup>.
  - sistemas de transporte coletivo urbano sobre trilhos ou pneus.
- Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD
  - recuperação de áreas contaminadas ou degradadas, em consequência de atividades, obras ou processos naturais.
- Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA
  1. usinas de concreto.
  2. usinas de asfalto.
  3. aterro de resíduos inertes (classe III), com área total superior a 1 hectare ou volume total a ser disposto superior a 20.000 m<sup>3</sup>.
  4. projetos de reservatórios de controle de cheias, exceto quando localizados nos rios Tietê, Pinheiros, Tamanduateí e nas divisas municipais.
  5. cemitérios.
  6. garagens subterrâneas sob áreas consideradas bens de uso comum.
  7. garagem de frota de ônibus ou caminhões, com área de terreno igual ou superior a 10.000 m<sup>2</sup>.
  8. heliportos.
  9. movimento de terra isolado, em área de intervenção igual ou superior a 2 hectares e volume igual ou superior a 20.000 m<sup>3</sup>.

<sup>34</sup> CADES - Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ligado ao Gabinete da Secretaria do Verde e Meio Ambiente.

<sup>35</sup> Art. 1º, Parágrafo Único: (...) entende-se como sendo impactos ambientais locais aqueles cuja área de influência direta esteja circunscrita ao território do município.

A seguir, apresenta-se o fluxograma de tramitação das solicitações para aprovação de empreendimentos que necessitam de licenciamento ambiental:

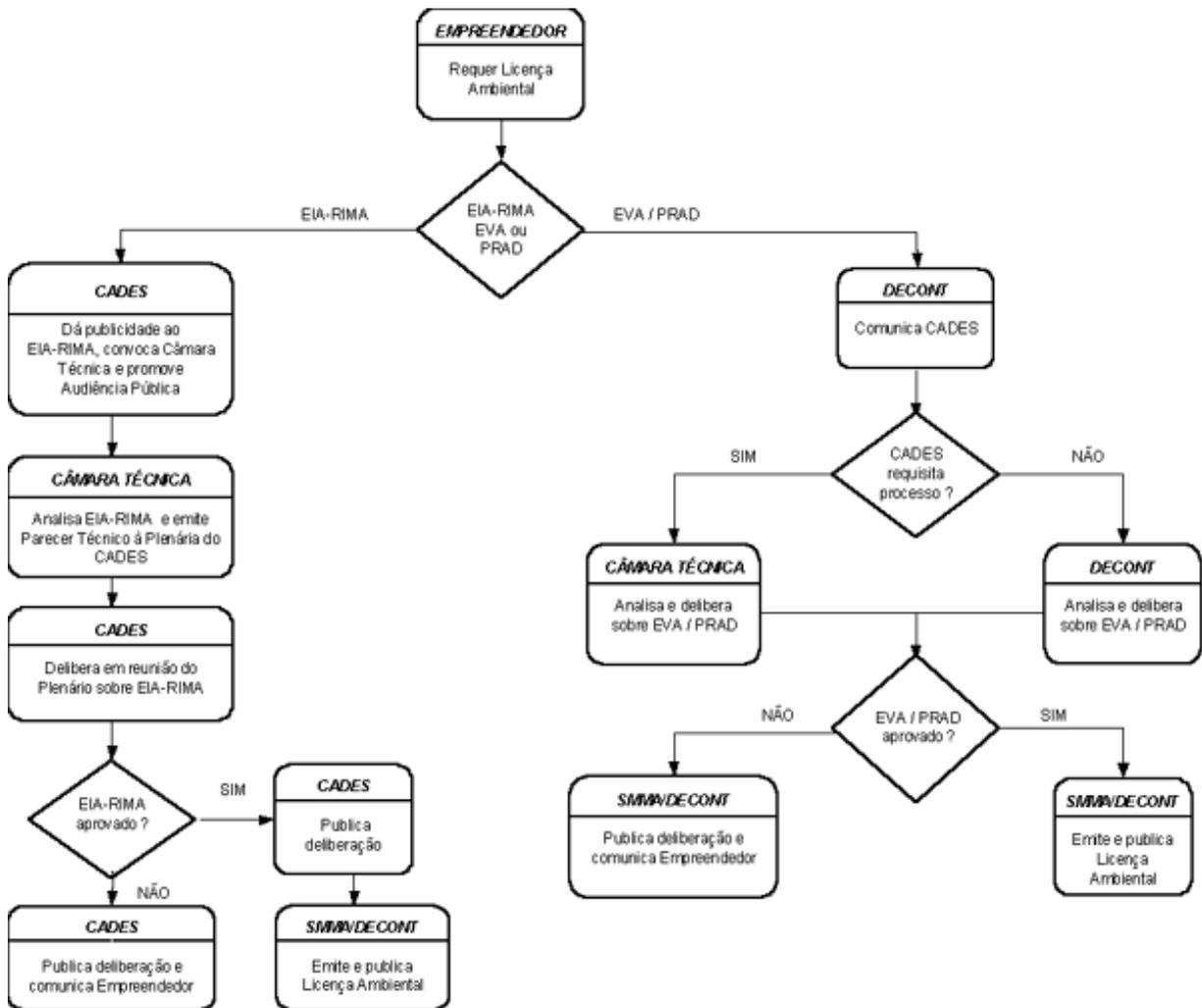


Figura 04 - Fluxograma dos procedimentos para o licenciamento ambiental no município de São Paulo.

OBS.: DECONT - Departamento de Controle da Qualidade Ambiental.

Fonte: <http://www.capital.sp.gov.br/portalmmsp/homec.jsp> em legislações municipais.

#### 4.1.2 O Plano de Desenvolvimento Estratégico e a abordagem dos impactos

O Plano de Desenvolvimento Estratégico da cidade de São Paulo, Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, apresenta no capítulo que dispõe sobre os instrumentos de gestão urbana e ambiental:

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 sujeitas 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 EIV/RIV não substitui a elaboração do EIA/RIMA previsto no parágrafo 1º do artigo 256 desta lei.

O PDE, quanto à instituição do EIV, procura ser fiel ao que determina o Estatuto da Cidade, reproduzido quase que integralmente o seu texto. Reafirma a ambiguidade de utilização dos EIV e do EIA.

O Plano de Desenvolvimento Estratégico institui o Sistema Municipal de Informações, no qual proporcionará uma ampla base de dados, evitando a duplicação de meios e instrumentos para fins idênticos e a partir de uma sistematização fornecerá indicadores de qualidade dos temas pertinentes às questões urbanas, como define no artigo 264:

Art. 264 - O Executivo manterá atualizado, permanentemente, o sistema municipal de informações sociais, culturais, econômicas, financeiras, patrimoniais, administrativas, físico-territoriais, inclusive cartográficas e geológicas, ambientais, imobiliárias e outras de relevante interesse para o Município, progressivamente georeferenciadas em meio digital.

(...)

§ 2º - O sistema a que se refere este artigo deve atender aos princípios da simplificação, economicidade, eficácia, clareza, precisão e segurança, evitando-se a duplicação de meios e instrumentos para fins idênticos.

(...)

§ 4º - O Sistema Municipal de Informações terá cadastro único, multi-utilitário, que reunirá informações de natureza imobiliária, tributária, judicial, patrimonial, ambiental e outras de interesse para a gestão municipal, inclusive sobre planos, programas e projetos.

(...)

§ 6º - O Sistema Municipal de Informações deverá oferecer indicadores de qualidade dos serviços públicos, da infra-estrutura instalada e dos demais temas pertinentes a serem anualmente aferidos, publicados no Diário Oficial do Município e divulgados por outros meios a toda a população, em especial aos Conselhos Setoriais, as entidades representativas de participação popular e as instâncias de participação e representação regional.

#### **4.1.3 EIV e/ou EIA/RIMA**

A Lei 13.885, de 25 de agosto de 2004, que dentre outras definições, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo, é posterior ao Estatuto da Cidade, e não faz referência ao Estudo de Impacto de Vizinhança. O Decreto Municipal n.º 45.817, de 04 de abril de 2005, que regulamentou esta lei, trata sobre o enquadramento de determinadas atividades nas diferentes categorias de uso e grupos, definindo as atividades potencialmente geradoras de impacto de vizinhança ou ambiental, da seguinte forma:

Art. 10 - Os usos residenciais R, com 500 (quinhentas) vagas ou mais de estacionamento de veículos, ou com área construída total igual ou superior a 80.000,00m<sup>2</sup> (oitenta mil metros quadrados) são considerados Pólos Geradores de Tráfego e Empreendimentos Geradores de Impacto de Vizinhança respectivamente, aplicando-se a eles os procedimentos relativos a aprovação de projeto para construção ou reforma de edificações, equipamentos ou instalações previstas para a subcategoria de uso nR3, de acordo com as disposições dos artigos 16, 17 e 18 deste decreto.

Art. 13 - A Categoria de Uso Não Residencial - nR subdivide-se nas seguintes subcategorias de uso:

(...)

III - usos não residenciais especiais ou incômodos - nR3: atividades de caráter especial por natureza ou potencialmente geradoras de impacto de vizinhança ou ambiental;

Art. 16 - Classificam-se na subcategoria de uso nR3 os seguintes grupos de atividades:

I - usos especiais: espaços, estabelecimentos ou instalações sujeitos a controle específico ou de valor estratégico para a segurança e serviços públicos;

II - empreendimentos geradores de impacto ambiental: aqueles que possam causar alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente e 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 paisagísticas e sanitárias do meio ambiente;
- e) a qualidade dos recursos ambientais;

III - empreendimentos geradores de impacto de vizinhança: aqueles que pelo seu porte ou natureza possam causar impacto ou alteração no seu entorno ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infra-estrutura.

Art. 19 - Os empreendimentos geradores de impacto ambiental e/ou de impacto de vizinhança deverão apresentar o EIA-RIMA ou EIV-RIVI nos termos da legislação vigente.

#### **4.1.4 Operação Urbana Consorciada e abordagem de impactos**

O PDE, ao instituir as Operações Urbanas Consorciadas, também contemplou os dois instrumentos de análise dos impactos. Pela Resolução 61 do CADES, de 2001, um ano anterior ao PDE, a análise dos impactos em Operações Urbanas é realizada pelo EIA/RIMA:

Pelo PDE de 2002:

Art. 229 - Cada operação urbana consorciada deverá ser aprovada por lei específica, que conterà, no mínimo:

(...)

IV - estudo prévio de impacto ambiental, de vizinhança;

(...).

A Lei 13.885, de 25 de agosto de 2004, trata do parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de São Paulo e exige o EIA/RIMA para as Operações Urbanas:

Capítulo V

Das Operações Urbanas Consorciadas

Art. 36. As Operações Urbanas Consorciadas previstas no PDE ou nesta lei e ainda não aprovadas por lei específica deverão obter a aprovação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA junto à Secretaria do Verde e Meio Ambiente.

Estas três legislações da cidade de São Paulo são posteriores ao Estatuto da Cidade e não conseguiram instituir o que prega a legislação federal. A Lei Federal n° 10.257, de 10 de julho de 2001 (EC), ao dispor sobre as Operações Urbanas Consorciadas define o seguinte objetivo e a necessidade de EIV:

Art. 32, § 1º... com o objetivo de alcançar em um a área transformações urbanísticas estruturais ...

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada, constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:  
 (...)  
 V – estudo prévio de impacto de vizinhança;  
 (...).

Fernandes (2002, p. 02) faz a seguinte colocação: “De fundamental importância para que o Estatuto da Cidade ‘pegue’ é a ampla e renovada mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal. Afinal, as leis só ‘pegam’ quando tem uma ‘pega’ adequada no processo político-social mais amplo”.

#### **4.1.5 Análise Integrada**

Em 2006 foi regulamentada a Comissão de Análise Integrada de Projetos de Edificações e de Parcelamento do Solo – CAIEPS, instituída através do decreto 41.864, de 04 de abril de 2002. Suas competências foram definidas pelo decreto 47.824, de 27 de outubro de 2006, quando passou a centralizar a análise e instrução dos pedidos de aprovação de projetos de empreendimentos, que dependem do exame de diversos setores da Prefeitura do Município de São Paulo envolvidos com a expedição de licenças e alvarás, estabelecendo o licenciamento unificado.

Pelo Decreto 47.824/06, serão objetos de análise da CAIEPS as atividades de caráter especial por natureza ou potencialmente geradoras de impacto de vizinhança ou ambiental, classificadas como nR3<sup>36</sup>, reafirmando no artigo 3º:

Art. 3º, § 3º. Caberá também à CAIEPS a análise dos Relatórios de Impacto de Vizinhança - RIVI, conforme estabelecido no artigo 4º do Decreto nº 34.713, de 30 de novembro de 1994, com a redação dada pelo Decreto nº 47.442, de 5 de julho de 2006.

O Decreto 47.824/06 define que a coordenação desta Comissão é de um integrante da APROV, setor vinculado a Secretaria de Habitação (SEHAB), órgão municipal voltado para o tratamento das questões urbanas.

Art. 8º. A CAIEPS funcionará na SEHAB, cabendo a coordenação geral ao integrante de APROV ou, na sua ausência ou impedimento, ao seu suplente.

A Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), responsável pelo licenciamento ambiental integra a CAIEPS. Esta Comissão, para instruir licenças relativas à edificação e parcelamento do solo, poderá condicionar ao atendimento de exigências da SVMA, vinculadas ao licenciamento ambiental.

O Decreto que regulamenta a CAIEPS define:

Art. 9º. Os integrantes da CAIEPS deverão expressar o posicionamento das Secretarias que representam, no que tange à elaboração de pareceres, definição de diretrizes e formulação de exigências complementares, com vistas à análise e manifestação quanto às características dos empreendimentos, para subsidiar o parecer a ser emitido pela CTLU<sup>37</sup>, bem como a instrução e decisão relativas à aceitação ou rejeição dos projetos apresentados.

O Decreto nº 47.442, de 05 de julho de 2006, publicado poucos dias antes do Decreto 47.824/06, já dizia que a análise do RIVI era de competência da CAIEPS:

---

<sup>36</sup> NR3 – definição dada pelo artigo 13 do Decreto nº 45.817 de 04/04/2005, que vem a regulamentar a Lei 13.885 de 25/08/2004 que trata do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Art. 13, III - usos não residenciais especiais ou incômodos - nR3: atividades de caráter especial por natureza ou potencialmente geradoras de impacto de vizinhança ou ambiental.

<sup>37</sup> Câmara Técnica de Legislação Urbanística.

Art. 4º. A análise do Relatório de Impacto de Vizinhança - RIVI e a verificação do atendimento das disposições do artigo 3º deverão ser efetuadas pela Comissão de Análise Integrada de Projetos de Edificações e de Parcelamento do Solo - CAIEPS.

## 4.2 O caso de Porto Alegre

Desde 1979 a legislação de Porto Alegre<sup>38</sup> conta com os Estudos de Viabilidade Urbanística – EVU como instrumento de análise de projetos com repercussões sobre o ambiente urbano, visando minimizar impactos de atividades ou empreendimentos. EVU é um instrumento do procedimento administrativo municipal de aprovação de projetos, em que os interessados submetem suas proposições à análise pelo poder público.

Segundo Albano (2002, p. 252), a “implantação do EVU constituiu um referencial que propiciou, de maneira embrionária, o desenvolvimento das primeiras avaliações de impactos de vizinhança”. Da mesma forma, embora com pouca legitimidade enquanto mecanismo de participação social, desde 1979, estava previsto no 1º PDDU que Associações de Moradores<sup>39</sup>, reconhecidas pelo Executivo Municipal, devessem ser consultadas sobre a implantação de atividades, tais como: escolas, supermercados, depósitos de revenda de gás, postos de abastecimento, depósitos de revenda de gás e garagens comerciais. A mesma autora entende que estas consultas eram definidas em função da preocupação com possíveis impactos de vizinhança, constituindo estudos com o objetivo de avaliar eventuais incômodos ou impactos de atividades no cotidiano dos bairros.

Em 1987, uma alteração no Plano Diretor vigente em seu artigo 84, através da Lei Complementar nº 158 de 22 de julho de 1987, propôs que em áreas<sup>40</sup> iguais ou superiores a 5.000,00 m<sup>2</sup>, situadas em Área Urbana de Ocupação Intensiva,

<sup>38</sup> Em 29 de agosto de 1979 foi sancionado o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - 1º PDDU – Lei Complementar 43.

<sup>39</sup> Art 23 da LC 43/79 – 1º PDDU.

<sup>40</sup> A área poderá ser reduzida quando se tratar de imóvel ao qual corresponde, no mínimo, uma testada contígua e integral de um quarteirão, localizado na Área Urbana de Ocupação Intensiva.

fica facultado aos proprietários a proposição de normas diferenciadas, buscando a melhoria da qualidade da paisagem urbana e do aproveitamento daqueles imóveis, desde que observados o índice de aproveitamento, a ausência da necessidade de redimensionamento da infraestrutura, de rede viária, dos transportes ou dos equipamentos públicos existentes ou projetados e, ainda, ausência de prejuízo ao entorno urbano.

#### **4.2.1 EIA/RIMA e RIA/DS**

Desde 1999, sob a coordenação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), para a avaliação dos impactos e a obtenção de licenças municipais, são utilizados o Estudo de Impacto Ambiental e o consequente Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) ou o Relatório de Impacto Ambiental/Documento Simplificado (RIA/DS), regulamentados pela Lei Municipal 8.267 de 29 de dezembro de 1998. Esta legislação regulamentou o licenciamento ambiental e seus procedimentos, definindo e classificando atividades segundo porte e níveis de interferência de impacto ambiental, possibilitando a exigência de estudos de impacto.

Conforme a complexidade e abrangência da proposição, podem ser solicitados o 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.

O EIA/RIMA está assim definido pelo artigo 9º da Lei Municipal nº 8.267/98:

§1º - Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) é a denominação do instrumento de gestão ambiental, utilizado para exigir estudos para concepção, localização, instalação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente causadores de significativa degradação ambiental.

Como norma geral aplica-se o EIA/RIMA a todas as atividades e empreendimentos arrolados no art 2º da Resolução 001 do CONAMA de 1986

(PORTO ALEGRE, 2004, p. 18) e para alguns empreendimentos caracterizados como Projetos Especiais de primeiro nível, definidos no PDDUA.

O RIA/DS está assim definido pelo artigo 9º da Lei Municipal nº 8.267/98:

§2º - Relatório de Impacto Ambiental / Documento Síntese (RIA/DS): é a denominação do instrumento de gestão ambiental, utilizado para exigir estudos simplificados a fim de avaliar as interações, da implantação e da operação de uma atividade efetiva ou potencialmente causadora de degradação ambiental.

O RIA deve vir acompanhado de um Documento Síntese, que é o documento de publicidade do RIA, à semelhança do RIMA. O RIA surge como forma de compatibilizar o conteúdo dos estudos ambientais às características de empreendimentos de escala urbana e que necessitam de investigação nos meios físico, biológico e antrópico ou em apenas em um deles (PORTO ALEGRE, 2004, p. 18). É empregado para empreendimentos caracterizados com Projeto Especial de primeiro nível, que apresentem menor complexidade e abrangência.

No artigo 9º, §3º da Lei Municipal 8.267/98 elenca os estudos que poderão ser exigidos no RIA/DS:

- a. estudos de tráfego;
- b. levantamentos de vegetação;
- c. impactos no solo e rochas;
- d. impactos na infraestrutura urbana;
- e. impactos na qualidade do ar;
- f. impactos paisagísticos;
- g. impactos no patrimônio histórico-cultural;
- h. impactos nos recursos hídricos;
- i. impactos na volumetria das edificações;
- j. impactos na fauna
- l. impactos na paisagem urbana;
- m. estudos sócio econômicos.

A fim de dar publicidade aos documentos de impacto são realizadas audiências públicas para o EIA/RIMA e consulta pública para o RIA/DS. Esta divulgação ocorre após a aprovação dos conteúdos dos instrumentos impacto pela SMAM e é de responsabilidade do empreendedor (PORTO ALEGRE, 2004, p. 19).

Para cada empreendimento identificado como de impacto é elaborado um Termo de Referência (TR) constando à relação dos conteúdos que devem ser

contemplados para a elaboração EIA/RIMA ou RIA/DS. O TR é confeccionado com a participação de diversos órgãos municipais, sob a coordenação da SMAM<sup>41</sup>. A estrutura dos estudos deve atender as exigências do Art. 6º da Resolução 001 do CONAMA de janeiro de 1986, relatando a descrição do empreendimento, o diagnóstico da área do empreendimento e a identificação/análise dos impactos. Estes dois últimos itens devem apresentar estudos referentes ao meio físico, meio biológico e meio antrópico, devendo inclusive constar, a proposição de medidas mitigadoras e compensatórias e o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos.

Desde 1999, em Porto Alegre, a licença urbanística - emitida pela Secretaria Municipal de Obra e Viação (SMOV) e a licença ambiental - emitida pela SMAM, estão compatibilizadas da seguinte forma (PORTO ALEGRE, 2004, p. 20):

- A Licença Prévia (emitida pela SMAM) é concedida após a aprovação do Estudo de Viabilidade Urbanística que engloba a análise e aprovação dos estudos de impacto (consulta ou audiência pública, parecer da CAUGE<sup>42</sup>, referendo do CMDUA e homologação do Prefeito).
- A Licença de Instalação (emitida pela SMAM) é efetuada após a aprovação do projeto arquitetônico ou urbanístico e seus complementares (responsabilidade da SMOV).
- A Licença de Operação (emitida pela SMAM) é expedida após a carta de habitação (emitida pela SMOV) e antes do alvará de licenciamento da atividade (emitida pela SMIC)<sup>43</sup>, como pressuposto do mesmo.

A Lei Municipal 8.267/98 também institui o Licenciamento Único para atividades e empreendimentos de mínimo e pequeno porte, com grau potencial de poluição baixo e médio elencados no Anexo I desta lei.

---

<sup>41</sup> SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente, órgão executivo responsável pela proteção do sistema natural e pelo controle da qualidade ambiental no município.

<sup>42</sup> CAUGE – Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento.

<sup>43</sup> SMIC - Secretaria Municipal da Indústria e Comércio órgão do executivo com competência para atuar nas áreas de desenvolvimento agropecuário, industrial e comercial. Disponível em <http://www.portoalegre.rs.gov.br/> Acesso em março de 2010.

#### **4.2.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental e a abordagens dos impactos**

Pesci (1988, p. 15), consultor para a elaboração do PDDUA<sup>44</sup>, especifica que este Plano opta por duas linhas básicas para a superação dos conflitos da cidade: pelas estratégias, que marcam as grandes metas a alcançar a médio e longo prazo, compostas por Programas de política urbana para os diferentes aspectos prioritários; e pelos Projetos Especiais, através de intervenções concretas que geram transformações em curto prazo para ir modelando o rumo até as estratégias desejadas. A mudança de concepção de Plano como norma para o conceito de Plano como um processo, avança como um indicador importante para o gerenciamento das políticas do Município, através do monitoramento para a realização dos ajustes necessários às Estratégias.

Duas estratégias estão relacionadas diretamente com a avaliação de impactos, e estão a seguir especificadas:

##### **a) Estratégia de Produção da Cidade**

A Estratégia de Produção da Cidade (LC 434/99, artigos 21 – 23) tem como objetivo a “capacitação do Município para a promoção do seu desenvolvimento através de um conjunto de ações políticas e instrumentos de gerenciamento do solo urbano, que envolvem a diversidade dos agentes produtores da cidade”. Institui os Projetos Especiais, os quais exigem uma análise diferenciada por parte do poder público, devido às suas especificidades, tendo como referência os padrões estabelecidos no Plano Regulador.

---

<sup>44</sup>Lei Complementar 434, aprovada em dezembro de 1999 e passou a vigorar a partir de março de 2000.

Os Projetos Especiais, conforme sua complexidade e abrangência, classificam-se em (LC 434/99, artigos 56 – 64):

I – Empreendimentos Pontuais – necessitam de avaliação quanto à edificação ou parcelamento do solo, considerando o cumprimento das normas vigentes, com o atendimento de condicionantes, face às características especiais do sítio de implantação.

II – Empreendimentos de Impacto Urbano - envolvem a proposição de normas próprias ou requerem acordos programáticos prévios à sua urbanização, mediante Operações Concertadas, e deverão observar as diretrizes do PDDUA, os Planos de Ação Regional<sup>45</sup> e o índice de aproveitamento da respectiva UEU.

Os empreendimentos de impacto urbano dividem-se em:

- Primeiro nível – de abrangência local (entorno imediato) como parcelamento do solo e grandes empreendimentos<sup>46</sup>.
- Segundo nível – projeto de setor da cidade.

Para os Empreendimentos Pontuais, geralmente o Estudo de Viabilidade Urbanística atende à necessidade de análise e definição das diretrizes para o empreendimento. Para os Empreendimentos de Impacto Urbano são exigidos estudos quanto a impactos sobre a infraestrutura, a estrutura urbana, a paisagem e o ambiente e sobre a estrutura sócio-econômica (LC 434/99, artigo 63).

O PDDUA, com base na experiência desenvolvida pela aplicação do artigo 84 da Lei 158/87<sup>47</sup>, apresenta na parte em que trata dos instrumentos de regulação para a intervenção no solo, o Projeto Especial. Este instrumento possibilita, mediante análise de comissões técnicas específicas e/ou do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano<sup>48</sup> (CMDUA), de acordo com a complexidade e abrangência,

---

<sup>45</sup> Produto das Regiões de Gestão do Planejamento, contendo as diretrizes e projetos regionais.

<sup>46</sup> São edificações com área computável superior a 30.000 m<sup>2</sup>, com guarda de veículos com capacidade de 400 vagas e garagens comerciais com capacidade superior a 200 vagas.

<sup>47</sup> Ver subseção 4.2, desta dissertação.

<sup>48</sup> CMDUA – Composto por representantes de entidades governamentais (1/3), representantes de entidades não governamentais afins ao planejamento urbano (1/3) e por um representante de cada Regiões de Gestão do Planejamento e um representante do Orçamento Participativo (1/3) mais o presidente, que é o titular da Secretaria do Planejamento Municipal, totalizando 28 participantes em 2009.

a avaliação dos impactos de empreendimentos e atividades em função da especificidade da proposição.

Os empreendimentos que necessitam de EIA/RIMA ou RIA/DS são analisados pela Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento – CAUGE, composta por técnicos de órgãos municipais que têm a “atribuição de promover a análise técnica de Estudos de Viabilidade Urbanística (EVUs) de Projetos Especiais, objeto de Empreendimentos de Impacto Urbano de 1º e 2º Nível, nos termos dos artigos 55, 56, 59, 60, 61 e 62 da Lei Complementar 434/99”, conforme artigo 1º do Decreto nº 14.826, de 02 de março de 2005. Os projetos sujeitos ao EIA/RIMA ou RIA/DS são analisados na CAUGE e depois submetidos ao CMDUA.

O processo de revisão do Plano Diretor, desencadeado em 2003, embasou o projeto de lei de alteração do PDDUA, o qual foi aprovado pela Câmara Municipal em nov/2009 e sancionado pelo Prefeito em jul/2010. A Lei Complementar nº 646, de 22 de julho de 2010, atendeu a proposta readequação da classificação do Projeto Especial, que passa a denominar-se Projeto Especial de Impacto Urbano. A LC 646/10 passa a categorizar os impactos em três graus diferenciados de complexidade de acordo com as características de cada situação. Desta forma, têm-se os Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º 2º e 3º Graus<sup>49</sup>, passíveis de análises e/ou estudos efetuados a partir de duas situações distintas, quais sejam, por obrigatoriedade ou por solicitação. Para todas as situações, destaca-se que a análise deve considerar a necessidade de atendimento de condicionantes de organismos setoriais e de legislações específicas (ALBANO *et al*, 2006, p. 09).

---

<sup>49</sup> De acordo com a Lei Complementar 646 de julho de 2010:

1º grau - Art 41. Parágrafo único. Para fins de aplicação do Anexo 11.1 desta Lei Complementar, considera-se:

I - médio porte: o empreendimento ou atividade não residencial com área adensável entre 10.000 m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados) e 30.000 m<sup>2</sup> (trinta mil metros quadrados) ou com guarda de veículos entre 200 (duzentas) e 400 (quatrocentas) vagas;

II - pequeno porte: o empreendimento ou atividade não-residencial com limites inferiores dos estabelecidos no inciso I deste parágrafo.

2º grau – Art 42. § 1º Para fins de aplicação do Anexo 11.2 desta Lei Complementar, considera-se grande porte o empreendimento ou atividade com área adensável superior a 30.000 m<sup>2</sup> (trinta mil metros quadrados) ou com guarda de veículos superior a 400 (quatrocentas) vagas.

3º grau – Operação Urbana Consorciada.

Albano *et al* (*idem*, p. 05) esclarece que todos os empreendimentos e atividades são considerados impactantes, mas que a forma de controlar as repercussões positivas ou negativas passa pelo reconhecimento de, no mínimo, quatro situações distintas, explicitadas no quadro a seguir.

	Controle do impacto	Forma de avaliação do impacto	Procedimento de aprovação
Situação 1	Antecipadamente por NORMAS	Realizadas pelas disposições do Plano Diretor, Código de Obras e demais legislações. Impacto resolvido pelo atendimento aos padrões de qualidade ambiental, definidos pela norma vigente.	Atender Plano Diretor e demais legislações e encaminhar o projeto
Situação 2	Antecipadamente por CRITÉRIOS	Realizada através da análise do "caso a caso". Impacto resolvido pelo atendimento de padrões de qualidade ambiental, definidos por critérios de avaliação pré-estabelecidos pelo CMDUA.	EVU de Projeto Especial classificado como de impacto de 1º grau, avaliado pelo órgão gestor através de Comissões Técnicas Intersecretarias.
Situação 3	Antecipadamente por ESTUDOS de avaliação de impacto	Realizada através da análise do "caso a caso". Impacto resolvido pelo atendimento de padrões de qualidade ambiental definidos por estudos específicos: RIA/DS ou EIA/RIMA.	EVU de Projeto Especial classificados como de impacto de 2º ou 3º graus, avaliado pelos órgãos gestores através de Comissões Técnicas Intersecretarias e aprovado pelo CMDUA.
Situação 4	Após a implementação	Realizada através da análise do "caso a caso". Impacto resolvido através de ações de monitoramento.	Procedimentos específicos de fiscalização e licenciamento ambiental e sua renovação.

Quadro 05 - Quadro com as situações distintas de controle dos impactos em Porto Alegre.

Fonte: Albano *et al*, 2006, p. 06.

Nas três primeiras situações as análises dos prováveis impactos dão-se antecipadamente, no momento da aprovação do projeto ou do estudo preliminar (EVU). A quarta situação diferencia-se das demais, por tratar-se de uma condição de quando o empreendimento estiver em operação. Neste caso, a análise está associada à gestão e a perspectiva de monitoramento dos impactos gerados (*idem*, p. 06).

Pela Lei Complementar 646/10, são passíveis de análise por **obrigatoriedade** os Projetos Especiais em que as características inerentes aos

empreendimentos ou atividades pressupõem uma *análise de impacto* que transcende às questões normativas. São passíveis de análise por **solicitação**, todas as situações de *adequação ou alteração de normas* que se enquadrem nas situações especificadas nos anexos que acompanham a nova redação do PDDUA (*idem*, p. 09).

Cabe ressaltar que a proposta de lei do EIV para a identificação de empreendimentos e atividades sujeitos à análise de impactos procura contemplar os Projetos Especiais indicados como de 2º e 3º graus elencados na revisão do PDDUA e agora instituída em lei. Mas, por exemplo, na análise de um empreendimento de 1º grau cuja localização esteja em área já com indicativos de saturação da atividade é solicitado o EIV, de acordo com o art 8º, § 1º da proposta de lei do EIV<sup>50</sup>.

A lei que altera o PDDUA estabelece no artigo 35, que o Projeto Especial de Impacto Urbano será objeto de análise quanto à avaliação de impactos e adota os conteúdos elencados no seu artigo 7º<sup>51</sup> da proposta de lei do EIV.

A LC 646/10 define no artigo 36 que:

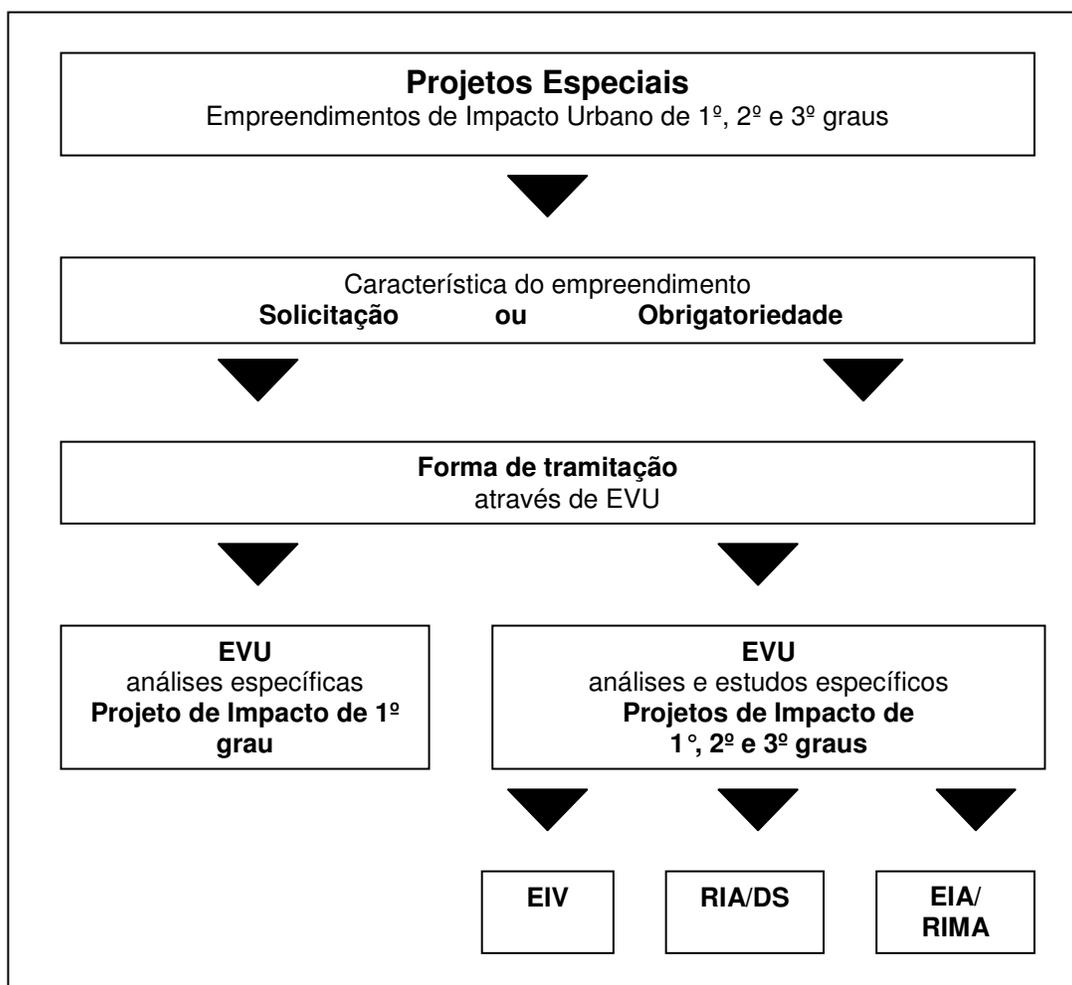
A avaliação do Projeto Especial de Impacto Urbano será realizada por meio de EVU, para o qual será exigido Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV -, Estudo de Impacto Ambiental – EIA – ou Relatório de Impacto Ambiental – RIA -, na forma da legislação aplicável.

Na página a seguir o Quadro 06 representa o esquema de tramitação dos Projetos Especiais de Impacto Urbano em Porto Alegre, de acordo com a lei que altera o PDDUA.

---

<sup>50</sup> A proposta de lei do EIV será abordada na subseção 4.2.3, desta dissertação.

<sup>51</sup> O artigo 7º está especificado na subseção 4.2.3 - A proposta de lei do EIV.



Quadro 06 . Tramitação dos Projetos Especiais em Porto Alegre.  
Fonte: Albano *et al*, 2006, p.10.

## b) Estratégia do Sistema de Planejamento

A Estratégia do Sistema de Planejamento (LC 434/99, artigos 24 - 25) tem como objetivo estabelecer um processo de planejamento dinâmico e contínuo promovendo instrumentos para o monitoramento do desenvolvimento urbano. Apresenta no Programa Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano a possibilidade de desenvolver instrumentos que propiciem avaliar a qualidade de vida urbana, bem como a aplicação das disposições do PDDUA (LC 434/99, artigo 25, V).

Segundo Marasquin (1998, p. 16) o monitoramento é entendido como um processo de acompanhamento do desenvolvimento urbano, e deverá permitir uma leitura mais rápida da cidade, com vistas a promover as atualizações que a dinâmica urbana exige. Desta forma, o Município é estimulado a desempenhar um papel prospectivo, propositivo e orientador do ordenamento urbano, sendo capaz de realimentar e redefinir os rumos desse desenvolvimento. Para a viabilização deste processo é necessária a definição de novos instrumentos, dentre os quais, certamente, a “informação” e a “gestão” aparecem com destaque.

A formulação desta Estratégia consistia em montar uma base de informações para os estudos de planejamento urbano, que pudessem avançar como sistema de informações de suporte e decisão, tanto em nível técnico como governamental (CRUZ, 1998, p. 37).

A seguir, segundo especificado por Marasquin (*Op. Cit.*, p. 34), estão elencados os objetivos principais para a montagem do Sistema de Avaliação de Desempenho Urbano, proposto no PDDUA :

- contribuir para a qualificação técnica, garantindo segurança e qualidade na aprovação dos projetos especiais;
- dar subsídios técnicos que permitam aos políticos tomarem decisões sobre a cidade, correndo os menores riscos possíveis;
- viabilizar a participação efetiva da sociedade no processo de planejamento;
- monitorar o desenvolvimento urbano.

#### **4.2.2.1 A alteração do PDDUA e a Operação Urbana Consorciada**

A lei que alterou o PDDUA define, no artigo 45, que na lei específica que aprovar o Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º Grau ou Operação Urbana Consorciada constará o plano da operação, contando no mínimo:

(...)

VII – o estudo prévio de impacto urbano ambiental;

(...).

Aqui, também como a cidade de São Paulo, a legislação estabelece confusão de competências a respeito da aplicação dos instrumentos de impacto, uma vez que designou a um instrumento genérico, denominado “estudo prévio de impacto urbano ambiental”, a análise dos impactos nas Operações Urbanas. Não atende a norma federal - Estatuto da Cidade, que determina o emprego do Estudo de Impacto de Vizinhança para a Operação Urbana Consorciada.

#### **4.2.3 A proposta de lei do EIV**

A fim de buscar maior aproximação com as diretrizes gerais e os artigos 36, 37 e 38 do Estatuto da Cidade que instituem o EIV, a administração municipal iniciou em 2006 o processo de elaboração de proposta de lei para este instrumento. Foi constituído um grupo composto por representantes de vários órgãos municipais afins ao assunto, para a elaboração de proposta de lei e posterior envio de uma minuta ao CMDUA para análise. O CMDUA encaminhou a realização de um Seminário a fim de garantir o melhor aprofundamento e conhecimento do assunto. Após a realização do Seminário: *A lei do EIV em Porto Alegre*, que foi formatado e constituído com a participação de órgãos públicos e entidades não-governamentais, houve a compatibilização das sugestões e novo re-encaminhamento da proposta de lei ao CMDUA, em set/2008, onde se encontra ainda em análise.

Na proposta de lei tem-se a seguinte meta a ser atingida com o EIV:

Art. 5º - O EIV tem por objetivo identificar e avaliar previamente os impactos urbanísticos positivos e negativos decorrentes da implantação de empreendimentos e atividades sobre determinada área de influência, definindo medidas mitigadoras e/ou compensatórias sempre que não for possível a eliminação integral dos impactos negativos.

A proposta apresenta um desdobramento das questões mínimas a serem analisadas, definidas no artigo 37 do Estatuto da Cidade, através de um maior

detalhamento dos estudos requisitados, avançando nas especificações, de forma a proporcionar melhores informações sobre a proposta de empreendimento. Solicita outros estudos não definidos no EC como a questão relacionada com a estrutura sócio-econômica.

Desta forma, apresenta no artigo 7º:

Art. 7º A elaboração do EIV deverá considerar os seguintes conteúdos:

I - estrutura e paisagem urbana, observando os aspectos relativos a:

- a) estruturação e mobilidade urbana, no que se refere à configuração dos quarteirões, às condições de acessibilidade e segurança, à geração de tráfego e demanda por transportes;
- b) equipamentos públicos comunitários, no que se refere à demanda gerada pelo incremento populacional;
- c) uso e ocupação do solo, considerando a relação com o entorno preexistente, ou a renovar, níveis de polarização, adensamento e soluções de ventilação e iluminação;
- d) patrimônio ambiental no que se refere à manutenção e à valorização;

II - infra-estrutura urbana, no que se refere a equipamentos e redes de água, esgoto, drenagem, energia, entre outras;

III - bens ambientais, no que se refere à qualidade do ar, do solo e subsolo, das águas, da flora, da fauna, e poluições visual e sonora decorrentes da atividade;

IV - estrutura sócio-econômica, no que se refere à produção, consumo, emprego e renda da população;

V - valorização imobiliária.

Após identificar os empreendimentos e atividades sujeitas à aplicação do EIV, e relacionando algumas destas ao porte, a proposta permite alternativas para a requisição do EIV da seguinte forma:

Art 8º, Parágrafo único. Poderão ser passíveis de EIV, a critério do órgão responsável pela sua aplicação, as atividades e empreendimentos que se enquadrarem nas seguintes situações:

- a) similaridade a outros empreendimentos e atividades;
- b) localização em áreas de acentuada concentração urbana (potencialmente geradores de impactos na mobilidade urbana);
- c) localização de diversas atividades num mesmo empreendimento;
- d) edificação ou parcelamento do solo em área de interesse cultural sem regime urbanístico definido;
- e) efetiva ou potencial geração de impacto urbanístico significativamente indesejável, indicado por dados de monitoramento.

Porém, faz a seguinte referência no artigo 9º:

Art. 9 - A elaboração do EIV será dispensada quando a avaliação de impacto for solicitada pelo Poder Público Municipal através de Estudo de Impacto

Ambiental (EIA/RIMA) ou Relatório de Impacto Ambiental (RIA/DS), desde que contemplados os conteúdos de análise dispostos no artigo 7º desta Lei.

Desta forma, reproduz a confusão de competências de cada instrumento de impacto, expressa no Estatuto da Cidade.

A proposta de lei, nos artigos 4º e 10, resgata para a SPM<sup>52</sup>, que é o órgão municipal responsável pelas questões relativas ao desenvolvimento urbano, o gerenciamento do processo de aprovação dos empreendimentos de impacto urbano.

Art. 4º. A Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) é o órgão responsável pela coordenação da aplicação do EIV no processo de aprovação de empreendimentos e atividades.

(...)

Art. 10. A SPM expedirá Termo de Referência para a elaboração de EIV específico para o empreendimento ou atividade proposto.

### 4.3 Conclusões

A capital paulistana apresenta preocupações com impactos no ambiente urbano, inicialmente (1971) relativo a aspectos naturais (poluição) e depois com os efeitos decorrentes do tráfego de veículos no sistema viário, passando a exigir estudos viários dos empreendedores em 1988. Neste mesmo ano, o Plano Diretor institui o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente para empreendimentos de grande efeito em área urbana. O objetivo geral deste estudo está centrado em elaborar análises de aspectos predominantemente relacionados ao ambiente natural.

A lei Orgânica de São Paulo de 1990, elaborada após o acúmulo de discussões sobre questões urbanas para a confecção da Constituição Federal, inclui o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI) para empreendimentos de significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana. Há um avanço considerável no entendimento de que os impactos em área urbana podem ser avaliados por um

---

<sup>52</sup> Secretaria do Planejamento Municipal - SPM. Sua finalidade é estabelecer diretrizes de desenvolvimento urbano e ordenar a ocupação e uso do solo em todo o município. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/> Acesso em março de 2010.

instrumento voltado para as questões urbanas. A APROV, departamento de SEHAB, elabora os requisitos mínimos a serem analisados, incluindo a análise de questões urbanas, como infraestrutura, paisagem urbana, e questões do ambiente natural como ar, água, solo.

No entanto verifica-se, na metade da década de 1990, que a apresentação do RIVI é na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e a sua aprovação ou rejeição é de competência do Secretário do Verde e Meio Ambiente, refletindo problemas decorrentes de gestão setorizada e de práticas corporativas que reforçam a confusão de papéis dos órgãos municipais. Isto vem a ser amenizado em 2006, quando é regulamentada a CAIEPS, que fica responsável pela análise integrada, incluindo a análise do RIVI, sob a coordenação da SEHAB.

Ao regulamentar os dois instrumentos, a legislação paulistana apresenta a confusão de papéis dos instrumentos para análise de impactos de empreendimentos com efeitos no meio urbano. É de competência do EIA/RIMA a análise de impactos de projetos viários, operações urbanas ou sistemas de transporte coletivo urbano, dentre outros (Resolução do 61 do CADES, de 2001).

O PDE/2002 estabelece competências quanto à exigência do EIA/RIMA, atendendo aos dispositivos da legislação federal como a Resolução 001 do CONAMA e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Institui o EIVI/RIVI, de acordo com os parâmetros definidos nos artigos 36 e 37 do Estatuto da Cidade, e atende ao artigo 38 desta lei federal em que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação do EIA/RIMA.

No PDE, a confusão de papéis aparece novamente ao exigir EIA/RIMA para Operações Urbanas Consorciadas, em desacordo com o artigo 33 que trata deste assunto no Estatuto da Cidade/2001. Contribuindo para esta falta de clareza, a Lei 13.885/04, que trata do parcelamento, uso e ocupação do solo exige EIA/RIMA para Operações Urbanas Consorciadas, e esta mesma lei não faz referência ao instrumento de Impacto de Vizinhança, vindo o EIVI/RIVI a ser citado na regulamentação desta lei, junto com o EIA/RIMA, ao definir conjuntamente os usos que geram impacto de vizinhança ou ambiental.

A confusão entre competências dos instrumentos de impacto é claramente identificada, no aspecto legal, na cidade de São Paulo. Uma esperança para elucidar estas competências poderia ser a regulamentação do EIV, mas até a presente data não havia proposta para este fim.

Em Porto Alegre a preocupação com os impactos urbanos está contemplada legalmente desde 1979, com a vigência do 1º PDDU, ao instituir o Estudo de Viabilidade Urbanística. Vinte anos mais tarde, em 1999, é regulamentado o Licenciamento Ambiental, com a solicitação ao empreendedor dos instrumentos EIA/RIMA ou RIA/DS conforme a complexidade do empreendimento. Neste mesmo ano é aprovado o PDDUA que contempla e identifica a necessidade de EIA/RIMA para Projetos Especiais de Empreendimentos de Impacto Urbano. A alteração do PDDUA sancionada em julho de 2010, apenas instituiu o EIV e define que a avaliação de impactos será realizada considerando os instrumentos já regulamentados: o EIA/RIMA e o RIA/DS.

Pode-se entender que, na capital gaúcha, uma das justificativas para a demora na elaboração de proposta de lei do EIV é o fato já existir instrumentos para a análise de impactos no meio urbano, o EIA/RIMA e o RIA/DS. A coordenação da elaboração do Termo de Referência destes instrumentos é de competência do órgão responsável por questões naturais do Município, a SMAM, refletindo a setorialização administrativa e práticas corporativas que revelam a predominância das questões relativas ao aspecto natural em relação às demais questões referentes à complexidade urbana. Da mesma forma, as etapas de aprovação de empreendimentos, sujeitos aos estudos de impacto estão subordinadas à obtenção das licenças ambientais, atividade de competência da SMAM.

Com a proposta de lei do EIV, a coordenação passa a ser responsabilidade da Secretaria do Planejamento Municipal, órgão que tem a finalidade de estabelecer diretrizes de desenvolvimento urbano e ordenar a ocupação e uso do solo em todo o município. Mesmo assim, as análises de impacto serão feitas pelo EIA ou EIV, mais uma vez refletindo a confusão de competências destes dois instrumentos. A proposta de lei do EIV, ao listar as atividades sujeitas a este estudo, deixa de contemplar a análise de projetos viários, como avenidas, por exemplo, as

quais representam uma atividade de característica eminentemente urbana e cuja implantação acarreta grandes efeitos para a população do entorno.

Porto Alegre já apresenta uma certa tradição em gestão democrática, bem como experiências em análise de impactos, podendo-se afirmar que o que está em jogo não é o mérito do instrumento EIV, mas sim sua regulamentação e implementação. A vigência da lei do EIV pode significar alteração de regras na administração pública, tais como a mudança de gerenciamento do processo de avaliação de impactos e de trâmite dos empreendimentos, além de mudança no enfoque de tratamento de abordagem da dinâmica urbana, vindo a prevalecer a visão urbanística. Uma outra ameaça que pode representar a vigência do EIV é relativa à iniciativa privada, uma vez que para os empreendedores imobiliários, os instrumentos vigentes já estão absorvidos na atual dinâmica de aprovação dos empreendimentos.

As duas capitais brasileiras estudadas contemplam em suas formulações jurídicas um Sistema de Informações com o objetivo armazenar e organizar as informações decorrentes de análises sobre a cidade.

A cidade de São Paulo, em seu Plano Diretor Estratégico de 2002, atualmente em vigor, institui o Sistema de Informações no qual a partir de uma sistematização dos dados fornecerá indicadores de qualidade dos temas pertinentes às questões urbanas.

Em Porto Alegre, o Plano de 1999 e sua revisão de 2010 apresentam na Estratégia de Produção da Cidade os Projetos Especiais. É na proposta caracterizada como Projeto Especial que se dá a aplicação dos estudos de impacto. Outra estratégia que tem relação estreita com a anterior é a do Sistema de Planejamento, através do Programa de Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano. Este tem como objetivo estabelecer os elementos que propiciem avaliar a qualidade da vida na cidade, através da identificação de instrumentos para o monitoramento de desenvolvimento urbano. Assim, o Projeto Especial, integrado em uma visão processual, é um dos itens que efetivarão a Estratégia Sistema de Planejamento, pelo aporte de informações decorrente dos estudos de impacto, e, simultaneamente, o monitoramento irá subsidiar os conteúdos necessários a serem demandados nos estudos de impacto no meio urbano para novos empreendimentos.

Os Planos Diretores das cidades analisadas apresentam a definição de um Sistema de Informações. A efetivação desta diretriz representa um avanço na organização e na sistematização dos dados, com o objetivo final de elaborar indicadores de qualidade de vida, sendo o EIV um poderoso instrumento alimentador e atualizador de informações.

## 5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo pretende compilar as conclusões alcançadas nos capítulos anteriores, com o objetivo de consolidá-las e avançar no sentido de obter um resultado final das análises.

No capítulo 2 foi interpretado que o EIV, desde as primeiras proposições nos anos de 1970 até a sua consolidação legal no Estatuto da Cidade em 2001, está concebido como um instrumento urbanístico com a finalidade de subsidiar a decisão das administrações locais e de minimizar as desigualdades urbanas e as injustiças sociais, que as cidades passaram a reproduzir. Desta forma, sua aplicação tem a intenção de reafirmar o direito à cidade, na qual os interesses individuais necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais, econômicos e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. Enquadra-se nos pressupostos do direito difuso, em que o direito de um, consiste na tutela do direito de todos.

O Estudo de Impacto de Vizinhança, de acordo com o que foi proposto no Estatuto da Cidade, atende a pressupostos de planejamento e gestão urbanos. No aspecto do planejamento urbano, permite avaliar a capacidade de suporte do entorno que receberá o empreendimento, pela análise do conjunto de edificações, de infraestrutura, de equipamentos urbanos e de população, dentre outros fatores presentes nas imediações do imóvel a ser licenciado. Neste sentido, o termo vizinhança é entendido como uma unidade espacial associada à materialidade. As informações resultantes destes estudos poderão compor um banco de dados, acumulativo de conhecimento, contribuindo desta forma para a formação do sistema de informações municipais.

Quanto à gestão urbana, o EIV proporciona o suporte a concertação entre os diversos envolvidos, empreendedor, governo e população na definição da mitigação ou compensação dos impactos. Este propósito apóia a necessidade do conhecimento e de informações a respeito das transformações do solo urbano no local de moradia. Desse modo, o termo vizinhança está associado à entidade social

relacionada à dimensão da vida cotidiana, uma vez que reforça laços identitários, com base em relações de vizinhança, incorporando a participação direta de moradores nas decisões sobre as alterações urbanas.

O grau de organização social da população, que receberá o empreendimento, será um fator importante no estabelecimento do entendimento, a fim de garantir a gestão democrática, uma vez que não é fixada a obrigatoriedade de audiência pública, podendo ficar, a publicidade do EIV restrita à consulta no órgão competente do Poder Público municipal. O grau de organização da população urbana é, também, de fundamental importância para a definição dos empreendimentos e atividades, bem como com relação à forma de participação nas decisões, a ser definida na regulamentação do EIV em cada municipalidade.

A definição do EIV pelo Estatuto da Cidade leva a concluir que houve a preocupação de disponibilizar um instrumento de caráter abrangente, englobando os diversos temas referentes à dimensão do planejamento urbano, expressos na diversidade de questões mínimas a serem analisadas, permitindo a compreensão ampliada das intervenções urbanas impactantes, e com isso viabilizando maior capacidade de gestão da cidade.

Ainda no capítulo 2, identificamos que, em termos legais, a Política Nacional do Meio Ambiente, ao instituir e regulamentar o EIA a partir dos anos de 1980, esteve na vanguarda do processo quanto à consagração de instrumentos de avaliação de impactos de atividades modificadoras do meio ambiente, apresentando como principal foco de abordagem a preservação dos recursos naturais.

A normativa federal da Política Nacional do Meio Ambiente disponibilizou condições para que o EIA fosse aplicado em área urbana especialmente a partir da Resolução 237/97 do CONAMA, que definiu os procedimentos de licenciamento ambiental de atividades inseridas em áreas urbanas. Esta regulamentação atendeu a evolução das necessidades referentes à preservação do ambiente natural e sua introdução nas práticas de planejamento urbano contribuiu para a ampliação do escopo a ser analisado na temática urbana, ao mesmo tempo em que colaborou para reforçar práticas profissionais setorializadas, de predominância da temática ambiental, nas administrações locais.

O Estatuto da Cidade, ao definir questões mínimas a abordar no EIV, pressupõe a transversalidade de conhecimentos e a superação da visão fragmentada das análises, na qual todas as áreas do conhecimento que interferem no processo de aprovação urbanística têm o desafio de buscar uma nova síntese. Caso contrário poderá resultar em comprometimento dos resultados do EIV.

O exame da gênese e dos conceitos de cada instrumento leva a concluir que o EIA e o EIV foram concebidos objetivando a análise dos impactos com vistas a fornecer subsídios para a tomada de decisão, mas o escopo de análise de cada um condiciona objetivos finais bem diferenciados. O EIV é um instrumento da Política Urbana, atendendo às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, que regula o uso da propriedade urbana em prol de bem coletivo e está relacionado com os vários impactos em áreas urbanas que afetam a qualidade de vida da população, enquanto o EIA é um instrumento voltado à atender os pressupostos da Política Nacional do Meio Ambiente focado na análise dos impactos que afetam a qualidade dos recursos naturais.

A partir da investigação elaborada no capítulo 3, procurou-se estabelecer um referencial teórico a fim de reportar o EIV e o EIA às principais vertentes do planejamento e gestão urbanos. Pode-se concluir que, na trajetória do planejamento urbano, o embrião da análise de impactos deu-se a partir da abordagem sistêmico-racional, isto é identificado pela preocupação deste enfoque em estabelecer as relações de causa e efeito, de determinadas intervenções urbanas, através de procedimentos pré-determinados, nos quais os resultados das ações passam a ser objeto de análise que geram retroalimentações, na concepção de ideia da cidade/território.

Nos anos de 1980, a abordagem do planejamento estratégico de valorização de pactos urbanos foi ganhando expressão na elaboração dos planos diretores municipais, procurando romper com o espírito regulatório e refletindo tendências contemporâneas, como, por exemplo, a perspectiva de adoção do modelo “previne-corrige”, ou a flexibilização de padrões urbanos observando as grandes estratégias pactuadas. Assim são definidas as grandes diretrizes municipais através dos pactos territoriais, e para a atuação pontual são observados a flexibilização

urbanística e o entendimento entre os diversos envolvidos, visando minimizar os impactos negativos. O EIV é um instrumento que potencializa a abordagem estratégica, uma vez que ao analisar a relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considera as características físicas e a identidade do entorno no qual estará inserido, verificando se é possível absorvê-lo e em que condições.

A Política Urbana expressa na Constituição de 1988, e regulamentada no Estatuto da Cidade, tem como objetivo principal ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, bandeira defendida pelo Movimento da Reforma Urbana à época da elaboração Constitucional. O EIV está associado a esta abordagem pelo fato de proporcionar condições de democratização de direitos e de universalização de condições básicas de acesso a bens e serviços urbanos, sob a responsabilidade direta, indireta ou compartilhada do poder público.

Voltando ao capítulo 2, concluiu-se que o EIA, marco da internacionalização da avaliação de impactos, tem a intenção original de identificar ações de preservação e conservação dos recursos naturais, decorrentes da ameaça de saturação mundial destes, de maneira que, agindo localmente, fomente procedimentos que evitem as grandes catástrofes ecológicas, e impeçam que as ações do presente comprometam o futuro do planeta. Objetivos associados à abordagem que tem seus fundamentos em expressões como o desenvolvimento sustentável, analisado no capítulo 3.

Na trajetória do planejamento e gestão urbanos verifica-se que as matrizes do planejamento urbano e ambiental, oriundas de áreas do conhecimento e de trajetórias epistemológicas distintas, incorporam princípios e conceitos diferentes, que se materializam em lógicas diferenciadas que são incorporadas às respectivas políticas. Ao mesmo tempo, incorporaram em seus discursos e instrumentos, princípios básicos como justiça social, participação ou mesmo sustentabilidade.

Como fechamento do capítulo 3, ao abordar os problemas de práticas setorializadas de análise de projetos na gestão urbana, que demandam superposição de estudos, conclui-se que o Sistema de Informações Georeferenciadas e o geoprocessamento são suportes tecnológicos que virão racionalizar os dados,

contribuindo para a elaboração de informações que devem subsidiar futuras decisões. Este processo evitará a superposição de temas a serem demandados nos estudos de impacto e, por outro lado, os estudos fornecerão dados que alimentarão, atualizando ou complementando, os Sistemas de Informações. Assim, será possível estabelecer um conjunto de informações capazes de fundamentarem prognósticos para determinadas áreas da cidade.

No capítulo 4, averiguou-se que ambas as cidades analisadas apresentam preocupações com os efeitos de determinadas intervenções urbanas, instituindo em suas legislações, a partir dos anos de 1970, instrumentos de análise de impactos.

Nos anos de 1990, a capital paulistana foi pioneira na implantação de estudo de impacto em área urbana - denominado RIVI, contemplando a análise de diversos efeitos provocados por determinadas intervenções. Contudo, a rejeição ou a aprovação do RIVI era de competência da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, já encarregada de analisar o EIA/RIMA. Esta situação reflete problemas decorrentes da gestão setorializada e de práticas corporativas que reforçam a confusão de papéis dos órgãos municipais. Este problema amenizou-se em 2006 quando foi regulamentada a CAIEPS, que passou a responsabilizar-se pela análise integrada, incluindo a análise do RIVI, sob a coordenação da SEHAB.

A partir de 2001, o licenciamento ambiental remete ao EIA/RIMA o estudo de projetos viários com extensão igual ou superior a 1.000 metros assim como o estudo de Operações Urbanas Consorciadas, atividades estas que estão relacionadas com o escopo de análise do EIV, reforçando a superposição dos instrumentos de impacto, e, no caso das Operações Urbanas, contraria o artigo 33 do Estatuto da Cidade, que define a apresentação do EIV.

A cidade de São Paulo instituiu o EIVI/RIVI em 2002, reproduzindo o texto do Estatuto da Cidade em seu Plano de Desenvolvimento Estratégico, porém ainda não o regulamentou, estando em vigência o RIVI. Ao instituir o EIVI/RIVI, reproduz as superposições de competência para a aplicação deste e do EIA/RIMA.

Em Porto Alegre, a partir de 1999, ao instituir o licenciamento ambiental regulamentou o EIA/RIMA e o RIA/DS, introduziu de forma mais efetiva e abrangente a

análise de impactos, representando um avanço em relação aos procedimentos de EVU. Conforme a complexidade e abrangência dos impactos é utilizado o EIA/RIMA ou o RIA/DS e ambos os instrumentos são coordenados pela SMAM, refletindo os mesmos problemas da capital paulista até meados de 2006, que revelam a predominância de análise do aspecto natural em relação às demais questões referentes à complexidade urbana. Da mesma forma, as etapas de aprovação de empreendimentos, sujeitos aos estudos de impacto, estão subordinadas à obtenção das licenças ambientais, atividade de competência da SMAM.

A proposta de lei do EIV, ainda em análise pelo Executivo municipal, é uma legislação que avança em relação às questões mínimas estabelecidas no Estatuto da Cidade em seu artigo 37, ao ampliar o escopo de análise, mas cabe ressaltar que muitos empreendimentos não geram todos os tipos de efeitos. Apesar dos avanços, a proposta de lei reproduz a confusão de competências entre o EIV e o EIA/RIMA, de acordo com o Estatuto da Cidade.

No capítulo 4 conclui-se que nas duas capitais analisadas, o fato de o órgão municipal detentor da competência com relação as questões naturais ser o responsável pela coordenação e/ou apreciação dos estudos de impacto em área urbana, revela duas situações: a primeira diz respeito à predominância de análise de questões relativas ao ambiente natural na crença da obtenção do desenvolvimento urbano sustentável; e a segunda, revela uma timidez referente à análise dos diversos temas urbanos pelos demais órgãos municipais. Estes fatos podem ter origem na atenção despertada pela degradação dos recursos naturais e nas dificuldades encontradas pela mudança de enfoque de um planejamento regulatório para uma abordagem estratégica, na qual muitas vezes é privilegiado o mercantilismo em detrimento da gestão democrática, ou encontra obstáculos para implantação dos preceitos de maior justiça social, conforme a defesa do Movimento de Reforma Urbana.

Assim, confirma-se a hipótese de que há dificuldades de implementação do EIV conforme o estabelecido nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e nos artigos que o instituem.

A aplicação do EIV é uma oportunidade de retomada do planejamento urbano, entendendo a cidade enquanto um sistema de relações complexas e integradas, sem a predominância ou superposição de determinadas áreas do conhecimento.

Nas capitais analisadas, pode-se entender que uma das justificativas para a demora na elaboração de proposta de lei do EIV, e o posterior envio à Câmara Municipal, é o fato de já haver instituído instrumentos para a análise de impactos no meio urbano. Esta situação representa a existência de práticas profissionais mais consolidadas na administração pública, sendo que mudanças de procedimentos podem significar desconforto, e por isso resistências.

A vigência do EIV pode representar uma ameaça à iniciativa privada, uma vez que, para os empreendedores imobiliários, os instrumentos vigentes já estão absorvidos na atual dinâmica de aprovação dos projetos. A definição clara do escopo de cada instrumento de impacto viria contribuir para evitar maiores encargos e burocracia nas administrações locais, assim como para a iniciativa privada. Neste sentido, caberia a elaboração de um estudo aprofundado sobre as consequências da implementação do EIV para os setores da construção civil, tendo inclusive o objetivo de melhor instrumentalizar a aplicação do EIV e identificar qual é a repercussão das medidas mitigadoras e compensatórias no custo final do empreendimento.

Quanto à clareza de papéis do EIA e do EIV, esta dissertação leva a concluir que ambos são importantes instrumentos de análise de impactos, apresentando áreas de atuação e foco de estudo diferenciados. O EIV é uma espécie de instituto híbrido, pois abrange uma série de questões a serem analisadas. Seu conteúdo contempla uma ampla gama de itens pertinentes à análise urbanística, inclusive no que diz respeito à qualidade do ambiente natural existente nas cidades, visando a qualidade de vida da população urbana. Entre as questões mínimas a serem analisadas estão aspectos do patrimônio natural, item este que absorve as análises de atividades impactantes no meio natural presentes no ambiente urbano, contemplando desta forma os estudos requeridos pelo EIA.

A implementação do EIV é uma oportunidade de promover a qualificação e o aprimoramento das análises de impacto, já experimentadas por outros instrumentos, adotando o aspecto urbanístico como fio condutor transversal na investigação das situações de maior complexidade e causadores de maiores transformações urbanas que venham a afetar a qualidade de vida de população urbana.

### **Avançando em algumas afirmações:**

Esta dissertação leva a concluir que o EIA deve ser preferencialmente empregado para a análise de impactos de empreendimentos e atividades localizados fora dos limites urbanos, e, concomitantemente, que apresentam predominância de repercussões no ambiente natural. O EIV, ao contrário, é o instrumento concebido para a análise de impactos de empreendimentos e atividades que apresentam predominância de repercussões no ambiente urbano, podendo o empreendimento localizar-se fora dos limites urbanos. Conclui-se, portanto, que são menos frequentes os casos de empreendimentos localizados nos limites urbanos que deverão ser submetidos ao EIA, pois o foco deste instrumento predomina em ações que interfiram no ambiente natural.

Os Planos Diretores das cidades analisadas estabelecem um Sistema de Informações para a identificação de indicadores de qualidade de vida, subsidiado por um banco de dados alimentado por estudos e simulações urbanas. Assim, o EIV, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população urbana, através de estudos referentes a questões que dizem respeito ao ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, vem a ser um poderoso instrumento alimentador e atualizador de informações.

A partir de um Sistema de Informações a análise de impactos está associada à gestão do desenvolvimento urbano e à perspectiva de monitoramento dos

fatores potencializadores de impactos, que poderão comprometer a qualidade de vida dos cidadãos.

Através da adoção do Sistema de Informações montado com adequada racionalização, os estudos solicitados virão, acumulativamente, acrescentar dados e informações a um patrimônio informacional de uso geral, que poderão servir a todos os demais estudos de determinadas áreas da cidade. Cada novo estudo partiria então de um referencial básico comum que preferencialmente estaria acessível a qualquer cidadão, contribuindo para que não seja reduzido a apenas mais um volume de papel ou de arquivo digital, nunca ou pouco consultado por quem não estava no circuito burocrático. Isto significa integrar o EIV como peça de um sistema de planejamento, extrapolando um possível papel isolado de relatório demandado com a finalidade de atender a um evento. Essa visão de integração somente é possível e consistente se o EIV for encarado como derivado das vertentes do planejamento urbano.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBANO, Maria Tereza Fortini. “Plano Diretor e Impacto de Vizinhança: algumas idéias encaminhadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre”. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 251 – 267.

ALBANO, Maria Tereza Fortini; MANN, Elisabeth Maria; WEISSHEIMER, Gládis, & BORGES, Synthia Ervis Kras. *Desafios para implementação dos Estudos de Impacto de Vizinhança em Porto Alegre: questões pendentes x controvérsias*. Porto Alegre, 2006. Disponível em:

[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/gladis\\_e\\_tereza\\_spm-desafioseivportoalegre.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/gladis_e_tereza_spm-desafioseivportoalegre.pdf) Acesso: março/2010.

ALMEIDA, Carlos de; BRUNA, Gilda Collet & SIMÕES JR, José Geraldo. “Gestão ambiental urbana e o estudo de impacto de vizinhança”. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. MACKENZIE. São Paulo, v. 4, n. 1, 2004, p. 101 - 112. Disponível em: [mackenzie.br/dhtm/seer/index.php/cpgau/article/.../140/45](http://mackenzie.br/dhtm/seer/index.php/cpgau/article/.../140/45)

Acesso: julho/2009.

ASSUMPÇÃO, Luis Otávio Teles; MORAIS, Pedro Paulo de, & FONTOURA, Humberto. “Relação entre atividade física, saúde e qualidade de vida. Notas Introdutórias”. *Revista Digital* - Buenos Aires - Ano 8 - N° 52, p. 01 - 03 - Setembro de 2002. Disponível em. <http://www.efdeportes.com/efd52/saude2.htm> Acesso: novembro/2009.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. “Compatibilização dos estudos de Impacto Ambiental e Urbanístico e sua relevância para a gestão de riscos”. In: MUKAI, Toshio & PRESTES, Vanêsa B. (Coord.) *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*. Volume 16 (fev./mar. 2008), Porto Alegre, Magister, p. 34 – 53.

BARCELLOS, Vicente Quintella. *Unidade de Vizinhança: Notas sobre sua Origem, Desenvolvimento e Introdução no Brasil*. Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação, 2001. Disponível em: [www.unb.br/fau/pos\\_graduacao/cadernos\\_eletronicos/unidade/unidade.htm](http://www.unb.br/fau/pos_graduacao/cadernos_eletronicos/unidade/unidade.htm). Acesso: setembro/2007.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos*, São Paulo: Studio Nobel, 4ª edição, 2001.

\_\_\_\_\_. *Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade*. São Paulo: Editora 34, 2006.

CAPPELLI, Sílvia. *O Estudo de Impacto Ambiental na Realidade Brasileira*. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina> Acesso: junho/2009.

CASTELLS, Manuel. *Problemas de investigação em Sociologia Urbana*. Portugal: Editorial Presença Ltda, 1975.

\_\_\_\_\_. *La Cuestión Urbana*. Espanha: Siglo Veintiuno Editores S.A. 4ª edição, 1977.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

COELHO, Franklin Dias. “Plano Diretor como instrumento de luta da Reforma Urbana”. In: GRAZIA DE GRAZIA (org.). *Plano Diretor - Instrumento de Reforma Urbana*. Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE. Rio de Janeiro, 1990, p. 33 - 42.

CORBUSIER, Le. *Planejamento Urbano*. São Paulo: Perspectiva, 1984.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. “A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas”. In: COSTA, Geraldo Magela & MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 80 – 92.

CRUZ, Milton. “Sistema de informações e a gestão urbana”. In: Prefeitura de Porto Alegre, Secretaria do Planejamento Municipal. *A necessária releitura da cidade*. Porto Alegre, 1998, p. 34 - 37.

CRUZ, Rita de Cássia Sábia Alves da. A Cidade e os seus ruídos. In: GARCIA, Maria (org.). *A cidade e seu Estatuto*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

CYMBALISTA, Renato. *Estudo de Impacto de Vizinhança*. Nº 192. 2001 Disponível em: [http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas\\_interna.asp?codigo=55](http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=55). Acesso: abril/2009.

FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME. *O planejamento estratégico a serviço do desenvolvimento sustentável – A experiência das agências francesas de urbanismo*. Jf.j jf.jousset, 500 exemplares, março de 2010. Também em [www.fnau.org](http://www.fnau.org)

FERNANDES, Edésio. “Estatuto da Cidade: o grande desafio para os juristas brasileiros”. In: Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre – PGM/PMPA & Fundação Escola Superior de Direito Municipal. *Avaliando o estatuto da Cidade / II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*, Porto Alegre, 2002, p. 01 - 04.

\_\_\_\_\_. “O Jogo da Cidade”. In: BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. Prefácio, p.15 – 21.

FERRARI, Célson. *Curso de planejamento municipal integrado*. São Paulo: Pioneira, 2ª edição, 1977.

FLECK, Marcelo Pio de Almeida (Coord). *Projeto desenvolvido pelo grupo de estudos em qualidade de vida*. Departamento de Psiquiatria e Medicina Legal, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Serviço de Psiquiatria do Hospital de Clínicas de Porto Alegre. Atualizado em março de 2003 Disponível em: <http://www.ufrgs.br/psiq/whoqol.html> Acesso: março/2010.

GRAZIA, Grazia de. “Estatuto da Cidade: Uma longa história com derrotas e vitórias”. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e a reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 15 - 37.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

JARDIM, Virgínia Müzell. “Um avanço coletivo na relação do planejamento com a cidade”. In: Prefeitura de Porto Alegre, Secretaria do Planejamento Municipal. *A necessária reeleitura da cidade*. Porto Alegre, 1998, p. 10 - 13.

KRAFTA, Rômulo. *Projeto Integrado de Pesquisa – Medidores de Desempenho Urbano*. Porto Alegre. Edital FAPERGS, dezembro/1996.

LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado: Santa Cruz, RS: Edunisc, 1998.

Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro de 05 de abril de 1990. Disponível em: [www.rio.rj.gov.br/.../LeiOrganica/LeiOrganicaMunicipiodoRio.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/.../LeiOrganica/LeiOrganicaMunicipiodoRio.pdf) Acesso: julho/2009.

LOLLO, José Augusto de & RÖHM, Sérgio Antonio. *Aspectos negligenciados em Estudos de Impacto de Vizinhança*. 2005. Disponível em: <http://cecemca.rc.unesp.br/ojs/index.php/estgeo/search/titles> Acesso: abril /2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de direito ambiental*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1994.

MARASQUIN, Marilu. *Sistema de Avaliação de Desempenho Urbano*. Secretaria do Planejamento Municipal. Porto Alegre, 1998.

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. “A relevância dos aspectos sociais nos estudos de impacto ambiental”. In: VERDUM, Roberto & MEDEIROS, Rosa Maria Vieira (org). *Rima: relatório de impacto ambiental*. 5ª edição, versão ampliada. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 146.

MILARÉ, Edis & BENJAMIM Antonio Hermam V. *Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; HARTZ, Zulmira Maria de Araújo & BUSS, Paulo Marchiori. “Qualidade de vida e saúde: um debate necessário”. In: *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2000, vol. 5, n.1 [citado 2010-05-10], p. 7 - 18. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232000000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232000000100002) Acesso: novembro/2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/CONFEA. *Conteúdos e Instrumentos do Estatuto da Cidade – Q 11*. Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/pesquisa-plano-diretor-2007-1/resultados-da-tabulacao?searchterm=confea> Acesso: julho/2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2ª edição revista e aumentada. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

MOREIRA, Antônio C. M. L. *A administração municipal paulistana e a questão dos impactos ambientais*. Sinopses. São Paulo: FAUSP, n. 28, p. 19 - 25, dezembro/1997.

MOURA FILHO, José Luiz. “EIA/RIMA dez anos depois: A sociedade tem-se manifestado sobre os projetos de EIA/RIMA e seus impactos ambientais em audiências públicas?” In: VERDUM, Roberto & MEDEIROS, Rosa Maria Vieira (org). *Rima: relatório de impacto ambiental*. 5ª edição versão ampliada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 151-156.

NYGAARD, Paul Dieter. *Planos Diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PESCI, Ruben. “Cidade Sustentável: enfoque global do 2º PDDUA”. In: Prefeitura de Porto Alegre, Secretaria do Planejamento Municipal. *A necessária reeleitura da cidade*. Porto Alegre, 1998, p. 14 -16.

PORTO ALEGRE. *Manual do Licenciamento Ambiental de Porto Alegre*. Magda Creidy Satt Arioli e Cláudia Barros da Silva Lima (coord.). Secretaria Municipal do Meio Ambiente – Porto Alegre: 2004. 125 p. (Série Cadernos Técnicos, nº 1).

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal. Justificativa e Lei Complementar 434/99. CORAG. 2000.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. “Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança”. In: *Revista de Direito Ambiental*. Ano 10. Nº 37. Editora Revista dos Tribunais. Janeiro-março de 2005, p. 80 - 95.

2º PDDUA – *Projeto do 2º PDDUA comentado*. Porto Alegre: PMPA, Secretaria do Planejamento Municipal e Coordenação de Comunicação Social, março de 1998.

RIBEIRO, Gustavo Lins. *Ambientalismo e desenvolvimento sustentado. Nova ideologia/utopia do desenvolvimento*. Série antropológica, 123. Brasília, 1992. Disponível em [www.unb.br/ics/dan/Serie123empdf.pdf](http://www.unb.br/ics/dan/Serie123empdf.pdf) Acesso: agosto/2009.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lúcio. “Plano Diretor e gestão democrática da cidade”. In: GRAZIA DE GRAZIA. (org.) *Plano Diretor – Instrumento de Reforma Urbana*. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. 1990, p. 70 - 88.

ROCCO, Rogério. *Estudo de Impacto de Vizinhança: Instrumento de Garantia às cidades sustentáveis*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.

SABOYA, Renato. *O planejamento sistêmico/racional-abrangente*. 2008. Disponível em <http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-planejamento-sistêmico-racional-abrangente/> Acesso: março/2010

SAMPAIO, José Adércio Leite. “Constituição e Meio Ambiente na perspectiva do Direito Constitucional Comparado”. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD Chris & NARDY, Afrânio. *Princípios do Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 37 – 116.

SANCHES, Luis Henrique. *Avaliação de Impacto Ambiental – conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SCHASBERG, Benny. *Estatuto da Cidade, EIV e a Gestão Democrática no Planejamento Urbano*. Texto apresentado no seminário "Estudo de Impacto de Vizinhança - a lei do EIV em Porto Alegre" realizado em Porto Alegre em agosto de 2008. Disponível em [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=99](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=99) Acesso: março/2009.

SENADO FEDERAL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, INSTITUTO POLIS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 4ª edição. Brasília, 2005. Disponível em: [www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/](http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/) Acesso: julho/2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 3ª edição, 2004.

SOUZA, Maria Julieta Nunes de. “Novos instrumentos de Reforma Urbana: possibilidades do Relatório de Impacto de Vizinhança”. In: Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre – PGM/PMPA & Fundação Escola Superior de Direito Municipal. *Avaliando o estatuto da Cidade / II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Porto Alegre, 2002, p. 479 - 502.

VELASQUES, Iara Ferrugem. “EIA-RIMA dez anos depois: sobre a validade do EIA/RIMA para os órgãos licenciadores”. In: VERDUM, Roberto & MEDEIROS, Rosa Maria Vieira (org). *Rima: relatório de impacto ambiental*. 5ª edição versão ampliada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 35 - 39.

VIZZOTTO, Andréa Teichmann. “A lei de improbidade administrativa e o artigo 52 do Estatuto da Cidade”. In: CARVALHO, Ana Luiza Soares de. *et al. O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexões sobre o direito local*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2009, p. 419 – 430.

WEISSHEIMER, Gládis & ALBANO, Maria Tereza Fortini. “Estudo de Impacto de Vizinhança: a legislação do EIV em Porto Alegre – avanços e desafios”. In: CARVALHO, Ana Luiza Soares de. *et al, (org.). O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexões sobre o direito local*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2009, p. 479 – 491.

\_\_\_\_\_. Estudo de Impacto de Vizinhança: a legislação do EIV em Porto Alegre. In: SAULE JUNIOR, Nelson *et al, (org.). Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Manaus 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanços e Perspectivas*. Porto Alegre: Magister, 2009, p. 339 - 350.

## **Legislação federal**

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE: *Projeto de Constituição (D)*. Redação final. Centro Gráfico do Senado Federal. Setembro de 1988.

Decreto Federal 99.274 de 06 de junho de 1990. Disponível em: [www.planalto.gov.br/.../decreto/Antigos/D99274.htm](http://www.planalto.gov.br/.../decreto/Antigos/D99274.htm) Acesso: março/2009.

Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade. In: Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre – PGM/PMPA & Fundação Escola Superior de Direito Municipal. *Avaliando o estatuto da Cidade / II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*, Porto Alegre, 2002.

Lei Federal nº 6.803 de 02 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6803.htm) Acesso: julho/2009.

Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: [www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938.HTM](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938.HTM) Acesso: julho/2009.

Lei Federal nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L3071.htm> Acesso: março/2010.

Lei Federal nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm#direitovizinhanca> Acesso: março/2010.

Resolução 001 do CONAMA de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html> Acesso: março/2009.

Resolução 009 do CONAMA de 03 de dezembro de 1987. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html> Acesso: março/2009.

Resolução 237 do CONAMA de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> Acesso: março/2009.

### **Legislação do município de São Paulo**

Decreto Municipal nº 32.329 de 23 de setembro de 1992. Regulamenta a Lei 11.228, de 25 de junho de 1992 - Código de Obras e Edificações. Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplweb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/> Acesso: março/2010.

Decreto Municipal nº 34.713 de 30 de novembro de 1994. Dispõe sobre o RIVI. Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaveb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/> Acesso: março/2010.

Decreto Municipal nº 41.864 de 04 de abril de 2002. Institui a Comissão de Análise Integrada de Projetos de Edificações e de Parcelamento do Solo – CAIEPS. Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaveb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/> Acesso: março/2010.

Decreto Municipal nº 45.817 de 04 de abril de 2005. Dispõe sobre a classificação dos usos residenciais e não residenciais. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=05042005D%20458170000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=05042005D%20458170000) Acesso: março/2010.

Decreto Municipal nº 47.442 de 05 de julho de 2006. Dá nova redação ao artigo 4º do Decreto nº 34.713, de 30 de novembro de 1994, o qual dispõe sobre o Relatório de Impacto de Vizinhança - RIVI. Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaveb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/> Acesso: março/2010.

Decreto Municipal nº 47.824 de 27 de outubro de 2006. Dispõe sobre as competências da Comissão de Análise Integrada de Projetos de Edificações e de Parcelamento do Solo – CAIEPS. Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaveb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/> Acesso: março/2010.

Lei nº 10.334 de 13 de julho de 1987. Cria as Áreas Especiais de Trafego. Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaveb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/> Acesso: março/2010.

Lei nº 10.506 de 04 de maio de 1988. Dispõe sobre obras e serviços a serem executados no sistema viário em decorrência da implantação de empreendimentos particulares Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaveb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/> Acesso: março/2010.

Lei n.º 10.676 de 07 de novembro de 1988. Institui o Plano Diretor. Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaveb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/> Acesso: março/2010.

Lei nº 11.228 de 26 de junho de 1992. Dispõe sobre as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de

obras e edificações, dentro dos limites dos imóveis Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/> Acesso: março/2010.

Lei nº 11.426 de 18 de outubro de 1993. Cria a Secretaria Municipal do Verde e o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/> Acesso: março/2010.

Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. PDE - *Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo*. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/pesquero.asp](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesquero.asp) Acesso: julho/2009.

Lei nº 13.885 de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/pesquero.asp](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesquero.asp) Acesso: julho/2009

Lei Orgânica do Município de São Paulo de 04 de abril de 1990. Disponível em: [www.camara.sp.gov.br/](http://www.camara.sp.gov.br/) Acesso: julho/2009.

Resolução 61 do CADES de 05 de outubro de 2001. Dispõe sobre licenciamento ambiental no Município de São Paulo. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/cades/resolucoes/index.php?p=10940](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/cades/resolucoes/index.php?p=10940) Acesso: março/2010.

### **Legislação do município de Porto Alegre**

Decreto Municipal nº 6.921 de 29 de agosto de 1979. Dispõe sobre o processo administrativo referente a obras, à aprovação de projetos e licenciamento de construções. In: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)*. Porto Alegre, 1980.

Decreto Municipal nº 14.826, de 02 de março de 2005. Dispõe sobre a Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento – CAUGE. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html> Acesso: março/ 2010.

Lei Complementar nº 43 de 21 de julho de 1979. *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - 1º PDDU*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, 1980.

Lei Complementar nº 158 de 22 de julho de 1987. Modifica a Lei 43/79. Texto disponível na biblioteca da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, solicitado Lei Complementar nº 434 de 1º de dezembro de 1999. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, 2000 pelo e-mail: [biblioteca@pgm.prefpoa.com.br](mailto:biblioteca@pgm.prefpoa.com.br)

Lei Complementar nº 646 de 22 de julho de 2010. Altera e inclui dispositivos na Lei Complementar 434/99 - PDDUA. Diário Oficial de Porto Alegre de 29 de julho de 2010.

Lei do EIV – Proposta. Disponível em:

[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/pmpaminutaeiv08.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/pmpaminutaeiv08.pdf)

Acesso: março/ 2010.

Lei nº 8.267 de 29 de dezembro de 1998 – Dispõe sobre o licenciamento Ambiental no Município de Porto Alegre. In: ARIOLI, Magda Creidy Satt & LIMA, Cláudia Barros da Silva (coord.). *Manual do Licenciamento Ambiental de Porto Alegre*. Prefeitura de Porto Alegre, Secretaria Municipal do Meio Ambiente. – Porto Alegre: 2004. 125 p. (Série Cadernos Técnicos, nº 1).

Lei Orgânica do Município de Porto Alegre de 04 de abril de 1990. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/Lei\\_Organica.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/Lei_Organica.pdf) Acesso: março/2010.