

Considerações prévias

O texto a seguir foi elaborado em dezembro de 2006 para integrar as discussões do IV Congresso de Direito Urbanístico do IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico realizado na cidade de São Paulo.

Representa, portanto, o estágio da discussão naquele momento, bem como as principais questões relevantes que orientavam o debate do grupo de trabalho da Prefeitura Municipal de Porto Alegre-PMPA.

Assim, cabe registrar que algumas das pendências referidas já se transformaram, na minuta de lei específica para o EIV, em definições. Entre estas, especialmente o artigo 7º da nova proposta de lei, traz um detalhamento mais apropriado para o conteúdo do artigo que neste texto leva o número de 56.

Como pode ser observado, pela leitura, a idéia inicial era a de inclusão do EIV no conteúdo do plano diretor. Entretanto, uma avaliação desta possibilidade acabou por indicar como a melhor solução, a proposição de uma lei própria e independente do plano diretor.

As demais diferenças trazem o fruto das discussões realizadas no âmbito da PMPA e do Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano Ambiental.

Desafios para implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança em Porto Alegre: questões pendentes x controvérsias

Elisabeth Maria Mann¹
Gladis Weissheimer²
Maria Tereza Fortini Albano³
Synthia Krás Borges⁴

1- Considerações iniciais

O presente trabalho representa o avanço da discussão sobre o instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade⁵ denominado de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV em Porto Alegre. Origina-se do debate realizado em 2003 na 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA⁶, e

¹ Arquiteta da Supervisão de Desenvolvimento Urbano da SPM/PMPA, com experiência na área de parcelamento do solo e análises de projetos de impacto de grande porte. mann@spm.prefpoa.com.br

² Arquiteta da Supervisão de Desenvolvimento Urbano da SPM/PMPA, coordenadora do trabalho sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança desde 2005. gladis@spm.prefpoa.com.br

³ Arquiteta da Supervisão de Desenvolvimento Urbano da SPM/PMPA, mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS, coordenadora do trabalho sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança entre 2003 e 2005. fortini@spm.prefpoa.com.br

⁴ Arquiteta da Supervisão de Desenvolvimento Urbano da SPM/PMPA, com experiência na análise de projetos de impacto de pequeno e médio porte. synthia@spm.prefpoa.com.br

⁵ Lei Federal 10257/01.

⁶ LC 434/99 do município de Porto Alegre.

complementa o documento encaminhado por técnicos da Secretaria Municipal do Planejamento - SPM desta cidade ao III Congresso do IBDU, realizado em Recife no ano de 2004.

Traz agora, depois de três anos de discussão, os desafios para a sua implementação em uma realidade municipal que já contém instrumentos e procedimentos administrativos e de gestão democrática para a avaliação de impactos sobre o ambiente urbano.

Considera-se que a implementação do EIV pressupõe uma série de condições relativas a diferentes aspectos. O presente trabalho se propõe a evidenciar as principais questões conceituais, administrativas, metodológicas e de gestão democrática do instrumento.

Neste sentido, além de contextualizar a discussão com base no processo vivido desde 2003, pretende-se registrar os itens relacionados a cada um destes aspectos, ressaltando as principais questões controversas e as principais pendências que precisam ser objeto de encaminhamentos ou de definições.

2- A preexistência de instrumentos anteriores ao EIV em Porto Alegre: Estudo de Viabilidade Urbanística - EVU, Relatório de Impacto Ambiental - RIA e Projeto Especial

Em Porto Alegre, anteriormente à existência do EIV, as análises das repercussões de empreendimentos e atividades com determinadas características foram realizadas, inicialmente através de um instrumento administrativo denominado EVU.

O EVU caracteriza uma das etapas do processo administrativo de licenciamento das edificações ou parcelamentos do solo representando estudo exigido para situações expressas na legislação urbanística. É nesta etapa que o interessado apresenta a proposta preliminar de empreendimento ou atividade ao órgão responsável, com vistas à análise por parte do poder público, das características específicas de cada situação considerada. Esta análise aponta os condicionantes a serem observados, bem como avalia os possíveis impactos advindos da proposta apresentada, podendo exigir a realização de estudos ambientais mais complexos de acordo com diferentes casos.

Através do PDDUA, o instrumento denominado Projeto Especial, foi proposto com a finalidade de promover análises diferenciadas de empreendimentos e atividades, devendo em última análise avaliar os múltiplos impactos de proposições com interferência de alguma natureza no ambiente urbano. Enfatiza-se o Projeto Especial, encaminhado através de um EVU, como um instrumento de proposição da configuração sócio - espacial da cidade do futuro a partir do reconhecimento da cidade do presente.

Além deste, devemos considerar a existência, em Porto Alegre, de outro instrumento de análise ambiental, denominado Relatório de Impacto Ambiental - RIA⁷. Em função da municipalização do licenciamento ambiental, identificou-se a necessidade de um instrumento de avaliação de impacto ambiental para empreendimentos ou atividades que não exijam um estudo da magnitude do Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Meio Ambiente – EIA/RIMA.

A Lei Municipal 8267/98 introduziu o RIA e seu respectivo Documento Síntese - DS, como um instrumento de suporte à análise de propostas de empreendimentos ou atividades potencialmente causadores de impacto, à semelhança do EIA/RIMA, mas com prazos e conteúdos mais simplificados.

Neste contexto o EIV apresenta-se como um instrumento de avaliação dos impactos com ênfase nos aspectos urbanísticos. O desafio é, precisamente, desenvolver análises que considerem o universo de situações em função da sua complexidade, segundo conjuntos de variáveis, critérios, procedimentos, metodologias, e ainda, mecanismos de tomada de decisão próprios.

Para finalizar este tópico, destaca-se que o EIA/RIMA embora também seja anterior ao EIV, é um estudo utilizado em todo o território nacional, não sendo, portanto uma exclusividade da legislação de Porto Alegre.

3- Contextualização da discussão

Numa visão retrospectiva considera-se que as análises realizadas de forma mais organizada, a partir dos denominados EVUs, previstos pela legislação de 1979, constituem o referencial que propiciou, embora de maneira embrionária, o desenvolvimento das primeiras avaliações de impactos de vizinhança para projetos de edificação ou parcelamento do solo urbano, bem como para pedidos de localização de atividades com características excepcionais em diferentes espaços da cidade.⁸

Da mesma forma, embora com pouca legitimidade enquanto mecanismo de participação social, desde 1979, estava previsto no plano diretor vigente⁹ que Associações de Moradores¹⁰ reconhecidas pelo Executivo Municipal, deveriam ser consultadas sobre a implantação de atividades tais como escolas, supermercados, depósitos de revenda de gás, postos de abastecimento e garagens comerciais. Muito provavelmente, estas consultas eram definidas em função da preocupação com possíveis “Impactos de Vizinhança”, constituindo neste sentido, estudos com o objetivo

⁷ **RIA** – conforme § 2º do artigo 9º da Lei Municipal 8267/98: “relatório de impacto ambiental é a denominação do instrumento de gestão ambiental utilizado para exigir os estudos simplificados afim de avaliar as interações da implementação ou da operação de uma atividade efetiva ou potencialmente causadora de degradação ambiental”

⁸ Idéias extraídas do texto *Plano Diretor e Impacto de Vizinhança: algumas idéias encaminhadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre* no livro *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*.

⁹ Trata-se do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - 1º PDDU ou Lei Complementar 43/79 alterada pela Lei 158/87, em seu artigo 84.

¹⁰ Artigo 23 da Lei Complementar 43/79.

de avaliar eventuais incômodos ou impactos de atividades no cotidiano dos bairros, ou seja, junto às diversas vizinhanças da cidade.¹¹

Em 1987, uma alteração no Plano Diretor propôs que áreas da cidade formadas por um único imóvel ou por um conjunto de imóveis com determinadas características pudessem ser objeto de planos conjuntos com vistas à melhoria da qualidade da paisagem urbana e a um melhor aproveitamento dos imóveis. Assim, mediante avaliação pelo Sistema Municipal de Planejamento, tornou-se possível alterar normas do Plano Diretor, desde que observadas condições¹² específicas.

Mais recentemente, no PDDUA, parte do universo de EVUs que são realizados ficaram associados ao instrumento Projeto Especial, que requer uma análise diferenciada¹³ e, dependendo da situação, pode necessitar de RIA/DS ou EIA/RIMA.¹⁴

Estas análises vêm se tornando mais complexas e abrangentes. Aos poucos, além de verificações envolvendo o atendimento de condicionantes, vão se incorporando os avanços da questão ambiental¹⁵, a preocupação com a factibilidade econômica dos empreendimentos e com a participação social. No novo enfoque de planejamento, discute-se a possibilidade de viabilização de empreendimentos pelo estabelecimento de condições e acordos prévios¹⁶, incorporando a perspectiva de parceria na produção da cidade.

Considerando que nas últimas décadas a legislação ambiental passou por inúmeras definições e ganhou novos organismos de controle e que a legislação

¹¹ Idéias extraídas do texto de *Plano Diretor e Impacto de Vizinhança: algumas idéias encaminhadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre* no livro *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*.

¹² Entre estas condições salientam-se: o respeito ao índice de aproveitamento previsto para a zona de situação do imóvel, ou conjunto de imóveis; a ausência de prejuízo ao entorno urbano, bem como a de necessidade de redimensionamento da infra-estrutura urbana e das redes em geral - viária, de transportes e de equipamentos públicos existentes ou projetados.

¹³ Conceito conforme artigo 55 da LC434/99.

¹⁴ O EIA/RIMA é exigido quando, em função do grau de complexidade do empreendimento, ficar caracterizada a necessidade de uma avaliação mais completa envolvendo a diversidade das questões ambientais. A exigência de EIA por legislações ambientais específicas e a aprovação do Estatuto da Cidade, aumentaram o debate que inicialmente se dava de forma mais restrita no organismo de planejamento municipal e com avaliações predominantemente de aspectos urbanísticos.

¹⁵ Além do EIA/ RIMA, destaca-se o RIA/DS, legitimado pela Lei Municipal 8267/98. São legislações de importância a partir da década de 80: Lei Complementar 65/81 que já se referia ao Impacto Ambiental e enunciava o RIA; Lei 6938/81 ou Lei da Política de Meio Ambiente; Resolução 01 de 1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA; Resolução 237/97 do CONAMA, Lei Municipal 8267/98 que regula o Licenciamento Ambiental e Resolução 05/98 do CONSEMA.

¹⁶ De acordo com o artigo 55 da Lei Complementar 434/99 Operação Concertada é o processo pelo qual se estabelecem as condições e compromissos necessários, firmados em Termos de Ajustamento, para a implementação de empreendimento compreendendo edificação e parcelamento do solo com características especiais, ou para o desenvolvimento de áreas da cidade, que necessitem acordos programáticos adequados às diretrizes gerais e estratégias definidas pelo plano diretor.

Desafios para implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança em Porto Alegre

urbanística, principalmente através do Plano Diretor, passou a se preocupar mais detalhadamente com os incômodos e impactos de atividades e empreendimentos sobre o ambiente urbano, é possível afirmar que, no caso de Porto Alegre, os EVUs desenvolvidos como exigência dos procedimentos associados à implementação do Plano Diretor representam um primeiro passo para a incorporação do EIV conforme previsto pelo Estatuto da Cidade:

Entretanto, enquanto o primeiro é o suporte onde os interessados explicitam as suas propostas para análise pelo poder público, o segundo se configura como o documento que reúne um conjunto de informações necessárias para subsidiar a avaliação prévia dos impactos sobre o ambiente sempre que a magnitude do empreendimento ou atividade assim o exigir e sempre que a ênfase predominante for de caráter urbanístico.

Cabe esclarecer que na discussão que vem sendo realizada desde 2003, considera-se que todos os empreendimentos e atividades são causadores de impacto, mas que a forma de controlar as repercussões positivas ou negativas destes impactos passa pelo reconhecimento de no mínimo quatro situações distintas que estão explicitadas no quadro abaixo.

	Controle do impacto	Forma de avaliação de impacto	Procedimento de aprovação
--	----------------------------	--------------------------------------	----------------------------------

Situação 1	antecipadamente e por NORMAS	<ul style="list-style-type: none"> - realizada 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 projeto.
Situação 2	antecipadamente e por CRITÉRIOS	<ul style="list-style-type: none"> - realizada através de análise “caso a caso”. - Impacto resolvido pelo atendimento de padrões de qualidade ambiental definidos por critérios de avaliação preestabelecidos pelo CMDUA¹⁷. 	EVU de Projeto Especial, classificados como de impacto de 1º Grau, avaliado pelo órgão gestor através de Comissões Técnicas Intersecretarias
Situação 3	Antecipadamente e por ESTUDOS de avaliação de impacto	<ul style="list-style-type: none"> - realizada através de análise “caso a caso”, - impacto resolvido pelo atendimento de padrões de qualidade ambiental definidos por estudos específicos: EIV, RIA OU EIA/RIMA 	EVU de Projeto Especial, classificados como de 2º ou 3º Graus, avaliados pelos órgãos gestores através de Comissões Técnicas Intersecretarias e aprovado pelo CMDUA.
Situação 4	Após a Ocupação	<ul style="list-style-type: none"> - realizada através de análise “caso a caso”. - impacto resolvido através de ações de monitoramento 	procedimentos específicos de fiscalização e licenciamento ambiental e sua renovação

Como se pode observar, nas três primeiras situações as análises dos prováveis impactos se dão antecipadamente, no momento da aprovação do projeto ou do EVU. A quarta situação diferencia-se das demais por tratar-se de uma condição de pós-ocupação ou pós-implantação de um empreendimento ou atividade. Neste caso a análise está associada a uma questão que envolve a gestão e a perspectiva de monitoramento dos prováveis impactos gerados.

Assim, apesar do EIV ainda não estar instituído em Porto Alegre, não é novidade para os operadores do licenciamento urbanístico a identificação de matérias que merecem procedimentos de análise mais complexos. A legislação já se preocupa há muito tempo com o tema e agora inclui o EIV entre as formas de avaliar e solucionar os impactos advindos de uma proposta de empreendimento e/ou atividade com repercussões no ambiente

4 - O Projeto Especial e o EIV

¹⁷ Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano Ambiental – integrante do Sistema de Gestão do Planejamento e coordenado pela Secretaria do Planejamento Municipal

Consolidando uma perspectiva já considerada em 1987, o Projeto Especial foi proposto no PDDUA como um instrumento de “projeto urbano” ou de “projeto ambiental” a partir de uma intenção de “voltar a projetar” a cidade - idéia bastante valorizada no conjunto de definições que fundamentam a sua concepção mais geral.

De planos excessivamente normativos, bastante preocupados com a regulação do território privado, dever-se-ia avançar para um plano que propiciasse a produção da cidade através de um conjunto de projetos de iniciativa do Poder Público, do empresariado privado, ou de ambos em parceria. Neste contexto, a expectativa decorrente seria a de que projetos especiais fossem capazes de induzir ou estimular a produção da cidade no rumo dos conteúdos expressos nas diversas estratégias de desenvolvimento urbano do Modelo Espacial pensado para a cidade dos próximos anos.

A partir da necessidade de compatibilização do PDDUA com o Estatuto da Cidade, uma reorientação de objetivos¹⁸ acaba por propor a redefinição do conceito de Projeto Especial que se expressa na nova redação do capítulo específico sobre este assunto. No novo conteúdo se reforça este instrumento como aquele que através de uma análise diferenciada, avalia os impactos de atividades e empreendimentos tendo como baliza os diversos conteúdos do plano.

Uma nova redação do artigo 56¹⁹ buscou a compatibilização de conteúdos já constantes do PDDUA no Capítulo dos Projetos Especiais²⁰ com as questões mínimas referidas pelo Estatuto da Cidade para o instrumento EIV²¹. A seguir transcrevemos o novo formato dado ao conjunto de variáveis após processo de compatibilização:

¹⁸ São objetivos dos Projetos Especiais conforme revisão realizada: viabilizar princípios e estratégias do PDDUA; promover o desenvolvimento urbano a partir do interesse coletivo; detalhar o PDDUA com base em estudos específicos; solucionar os impactos urbano-ambientais decorrentes dos empreendimentos e atividades; qualificar a paisagem urbana, reconhecendo a sua diversidade com suas configurações sócio-espaciais; compatibilizar as normas das diversas políticas setoriais e do plano regulador com as especificidades dos diferentes territórios locais.

¹⁹ Esta redação do art.56 refere-se a proposta ainda em discussão

²⁰ PDDUA - artigos 55 a 69.

²¹ Lei Federal 10257/01 - artigo 37.

Art.56. O Projeto Especial de Impacto Urbano requer análise diferenciada, com avaliação das atividades ou empreendimentos, previstos no previstos no Anexo 11²², considerando os seguintes conteúdos, conforme o grau de impacto:

I - estruturação urbana e paisagem urbana avaliando as questões relacionadas com estruturação e mobilidade urbana²³, equipamentos comunitários²⁴, uso e ocupação do solo²⁵ e patrimônio ambiental²⁶.

II - infra-estrutura urbana, visando sua adequação ao incremento de demanda por redes e equipamentos urbanos, tais como, redes de água, esgoto, drenagem, energia e telecomunicações, entre outros;

III - bens ambientais, visando não agravar as condições da qualidade do ar, do solo e subsolo das águas, da flora, da fauna, e em relação aos aspectos de poluição visual e sonora decorrentes da atividade;

IV - estrutura sócio-econômica, avaliando as condições de produção, consumo, emprego e renda da população, bem como uma melhor relação da proposta com o entorno;

V - valorização imobiliária, avaliando as repercussões do Regime Urbanístico resultante da proposta de empreendimento ou atividade face às disposições do PDDUA.

Considerando os aspectos destacados, é possível afirmar que as variáveis de análise de um Projeto Especial representam os conteúdos que deverão compor as análises especializadas do EIV, enquanto documento com responsabilidade técnica que subsidia a apreciação de um EVU de Projeto Especial.

22 O anexo 11 referido relaciona atividades e empreendimentos conforme grau de impacto

23 A análise da **Estruturação e Mobilidade Urbana** deve visar a busca de melhores condições de estruturação dos quarteirões bem como soluções para o Sistema Viário quanto às condições de acessibilidade e segurança viária, geração de tráfego e demanda por transportes.

24 A análise dos **Equipamentos Públicos Comunitários** deve visar a avaliação sobre a necessidade de equipamentos públicos comunitários, considerando a demanda gerada pelo incremento populacional resultante da proposta.

25 A análise de **Uso e Ocupação do Solo** deve verificar as repercussões do Regime Urbanístico resultante da proposta apresentada considerando os aspectos: relação com o entorno preexistente ou a renovar; características da proposta de implantação em terrenos que tenham características excepcionais (forma, estrutura fundiária ou estrutura geológica); níveis de polarização da atividade ou empreendimento; soluções de ventilação e iluminação.

26 A análise do **Patrimônio Ambiental** deve visar a sua manutenção e valorização, tanto no que se refere aos aspectos naturais como culturais.

5- Projeto Especial: síntese do conteúdo

Referindo aspectos já destacados no item anterior o EIV fica compreendido como o documento que dá suporte para a avaliação prévia de determinados Projetos Especiais.

Na revisão do Plano Diretor o Projeto Especial passa a se denominar Projeto Especial de Impacto Urbano. Mantida a idéia de que em função da iniciativa os Projetos Especiais podem ser de Realização Necessária ou de Realização Voluntária, uma nova classificação categoriza os impactos em três graus diferenciados de complexidade de acordo com as características de cada situação.

Desta forma tem-se os Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Graus, passíveis de análises efetuadas a partir de duas situações distintas, quais sejam por obrigatoriedade ou por solicitação dos interessados. Para todas as situações destaca-se que a análise deve considerar a necessidade de atendimento de condicionantes de organismos setoriais e legislações específicas.

São passíveis de análise por **obrigatoriedade**²⁷ aqueles Projetos Especiais em que as características inerentes aos empreendimentos ou atividades²⁸ pressupõem necessariamente uma análise de impacto que transcende as questões normativas.

São passíveis de análise por **solicitação** do interessado, todas as situações de adequação ou alteração de normas de propostas que se enquadrem nas situações especificadas nos anexos que acompanham a nova redação do PDDUA ora em revisão.

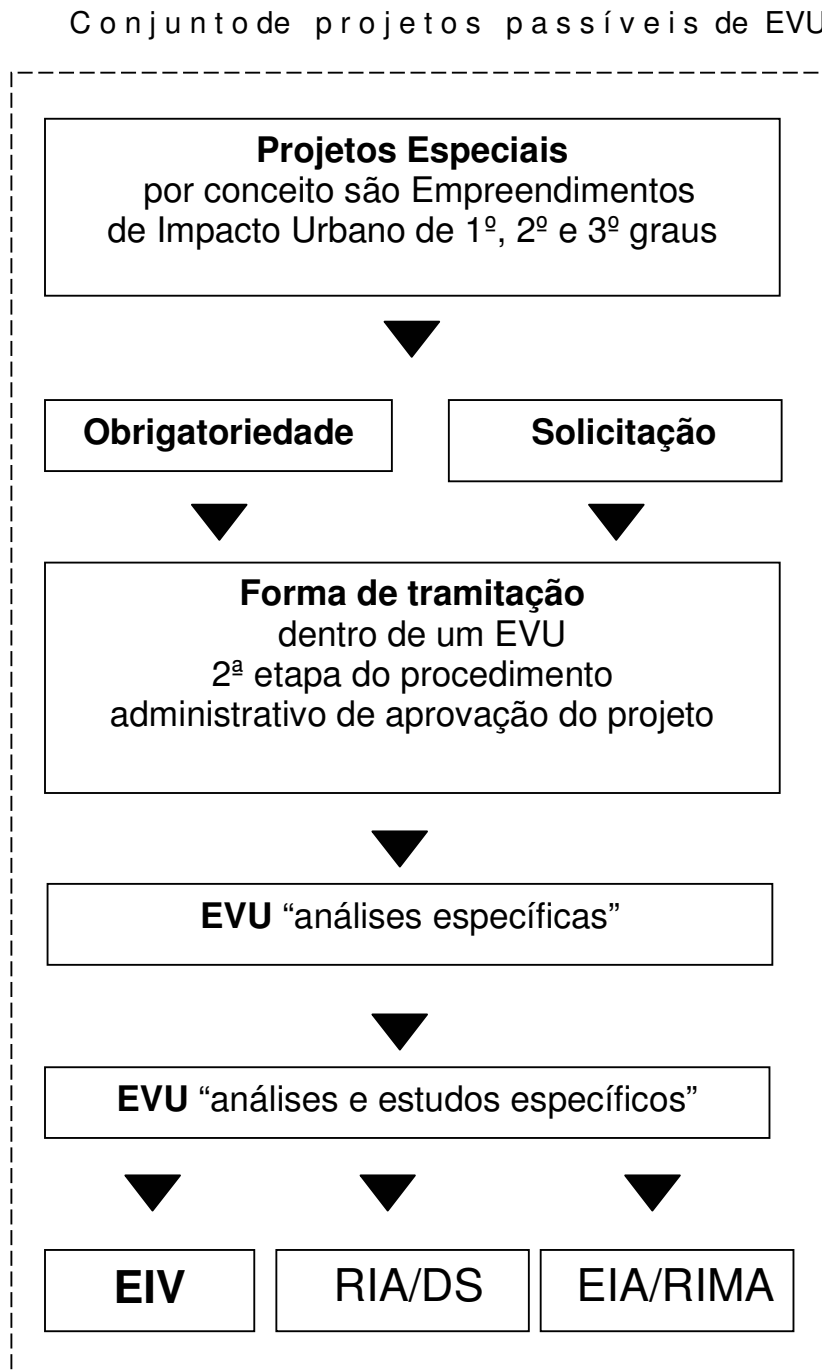
Com vistas à viabilização das diretrizes e princípios do PDDUA, ressalta-se ainda que tanto os empreendimentos e atividades de 1º e 2º Graus como as Operações Urbanas Consorciadas, devem ter suas propostas balizadas pelos conteúdos do projeto de cidade expresso neste instrumento legal que representa o projeto de cidade construído coletivamente desde 1993.

A partir dos aspectos até aqui destacados avança-se agora para uma identificação de pontos de controvérsia na discussão que envolve a implementação do EIV.

O esquema a seguir explicita a relação do EIV com os demais instrumentos de avaliação de impacto.

²⁷ As atividades referidas como passíveis de viabilidade por obrigatoriedade resguardam uma relação com o ANEXO 5.3 previsto pelo PDDUA de 1999, agora subdividido em função de considerações relacionadas ao porte e ao tipo de impacto das propostas.

²⁸ Na presente proposta incorpora-se a expressão atividades e empreendimentos por ser a linguagem adotada pelo Estatuto da Cidade.



6- As controvérsias e as pendências na discussão

Conforme destacado nas considerações iniciais deste trabalho as controvérsias que envolvem a discussão do EIV podem ser classificadas em pelo menos três questões principais quais sejam: conceituais e administrativas, metodológicas e de gestão democrática do instrumento. Embora não se possa tratar de cada uma de forma absolutamente isolada tenta-se aqui uma estruturação de conteúdos com vistas a facilitar a compreensão do todo.

6.1- Questões administrativas e conceituais

6.1.1 EIV x RIA

Enquanto o EIV deve ser reforçado como o instrumento mais adequado quando a ênfase das propostas sob avaliação estiver associada a questões eminentemente urbanísticas, o RIA deve consolidar-se cada vez mais como um instrumento específico para o licenciamento de empreendimentos ou atividades de significativo impacto no ambiente natural. Não se trata da ausência de um dos temas, mas da predominância de um deles. Daí a necessidade de desenvolver metodologias transdisciplinares que possam contribuir para a identificação de tais ênfases. Esta tarefa prescinde de capacitação técnica e aporte de tecnologias, como bem observa Vanesca Buselato Prestes²⁹: *“há necessidade premente de otimização dos recursos humanos e materiais e do processo de gestão, a fim de haja condições para que tanto o processo de planejamento quanto a execução das políticas públicas sejam interdisciplinares e democráticos”*.

A regulamentação do EIV em Porto Alegre exigirá dos gestores a definição dos limites de aplicação de cada instrumento de avaliação de impacto, constituindo desafio à definição de procedimentos e rotinas administrativas específicas para o EIV que considerem os acúmulos obtidos pelo EVU³⁰, Projetos Especiais, RIA e EIA, evitando possíveis sobreposições.

Destaca-se a importância em valorizar os acúmulos já alcançados pelo RIA que é coordenado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMAM, bem como é igualmente importante avançar na construção do EIV como um instrumento a ser coordenado pela Secretaria do Planejamento Municipal – SPM, que é por sua natureza a secretaria responsável pelo projeto de cidade expresso no Plano Diretor e que deve considerar o EIV associado ao instrumento Projeto Especial.

6.1.2 EIV x definições legais

O artigo 36 do Estatuto da Cidade estabelece que Lei Municipal definirá os empreendimentos e atividades públicas ou privadas que dependerão de elaboração de EIV com vistas a obter do Poder Público as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de diferentes propostas.

Sílvia Regina dos Santos Martini³¹, alertando para a posição de Lucélia Martins Soares salienta que Lei Municipal definirá quais atividades públicas ou privadas sujeitar-se-ão ao EIV. Diferentemente do EIA em que uma prévia avaliação denominada de Avaliação de Impacto ambiental - AIA – refere como proceder para indicar a necessidade ou não da realização de um EIA, no EIV, a legislação municipal deverá enumerar as situações que dependerão de prévio estudo.

²⁹ Temas de Direito Urbano Ambiental - Desafios da Gestão Ambiental Municipal pg41

³⁰ Podemos considerar que o EVU é um instrumento interno de avaliação de impactos, com vistas ao licenciamento urbanístico ambiental, coordenado pelo gestor público, que pode necessitar para tal de outros instrumentos mais complexos, a serem desenvolvidos por entidades técnicas especializadas e isentas, subsidiando a análise e tomada de decisão para matérias de maior impacto. Estes outros instrumentos devem ser definidos pelo órgão gestor conforme a ênfase e/ou magnitude da proposta.

³¹ Conforme Monografia submetida como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito, área de concentração em Advocacia Municipal, sob orientação do Ms. Professor Paulo Régis Rosa da Silva.

Portanto aos municípios cumpre o desafio de definir quais os casos serão passíveis de EIV, sendo que qualquer inclusão ou exclusão deverá passar pelo legislativo. Se por um lado tal determinação pode prejudicar a agilidade necessária para acompanhar a dinâmica urbana, por outro exigirá uma reflexão mais apurada e criteriosa sobre a matéria, a fim de torná-la amplamente apropriada pelos envolvidos, sejam eles usuários, proprietários, empresários, vizinhos ou gestores. Pode-se estabelecer que, através de processos monitoramento e avaliação, inclusões ou exclusões possam ser propostas periodicamente, mas sempre através de lei.

Conforme adverte Lucélia Martins Soares³², não será possível disciplinar sobre a matéria via decreto, portaria ou qualquer ato proveniente do Executivo local. Restou claro que haverá necessariamente a participação do Legislativo na fixação das características daqueles empreendimentos submetidos àquelas exigências.

Cabe ressaltar ainda que os instrumentos de avaliação de impacto ambiental estão amplamente ancorados e regulamentados por legislações das diversas esferas de governo. Sabe-se, no entanto, que apesar da legislação estadual³³ estabelecer condições para definição de empresa que realizará a avaliação de impacto, a isenção das mesmas vem sendo questionada, visto ser o interessado quem contrata tais serviços e não o órgão licenciador.

6.1.3 EIV x pós-ocupação

Outra questão controversa reside na consideração de que o EIV possa representar uma análise que se dá na pós-ocupação ou pós-implantação de um empreendimento ou atividade, o que, por si só já é uma contradição, uma vez que o Estatuto da Cidade fala em estudo “prévio” de impacto de vizinhança.

No entanto, não há como negar que possam ocorrer impactos não previstos pelos estudos prévios, que só poderão ser percebidos no momento ou durante sua implantação e funcionamento efetivos. Nesse sentido, há que se prever medidas administrativas e de gestão que possam dar conta tanto do monitoramento dos casos específicos, bem como do conjunto da cidade, indicando soluções e contribuindo para a análise de casos futuros.

Considerando que muitos dos incômodos com atividades instaladas repercutem na tranqüilidade das diversas vizinhanças da cidade há uma expectativa de que o EIV resolva também estas questões mais cotidianas, que se relacionam a aspectos de gestão e dependem de ações de fiscalização do funcionamento rotineiro das diversas atividades.

O conceito de “vizinhança” também merece maior debate e definição. Considerada por muitos unicamente como o entorno imediato, em detrimento do conceito de “área de influência do impacto”, muitas vezes leva a discussão para

³² Trata-se de comentário de Sílvia Regina dos Santos Martini a respeito de conteúdo constante em DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord). Estatuto da Cidade: Lei no 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p.287-303

³³ A exemplo do Código Estadual do Meio ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, art. 76: exigência de cadastro em órgão competente de empresas multidisciplinares habilitadas, não vinculadas ao proponente do projeto, que se responsabilizarão pelos resultados técnicos apresentados

situações meramente locais quando o impacto de um empreendimento ou atividade poderá ter como área de influência até mesmo a cidade toda.³⁴

6.1.4 EIV x tradição normativa

Destaca-se ainda que a cidade tem ampla tradição em análises focadas em regras e padrões preestabelecidos, em contraposição a uma postura baseada em análises focadas em objetivos projetuais. No entanto, no novo enfoque de planejamento, que incorpora as idéias de avaliação de impacto com flexibilidade e participação social é necessário incorporar também a perspectiva de projetar a cidade de acordo com suas peculiaridades locais e no sentido do interesse coletivo.

Neste sentido é importante também avançar na correção da visão que considera a flexibilidade como instrumento de solução para as inadequações da lei. A flexibilidade destacada no PDDUA tem como objetivo principal viabilizar o corpo de idéias proposto pelo conjunto de princípios, estratégias, programas e projetos que valorizam a função social da propriedade e da cidade.

6.1.5 EIV x Solução dos impactos

Destaca-se que o EIV, conforme Estatuto da Cidade, não faz a previsão de medidas mitigadoras ou compensatórias que seriam oportunas para o caso de impactos negativos. Ressaltamos que o EIA/RIMA e o RIA contemplam esta possibilidade, e que em Porto Alegre inclusive as análises de EIA/RIMA e RIA normalmente se encerram com o estabelecimento de Termo de Compromisso onde se estabelece a concertação necessária.

Nesse sentido, destaca-se que na regulamentação do EIV os impactos urbanísticos considerados também deverão ser passíveis de concertação.

6.1.6 EIV x discricionariedade administrativa

Questão bastante relevante para um planejamento que se pretende mais democrático ressalta-se ainda que com uma adequada regulamentação do EIV espera-se avançar na qualidade do processo de tomada de decisão. Neste sentido considera-se que o EIV possa ser utilizado como um instrumento mitigador da discricionariedade administrativa, porém sem substituir a decisão do administrador³⁵.

6.1.7 EIV x variáveis de avaliação de impacto

Por fim, quanto às questões mínimas para avaliação de impacto, podemos considerar que tradicionalmente, em Porto Alegre, as análises avaliam com

³⁴ Cita-se como exemplo a abertura da III Avenida Perimetral em Porto Alegre que, como um eixo transversal situado no miolo do município representou impactos em praticamente em toda a cidade.

³⁵ Trata-se de idéia defendida pela procuradora do Município de Porto Alegre, Vanêsa Buzelato Prestes no texto Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança –EIV. Texto produzido para a V Conferência das Cidades em dezembro de 2003

propriedade os aspectos relativos ao patrimônio natural e cultural, à estruturação e à mobilidade urbana.

Entretanto, ao introduzir o EIV, o Estatuto da Cidade acrescenta outras questões, como o adensamento populacional, a paisagem urbana e a própria idéia da valorização imobiliária, que carecem do desenvolvimento de metodologias próprias para a avaliação de seus impactos.

Especificamente em relação à questão do adensamento populacional constitui controvérsia a inclusão deste tópico para análise. Segundo alguns como a definição dos índices de aproveitamento que por pressuposto define as densidades da cidade já é preestabelecida pelo plano diretor, esta variável não precisaria de análise por já estar contemplada pela norma geral e, portanto, já avaliada quanto ao seu impacto.

Considerando que pela flexibilidade prevista pelo plano diretor é possível alterar os padrões de ocupação de determinadas áreas da cidade, a análise da questão paisagem urbana fica em segundo plano em nome da regra geral. E assim o que ficou estabelecido de forma mais macro para a cidade acaba prejudicando o reconhecimento das diferentes realidades locais.

Da mesma forma a variável valorização imobiliária que é um forte apoio na discussão de medidas mitigadoras e compensatórias dos empreendimentos é também, relegada a um segundo plano pela inexistência de metodologias específicas para a análise desta questão.

6.1.8 EIV x custos para a elaboração dos estudos

Entre tantas questões controversas, uma se refere ainda aos custos de elaboração dos estudos, que na opinião de muitos é mais um entrave na tramitação dos processos administrativos de aprovação e licenciamento de projetos.

No âmbito das discussões reforça-se o argumento de que estudos de impacto ambiental acabam sendo instrumentos que trazem análises muito semelhantes, pois na diversidade de situações que é preciso analisar também acontecem muitas coisas em comum.

Nesta perspectiva, cabe identificar quais as situações em que a exigência dos estudos torna-se realmente essencial³⁶.

6.2- Aspectos metodológicos

Quanto aos aspectos metodológicos as questões controversas se referem basicamente à estrutura administrativa do organismo de planejamento, aos métodos de análise, aos mecanismos de suporte à decisão, às rotinas e procedimentos administrativos e às metodologias de participação social. Transcrevemos abaixo os principais itens relacionados a cada um destes aspectos.

6.2.1 Estrutura administrativa do organismo de planejamento

- Fragilidade da estrutura administrativa para a implementação do EIV;
- Carência de uma adequada estrutura de apoio para análise de projetos de impacto que exijam EIV;
- Necessidade de ampliar as discussões sobre temas relacionados a projetos de impacto entre técnicos das diversas áreas do conhecimento envolvidos no processo de avaliação quer interna ou externamente ao organismo de planejamento.

6.2.2 Métodos de análise

- Insuficiência de elementos nas análises, gerando dificuldade de apreensão dos temas em reuniões ampliadas;
- Dificuldade de integração interórgãos com vistas a posicionamentos/análises transversais;
- Deficiência na comunicação entre os diversos órgãos;
- Necessidade de aperfeiçoamento, atualização e capacitação permanente do corpo técnico com vistas ao novo enfoque de planejamento;
- Necessidade de avançar para a formulação de modelos de análises para variáveis específicas, tais como: valorização imobiliária, paisagem urbana, ventilação e iluminação, etc.

³⁶ Neste sentido a categorização de empreendimentos e atividades em três níveis distintos de impacto – 1º, 2º e 3º graus - trazem esta preocupação.

6.2.3 Suporte à decisão

- Deficiências tecnológicas e de condições materiais para efetuar análises;
- Bancos de dados não organizados como Sistemas de Informações para a cidade, dificultando o suporte a decisões;
- Falta de credibilidade em grande parte nos estudos de impacto ambiental;
- Dificuldade de avançar no monitoramento dos resultados.

6.2.4 Rotinas e procedimentos administrativos

- Excessivo tempo de tramitação dos processos;
- Procedimentos administrativos confusos;
- Fragmentação nas análises interorgãos;
- Deficiência na triagem de processos.

6.2.5 Metodologia para Participação Social

- Falta de consenso quanto à forma adequada de participação da sociedade para avaliação de impacto.
- Falta de consenso quanto a metodologias que viabilizem a participação da sociedade em diferentes temas e escalas urbanas.

6.3- Aspectos relativos a Gestão Democrática

Uma outra questão controversa é a que se refere à consideração do EIV como um instrumento de gestão democrática, uma vez que no conteúdo do Estatuto da Cidade, se referencia apenas a necessidade de dar publicidade aos documentos, não estabelecendo nenhuma forma específica de participação social.

Apesar desta indefinição na própria lei há uma expectativa generalizada por parte da população, e por muitos representantes da esfera técnica e política, de que os empreendimentos e atividades de impacto sejam discutidos amplamente com a sociedade.

Em diversos eventos de capacitação sobre o Estatuto da Cidade em diferentes locais sempre o EIV foi sempre reforçado como um dos instrumentos de gestão participativa a ser considerado pelos sistemas municipais de planejamento.

No caso de Porto Alegre, se acordou com os participantes 1ª Conferência de Avaliação do PDDUA que os empreendimentos de maior impacto seriam discutidos de maneira mais ampla, envolvendo inclusive consulta à população junto às Regiões de Gestão do Planejamento³⁷. Isto se tornaria possível uma vez que os grandes empreendimentos, segundo informações da SPM em 2003, não alcançariam mais do que 20 empreendimentos por ano.

³⁷ Região de Planejamento é a divisão territorial da cidade com vistas a participação social em planejamento urbano.

Por outro lado, também ficou acertado que os de menor impacto ou de impacto médio com um total de ocorrências que chega a atingir mais de quatrocentos EVUs por ano seriam analisados ao nível de Comissões Técnicas desde que considerados critérios previamente discutidos com a comunidade e aprovados pelo CMDUA.

A questão da participação merece por si só um debate especial. Há uma necessidade premente de construir o planejamento participativo de forma consistente. Este debate envolve a discussão sobre a metodologia de participação que considere uma definição mais clara sobre quais são os compromissos de todas as partes, sobre o papel de cada ator no envolvido no processo participativo de discussão bem como sobre a forma de capacitação permanente dos diferentes agentes envolvidos.

Com a consideração destes aspectos, dever-se-á avançar para a resolução de conflitos tais como presenças descompromissadas em reuniões, participação em discussões sem a clareza sobre o que se está discutindo e dificuldade de acompanhar discussões pela dificuldade de apropriação dos temas.

Acredita-se que com a definição de uma estrutura mínima de suporte à participação e de metodologias adequadas para fazer o processo de planejamento participativo avançar, será possível alcançar com muito mais propriedade a gestão democrática desejada pelo conjunto de instrumentos destacados no Estatuto da Cidade, em grande parte já incorporados ao PDDUA.

8- Considerações finais

O conjunto de informações até aqui relacionadas não esgota de maneira nenhuma o debate com vistas à implementação e regulamentação do EIV. Se por um lado se explicita o avanço da discussão, por outro, se tenta mostrar as principais questões pendentes.

Entre tantos aspectos, ressalta-se ainda que uma crítica bastante severa aos instrumentos de avaliação de impacto ambiental por parte dos empreendedores tem significado resistência a sua utilização. Entretanto, na experiência das duas últimas décadas se avançou significativamente no sentido da elaboração de análises integradas a partir das especificidades dos diferentes saberes setoriais e dos diversos anseios sociais.

Considera-se, portanto que a realização de eventos como o IV Congresso do IBDU possa contribuir para que as cidades organizadas em rede possam trocar experiências sobre suas expectativas e problemas comuns.

Porto Alegre, 1º de dezembro de 2006.

9 - Bibliografia

ALBANO. Maria Tereza Fortini. *Plano Diretor e Impacto de Vizinhança: algumas idéias encaminhadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Organização: Letícia Marques Osório. Porto Alegre. 2002.

ALBANO. Maria Tereza Fortini. *Projeto Especial, Estudo de Impacto de Vizinhança e Operações Urbanas Consorciadas: avanços na discussão após a 1ª Conferência de Avaliação do Plano Diretor*. Texto síntese sobre a discussão que envolve o processo da 1ª Conferência de Avaliação do PDDUA. Porto Alegre. Revisado em janeiro de 2005.

CONGRESSO NACIONAL. *Estatuto da Cidade. Lei Federal Número 10257/2001*. Publicação CREA-RS. Porto Alegre, 2001.

MARTINI. Sílvia Regina dos Santos. *Aspectos do Estudo de Impacto de Vizinhança na Proteção Ambiental do Município*. Monografia submetida como requisito para obtenção do título de especialista em direito, área de concentração em advocacia municipal, sob orientação do Ms. Professor Paulo Régis Rosa da Silva.

PRESTES. Vanesca Buzelato. *Plano Diretor e estudo de Impacto de Vizinhança*. Texto produzido para a V Conferência das Cidades. dez 2003.

Desafios para implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança em Porto Alegre

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre*. Edição Convênio CORAG/SPM. 4ª Edição. Porto Alegre, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento Municipal. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Lei Complementar 434/99*. Edição da CORAG - Companhia Rio Grandense de Artes Gráficas. Porto Alegre, 2001.