

O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E O LICENCIAMENTO INTEGRADO: NOVAS TECNOLOGIAS DE GESTÃO DO ESPAÇO

R. Tomanik e L. A. N. Falcoski

RESUMO

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), instrumento urbanístico introduzido pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257 de 2001 –, foi estudado neste trabalho com o objetivo de verificar sua aplicabilidade como instrumento de gestão ambiental e urbanística integrada. Para isso, foram analisados os processos de regulamentação do EIV nos municípios de Araraquara e Santo André, verificando sua constitucionalidade, os procedimentos de elaboração e análise, sua relação com a modernização administrativa, e a definição das medidas de compensação e mitigação. O estudo dos instrumentos nos dois municípios possibilitou a verificação das potencialidades e problemas da aplicação do EIV nos processos de licenciamento urbanístico-ambiental integrado, assinalando algumas diretrizes para a regulamentação em outros municípios, bem como sua relação com novas tecnologias de gestão do espaço.

1 INTRODUÇÃO

A década de 1980 vivenciou avanços significativos no campo do planejamento urbano no Brasil. Nesse período de redemocratização do país, foram retomadas as discussões do Movimento Nacional pela Reforma Urbana cujos anseios estão, em parte, expressos no capítulo dedicado à Política Urbana da Constituição Federal de 1988, constituído pelos artigos n.ºs 182 e 183.

Já no início do século XXI, após um período de aproximadamente treze anos de tramitação, a regulamentação dos artigos n.ºs 182 e 183 culminou na aprovação da Lei Federal n.º 10.257, de 2001, denominada Estatuto da Cidade e definida como o instrumento regulador do uso da terra urbana em prol do interesse coletivo. Esta lei delegou o poder de decisão à esfera municipal, principalmente com o intuito de fortalecer os municípios e conferir maior autonomia aos governos locais.

Dentre os avanços trazidos pela nova lei, destaca-se a obrigatoriedade de elaboração e revisão dos planos diretores de forma participativa e seguindo diretrizes baseadas nos conceitos da função social da cidade e da propriedade, na justa distribuição dos ônus e benefícios advindos do processo de urbanização e na gestão democrática.

Além de definir os caminhos para a condução das políticas de desenvolvimento municipal, o Estatuto introduziu um conjunto de instrumentos urbanísticos inovadores, como ferramentas de apoio ao planejamento e gestão das cidades, dentre os quais estão o Estudo

de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), este último já previsto em legislação ambiental específica.

Na publicação “Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos”, o Ministério das Cidades destaca que o EIV representa um importante instrumento de avaliação dos impactos no meio urbano, na medida em que pode condicionar determinadas intervenções no espaço da cidade e ainda agilizar a tomada de decisões, “estabelecendo uma relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considerando o meio no qual está inserido” (Brasil, 2005, p.112).

É fato que, ao ocupar a cidade, seja com a finalidade de moradia ou de exploração econômica, o homem promove modificações em seu sítio original que afetam, dentre outros elementos, a vegetação existente, a topografia, o escoamento superficial das águas, especificidades climáticas e também a paisagem natural.

Os efeitos dessas intervenções são perceptíveis como impactos sobre o meio e a postura desejável por parte dos promotores do desenvolvimento seria a de potencializar as implicações positivas e minimizar as negativas, através da avaliação da atividade no ambiente natural ou urbano. A partir desse procedimento é possível obter o equilíbrio de ações e assim não comprometer a qualidade de vida da população, bem como a capacidade de suporte das estruturas já instaladas. Nessa análise são pesadas as necessidades de preservação e de exploração do ambiente e, quando esta se apresenta indispensável para o desenvolvimento da cidade, são propostas e aplicadas as respectivas medidas de controle.

Se por um lado a avaliação de impactos ambientais mostra-se consolidada pela adoção do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), dispositivo que também figura dentre os instrumentos urbanísticos elencados pelo Estatuto da Cidade, a avaliação de impactos no meio urbano é ainda recente. A trajetória do EIV, partindo de princípios fundadores até sua consolidação como ferramenta de mitigação e compensação dos reflexos negativos do desenvolvimento urbano, possibilita a formatação do instrumento como apoio ao licenciamento integrado, aproximando as políticas urbanísticas e ambientais nos processos de aprovação de projetos e, conseqüentemente, nos processos de planejamento e gestão do espaço da cidade.

Apesar da implementação do EIV constituir procedimento recente no campo do planejamento e gestão urbana, alguns municípios brasileiros têm vencido o desafio da carência de regulamentação e adotado o instrumento nos processos de aprovação de projetos, criando normas e critérios para a apresentação de propostas pelos empreendedores e para análise e formulação de conclusões pelos órgãos competentes.

Como novo procedimento, a implementação do EIV requer a mudança cultural nos processos de apresentação e aprovação de novos projetos e empreendimentos. Nesse sentido, a metodologia adotada por algumas prefeituras brasileiras, a ser abordada neste artigo, mostra que a adoção do instrumento exige a aceitação de um novo conceito no ambiente de trabalho, baseado na discussão conjunta para a proposição de medidas que sejam satisfatórias às áreas de conhecimento envolvidas no desenvolvimento da cidade.

A pesquisa contratada em 2007 pelo Ministério das Cidades, com o objetivo de verificar o conteúdo dos planos diretores participativos no Brasil, apontou 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. Desses 835 municípios, 667 regulamentaram o EIV no plano diretor e 99 em lei específica (Ministério das Cidades, 2008).

Com base na experiência recente de regulamentação por algumas administrações municipais, o presente artigo tem como objetivo principal demonstrar a aplicabilidade do EIV como instrumento de licenciamento ambiental e urbanístico integrado ressaltando aspectos de inovação tecnológica na análise e aprovação de projetos.

Algumas cidades, com planos diretores pré e pós-Estatuto da Cidade, dispõem de procedimentos já consolidados para a análise de impactos urbanísticos e podem apresentar as bases para a regulamentação da implantação do EIV em situações futuras. Apesar do rol de experiências já implementadas, incluindo capitais como São Paulo e Porto Alegre, optou-se pela análise de processos de regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança em andamento. Serão citados os casos dos municípios de Araraquara e Santo André, ambos no estado de São Paulo. Tais experiências, ainda em fase de consolidação, chamam a atenção pelos conceitos e métodos inovadores introduzidos nas rotinas de aplicação do EIV. Além disso, ressalta-se que essas cidades possuem planos diretores destacados no seminário “O município em ação: elaboração e aplicabilidade de planos diretores”, realizado em julho de 2005 pela PUC Campinas, pelo Instituto Pólis e pela Caixa Econômica Federal. Esse seminário deu origem ao livro “Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial”, o qual reúne experiências de destaque com enfoque nos processos participativos e de negociação e especificidades técnicas dos planos diretores (Bueno, 2007).

2 O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

2.1 Origens e consolidação

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), deliberação introduzida pelo Estatuto da Cidade, consiste em um instrumento urbanístico que possibilita a análise e avaliação dos impactos provenientes do desenvolvimento urbano sobre os diversos usos que compõem o espaço da cidade.

Apesar da contemporaneidade do tema, verifica-se que os princípios elencados pelo EIV têm relação com antigas preocupações que orientaram a normatização de parâmetros de ocupação do solo. Pode-se apontar que a necessidade de resguardar os ‘vizinhos’ de possíveis incômodos, decorridos de determinados usos e edificações, foi aspecto balizador para a formulação das leis e regulamentos urbanísticos que adotamos ainda hoje.

Rolnik (2003) enfatiza dois pontos importantes sobre esse aspecto: 1) a distinção entre espaços públicos e privados e 2) a constituição das servidões. A autora destaca que os direitos de vizinhos já eram considerados na legislação portuguesa, do período colonial à república, conforme interpretação de Manoel Álvares Ferreyra, em obra de 1750. Rolnik expõe que Ferreyra dividiu os bens públicos em três categorias: os de uso público, sendo praças, pontes, vias e ruas; os de propriedade pública, como pastagens, chafarizes e edifícios públicos; e os “arrendados em proveito da municipalidade”, como era o caso dos mercados (Rolnik, 2003, p. 26).

As áreas de ruas não eram relacionadas à propriedade, mas sim à função. Serviam para a circulação e deslocamentos dentro da cidade e entre propriedades rurais. Não era permitida

a obstrução de vias e o espaço destinado à sua abertura era cedido pelos proprietários, sem o direito de indenização. Dessa forma constituíam-se as servidões. Além das áreas destinadas à passagem e à circulação, que já limitavam a possibilidade de construção por definirem novos limites na propriedade, existiam, ainda, aquelas referentes “ao direito à vista, à luz e à elevação em maior altura em relação aos vizinhos” (Rolnik, 2003, p.26). Estas últimas tinham o objetivo de resguardar a ventilação no interior das edificações, a possibilidade de contemplação da paisagem e o proveito da iluminação natural.

De maneira semelhante atuavam os códigos sanitários que vigoraram na cidade de São Paulo no início do século XX. Esses tinham como objetivo principal a recuperação das áreas centrais e procuravam garantir condições de higiene, salubridade, fluidez no trânsito e demarcação do espaço público, a partir de parâmetros rígidos quanto à largura de vias públicas, afastamentos entre edificações, altura de pavimentos e dimensões das aberturas. Tais medidas buscavam assegurar a ventilação e circulação do ar, dentro e entre as construções, com vistas a reduzir a propagação de doenças. Ressalta-se que esses parâmetros afastavam a possibilidade de construção dos cortiços, considerados espaços insalubres e ‘moralmente incômodos’ para a elite que se consolidava nas áreas centrais da cidade.

Assim tomavam forma as características segregadoras dos códigos sanitários e de posturas, muitas das quais se preservam atualmente nas leis de zoneamento em vigor. As áreas centrais, com parâmetros rígidos para a ocupação, foram valorizadas, reservadas para a elite, enquanto as periferias, com parâmetros flexíveis, ou inexistentes, foram destinadas à construção dos cortiços, uso incômodo que foi banido da porção nobre da cidade.

A idéia inicial, baseada na cidade higienista, propagada pela cultura francesa, foi se moldando para a aplicação de um modelo baseado no zoneamento, espelhado nas experiências que se iniciavam na Alemanha e nos Estados Unidos, sob a justificativa de que os lotes urbanos deveriam ter destinação específica, evitando-se a mistura de usos impactantes uns sobre os outros.

Os códigos de edificação, uso e ocupação do solo tradicionais, aplicados até os dias de hoje pela maioria dos municípios brasileiros, demonstram em seus parâmetros urbanísticos, tais como afastamentos frontais e laterais e alturas na divisa, as antigas preocupações destacadas acima: resguardar os direitos dos ‘vizinhos’, além das questões relativas à segurança e salubridade da edificação. Entretanto, a preocupação com a ‘vizinhança’, ou área de influência de um edifício ou empreendimento, consiste em matéria recente, concretizada pelos Estudos e Relatórios de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV). Isso se explica pela prevalência da propriedade privada em relação ao interesse coletivo, ou seja, um lote, unidade de domínio particular, está em situação privilegiada em relação a um conjunto de lotes ou vizinhança, já que sobre ele incidem parâmetros rígidos e restritivos quanto ao uso e à ocupação. Dessa forma, resguardam-se os impactos de uma edificação sobre a outra, mas não os de um conjunto de edificações sobre seu entorno e sobre a cidade.

Falcoski (1997) considera que as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo devem priorizar a avaliação dos efeitos negativos das intervenções no espaço urbano, e não o zoneamento estático que, segundo o autor, torna-se “uma ‘camisa de força’ ou obstáculo do crescimento e desenvolvimento urbano” (Falcoski, 1997, p. 264). Ao contrário disso, os parâmetros que disciplinam o uso e a ocupação do solo devem assegurar a possibilidade de

adequação às transformações da cidade, baseando-se no interesse coletivo e não somente nos anseios dos proprietários de imóveis.

Em contraposição aos índices que, conforme destacado por Souza (2006), regulam a forma de adensamento e utilização do espaço e, para Falcoski (1997), configuram obstáculos ao desenvolvimento, a aprovação do Estatuto da Cidade introduziu instrumentos de planejamento e gestão que devem constar dos planos diretores, novos ou revisados. Esses, ao invés de serem traduzidos em parâmetros numéricos que acabam por uniformizar padrões de ocupação no território, têm a possibilidade de serem moldados para cada cidade, uma vez que sua regulamentação cabe à administração local. Sobre esse campo de inovações, Rolnik (2001) distingue três grupos:

instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (Rolnik, 2001, p. 05).

O EIV encaixa-se no segundo grupo, sendo de fundamental importância nos processos de regulamentação do uso e ocupação do solo por atividades definidas pela legislação municipal como de potencial impacto no meio urbano, inclusive prevendo a participação da população vizinha aos empreendimentos. O Estatuto da Cidade define e estabelece critérios mínimos a serem considerados na elaboração do EIV e confirma a relação deste com a participação direta da comunidade atingida pela intervenção estudada, conforme definição exposta nos artigos n.º 36 e 37 da referida Lei Federal.

2.2 Relação do EIV com instrumentos de análise e avaliação de impactos ambientais

Considerando as relações de complementaridade e de proximidade entre os aspectos ambientais e urbanísticos, no que concerne à gestão das cidades, os Estudos de Impacto Ambiental e de Vizinhança, EIA e EIV, respectivamente, mostram-se como mecanismos fundamentais para a consolidação das análises e avaliações integradas. Pode-se questionar a existência de dois instrumentos de análise, atuando separadamente, sendo um de natureza predominantemente ambiental e outro de natureza urbanística. Acontece que o EIA, instrumento largamente utilizado pelas estruturas de licenciamento, estaduais ou municipais, está regulamentado desde 1986, pela Resolução n.º 001 do CONAMA, enquanto que o EIV, introduzido legalmente em 2001 pelo Estatuto da Cidade, necessita do desenvolvimento de normas e critérios para aplicação, sendo estes de competência dos municípios.

Sánchez (2006, p. 162) aponta que “uma das finalidades da avaliação de impacto ambiental é auxiliar na seleção da alternativa mais viável, em termos ambientais, para se atingir determinados objetivos”. Sendo o EIA o instrumento que materializa o processo de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) no Brasil, a premissa destacada por Sánchez é confirmada se observarmos a estrutura básica do estudo.

As diretrizes gerais para a elaboração do EIA/RIMA estão relacionadas no artigo 5.º da Resolução 001/86 do CONAMA onde se lê que o estudo deve considerar as alternativas de localização do empreendimento, inclusive prevendo a hipótese de não execução do mesmo. Além disso, deve-se identificar e avaliar os impactos gerados em todas as fases da

atividade (prévia, de implantação e operação); definir os limites da área afetada direta ou indiretamente por esses impactos, a área de influência do projeto, considerando, para qualquer caso a bacia hidrográfica em que se pretende instalar. Deve-se, ainda, compatibilizar o projeto a eventuais planos e programas de iniciativa do poder público previstos para a área de influência (Conselho Nacional de Meio Ambiente, 1986).

Os artigos 6.º e 9.º, respectivamente, relacionam o conteúdo mínimo do EIA e do RIMA, salvo maiores exigências das entidades licenciadoras em relação a projetos especiais. O EIA deve conter um diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, caracterizando os meios físico, biológico e sócio econômico, onde se incluam os reflexos sobre o uso e a ocupação do solo; análise dos impactos ambientais do projeto e das alternativas de locação do mesmo; definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos a serem causados pelo empreendimento proposto e, por fim, apresentação de um programa de acompanhamento e monitoramento (Conselho Nacional de Meio Ambiente, 1986).

Segundo Sánchez (2006, p. 161) o EIA “é o documento mais importante de todo o processo de avaliação de impacto ambiental. É com base nele que serão tomadas as principais decisões quanto à viabilidade ambiental de um projeto” e com base nele poderá se estabelecer as negociações entre empreendedor, poder público e demais partes interessadas. Partindo da importância e finalidade do documento, o autor aponta que a concepção dos estudos deve valorizar a análise aprofundada dos possíveis impactos a serem gerados pela intervenção, não sendo necessário, em muitos casos, o diagnóstico minucioso dos dados relativos ao meio em que será inserida. Sánchez destaca, também, que os esforços deverão ser dedicados à reunião dos “dados necessários para analisar os impactos do empreendimento” (Sánchez, 2006, p. 163).

Outro instrumento de atuação semelhante ao EIA consiste no Relatório Ambiental Preliminar (RAP), adotado, por exemplo, pelo estado de São Paulo desde 1994. Esse relatório figura entre os estudos ambientais relacionados pela Resolução 237/97 do CONAMA e é aplicado à obtenção de licença ambiental preliminar.

O RAP deve buscar a elaboração de um diagnóstico da área influenciada por um empreendimento considerando as interações físicas, biológicas e sócio-econômicas e assim possibilitar a avaliação dos impactos positivos e negativos provenientes da intervenção, com a indicação das respectivas medidas de controle. Além disso, a apreciação do relatório pode apontar para a necessidade de apresentação do EIA, caso seja constatado que o documento preliminar não contempla os aspectos passíveis de avaliação para determinadas obras. Em síntese, o RAP cumpre os objetivos do EIA, resguardada a proporção dos impactos analisados por cada um, representa um instrumento que busca simplificar os processos de licenciamento ambiental e atua preliminarmente ou em substituição ao EIA em casos específicos.

Em referência à estrutura do Estudo de Impacto de Vizinhança, pode-se dizer que este consiste em um estudo que deve avaliar, no mínimo, o adensamento populacional proposto em relação aos equipamentos urbanos e comunitários disponíveis e à geração de tráfego e à demanda por transporte público; quanto à preservação da qualidade ambiental, devem ser estudados o uso e a ocupação do solo, a ventilação e a iluminação, a paisagem urbana e os patrimônios natural e cultural; no aspecto econômico, o instrumento alerta, ainda, sobre a valorização imobiliária decorrente da instalação do novo empreendimento (Brasil, 2001).

Diante dessa abrangência, o EIV pode ser apontado, com o devido suporte do EIA nos casos em que este couber, como uma aplicação do conceito contemporâneo do planejamento e gestão urbano-ambiental, pois busca sintetizar recomendações técnicas específicas das duas áreas em um único documento, podendo, assim, garantir maior confiabilidade aos processos de aprovação de projetos e licenciamento de atividades.

Os artigos n.ºs 36 e 37 do Estatuto da Cidade definem que esse instrumento deve ser regulamentado por Lei Municipal, a qual deverá conter, obrigatoriamente, a lista de empreendimentos sujeitos à apresentação desse estudo para obterem suas licenças e suas aprovações. O conteúdo mínimo a ser contemplado pelo EIV, conforme descrito acima, foi também estabelecido pela Lei Federal, cujas especificações se aproximam dos quesitos necessários à elaboração do EIA. Destaca-se que, apesar dessa proximidade, o artigo n.º 38 deixa claro que o EIV não substitui o EIA nos casos previstos pela legislação ambiental específica.

Apesar de constituírem instrumentos distintos, nota-se que a necessária relação entre os estudos ora apresentados é confirmada pela introdução do EIA como instrumento de apoio à gestão urbanística, através do Estatuto da Cidade, e também pela consideração de aspectos ambientais na definição do EIV, dada pela mesma Lei. Além disso, o EIV contempla a análise de situações não abarcadas pelo EIA, tendo em vista a escala de empreendimentos mais comuns às atividades do meio urbano.

3 OS CASOS DE ARARAQUARA E SANTO ANDRÉ – SP

O estudo de impacto de viabilidade urbanística (EIVU) de Araraquara foi instituído pelo Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara (PDPUA), aprovado sob a Lei Complementar n.º 350, de 27 de dezembro de 2005. O artigo n.º 219 dessa Lei contempla o conteúdo mínimo determinado pelo Estatuto da Cidade e acrescenta que cabe ao EIVU a “definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos” (Araraquara, 2005). A exigência do EIVU está aplicada às atividades e empreendimentos que “efetiva ou potencialmente, ocasionarem alterações nas características urbanas do entorno” (Araraquara, 2005). Essas atividades estão relacionadas nos Anexos VI a IX do PDPUA.

O Ato Normativo n.º 2, aprovado em 2006, criou a comissão permanente do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos e Diretrizes Urbanísticas de Araraquara (GAPROARA) e instrumentos e procedimentos de licenciamento ambiental municipal. Por esse instrumento foram elaborados os formulários que devem ser apresentados pelo requerente das licenças. De acordo com o disposto no artigo 8º do Ato Normativo n.º 2, o processo de licenciamento municipal tem início com a solicitação do requerente, acompanhada da documentação necessária para apreciação do pedido: estudos, projetos, relatórios de impacto ambiental e de vizinhança e Memorial de Caracterização Econômica (MCE), observando a necessidade de cada documento conforme estabelecido no Anexo VIII do PDPUA.

As solicitações de licenças encaminhadas pelos interessados são analisadas simultaneamente quanto aos impactos e às interferências urbanísticas e ambientais. A formação multidisciplinar do GAPROARA contempla os itens previstos nos formulários aplicados ao licenciamento municipal e, assim, garante agilidade no trâmite dos processos, pois possibilita a discussão integrada do empreendimento. Essa metodologia de trabalho

garante confiabilidade na tomada de decisões para as áreas técnicas envolvidas no licenciamento, além disso, ressalta-se que a prática da análise integrada de projetos constitui diretriz do Decreto n.º 47.397, de 2002, vigente no estado de São Paulo (Cetesb, 2002).

A análise conjunta dos formulários referentes ao EIVU é o procedimento norteador para a definição das medidas mitigadoras e compensatórias. O GAPROARA se baseia nos Mapas Estratégicos (MAPEs) e no atendimento às diretrizes do Projeto Urbano Sustentável, ambos introduzidos pelo PDPUA, para subsidiar a tomada de decisão. Dessa forma, verifica-se a relação do empreendimento com o conteúdo do Plano Diretor e com os instrumentos urbanísticos constantes dos MAPEs que indicam as áreas de incidência de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. Caso seja verificada a sobreposição da área de intervenção com a ocorrência de alguma proposta do PDPUA ou instrumento urbanístico, a compensação ou mitigação é direcionada para o atendimento dessas demandas.

Além da análise subsidiada pelo PDPUA, a participação dos membros das diversas secretarias e coordenadorias orienta a proposição de medidas para a mitigação do impacto nas respectivas áreas, sobretudo com base nos planos setoriais, cuja elaboração é também prevista pelo Plano Diretor.

O Sistema de Indicadores de Desempenho Ambiental e Espacial de Araraquara (SIDADE), item que compõe o Sistema de Informações Municipais de Araraquara (SIMARA), consiste em ferramenta indispensável para dar agilidade ao processo e garantir confiabilidade à tomada de decisões. O SIDADE começou a ser idealizado com base em um conjunto de indicadores de desempenho, elaborados a partir da tese de doutorado intitulada “Dimensões morfológicas de desempenho: instrumentos urbanísticos de planejamento e desenho urbano”, de autoria do Arquiteto Luiz Antônio Nigro Falcoski, que ocupou o cargo de Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano de Araraquara no período de 2003 a 2006. O sistema é composto por indicadores agrupados em itens que contemplam a análise dos projetos e, assim, pode promover a verificação do atendimento aos parâmetros recomendados pelo artigo n.º 37 do Estatuto da Cidade, bem como à estrutura definida para o Projeto Urbano Sustentável, conforme artigo n.º 240 do PDPUA.

Apesar da potencial aplicabilidade do SIDADE nos processos de licenciamento ambiental e urbanístico, o sistema não se encontra implantado em decorrência da alternância entre os Secretários de Desenvolvimento Urbano. Após a delimitação dos indicadores que alimentam o SIDADE, a etapa seguinte seria a informatização do sistema, inclusive com o georreferenciamento das informações, o que proporcionaria ao grupo de análise uma visão espacial para subsidiar o deferimento, indeferimento e a delimitação das condicionantes de um projeto.

No município de Santo André a apresentação do EIV tornou-se obrigatória no ano de 2000, com a aprovação da Lei nº 8.081, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação de estudo e relatório de impacto na vizinhança para o licenciamento e aprovação de projetos de obras, equipamentos e atividades” (Santo André, 2000). Essa lei estabeleceu o instrumento como parte dos procedimentos necessários à aprovação de projetos e atividades na cidade.

O Plano Diretor Participativo de Santo André foi aprovado em 2004 sob a Lei n.º 8.696 e definiu os empreendimentos de impacto sujeitos à apresentação do EIV/RIV (artigos n.ºs 91 e 156, respectivamente). A lei frisa que a elaboração do EIV não substitui o licenciamento ambiental nos casos previstos na respectiva legislação – federal, estadual e municipal (Santo André, 2004).

Os aspectos a serem observados para a elaboração e análise do EIV seguem os itens mínimos estabelecidos pelo artigo n.º 37 do Estatuto da Cidade. No roteiro proposto pelo município são também definidos os objetivos da análise de cada item, conforme demonstra o exemplo de algumas variáveis na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 Exemplo de variáveis a serem analisadas no EIV

Aspectos a serem observados	Foco da análise	Objetivos
Adensamento Populacional	Capacidade ou possibilidade de atrair novos moradores para o entorno.	Estimativa do incremento a ser gerado.
Uso e Ocupação do Solo	Ventilação e iluminação.	Verificar se as novas construções irão impedir a correta insolação e ventilação das existentes no entorno.
Valorização Imobiliária	Análise da valorização dos imóveis do entorno sem o empreendimento e a projeção do valor imobiliário a partir da definição do empreendimento.	Evitar/minimizar a expulsão da população residente; Evitar/minimizar a desvalorização imobiliária dos imóveis do entorno.
Equipamentos Urbanos	Consumo de água; Lançamento de esgoto; Drenagem de águas pluviais; Sistema de coleta de lixo; Consumo de energia elétrica; Telefonia; Consumo de gás canalizado.	Aferir a capacidade do Poder Público em atender à nova demanda; Aferir a capacidade das empresas concessionárias em atender à nova demanda.
Equipamentos Comunitários	Equipamentos de educação, saúde, lazer.	Aferir a capacidade do Poder Público em atender à nova demanda.

O empreendedor, ao receber a anuência do poder público para a aprovação da intervenção pretendida, se compromete a executar com recursos próprios as obras exigidas para a minimização dos impactos decorrentes da atividade, conforme definidas pelo grupo técnico multidisciplinar de análise do EIV. Essa garantia é prestada através de termo de compromisso, ficando os alvarás e licenças condicionadas ao cumprimento das ações definidas pelo corpo técnico designado para a análise e aprovação do EIV.

O Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU), responsável pela coordenação do grupo multidisciplinar, desenvolve um trabalho de gerenciamento dos empreendimentos em aprovação, acompanhando o andamento dos processos e o atendimento às solicitações referentes ao EIV.

O artigo n.º 159 do Plano Diretor de Santo André enumera as possíveis condições a serem exigidas do empreendedor para sanar ou atenuar os efeitos negativos de uma intervenção, observando que as exigências por parte do poder público deverão ser proporcionais ao porte da atividade pretendida:

- I. ampliação das redes de infra-estrutura urbana;
- II. área de terreno ou área edificada para instalação de equipamentos comunitários em percentual compatível com o necessário para o atendimento da demanda a ser gerada pelo empreendimento;
- III. ampliação e adequação do sistema viário, faixas de desaceleração, ponto de ônibus, faixa de pedestres, semaforização;

- IV. proteção acústica, uso de filtros e outros procedimentos que minimizem incômodos da atividade;
- V. manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos ou naturais considerados de interesse paisagístico, histórico, artístico ou cultural, bem como recuperação ambiental da área;
- VI. cotas de emprego e cursos de capacitação profissional, entre outros;
- VII. percentual de habitação de interesse social no empreendimento;
- VIII. possibilidade de construção de equipamentos sociais em outras áreas da cidade;
- IX. manutenção de áreas verdes (Santo André, 2004).

Existe relação entre os aspectos analisados pelo Grupo Técnico Multidisciplinar e os tipos de condicionantes enumeradas pelo artigo 159 do Plano Diretor. A partir dos objetivos da análise, conforme exemplos constantes da Tabela 1, o grupo relaciona os impactos negativos do empreendimento e, com base nessas informações, delimita as medidas mitigadoras e compensatórias a serem exigidas.

O DDPU vem elaborando métodos para sistematizar a análise do EIV, a partir de avaliação da estrutura de serviços e equipamentos disponíveis no município, levando em consideração a qualidade do atendimento e o perfil sócio-econômico da população. A partir desses dados, a metodologia segue cálculos estatísticos que medem o grau de relação entre variáveis para, então, definir os parâmetros de medida dos impactos gerados e quantificar as respectivas medidas mitigadoras e compensatórias.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interpretação do EIV com vistas à garantia do direito ao ambiente equilibrado é o que possibilita sua relação com os mecanismos de licenciamento adotados no Brasil até então, sobretudo com a elaboração do EIA. A introdução do instrumento de avaliação de impacto de vizinhança, apesar de acrescer exigências e procedimentos aos trâmites habituais, pode garantir maior eficiência nos processos de aprovação, já que sua implementação proporciona a análise integrada de projetos, podendo apontar medidas mitigadoras e compensatórias aplicáveis às diversas áreas de conhecimento envolvidas na gestão da cidade e aproximar as dimensões ambiental e urbanística.

Os processos de regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança em Araraquara e Santo André mostram a preocupação em desburocratizar rotinas e integrar métodos afins. Os dois municípios possuem legislação urbanística recente e buscam agregar as políticas de desenvolvimento urbano-ambiental. Com isso, tratam da integração nas normativas que disciplinam o desenvolvimento da cidade: o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

No caso de Araraquara, um mesmo ato normativo estabeleceu as rotinas para o licenciamento urbanístico-ambiental no âmbito municipal, contemplando as análises urbanísticas e ambientais, ou seja, os dois procedimentos foram concebidos de maneira integrada. Em Santo André, município que mantém convênio com o Estado de São Paulo para realizar o licenciamento ambiental municipal desde 2003, e que definiu a obrigatoriedade do EIV/RIV desde 2000, através da Lei n.º 8.081, aponta-se que a cultura do licenciamento integrado vem sendo efetivamente implementada a partir de 2007, principalmente com a criação do grupo técnico multidisciplinar de análise do EIV coordenado pelo DDPU.

Os dois municípios elaboraram propostas de regulamentação que contemplam os itens básicos assinalados pelo artigo n.º 37 do Estatuto da Cidade, entretanto, as formatações diferem em procedimentos e empreendimentos sujeitos à apresentação do estudo.

A partir das potencialidades e problemas detectados nos processos de regulamentação do EIV em Araraquara e Santo André, é possível apontar que a implementação do instrumento por outros municípios brasileiros deve ser precedida de: a) regulamentação do uso e da ocupação do solo – que irá prevenir alguns impactos de vizinhança, na medida em que poderá afastar os usos incômodos das atividades que podem conviver com o uso residencial; b) delimitação dos objetivos e limites do EIV; c) implementação de um sistema de gestão do planejamento; d) capacitação técnica e, principalmente, e) modernização administrativa.

Sobre este último item, a partir das experiências analisadas, pode-se concluir que a implementação do EIV representa um avanço no que se refere à gestão pública, especialmente nas áreas de aprovação de projetos e licenciamento de atividades e empreendimentos. Para se obter resultados satisfatórios, é indispensável prever a modernização administrativa que contemple a análise expedita dos empreendimentos, elaborando condicionantes para sua instalação harmônica no cenário da cidade. A evolução é necessária se considerarmos que, atualmente, os temas de planejamento urbanístico e ambiental ainda são avaliados separadamente em muitos órgãos da administração municipal. A modernização administrativa para a implementação do EIV deve considerar, além da integração dos processos de licenciamento, a elaboração de roteiros e formulários para a apresentação do instrumento, bem como passos metodológicos para a sua análise. Tais medidas devem vislumbrar a garantia da qualidade dos estudos apresentados e sua efetiva aplicação na manutenção do equilíbrio urbano e ambiental.

Por fim, destaca-se, a partir da análise das experiências de regulamentação abordadas neste artigo, a potencialidade de utilização de sistemas de indicadores de qualidade ambiental e urbanística para dar subsídio à análise dos impactos de vizinhança. Conforme foi visto, os dois municípios contam, como proposta de evolução do EIVU e do EIV, com a sistematização dos processos: é o caso do SIDADE em Araraquara e do sistema de informações que relaciona a qualidade infra-estrutura e da demanda da população em Santo André. Sobre esse aspecto, nota-se a potencial relação do EIV como novas tecnologias de gestão do espaço a partir da análise quantitativa e qualitativa das estruturas urbanas e do comportamento das mesmas diante de intervenções que venham a interferir na garantia dos índices de qualidade urbanística e ambiental para a população residente.

5 REFERÊNCIAS

Araraquara, 2005. *Lei Complementar n. 350, de 27 de dezembro de 2005. Institui o PDPUA*. [Internet] Disponível em <<http://www.araraquara.sp.gov.br>> [Acessado em 12 de agosto de 2006].

Brasil, 2001. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade*. [Internet] Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>> [Acessado em 15 de fevereiro de 2008].

Brasil (2005) **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**, Ministério das Cidades, Brasília.



Brasil, 2007. *Pesquisa plano diretor 2007*. [Internet] Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>> [Acessado em 15 de fevereiro de 2008].

Bueno, L. M. M. e Cymbalista, R. (2007) **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**, Annablume, São Paulo.

Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, 2002. *Decreto n. 47.397, de 04 de dezembro de 2002*. [Internet] Disponível em <<http://www.cetesb.sp.gov.br>> [Acessado em 30 de agosto de 2006].

Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1986. *Resolução n. 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental*. [Internet] Disponível em <<http://www.mma.gov.br>> [Acessado em 09 de agosto de 2006].

Falcoski, L. A. N. (1997) *Dimensões morfológicas de desempenho: instrumentos urbanísticos de planejamento e desenho urbano*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

Rolnik, R. (2001) Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. **Cadernos Pólis**, 4, 05 – 09.

Rolnik, R. (2003) **A cidade e a lei: legislação, política e territórios na cidade de São Paulo**, Studio Nobel/FAPESP, São Paulo.

Sánchez, L. E. (2006) **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**, Oficina de Textos, São Paulo.

Santo André, 2000. *Lei n. 8.081, de 20 de julho de 2000. Dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação de EIV*. [Internet] Disponível em <<http://www.santoandre.sp.gov.br>> [Acessado em 12 de janeiro de 2008].

Santo André, 2004. *Lei Complementar n. 8.696, de 17 de dezembro de 2004. Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André*. [Internet] Disponível em <http://www.santoandre.sp.gov.br/bnews3/images/multimedia/images/Lei8696_Plano_Diretor_Sto_Andre.pdf> [Acessado em 15 de agosto de 2006].

Souza, M. L. (2006) **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**, 4^a. ed., Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.