

AS POSSIBILIDADES DE UM INSTRUMENTO: O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E SUA UTILIZAÇÃO EM BELO HORIZONTE

Lívia Fortini Veloso

Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável, na área de concentração em
Gestão do Patrimônio no Ambiente Construído - Escola de Arquitetura - Universidade
Federal de Minas Gerais
lifortini@yahoo.com.br

Leonardo Barci Castriota

Sub-coordenador do Curso de Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio
Sustentável (MACPS) - Escola de Arquitetura - Universidade Federal de Minas Gerais
leocastriota@yahoo.com.br

RESUMO

Este trabalho discute o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), instrumento de gestão urbana previsto pelo Estatuto da Cidade, que possibilita a análise dos impactos causados por empreendimentos a serem inseridos no meio urbano, com a finalidade de apontar a viabilidade da implantação, bem como as medidas mitigadoras, compensatórias e potencializadoras. Buscou-se ilustrar o instrumento através de sua aplicação em Belo Horizonte e do controverso processo de licenciamento urbanístico de dois hotéis a serem implantados na Área de Diretrizes Especiais da Pampulha. O estudo de caso permitiu verificar que mesmo legislações com caráter restritivo, como as relativas às Áreas de Diretrizes Especiais, podem ser modificadas para se tornar mais permissivas e as boas intenções de um EIV anuladas perante a força dos interesses econômicos.

Palavras-chave: Estudo de Impacto de Vizinhança; Desenvolvimento sustentável; Gestão democrática dos espaços.

ABSTRACT

This paper discusses the Neighborhood Impact Study (NIS), an urban management tool provided by the City Statute, which enables the evaluation of the impacts caused by the enterprises to be inserted into the urban environment, in order to point out the implementation feasibility, as well as the mitigation, compensatory and the potentiating measures. The study aimed to illustrate the mechanism of Neighborhood Impact Study through its application in Belo Horizonte and the controversial urban licensing process for two hotels to be implanted in the Pampulha' Special Guidelines Area. The case study showed that even restrictive laws, such as those related to the Special Guidelines Areas, can be modified to become more permissive and the Neighborhood Impact Study good intentions canceled before the strength of the economic interests.

Keywords: Neighborhood Impact Study; Sustainable development; Democratic management of spaces.

1 INTRODUÇÃO

Os estudos de impacto ambiental – com a devida análise dos aspectos relativos ao patrimônio cultural – são de fundamental importância para se verificar a viabilidade de determinado empreendimento, bem como para se estabelecer medidas mitigadoras, compensatórias e potencializadoras, de forma a compatibilizar o exercício das atividades econômicas com a preservação do patrimônio ambiental e cultural, alcançando-se o desejável desenvolvimento sustentável.

O conceito de urbanismo sustentável envolve ideias relacionadas ao desenvolvimento urbano, ao direito à habitação, à cidadania, ao uso e ocupação do solo, ao convívio social, à qualidade de vida, à segurança, ao desenvolvimento socioeconômico, entre tantos outros aspectos que reunidos formam e transformam a dinâmica das cidades.

Diante da inevitável expansão das cidades, muitas vezes de forma não planejada, assiste-se à degradação do meio urbano e da qualidade de vida dos habitantes, evidenciando, pois, a necessidade urgente de acionar os mecanismos urbanos presentes em nossas leis em prol da integridade do espaço.

Embora o atual contexto mundial tenha trazido evoluções na forma de pensar o meio ambiente, o patrimônio construído segue sem atingir a devida importância, tanto pelas pessoas, que ainda não possuem uma consciência ou sensibilização acerca do assunto,

quanto pelos administradores públicos. Os instrumentos de política urbana, como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), ainda vêm sendo implantados nas nossas cidades de forma tímida.

A pouca visibilidade do EIV e sua regulamentação em pequeno número de cidades explica a escassa produção bibliográfica sobre o tema, tendo literatura predominantemente jurídica. Todavia, tem sido adotado como objeto de monografias e artigos, ficando clara sua importância crescente e contemporânea.

O Estudo de Impacto de Vizinhança visa não só proteger a ordem urbanística de agentes potencialmente causadores de degradação, como também promover a gestão democrática do espaço, assegurando, assim, um meio urbano equilibrado e o desenvolvimento sustentável das cidades, em prol da qualidade de vida da população e da salvaguarda do patrimônio construído.

2 METODOLOGIA

Inicialmente foi feita uma discussão da regulamentação do EIV, instituído pelo Estatuto da Cidade. Traçou-se um panorama histórico que nos trouxe até o instrumento “Estudo de Impacto de Vizinhança” como nos é apresentado hoje. Elaborou-se o estudo da evolução da legislação urbano-ambiental da cidade de Belo Horizonte até a instituição do Estudo de Impacto de Vizinhança, passando pela Lei Orgânica, pelo Plano Diretor e pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. A aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança foi ilustrada por meio do estudo de caso dos hotéis *Bristol Stadium e Go Inn*, que se encontram em processo de licenciamento urbanístico em Belo Horizonte até o presente momento e que pretendem se instalar na região da Pampulha. Para tanto, foram utilizadas informações pesquisadas em livros e artigos sobre o assunto, bem como por meio de legislação pertinente.

3 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

O termo “Estudo de Impacto de Vizinhança” é mencionado pela primeira vez em textos legais, após a promulgação da Constituição de 1988, ao serem colocadas as exigências para a formulação das leis orgânicas municipais e elaboração de novos planos diretores. Assim, pode-se dizer que o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), originado no

contexto do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, foi um mecanismo criado para sanar as necessidades sociais contemporâneas.

O Estatuto da Cidade, composto por uma série de diretrizes legais voltadas ao uso e ocupação do solo urbano, recebeu na forma do Estudo de Impacto de Vizinhança “um tratamento inovador – espelhado na avaliação de impacto ambiental e que amplia o conceito privado de direito de vizinhança”, conforme explica Rogério Rocco (2009, p. 35). Como escreve Sánchez (2008), o termo “impacto de vizinhança” designa os efeitos locais em áreas urbanas, trazidos pelas alterações no espaço, sejam elas sobre o sistema viário, a infraestrutura ou o microclima. O EIV é um instrumento capaz de fazer a mediação entre os interesses privados dos empreendedores e o direito da comunidade por um ambiente urbano saudável. Em outras palavras:

[...] o objetivo do Estudo de Impacto de Vizinhança é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos. [...] (CYMBALISTA, 2001).

A realização do estudo é obrigatória para a concessão de licença urbanística para a instalação de determinado empreendimento ou atividade em uma área específica, tendo, portanto, grande potencial como mecanismo “de controle social para a segurança da sustentabilidade local.” (ROCCO, 2009, p. 35).

Segundo Tomanik (2008), com a aplicação do EIV, o empreendimento é sujeito a uma série de condicionantes para a concessão de intervenções no meio, que podem tanto solucionar conflitos existentes quanto adequar o espaço para o recebimento da estrutura da nova atividade. Ao se avaliar a pertinência da implantação da atividade, estabelece-se assim uma relação entre a cidade e o empreendimento.

3.1 Implementação do EIV em Belo Horizonte

O licenciamento ambiental em Belo Horizonte só foi de fato incorporado à administração da cidade com a instituição da Lei Municipal nº 7.277/97, embora há muito já existissem leis federal, estadual e municipal que dispunham sobre o tema, como a lei que sancionou a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). Entende-se, assim, que o licenciamento ambiental na capital mineira foi colocado em

exercício devido à pressão da população, através de reclamações, denúncias e protestos em relação aos abusos praticados contra os interesses coletivos no espaço urbano.

O processo de formação do campo legislativo urbano-ambiental em Belo Horizonte foi longo. O Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, ambos instituídos em 1996 e atualizados em 2010, foram decisivos na consolidação do conceito de meio ambiente urbano, abordando simultaneamente aspectos ambientais e aspectos urbanos.

Em 2001, o Estatuto da Cidade introduziu uma série de instrumentos no cenário urbano ao regulamentar o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, entre eles o Estudo de Impacto de Vizinhança, finalmente instituído em Belo Horizonte em 30 de setembro de 2011 pelo Decreto nº 14.594.

O Decreto nº 14.594/11 regulamenta o processo de licenciamento integrado dos empreendimentos de impacto e de licenciamento urbanístico e define, também, a comissão de interface para orientar e acompanhar o processo de licenciamento dos empreendimentos de impacto. O referido decreto surge pela necessidade de se buscar aprimoramento nos processos de gestão interna e de prestação de serviços públicos, assim como pela necessidade de agilizar o processo de licenciamento dos empreendimentos e atividades causadores de impacto (BELO HORIZONTE, 2011, p. 1).

O Decreto nº 14.594/11 é baseado na Lei nº 7.615/96 (Plano Diretor de Belo Horizonte), alterada pela Lei nº 9.959/10, mais precisamente nos artigos 65-A a 65-E, que tratam das Operações Urbanas, e nos artigos 74-P a 74-S, referentes ao Estudo de Impacto de Vizinhança.

O artigo 74-P institui o Estudo de Impacto de Vizinhança para os casos em que o empreendimento implique repercussões preponderantemente urbanísticas. Segundo o parágrafo primeiro desse mesmo artigo, o EIV deve considerar a interferência que o empreendimento causará na qualidade de vida da população residente na área e na vizinhança. Aponta que o EIV deve incorporar ao seu conteúdo, no mínimo, as questões assinaladas pelo Estatuto da Cidade, ou seja, o adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, o uso e a ocupação do solo, a valorização imobiliária, a geração de tráfego e a demanda por transporte público, a ventilação e a iluminação, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural. O artigo define, ainda, que o poder municipal ficará responsável por estabelecer quais serão os empreendimentos ou atividades sujeitos ao EIV, e o Executivo por regulamentar seu

licenciamento e os procedimentos para a aplicação do instrumento (BELO HORIZONTE, 2010, p. 13 e 14).

4 ESTUDO DE CASO: O EIV APLICADO AO LICENCIAMENTO DOS HOTÉIS *BRISTOL STADIUM* E *GO INN*, NA PAMPULHA

“E a Pampulha despontou para mim, mal saído da escola, como uma oportunidade inesperada, e nela me debrucei entusiasmado, consciente que um mundo de formas novas se abriria para a arquitetura.”

Oscar Niemeyer

Se há uma paisagem marcante dentro do cenário de Belo Horizonte, esta, com toda certeza, é a Pampulha, internacionalmente conhecida pelo seu complexo arquitetônico. De acordo com Flávio Carsalade (2005), nenhum outro ícone da cidade tem a força referencial quanto os criados pela Pampulha.

O Projeto Pampulha origina-se nos anos de 1930, baseado nos preceitos da ciência do urbanismo, em que se observa a preocupação com o zoneamento funcional, a expansão urbana, o abastecimento de água, os polos de lazer etc. Estas questões estiveram fortemente presentes nos estudos da Comissão Técnica Consultiva da Cidade e nas administrações de José Oswaldo de Araújo e Otacílio Negrão de Lima. Na década de 1940, o governo de Juscelino Kubitscheck retoma o Projeto Pampulha. O então prefeito visualiza a lagoa como o local de turismo, lazer e habitação que faltava à capital moderna (CARSALADE, 2006, p. 273).

O convite para que Oscar Niemeyer projetasse alguns dos principais edifícios do complexo da Pampulha surgiu depois de um fracassado concurso para o desenho dos prédios públicos, incapaz de representar a imagem futurista almejada por Kubitscheck. O arquiteto e o prefeito, juntamente com outros artistas renomados – o pintor Candido

Portinari, o paisagista Burle Marx e o escultor Alfredo Ceschiatti – carregaram as obras da Pampulha de valores arquitetônicos e históricos. A Pampulha tornou-se um ponto simbólico em Belo Horizonte, presente no cotidiano da cidade como local de lazer, cultura e esporte, composta pelo Museu de Arte, a Casa do Baile, a Igreja de São Francisco de Assis, o Jardim Zoológico, o Iate Clube, o Pampulha Iate Clube e os estádios esportivos, Mineirão e Mineirinho.

Em 1º de dezembro de 1947, a Igreja da Pampulha, bem como suas obras de arte, são inscritas no Livro do Tombo das Belas-Artes do IPHAN. Em 15 de dezembro de 1997, todo o complexo arquitetônico da Pampulha é registrado simultaneamente no Livro das Belas Artes, Histórico e Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico. Além do tombamento federal e estadual, o complexo recebe tombamento integral pelo município em 14 de outubro de 2003.

Entretanto, para proteger um bem, não basta decretá-lo como tombado e inscrevê-lo em um dos livros do tomo; especialmente em se tratando de um conjunto urbano como o da Pampulha, tão influenciado por agentes externos de diversas naturezas e tão a mercê de interesses difusos. Pensando nessas questões, faz sentido haver uma legislação específica que proteja regiões únicas dentro da cidade, como é o caso da Pampulha em Belo Horizonte.

4.1 A Área de Diretrizes Especiais e a Lei da Copa

A exigência para o estabelecimento de áreas especiais dentro da cidade vem com a Lei nº 7.165/96, a qual institui o Plano Diretor de Belo Horizonte. No capítulo IV, dedicado aos mecanismos de intervenção urbana, o artigo 75 prevê a criação de diretrizes distintas para áreas com características específicas dentro da cidade, em que seja necessária a adoção de parâmetros urbanísticos e fiscais, bem como políticas de intervenção, diferenciados. Nas chamadas Áreas de Diretrizes Especiais, os parâmetros fixados devem se sobrepor aos do zoneamento e, sobre eles, prevalecer.

Em 14 de Janeiro de 2005, sancionou-se a Lei municipal nº 9.037, que instituiu o Plano de Ação – Programa de Recuperação e Desenvolvimento Ambiental da Bacia da Pampulha (PROPAM) e regulamentou as ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e do Trevo, de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Plano Diretor, ambos de 1996.

A Lei nº 9.037/05 foi regulamentada pelo Decreto nº 12.015/05. Com ela, criou-se a necessidade de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança para o licenciamento de certas atividades e empreendimentos na região da Pampulha.

No Capítulo III da Lei nº 9.037/05, relativo à ADE da Pampulha, o artigo 21 explica que a ADE em questão visa à proteção e à valorização do patrimônio arquitetônico, cultural e paisagístico, além de estimular o potencial turístico da região. Por estas razões, estabelece parâmetros para a adequada ocupação e uso do solo da área (BELO HORIZONTE, 2005, p. 5).

Apesar das restrições impostas pela ADE da Bacia da Pampulha, da Pampulha e do Trevo, recentemente dois casos se esquivam da referida legislação: dois hotéis que ferem os parâmetros apresentados na Lei nº 9.037/05 estão em vias de implantação na região da Pampulha.

A implantação dos hotéis na Pampulha se tornou possível através da aprovação de duas leis municipais em 2010: a Lei nº 9.959, que revisou a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte, e a Lei nº 9.952, a chamada “Lei da Copa”, que instituiu a operação urbana de estímulo ao desenvolvimento da infraestrutura de saúde, de turismo e de negócios, visando suprir as demandas do mundial de futebol que acontecerá em 2014. As duas normas tiveram vigência até julho de 2011 e permitiram mudanças nos parâmetros em pontos distintos da cidade, como, por exemplo, nas ADEs. Flexibilizou-se a ocupação imobiliária, permitindo o aumento do Coeficiente de Aproveitamento (CA) dos terrenos.

A Lei da Copa foi regulamentada pelo Decreto nº 14.066 de 11 de agosto de 2010 e tem como objetivos oferecer as condições necessárias para que a capital mineira cumpra com os compromissos assumidos com a FIFA (Federação Internacional de Futebol Associado) como uma das cidades-sede escolhidas para o Mundial. Além disso, visa aprimorar a Rede Municipal de Saúde, o turismo local e de negócios e a geração de emprego e renda. Para isso, previu-se o incentivo à implantação de empreendimentos culturais (cinemas, teatros, auditórios, bibliotecas, museus e centros de convenções ou feiras e suas atividades de apoio), hospitalares e hoteleiros (hotéis e apart-hotéis, nos termos do Anexo X da Lei nº 7.166/96) para atendimento da demanda imposta pela Copa do Mundo.

Segundo o artigo 3º da Lei da Copa:

Art. 3º - A Operação Urbana de que trata esta Lei abrange todo o território do Município, respeitadas as normas de localização dos usos e do funcionamento das atividades previstas na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano, a legislação urbanística correlata, assim como as normas relativas a parâmetros específicos de Áreas de Diretrizes Especiais - ADEs - e à proteção do patrimônio histórico e cultural, com exceção daqueles relativos ao Coeficiente de Aproveitamento (BELO HORIZONTE. Lei nº 9.952, de 5 de julho de 2010. Seção III – Das áreas envolvidas na Operação Urbana).

Conforme se nota com o artigo supracitado, a Operação Urbana é válida para todo o território da cidade, inclusive para as ADEs, em que se devem respeitar os parâmetros estabelecidos por legislação específica, com exceção daqueles que tratem do Coeficiente de Aproveitamento do terreno. Assim, entendemos que mesmo nas Áreas de Diretrizes Especiais, como a Pampulha, é possível construir utilizando maior Coeficiente de Aproveitamento do que aquele estabelecido pela Lei nº 9.037/05, lei que regulamenta as ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e do Trevo, e pela LPOUSBH.

O parágrafo 1º deste mesmo artigo coloca que os parâmetros instituídos pela Operação Urbana sobrepõem-se aos previstos na legislação urbanística municipal – com exceção daqueles previstos para as Zonas de Preservação Ambiental (ZPAMs). Fica claro, assim, que a nova lei ganha supremacia sobre qualquer outro parâmetro urbanístico da legislação municipal.

O artigo 4º trata da implantação de novos hotéis ou apart-hotéis e ampliação dos já existentes. Para se beneficiarem dos parâmetros estabelecidos pela Lei da Copa, os empreendimentos deveriam apresentar protocolo de projeto para aprovação até a data de 30 de abril de 2011, cronograma de execução de obra com finalização até 28 de fevereiro de 2014, dar garantia de início de funcionamento até 30 de março de 2014 e de manutenção da atividade hoteleira por no mínimo dez anos e submeterem-se ao processo de licenciamento urbanístico especial, mediante aprovação de EIV, ou processo de licenciamento ambiental, sem necessidade de obtenção de licença prévia, conforme dispuser a legislação pertinente. A dispensa da licença prévia representa uma forma de agilizar a instalação de hotéis na cidade, através desse chamado processo de licenciamento especial.

Tais empreendimentos, conforme disposto no artigo 6º, podem se utilizar de Coeficiente de Aproveitamento máximo de 5,0. Desta maneira, a nova lei permite que qualquer edificação, não só do ramo hoteleiro, mas também cultural ou hospitalar, tenha o dobro

de área construída do maior prédio do bairro Belvedere, por exemplo. Essa permissão fica aberta a todas as áreas da cidade, incluindo bairros saturados, como o Buritis, Ouro Preto e Castelo.

Art. 6º - Para os empreendimentos que atenderem aos requisitos previstos no art. 4º desta Lei, fica estabelecida a outorga de potencial construtivo adicional, limitado ao Coeficiente de Aproveitamento - CA - máximo de 5,0 (cinco), observadas as demais condições desta Operação Urbana (BELO HORIZONTE. Lei nº 9.952, de 5 de julho de 2010. Seção IV – Do estímulo à atividade hoteleira).

De olho nas vantagens oferecidas pela Lei da Copa, os empreendedores do setor hoteleiro se apressaram na elaboração dos projetos para aprovação em tempo hábil. A quantidade de pedidos de licenciamento aumentou em 60% entre os meses de junho e dezembro de 2011, enquanto o número de hotéis já licenciados e prontos para iniciar as obras subiu 64,7%, resultando em investimentos de R\$2,758 bilhões¹.

4.2 Aplicação de Estudo de Impacto de Vizinhança

O Estudo de Caso envolve o polêmico processo de licenciamento urbanístico dos empreendimentos *Bristol Stadium Hotel* e o *Hotel Go Inn* a serem implantados na Avenida Alfredo Camarate, no bairro São Luiz, a menos de 1 km do Estádio Mineirão e a 1,5 km da Lagoa da Pampulha. Ambos os hotéis com 13 andares e 40 metros de altura serão inseridos dentro da ADE da Pampulha e têm previsão de conclusão de suas obras para março de 2014.

A Lei nº 9.959/10 define, como vimos, que o Estudo de Impacto de Vizinhança seja empregado em casos que impliquem repercussões preponderantemente urbanísticas e que envolvam interferências na qualidade de vida da população e em suas vizinhanças – como nas condições dos hotéis –, considerando, entre outras questões apresentadas pelo Estatuto da Cidade, o uso e a ocupação do solo, a geração de tráfego, os equipamentos urbanos e comunitários, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural (BELO HORIZONTE, 2010, p. 13).

Além disso, os empreendimentos hoteleiros tratados nesta análise se beneficiaram dos parâmetros urbanísticos estabelecidos pela Lei da Copa (Lei nº 9.952/10). Entre as

¹ Os dados são do jornal *Hoje em Dia*, datado de 19 de janeiro de 2012.

imposições para serem favorecidos por esta legislação estava a obrigatoriedade de se submeterem ao processo de licenciamento urbanístico especial, por meio da aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança.

O artigo 30 da Lei nº 9.037/05 também estabelece, de acordo com os parâmetros adotados pelos hotéis, que o Estudo de Impacto de Vizinhança seja elaborado pelos empreendedores para aprovação pelo Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR) e pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município (CDPCM).

Ambos os hotéis adotaram em seus projetos parâmetros urbanísticos especiais, possíveis de serem utilizados em decorrência da criação da Lei da Copa. Entre os parâmetros usados pelos empreendimentos estão a taxa de ocupação superior a 50%, a altura total da edificação superior a nove metros, o coeficiente de aproveitamento superior a 1,0 e, ainda, para o *Bristol Stadium Hotel*, a altura máxima na divisa de cinco metros.

Segundo o artigo 30 da Lei nº 9.037/05, que trata da ADE da Pampulha, nos terrenos lindeiros às avenidas Atlântida/Heráclito Mourão de Miranda, Antônio Francisco Lisboa, Clóvis Salgado e Braúnas, para a instalação de hotel, admite-se taxa de ocupação superior a 50% com taxa de permeabilidade mínima de 30% e, nas vias coletoras, altura máxima na divisa de cinco metros. Conforme colocado anteriormente, o uso destes parâmetros requer a apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Esta mesma lei impede que sejam implantadas na ADE da Pampulha edificações com altura superior a nove metros. Todavia, a Lei da Copa, em seu artigo 6º, abriu a possibilidade de os empreendimentos destinados à Copa do Mundo de 2014 usufruírem de Coeficiente de Aproveitamento do terreno de até 5,0, como um estímulo à atividade hoteleira.

4.2.1 O processo de licenciamento

O processo de licenciamento dos empreendimentos se iniciou em julho de 2011. Teve o respaldo da Lei da Copa, criada em 5 de julho de 2010 e válida justamente até julho de 2011. A apresentação da regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança foi realizada no dia 22 de julho desse mesmo ano, no plenário do Conselho Municipal de Política Urbana por Gina Beatriz Rende, Secretária Municipal Adjunta de Planejamento Urbano e Vice-Presidente do COMPUR. Cabe chamar a atenção, entretanto, que a legislação pertinente à regulamentação do processo de licenciamento integrado dos

empreendimentos de impacto e de licenciamento urbanístico em Belo Horizonte só foi sancionada em 30 de setembro de 2011, pelo Decreto nº 14.594.

No dia 22 de julho de 2011, além da apresentação da regulamentação do EIV no plenário do COMPUR, houve a exposição da caracterização de ambos os empreendimentos, com vistas a início do Estudo de Impacto de Vizinhança.

De acordo com o Decreto nº 14.594/2011, o processo de licenciamento urbanístico se inicia quando o empreendedor obtém a Orientação para o Licenciamento de Empreendimento de Impacto (OLEI) elaborada pela Gerência de Orientação e Licenciamento Integrado (GELC), contendo o roteiro de elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança. Para sua obtenção, o empreendedor deve entregar o protocolo de Caracterização de Empreendimento para Estudo de Impacto de Vizinhança (CEEIV), no qual constam os dados cadastrais do empreendimento e dos responsáveis legais e técnico, o motivo da exigência de licenciamento urbanístico, a caracterização do empreendimento, as orientações gerais para elaboração da documentação e os documentos a serem entregues.

Tendo sido finalizada a etapa de caracterização do empreendimento, a Gerência de Orientação e Licenciamento Integrado entrega ao empreendedor a Orientação para o Licenciamento de Empreendimento de Impacto, a chamada OLEI, que consiste em um documento que orienta a elaboração dos estudos e projetos necessários para a formalização do processo administrativo de licenciamento de empreendimentos de impacto. O empreendedor recebe, ainda, o roteiro geral de elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança, que, além de conter os campos para preenchimento de dados cadastrais do empreendimento e dos responsáveis legal e técnico, também engloba os campos de caracterização do terreno, da concepção arquitetônica do empreendimento, da caracterização da vizinhança potencialmente impactada e dos impactos do empreendimento no terreno e na vizinhança.

Com o Estudo de Impacto de Vizinhança concluído, o material é encaminhado à Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano e aos demais órgãos participantes da Comissão de Interface para verificação. Estando toda a documentação correta, a Gerência Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana elabora o Relatório de Avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança, também chamado de REIV, composto pelos dados retirados do próprio EIV e das análises da secretaria supracitada e demais órgãos.

O *Bristol Stadium Hotel* e *Hotel Go Inn* tiveram seus estudos e projetos analisados pelos seguintes órgãos municipais: Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana (SMARU), Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), Fundação Municipal de Cultura (FMC).

De acordo com o Decreto nº 14.594/11, que regulamenta o processo de licenciamento urbanístico em Belo Horizonte, o conteúdo do REIV envolve as diretrizes utilizadas no projeto, implantação e funcionamento do empreendimento, as medidas mitigadoras e compensatórias, os prazos para o cumprimento de todas as etapas, entre outros (BELO HORIZONTE, 2011, p. 7).

As diretrizes contidas no REIV são publicadas no Diário Oficial do Município (DOM) pela Gerência Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana e estão abertas à contestação por qualquer pessoa.

Os REIVs de ambos os hotéis resultaram em parecer favorável à instalação, com a condição de que os empreendimentos atendessem às diretrizes e prazos especificados nesses relatórios. Os REIVs dos hotéis foram encaminhados para deliberação no plenário do COMPUR em 12 de janeiro de 2012.

A 169ª Reunião Ordinária do COMPUR, tendo como pauta o Relatório de Impacto de Vizinhança dos empreendimentos *Bristol Stadium Hotel* e *Hotel Go Inn*, foi marcada para o dia 26 de janeiro de 2012.

Conforme dispõe o artigo 35 do Decreto nº 14.594/11, o processo de aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança finaliza com a publicação do Parecer de Licenciamento Urbanístico, baseado no REIV e na deliberação feita no plenário do COMPUR. Entretanto, a tramitação dos empreendimentos objetos desse estudo de caso não foi concluída na reunião de 26 de janeiro de 2012, em decorrência de um pedido de vistas efetuado por Cláudia Pires, conselheira e membro do Instituto de Arquitetos do Brasil, no departamento de Minas Gerais (IAB-MG).

4.2.2 O parecer do Instituto de Arquitetos do Brasil

O parecer do IAB-MG foi baseado nas análises dos Estudos de Impacto de Vizinhança elaborados pelos empreendedores, do Relatório do Estudo de Impacto de Vizinhança e

da avaliação ao recurso ao Relatório do Estudo de Impacto de Vizinhança, esses dois últimos elaborados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Em seu parecer, o IAB elabora algumas considerações a respeito da análise documental, a partir das quais julga arriscada a aprovação dos REIVs da maneira como foram apresentados. Começando pela anuência de defesa do patrimônio cultural, o IAB recorda a existência de legislações específicas que tratam de diretrizes especiais para o licenciamento de empreendimentos em áreas como a Pampulha, onde se encontram bens tombados pelas três instâncias.

De acordo com o artigo 28 do Decreto nº 14.594/11, para licenciamento de empreendimentos nas condições dos hotéis, ou seja, com intenção de implantação em uma ADE e em proximidade de edificações tombadas, se mostra necessário o consentimento de órgãos específicos que emitam um parecer conclusivo para a avaliação do EIV.

Segundo declaração do COMPUR, a liberação para a construção dos empreendimentos foi possível através de pareceres favoráveis do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA) e do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município (CDPCM).

No documento elaborado pelo IAB, o órgão comenta que o parecer do IPHAN considerou os empreendimentos como passíveis de aprovação, mas que não faz observações acerca das diretrizes de tombamento federal que protegem o perímetro dos bens tombados e a paisagem de entorno (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 2012).

Já em relação ao IEPHA, do qual o IAB teve acesso a dois pareceres, o Instituto avalia o primeiro deles como inconclusivo quanto à aprovação dos empreendimentos; o parecer reforça, porém, a importância da manutenção da altimetria adotada no perímetro de tombamento e da aprovação do EIV pelo COMPUR. Todavia, em um segundo parecer, de julho de 2011, o IEPHA aprovou a altura final de 33 metros, sendo 11 pavimentos e três subsolos, o que, segundo o IAB-MG, fere os princípios altimétricos estabelecidos pelo perímetro de tombamento determinado pelo IEPHA em 1984. Uma nota técnica do IEPHA, de setembro de 2011, flexibiliza a altimetria para 42 metros, alegando pouca interferência no conjunto tombado da Pampulha, mas deixando um alerta para os impactos negativos que tal altimetria poderia vir a causar no entorno (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 2012).

Para o IAB, o IEPHA permite que a competência de aprovação recaia sobre a esfera municipal e não se manifesta sobre a alteração na altimetria definida pelo Decreto nº 23.646/84, relativo ao tombamento estadual do conjunto da Pampulha. O órgão afirma que o IEPHA tenha se utilizado das modificações na legislação que flexibiliza a inserção de novos usos na ADE para embasar seu parecer.

Quanto ao parecer favorável do CDPCM, o IAB aponta que não fica claro qual é o perímetro de tombamento municipal que prevalece na Pampulha. O Instituto de Arquitetos do Brasil observa, ainda, que os pareceres do IEPHA e do CDPCM foram redigidos pelo mesmo arquiteto, fato esse que impediu uma avaliação do caso por outros profissionais com opiniões diversas (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 2012).

O IAB-MG questiona em seu parecer quais serão as consequências que essas flexibilizações nas leis trarão para o perímetro de tombamento em um futuro próximo, possibilitando que novas leis sejam criadas ou modificadas para atender a interesses pontuais. O órgão coloca, ainda, pontos muito pertinentes. Indaga se o tombamento da paisagem seria um parâmetro menos importante em avaliações dessa natureza e se as diretrizes de tombamento nas esferas estadual e federal não deveriam se sobrepor às diretrizes municipais (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 2012).

O IAB-MG, em seu parecer, avalia que a aprovação do licenciamento dos empreendimentos contrariam as condicionantes estabelecidas pela Lei nº 7.165/96 – a qual institui o Plano Diretor de Belo Horizonte –, tendo em vista que se flexibilizaram os princípios urbanísticos em alguns lotes específicos do quarteirão 66 no bairro São Luiz, parte da ADE da Pampulha. Para o IAB, as modificações nos parâmetros urbanísticos e no conceito de Área de Diretrizes Especiais trazidos pela chamada Lei da Copa deveriam ter sido acompanhadas de uma revisão do perímetro da ADE da Pampulha e de estudos pormenorizados que ponderassem os impactos derivados dessas alterações.

O IAB-MG, bem como a comunidade da Pampulha, teme que essa flexibilização enfraqueça ainda mais a proteção que a ADE exerce na região, tendo em vista a forte pressão imobiliária sobre a área.

Em seu parecer, o IAB-MG chama atenção para a pouca participação da sociedade no processo de licenciamento dos hotéis. Embora as audiências públicas não sejam obrigatórias, é desejável, segundo a própria Lei nº 9.959/2010 – que altera a leis nº

7.165/96 e 7.166/96 –, que haja o envolvimento da comunidade, sobretudo aquela diretamente afetada, durante o processo de licenciamento de um empreendimento.

Em sua análise, o IAB indica não só a pequena participação da comunidade, como também do Fórum da Área de Diretrizes Especiais da Pampulha quanto ao cumprimento de análise dos projetos e anuência. Segundo o regimento do FADE e o artigo 10 do Decreto nº 12.015/05 – o qual regulamenta a Lei nº 9037/05 –, o referido Fórum da Área de Diretrizes Especiais da Pampulha tem o papel de subsidiar o COMPUR, o CDPCM e/ou o COMAM nos pedidos de licenciamento de atividades na ADE da Pampulha.

Como definem as leis, o FADE deve analisar os empreendimentos antes que estes sejam submetidos ao COMPUR. O FADE alega não ter sido consultado durante o processo de licenciamento. Em seu parecer, o IAB sugere que o FADE seja ouvido para a aprovação dos REIVs.

O IAB recorda, ainda, que compete ao profissional de arquitetura e urbanismo a responsabilidade técnica sobre a elaboração de Estudos de Impacto de Vizinhança, os quais contemplam análises urbanas, de acordo com regulamentações pertinentes ao recente Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e ao antigo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), do qual a Arquitetura não mais constitui parte integrante (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 2012). Ambos os hotéis tiveram EIV elaborados por engenheiros civis.

O IAB-MG expressa como um dos motivos para o pedido de vistas a insuficiência de informações apresentadas nos Relatórios de Impacto de Vizinhança para o licenciamento dos hotéis. De acordo com o órgão, as diretrizes apresentadas nos REIVs não representam medidas mitigadoras e compensatórias capazes de abarcar todos os impactos negativos provenientes da instalação da atividade hoteleira na região (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 2012).

4.2.3 A votação e as suspeitas de fraude

No dia 1º de março, o IAB-MG apresentou seu parecer no plenário do COMPUR para votação. Na opinião da vice-presidente, Gina Rende, em contraposição aos argumentos do IAB-MG, houve uma discordância na condução do processo, e não uma inconsistência no mesmo. Lembrou que não houve limitação aos empreendimentos por parte dos órgãos do patrimônio e foram analisadas as devidas questões com relação aos

impactos de vizinhança (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE, 2012).

O parecer do IAB-MG foi colocado em votação e recebeu oito votos contrários, dois votos favoráveis e uma abstenção. Em seguida, passou-se à votação dos REIVs, o qual recebeu nove votos favoráveis e dois contrários. O momento de votação foi marcado por discussões e polêmica. Enquanto os empreendedores argumentavam sobre os pontos positivos que os hotéis trariam para a economia e a valorização da Pampulha, os moradores vaiavam em desaprovação.

Com a decisão, as obras que estavam embargadas pela Prefeitura desde outubro de 2011, em decorrência de terem sido iniciadas sem nem mesmo obterem a aprovação, foram autorizadas a continuar, contados 15 dias a partir da data da votação.

No dia 8 de março de 2012, o vereador Iran Barbosa denuncia ao *Jornal O Tempo* que os membros do COMPUR teriam recebido R\$1,3 milhão em propina para aprovar o parecer técnico que embasou o licenciamento dos empreendimentos. As denúncias, segundo o próprio vereador, se fundaram em relatos de um funcionário da Secretaria Municipal de Desenvolvimento a respeito da forma e da data em que o dinheiro da propina foi entregue. De acordo com a denúncia feita ao jornal, o suborno compreendeu repasses entre R\$25 mil e R\$200 mil, além de três unidades nos hotéis, avaliadas em R\$500 mil.

Em 9 de março de 2012, Iran Barbosa apresentou nova denúncia; desta vez, relativa às suspeitas de que houve fraude na votação do projeto de lei nº 1.395/2010, que prevê alterações no Plano Diretor, na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, no Código de Edificações e no Código de Posturas, o que facilitaria a permissão da construção de hotéis na Pampulha.

Na mesma semana das denúncias, o Ministério Público começou a investigar ambas as acusações feitas pelo vereador. A apuração do MPMG compreende coleta de mais provas e depoimento de outras pessoas envolvidas no caso. "A apuração deverá ocorrer em sigilo. O caso envolve fortes interesses políticos e financeiros.", declarou o promotor Eduardo Nepomuceno, da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Belo Horizonte (JORNAL O TEMPO, 2012a).

No dia 13 de março de 2012, promotores de Justiça das áreas de Habitação e Urbanismo, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural pediram a suspensão da licença que autorizava a construção dos hotéis através de uma Ação Civil Pública. O Ministério Público pediu, ainda, que a Justiça impedisse o início dos projetos, sob pena de multa de

R\$100 mil e pagamento de indenização ambiental pelos danos causados ao meio ambiente (JORNAL O TEMPO, 2012b). Todavia, em 21 de março de 2012, a Justiça indeferiu o pedido do Ministério Público por decisão do juiz Alyrio Ramos, da 3ª Vara de Fazenda Pública Municipal, alegando ausência de provas técnicas que evidenciassem que a flexibilização da ADE da Pampulha tenha favorecido o caso específico dos dois hotéis. Diante de tal veredito, cerca de 20 associações de bairro de quatro regiões da cidade se organizaram para montar uma campanha contra a verticalização da Pampulha, resultando em passeatas, distribuição de material impresso, abaixo-assinados e mobilização virtual.

O assunto polêmico divide opiniões. De um lado, uma parcela da população deseja de manter a paisagem cultural da Pampulha preservada – entre ela, arquitetos, urbanistas, moradores e políticos. De outro, aqueles que defendem a flexibilização das leis que, a seu ver, traria nova valorização à região. De acordo com o segundo grupo mencionado, a construção dos dois hotéis na Pampulha não representaria uma ameaça ao patrimônio e não pode ser chamada de verticalização.

As investigações do Ministério Público relativas às fraudes continuam, sem previsão de quando o promotor responsável, Eduardo Nepomuceno, emitirá seu parecer. Enquanto isso, as partes debatem o caso e as obras seguem pelo que parece ser ainda um longo caminho.

5 RESULTADOS ALCANÇADOS

Entende-se que o Estudo de Impacto de Vizinhança é, até o momento, um instrumento muito recente na política urbana de Belo Horizonte, assim como também o é no restante do país. Tendo sido regulamentado em setembro de 2011 pelo Decreto nº 14.594, a capital mineira ainda deverá se adaptar ao estudo de vizinhança e aprimorá-lo através das experiências de implantação, que apenas começaram a surgir. Não só órgãos e conselhos responsáveis por repassar as orientações aos que buscam o licenciamento e por proceder às análises dos trabalhos, como também os empreendedores percorrerão esse processo de adequação ao conceito de estudo de impacto de vizinhança e à sua metodologia.

De acordo com Lollo e Röhm (2005), mesmo com os pressupostos adequados, a forma de conduzir as análises de impacto de vizinhança é fundamental para a obtenção de

resultados fidedignos. Somente através de uma análise de qualidade se pode alcançar a confiabilidade da definição de medidas mitigadoras e compensatórias. Um Estudo de Impacto de Vizinhança que não consiga traçar diagnósticos dos impactos adequadamente pode causar danos para o ambiente, para a comunidade do entorno, para a população em geral e também para o poder público.

A Pampulha é marcada por uma história de luta contra a pressão imobiliária em verticalizar a região. Amada não só pelos moradores, mas também pela grande maioria dos belorizontinos, que a consideram o principal cartão postal da cidade, por guardar joias da arquitetura moderna brasileira e oportunidades de lazer. As preocupações relativas à Pampulha recaem não apenas sobre o patrimônio cultural, como ainda sobre sua fragilidade de infraestrutura e sobre suas especificidades ambientais e urbanas. Por esses motivos a região foi definida como uma Área de Diretrizes Especiais e ganhou parâmetros urbanísticos diferenciados de outras parcelas da cidade.

Entretanto, a violação aos códigos do urbanismo parece ser uma realidade nas cidades brasileiras, pois, em julho de 2010, leis foram alteradas especialmente para permitir a implantação de empreendimentos e atividades que viessem a atender às demandas da Copa do Mundo de 2014. As leis contrariam a Lei nº 9.037/05 – que regulamenta a ADE da Pampulha e estabelece que nenhuma outra legislação possa modificar os parâmetros definidos para as ADEs, a não ser que seja para ampliar as limitações já definidas.

Os Estudos de Impacto de Vizinhança dos hotéis, apesar de não apontarem riscos ao conjunto arquitetônico tombado da Pampulha e de receberem o aval dos órgãos ligados ao patrimônio histórico e artístico, podem, de forma contrária, tornar mais vulneráveis os bens tombados se avaliarmos, por exemplo, a sobrecarga no trânsito do entorno e no uso dos equipamentos coletivos. Devemos considerar, ainda, que com a flexibilização dos parâmetros urbanísticos permitida pela criação de leis específicas para a Copa do Mundo de 2014, há a abertura de um perigoso precedente para a verticalização.

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um dos instrumentos que auxiliam a realização dos objetivos constitucionais e possibilitam ao Poder Público uma gestão responsável. Entrementes, diante das irregularidades e das ilegalidades que acompanharam o processo de licenciamento dos hotéis e a votação das próprias leis que possibilitaram a implantação destes, cabe-nos refletir se haveriam forças capazes de lutar contra a ambição e os interesses econômicos.

6 REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Decreto n. 14.594 de 30 de setembro de 2011. Regulamenta o processo de licenciamento integrado de empreendimento de impacto, bem como o processo de licenciamento urbanístico, no Município de Belo Horizonte e institui a Comissão de Interface para Orientação e Acompanhamento do Processo de Licenciamento de Empreendimentos de Impacto. Disponível em: <<http://cmbhweb.cmbh.mg.gov.br>>. Acesso em: 28 mar. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei n. 9.952 de 5 de julho de 2010. Institui a Operação Urbana de Estímulo ao Desenvolvimento da Infraestrutura de Saúde, de Turismo Cultural e de Negócios, visando atender às demandas da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 no Município. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom>>. Acesso em: 22 mar. 2012

CARSALADE, Flávio de L. Pampulha como ícone de Belo Horizonte. In: CASTRO, Mariângela; FINGUERUT, Silvia. *Igreja da Pampulha: restauro e reflexões*. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2005.

CARSALADE, Flávio de L. *Guia de Bens Tombados de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Lastro, 2006, 316p.

CYMBALISTA, Renato. Estudo de Impacto de Vizinhança. *Instituto Pólis*, São Paulo, p. 1-4, jul. 2001.

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO. Ata da Reunião Ordinária do dia 01/03/2012. Belo Horizonte, ano XVIII, 4044 ed., 2012. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom>>. Acesso em: 28 mai. 2012.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. *Parecer referente ao Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, ao Relatório de Impacto de Vizinhança – REIV e à avaliação ao recurso ao Relatório do Estudo de Impacto de Vizinhança referentes aos empreendimentos Hotel Go Inn e Hotel Bristol*. Belo Horizonte: IAB-MG, 2012. 8p. Relatório.

LOLLO, José; RÖHM, Sérgio. Aspectos negligenciados em Estudos de Impacto de Vizinhança. *Revista Estudos Geográficos*, Rio Claro, v. 3, n. 2, p. 31-45, Dez. 2005.

MORAES, Tatiana. Construtoras correm para aprovar hotéis. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 19 jan. 2012. Disponível em: <http://www.masb.com.br/noticia/saladeimprensa/86-Construtoras_correm_para_aprovar_hoteis_.html>. Acesso em: 10 mai. 2012.

SALES, Gabriela. Morador exige explicações. *Jornal O Tempo*, Belo Horizonte, 3 mar. 2012a. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/noticias/ultimas/?IdNoticia=197321,OTE&IdCanal=>>>. Acesso em: 9 mai. 2012.

SALES, Gabriela. PBH aprova hotéis e dá início à verticalização da Pampulha. *Jornal O Tempo*, Belo Horizonte, 2 mar. 2012b. Disponível em: <

<http://www.otempo.com.br/noticias/ultimas/?IdNoticia=197208,OTE&IdCanal=>>.
Acesso em: 7 mai. 2012.

SÁNCHEZ, Luiz Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008. 496p.

TOMANIK, Raquel. *Estudo de Impacto de Vizinhança e licenciamento urbanístico-ambiental: desafios e inovações*. 2008. 116f. (Engenharia Urbana) – Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.