

PLANO DIRETOR E ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)¹

Vanêsa Buzelato Prestes²

SUMÁRIO. I. ESTATUTO DA CIDADE, ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E PLANO DIRETOR. II. A NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS. III. AS LICENÇAS URBANÍSTICAS E O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV). IV- A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS EM PORTO ALEGRE. V - DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) NO ESTATUTO DA CIDADE. VI - SUGESTÕES DE EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES SUJEITAS À ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV). Poluição Sonora. Poluição Visual. CONCLUSÕES.

I - ESTATUTO DA CIDADE, ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E PLANO DIRETOR

O Estatuto da Cidade, lei federal que institui a política urbana de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal³, criou um sistema de normas e institutos que têm em seu cerne a ordem urbanística, fazendo nascer um direito urbano-ambiental dotado de institutos e características peculiares, enraizado e fundamentado no texto constitucional, que possibilita a construção do conceito de cidade sustentável, com suas contradições, dicotomias, perplexidades, antagonismos e pluralidade. O Estatuto da Cidade é a expressão legal da política pública urbano-ambiental, norma originadora de um sistema que interage com os diversos agentes que constroem a cidade, e a reconhece em movimento, em um processo que precisa, de um lado, avaliar e dar conta das necessidades urbanas e de outro estabelecer os

¹ Texto produzido para a V Conferência das Cidades, promovida pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara de Deputados em conjunto com o Ministério das Cidades, realizada nos dias 02, 03 e 03 de dezembro de 2003.

² Vanêsa Buzelato Prestes, Procuradora-Geral Adjunta de Políticas Locais do Município de Porto Alegre, Especialista em Direito Municipal

³ Art. 1º da Lei 10.257/01. “Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único . Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

limites para a vida em sociedade, considerando que esta sociedade está cada vez mais dinâmica, exigente e com escassez de recursos naturais.

Há uma mudança de paradigma caracterizada pela análise da cidade e dos empreendimentos pontualmente considerados, a partir do direito urbano-ambiental. Este novo direito separa o direito de propriedade do direito de construir, não reconhece a propriedade se esta não cumprir com a função social, tem no Plano Diretor o instrumento principal da política urbana e o definidor da função social da propriedade na cidade, bem como reforça a gestão e os instrumentos para atuação municipal.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) está dentre os instrumentos de gestão que dependem da regulamentação municipal e que permitem a avaliação dos impactos causados por empreendimentos e atividades urbanas. Trata-se de um instrumento contemporâneo, que atende às exigências da vida moderna e que está integrado ao direito urbano-ambiental, que tem sua matriz no cumprimento da função social da propriedade. A partir da análise dos impactos é possível avaliar a pertinência da implantação do empreendimento ou atividade no local indicado, ou seja, avaliar se o proposto está adequado ao local, estabelecendo uma relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considerando o meio no qual está inserido. Além disso, a partir da avaliação de impactos é possível apontar formas de mitigação do impacto gerado, ou seja, minoração dos efeitos do empreendimento ou atividade no meio urbano, além de medidas compensatórias para o mesmo meio no qual a atividade ou empreendimento se instalará⁴.

II - A NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

A preocupação da humanidade com a degradação do meio ambiente gerou a necessidade da criação de instrumentos de tutela

⁴ Após a análise dos impactos urbano-ambientais, poderão ser aplicadas medidas mitigadoras dos impactos. Em matéria ambiental as medidas mitigadoras são assim identificadas por Édis Milaré:

Definição de medidas mitigadoras. Busca-se aqui explicitar as medidas que visam a minimizar os impactos adversos identificados e quantificados no item anterior, as quais deverão ser apresentadas e classificadas quanto:

- à sua natureza preventiva ou corretiva, avaliando-se, inclusive, a eficiência dos equipamentos de controle de poluição em relação aos critérios de qualidade ambiental e aos padrões de disposição de efluentes líquidos, emissões atmosféricas e resíduos sólidos;
- à fase do empreendimento em que tais medidas deverão ser adotadas: planejamento, implantação, operação e desativação, e para os casos de acidentes;
- ao fator ambiental a que se destinam: físico, biológico ou sócio-econômico;
- ao prazo de permanência de suas aplicações: curto, médio ou longo;
- à responsabilidade pela implementação: empreendedor, Poder Público ou outros;
- ao seu custo.

Os impactos adversos que não podem ser evitados ou mitigados deverão ser compensados, de modo que a sociedade seja retribuída pela utilização do bem ambiental.

ambiental, visando a reparação do dano. Mais recentemente o direito incorporou instrumentos que buscam a prevenção do dano ambiental. Dentre tais instrumentos sobressaem-se o zoneamento ambiental, o planejamento ambiental e o estudo de impacto ambiental⁵. No Brasil, as avaliações ambientais foram introduzidas por intermédio da Lei Federal Nº 6938/81, que criou o sistema nacional do meio ambiente. Apesar da lei não ter restringido o âmbito de aplicação ao meio ambiente natural a incidência maior de aplicação visou a mitigação de impactos a este meio⁶.

A partir da Constituição de 1988 e da Resolução Conama nº 237/97, com a definição de competências expressas aos municípios em matéria ambiental estabelecida na Constituição Federal e com a explicitação efetuada pela citada Resolução, é que o meio urbano passou a ser objeto de maiores avaliações, identificando a preocupação com a incidência da legislação ambiental e dos instrumentos de planejamento previstos nesta. Deste movimento é que começaram a aparecer Estudos de Impacto Ambiental para implantação de condomínios, grandes loteamentos, shopping centers, hipermercados, todas atividades urbanas impactantes ao meio ambiente construído, e que precisam ser avaliadas. Importante salientar que o conceito de meio ambiente no espaço urbano, que é notadamente construído e modificado pelo homem, difere do conceito de meio ambiente relacionado ao ambiente natural. A Lei Federal nº 6.938/81, recepcionada pela Carta Magna, conceitua meio ambiente⁷ como *o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*. A Constituição Federal, em seu art. 225 estabelece que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*. Note-se, que a dicção legal recepcionada pela novel Constituição e o comando constitucional vigente no Brasil, adotam uma conceituação ampla de meio ambiente, que engloba a vida em todas as suas formas, pressupondo a integração do homem a este meio. E, é adoção deste conceito amplo, que permite a avaliação dos impactos no meio ambiente urbano, compreendendo-o como notadamente construído e modificado pelo homem e com todas as interações relativas ao ambiente natural, social, ao desenvolvimento econômico e sócio-cultural, na cultura local e na infra-estrutura da cidade.

A avaliação dos impactos é uma exigência contemporânea, de uma sociedade que está assistindo ao esgotamento dos recursos naturais, ao esgotamento dos grandes aglomerados urbanos e a degradação das

⁵ Conforme Antônio Herman V. Benjamin, Promotor de Justiça em São Paulo. Mestre em Direito pela University of Illinois (EUA) e Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito e Política Ambiental, na Obra Os Princípios do Estudo de Impacto Ambiental como Limites da Discricionariedade Administrativa, Revista Forense vol. 317, p. 27

⁶ Para os fins do aqui exposto, considera-se meio ambiente natural a água, o ar, a fauna, a flora e o solo.

⁷ Art. 3º, inciso I, Lei Federal 6.938 de 31 de agosto de 1981

relações de vizinhança e que não tem mais como viver em sociedade, buscando padrões de qualidade de vida, sem analisar e incidir sobre os empreendimentos, as atividades e o seu próprio universo, a partir da relação estabelecida do projeto com a possibilidade de absorção pelo meio no qual irá se inserir. A implantação de empreendimentos e atividades, além das tradicionais limitações administrativas físico-territoriais e de zoneamento, relacionadas ao regime urbanístico da gleba e da atividade prevista para a região, passa a se submeter a outro exame, relativo a possibilidade fática de absorção da atividade/empreendimento no local proposto, bem como da compatibilidade com o local no qual pretende se instalar.

Um dos grandes desafios para os gestores públicos consiste em superar a visão fragmentada das análises. O mesmo curso d'água que é manancial para quem trabalha com recursos hídricos, é corpo receptor para quem trabalha com águas servidas (esgoto). A danceteria que é ponto de encontro de jovens é fonte de poluição sonora insuportável para a vizinhança das imediações. O shopping que gera emprego e movimentação na cidade, também ocasiona grande congestionamento, porque não possui vias adequadas a sua acessibilidade. O desafio consiste em todas as áreas do conhecimento que interferem no processo de aprovação urbanística e ambiental buscarem uma nova síntese que supere a visão fragmentada das análises, implicando numa decisão mais abrangente e que gere melhor qualidade de vida.

Além disso, é fundamental a participação popular no processo de tomada de decisão. Apesar de não estar expressamente prevista a audiência pública para EIV no Estatuto da Cidade, os municípios podem e devem prever a hipótese na regulamentação do EIV no âmbito municipal, identificando as atividades e empreendimentos sujeitas a este, bem como prevendo audiência pública ou outras formas de publicização da análise.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é mais um instrumento de gestão previsto para avaliação de impactos urbanos. Entendemos que é similar ao EIA, porém como estabelece a própria lei, não o substitui (art. 38, Estatuto da Cidade), sendo que, é nossa opinião, que nas hipóteses que cabe EIA não há que se falar em EIV. Ou é um ou é outro. Ambos são instrumentos de gestão para avaliação de impactos, sendo que o EIA é mais complexo, prevê alternativas locais e tem assento constitucional, devendo ser aplicado para as situações urbanas previstas na Resolução 237 e naquelas estabelecidas em cada legislação municipal. Entendemos fundamental alertar para este aspecto, porque como instrumentos de gestão que são, exigidos pelo mesmo ente federativo nas hipóteses em que os municípios são licenciadores ambientais, não há nenhum sentido em solicitar um e outro somente porque são de competência de Secretarias distintas da mesma Administração. As grandes críticas às legislações urbanística e ambiental são a ineficácia e a morosidade do processo decisório. A introdução deste instrumento de gestão deve visar a

melhoria do processo de gestão e não a sua burocratização. Por isso, é fundamental, apesar dos âmbitos distintos, a compatibilização das licenças urbanística e ambiental e dos instrumentos que antecedem esta, a fim de não continuar insistindo em práticas de gestão que já demonstraram ser ineficazes e não contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos centros urbanos, objetivo precípuo da norma objeto do debate.

Como instrumento de gestão que é, na mesma linha do EIA, o EIV não substitui a decisão do administrador. É um instrumento para a tomada de decisão e é mitigador desta. Em outras palavras, o administrador precisa considerar os elementos colocados no EIV, porém não precisa aderir a este, desde que justifique e motive. O mesmo ocorre com o resultado de audiência pública. A Administração Pública não está vinculada às decisões da audiência pública, até porque podem ser contraditórias. Precisa analisar e avaliar o colocado nestas audiências, motivando a sua decisão, dizendo os porquês e enfrentando as questões colocadas pela participação popular. Importante trazer à reflexão considerações sobre a natureza jurídica do EIA que no nosso entendimento aplicam-se ao EIV. O EIA é um "*estudo das prováveis modificações nas diversas características sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto*"⁸. Inserido como essencial instrumento da função ambiental planejadora visa fazer com que a administração pública integre a preocupação ambiental como elemento a ser analisado quando da decisão administrativa de licenciar empreendimentos. Trabalha justamente na raiz do problema, porque exige do administrador que além de preocupar-se com a questão, manifeste-se fundamentadamente sobre a mesma. Consoante lição de Antônio Herman Benjamin, o EIA é o instrumento de prevenção ambiental que incide diretamente na discricionariedade do administrador, justamente porque limita o poder discricionário, na medida em que restringe a liberdade do responsável pelas decisões, exigindo que na motivação do ato administrativo esteja presente a análise da questão ambiental. Diz o renomado autor:

"O EIA, atua fundamentalmente, na esfera de discricionariedade da Administração Pública. Seu papel é limitar, no plano da decisão ambiental, a liberdade de atuação do administrador. Se o EIA é limite da decisão administrativa, não se confunde, pois com a decisão administrativa em si. Sendo momento preparatório da decisão, o EIA a orienta, informa, fundamenta e restringe mas, tecnicamente falando, não a integra como um dos seus elementos internos. É parte do procedimento decisório mas não é componente interior da decisão administrativa.

Ainda, cabe trazer à colação o excerto que segue:

⁸ Jain, R. K., Apud obra citada nota 4

"É bom ressaltar que o EIA não aniquila, por inteiro, a discricionariedade administrativa em matéria ambiental. O seu conteúdo e conclusões não extinguem a apreciação de conveniência e oportunidade que a Administração Pública pode exercer, como, por exemplo, na escolha de uma entre as múltiplas alternativas, optando, inclusive, por uma que não seja ótima em termos estritamente ambientais. Tudo desde que a decisão final esteja coberta de razoabilidade, seja motivada e tenha levado em conta o próprio EIA.

Isso porque o EIA, como se sabe, visa integrar a preocupação ambiental ao complexo de fatores que influenciam a decisão administrativa (econômicos, sociais, etc.). Sopesar o meio ambiente não significa, em realidade, fazê-lo predominante. A decisão administrativa não se submete ao monopólio da preocupação ambiental. Seria sair de um extremo e ir para outro. É, pois, um esforço mais de integração do que de dominação.

III - AS LICENÇAS URBANÍSTICAS E O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)

As primeiras licenças de construção controlavam a estética do projeto, a acomodação às normas de polícia de construção individualmente tratadas. A partir do advento das licenças urbanísticas passou-se a controlar as atividades urbanas, visando a adequação ao planejamento urbanístico, ao plano de etapas. Além disso, passou-se a controlar o como construído, ou seja, se a construção seguia o que fora aprovado.

Não é objetivo deste estudo examinar o histórico das licenças urbanísticas. Queremos, tão somente, alertar para o fato de que contemporaneamente, com a necessidade de análise dos impactos gerados pela atividade e pelos empreendimentos, há uma mudança na natureza jurídica destas licenças, até então consideradas vinculadas. Se há necessidade de avaliar os impactos a relação estabelecida extrapola a verificação do cumprimento das normas do plano urbanístico, do zoneamento e de outras tradicionais normas urbanísticas. Há uma relação da cidade com o empreendimento e deste com a cidade, verificando se é possível absorvê-lo e em que condições. Há um reconhecimento da edificação como função pública subsidiária, submetida ao interesse público.

O EIV precisa integrar o processo de aprovação urbanística e ambiental, sendo exigido como pré-requisito deste e necessariamente integrado ao Plano Diretor, justamente porque é instrumento desta inovação trazida a partir das avaliações dos impactos. O EIV apartado do Plano Diretor e do processo de aprovação urbanística e ambiental não cumprirá com a finalidade para o qual foi previsto, ou seja, ser instrumento da gestão e da

sustentabilidade urbano-ambiental que, ao fim e ao cabo, é o objetivo do Estatuto da Cidade.

IV - A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS EM PORTO ALEGRE

Porto Alegre tem tradição na análise dos impactos de empreendimentos no meio urbano. Desde o Plano Diretor de 1979 adotou um instrumento denominado EVU - Estudo de Viabilidade Urbanística . O Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) é um anteprojeto onde são analisadas as interferências urbanas do empreendimento em si e no entorno. Constitui-se em um estudo prévio realizado pelo empreendedor, à luz da legislação e do regramento pré-existente, para apresentação de um projeto. A viabilidade é exatamente a possibilidade de edificar ou parcelar na forma proposta pelo empreendedor. Os órgãos municipais, por intermédio de comissões inter-órgãos⁹, reúnem-se para avaliar se a proposição apresentada é viável, se contempla todos os aspectos necessários, se atende a legislação existente, bem como se é a melhor forma de aproveitamento do imóvel. Antes de aprovar o EVU apresentam todas as condições e exigências, inclusive da realização dos estudos ambientais, nas hipóteses destes serem necessários. O representante dos órgãos municipais nas comissões é o responsável por expressar no exame dos projetos a avaliação das diretrizes e das normas referentes às respectivas políticas públicas. No EVU, especialmente as mitigações de tráfego relativas ao alargamento de vias públicas ou implantação destas para viabilizar o acesso ao empreendimento, já eram apontadas como exigência para implantação dos mesmos. Na construção do Shopping Praia de Belas, há mais de vinte anos, empreendimento situado em área central da cidade e com fluxo significativo de veículos, já foi exigido a ampliação de uma avenida para acessibilidade ao empreendimento.

Com o passar do tempo, o aperfeiçoamento do processo de avaliação e o advento do licenciamento ambiental no âmbito municipal, outros elementos que interferem com o meio urbano passaram a ser objeto de análise, apontando as medidas mitigadoras e compensatórias respectivas¹⁰.

⁹ Participam técnicos da SPM (Secretaria do Planejamento Municipal), SMAM (Secretaria do Meio Ambiente), DMAE (Departamento Municipal de Água e esgoto), DEP (Departamento de Esgotos Pluviais), SMOV (Secretaria de Obras e Viação), SMT (Secretaria Municipal de Transportes) e a SMIC (Secretaria Municipal da Indústria e Comércio) .

¹⁰ A Lei Municipal nº 8.267, que dispõe sobre o licenciamento ambiental em Porto Alegre adota os seguintes conceitos:

art. 2º. “ Para os fins previstos nesta Lei, considera-se meio ambiente o conjunto de condições, leis influências, interações de ordem física, química, biológica, **urbanística, social e econômica** que permite, abriga, rege , regula e orienta a vida e a interação com o **ambiente urbano**, em todas as suas formas.

Art. 5º . **Para avaliação da degradação ambiental e do impacto das atividades no meio urbano será considerado o reflexo do empreendimento no ambiente natural, no ambiente social, no**

O procedimento de análise segue os seguintes passos. O EVU, é o instrumento inicial, apresentado pelo empreendedor, propondo a realização do empreendimento. A partir da proposta, o Município irá dizer se o projeto pode ser realizado e em que condições deverá ser implantado. Na análise do EVU é que o órgão técnico dirá a necessidade de realização de estudos ambientais¹¹. Nos casos obrigatórios decorrentes da Resolução CONAMA 001 e 237 o EIA é imediatamente exigido. Para as hipóteses de avaliação da degradação ambiental, conceito aberto que depende da concreção do fato à norma, a SMAM, por intermédio do procedimento do licenciamento ambiental, indicará a necessidade ou não de estudos ambientais.

Baseado neste conceito de meio ambiente urbano e ciente da necessidade de avaliar os impactos decorrentes da implantação das atividades e empreendimentos em todos os aspectos da vida urbana, o processo de avaliação passou a contemplar questões outrora não avaliadas¹², especialmente o impacto sócio-econômico das atividades a serem implantadas.

Para tanto, foi publicado o Decreto Nº 11.978/98, que estabeleceu a obrigatoriedade da apresentação de estudo de impacto para empreendimentos do varejo (shoppings, hipermercados, centros comerciais) com área de venda contínua superior a 2000m². O pressuposto deste Decreto foi trabalhar o impacto urbano-ambiental destas atividades, em especial no aspecto sócio-econômico, considerando a região da cidade que o empreendimento visa se estabelecer. Para tanto, o estudo exigido compreende três enfoques: meio físico, meio biótico

desenvolvimento econômico e sócio-cultural, na cultura local e na infra-estrutura da cidade.”
(grifei)

¹¹ Estudos ambientais engloba o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e o RIA (Relatório de Impacto Ambiental). O RIA está revisto no art. 9º, §2º da Lei Municipal Nº8.267, tendo a seguinte definição:

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

§ 3º. A critério da Secretaria Municipal do Meio ambiente, no RIA poderão ser exigidos os seguintes estudos dentre outros que o órgão ambiental entender necessários:

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

¹² Pode-se dizer que a tradição era de avaliação e apontamento de medidas mitigadoras físico-territoriais (implantação e ampliação de vias públicas, construção de obras de infra-estrutura de drenagem, p. ex.) e edificações (contenção acústica, saídas de emergência para empreendimentos com grande afluxo de público, p.ex.)

e meio sócio-econômico, além de um programa de monitoramento dos impactos ao longo do tempo, identificados no Termo de Referência entregue para o empreendedor, dizendo as bases que o estudo deve desenvolver.

A análise dos impactos é efetuada pelo Grupo de trabalho intersecretarias, cuja composição básica compreende a SMIC (Secretaria de Indústria e Comércio), a SMAM (Meio Ambiente), a SPM (Planejamento), SMT (Transporte), SMF (Fazenda) e Gabinete do Prefeito. Há análise e definição quanto ao licenciamento ou não do empreendimento, e, na hipótese do licenciamento, definição das medidas que deverão ser atendidas pelo empreendedor. Neste íterim ocorre audiência pública, na qual o empreendedor apresenta o projeto e a comunidade se manifesta. As sugestões da comunidade são analisadas pelo grupo intersecretarias e sendo possível e adequado são incorporadas às exigências a serem feitas ao empreendedor. Percebe-se uma aproximação do empreendedor com a comunidade, sendo que a maior parte das demandas resultam consensuadas. Ao final do processo, firma-se um Termo de Compromisso com a identificação de todos os compromissos do empreendedor e do Município para o processo de aprovação do empreendimento, explicitando o momento em que deverão ser cumpridos. Este termo é um ato administrativo que integra a licença a ser expedida, sendo requisito para expedição desta. É fruto da concertação administrativa e tem em seu conteúdo mecanismos jurídicos que podem buscar o cumprimento judicial das exigências para a instalação do empreendimento ao longo do tempo.

Para exemplificar, trazemos à colação o caso da instalação de um hipermercado, no qual após a apresentação dos estudos exigidos pelo Município, a análise técnica e a realização da audiência pública, resultaram a aplicação das seguintes medidas urbano-ambientais para mitigar e compensar os impactos gerados: a) abertura e pavimentação de uma avenida; b) pagamento do valor da desapropriação da área para implantação da avenida; c) reconstrução de canal sobre arroio que passava pela área do empreendimento; d) construção de creche para 60 crianças que foi entregue ao Município equipada; e) separação e entrega de resíduos sólidos gerados no empreendimento nos galpões dos projetos de geração de renda do Município; f) quarenta pequenas lojas no empreendimento a serem ofertadas preferencialmente para comerciantes da região; g) comercialização dos produtos da marca “sabor local” que integra projetos de economia local do município; h) contribuição com R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais) para o Projeto de Apoio à economia Local; i) contratação de 10% dos funcionários com mais de trinta anos.

Todas as medidas decorreram de avaliação do impacto do empreendimento naquele local da cidade. Trata-se de área de comércio de rua tradicional e significativo, por isso as medidas com ênfase no impacto na economia local. O Termo de Compromisso foi firmado em outubro de 1999 e o hipermercado entrou em funcionamento no ano seguinte. Todas as medidas

foram cumpridas, sendo que, as que são permanentes, o Município segue monitorando.

Este foi o primeiro empreendimento que aplicamos a metodologia descrita, enfatizando a análise do impacto sócio-econômico. De lá para cá temos uma série de outros empreendimentos analisados e para os quais aplicamos medidas mitigadoras e compensatórias que estão em funcionamento.

Deste processo extraímos alguns aprendizados. O primeiro deles é que estes instrumentos novos somente têm sentido se integrados a um processo de planejamento e gestão. Para tanto, precisam integrar e se articular com o que já existe, em especial com o Plano Diretor da Cidade. O segundo é que as cidades precisam ter regras. Os empreendedores negociam, atendem o que é solicitado, desde que as regras e os processos de aprovação sejam claros e evitem a morosidade. Não foi o nosso caso para o empreendimento relatado. O grande desgaste foi a morosidade, porque como era o primeiro estávamos em um processo interno de aprendizagem que levou um tempo para se acomodar. Hoje já estamos em outro estágio, não tão eficaz quanto deveria, porém também não tão moroso e desencontrado como já foi. Todavia, somente temos condições de fazer esta avaliação porque tivemos a ousadia de encarmos o desafio de ampliar a análise dos impactos, superando a visão físico-territorial e incidindo em outras áreas extremamente importantes para a sustentabilidade urbano-ambiental.

Ainda não implantamos o EIV em nossa cidade. Porém quando da sua implantação certamente será integrado aos instrumentos existentes, ao Plano Diretor, seguindo o mesmo procedimento que visa a enxergar a cidade na sua universalidade, sendo exigido para aqueles casos em que a lei municipal definir, integrando-se ao processo administrativo de aprovação urbanística e ambiental.¹³ O EIV é um instrumento de gestão urbano-ambiental e somente tem sentido se articulado com o Plano Diretor e aos outros instrumentos de gestão existentes.

V - O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) NO ESTATUTO DA CIDADE

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) está previsto no arts. 36 a 38 do Estatuto da Cidade. A teor do que dispõe o art. 36, cabe a Lei Municipal definir os empreendimentos e atividades, públicos ou privados em área urbana, que dependerão de estudo prévio de impacto de vizinhança para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento,

¹³O Município de Porto Alegre é licenciador ambiental. Considerando a necessidade de otimizar o processo de gestão, para evitar licenças contraditórias, compatibilizamos os momentos de expedição das licenças urbanísticas e ambientais

a cargo do Poder Público Municipal. Deve ser elaborado um projeto de lei definindo as atividades e os empreendimentos sujeitos ao EIV, incluindo o pedido de ampliação e de funcionamento destes como momentos para exigência do EIV. O EIV, por sua vez, consiste em um estudo a ser elaborado pelo empreendedor, enfrentando as questões apontadas pelo Poder Público a serem analisadas .

Do comando legal em epígrafe, surgem vários elementos para análise. O primeiro é que trata-se de definir **empreendimentos e atividades urbanas** sujeitas ao EIV. Esta conceituação traz a obrigação da avaliação de atividades urbanas. Avaliar uma atividade não implica tão somente em saber se é do gênero alimentício, é de entretenimento ou se é comercial, residencial ou industrial. A avaliação da atividade deve estar vinculada ao impacto que gerará ao entorno e à própria cidade. Um Mac Donald's, por exemplo, é do gênero alimentício tanto quanto uma lancheria, em tese sujeitos ao mesmo alvará e por consequência a mesma análise. Todavia, o impacto causado por um Mac Donald's é muito maior que uma lancheria, especialmente na circulação, dado ao afluxo de carros e pedestres usual nesta atividade. A análise precisa considerar a atividade específica que será desenvolvida ou que passará a ser exercida na hipótese de ampliação . A avaliação da quantidade de vagas de estacionamento, a largura das vias de acesso, os gargalos do fluxo do trânsito que confluem para um mesmo local, o barulho são extremamente importantes merecendo análise tópica, ou seja, dependendo da atividade específica.

O segundo elemento refere-se a atividades/empreendimentos públicos ou privados. Aqui também, um enfoque até certo ponto inovador. Quantos prédios públicos, Foruns, Tribunais não são dotados de estacionamento para baratear o projeto? Todavia, é evidente que nestes locais circulam uma enorme quantidade de veículos e que precisam de estacionamento, sendo que na inexistência deste as ruas do entorno sofrem fortemente os efeitos. Esta é uma constatação. Não significa que sem o EIV os municípios não pudessem ou não podem exigir vagas de estacionamento. O fato é que a situação descrita é peculiar às grandes cidades e que deve ser repensado, sendo o EIV um instrumento para tanto. O mesmo raciocínio se aplica a hospitais, grandes casas de espetáculos, a eventos que ocorrem sazonalmente.

O terceiro elemento refere-se a dicção construção, ampliação ou funcionamento. Ou seja, mesmo a atividade/empreendimento já estando em funcionamento para sua ampliação, se estiver sujeita ao EIV, deve ser analisada. É muito comum a ampliação de centros comerciais e shoppings, de danceterias, de boates, dependendo do acolhimento do mercado. Como já estão instalados, é usual não voltar a análise por considerar que já estão instalados, motivo pelo qual esta previsão é importante para o efetivo controle do impacto das atividades urbanas. É

necessário avaliar se a ampliação pretendida é possível e se o entorno a comporta.

Ainda, entendemos que comporta o EIV para hipóteses de mudança de uso prevista no Plano Diretor, especialmente do rural para o urbano. Isto porque esta mudança implica em destinação diversa da usualmente praticada, afetando diretamente os vizinhos.

Cabe ainda analisar a quem compete a elaboração do EIV. Diferente da legislação ambiental, não há previsão legal expressa. Entendemos que a legislação municipal quando regulamentar o EIV pode prever que compete ao empreendedor a elaboração do estudo, porque ele somente será um elemento para a análise municipal. Na hipótese de empreendimento público também cabe ao empreendedor, por intermédio de seus órgãos, apresentar o estudo. Em ambas as hipóteses, diferente do EIA que tem legislação própria, que alberga empreendimentos e atividades de maior complexidade e que invariavelmente necessita de áreas do conhecimento que nem sempre o município dispõe de técnicos, a equipe responsável pelo estudo não tem obrigatoriedade de ser multidisciplinar e pode ter vínculo com o empreendedor. O EIV deverá avaliar, no mínimo, os itens referidos no art. 37 do Estatuto da Cidade, podendo o órgão municipal acrescentar outras questões a serem examinadas, que sejam pertinentes ao empreendimento ou atividade.

Por último, cabe novamente ressaltar a importância de prever audiência pública nos empreendimentos sujeitos a EIV¹⁴. A participação popular no processo de tomada de decisão é um dos corolários do Estado Democrático de Direito. O conhecimento da realidade, das transformações desta e o envolvimento da população com a sua cidade, constituem-se em um dos pressupostos para uma sociedade sadia, que sabe valorizar os recursos naturais, que com pequenas práticas protege-o e, sobretudo, que se envolve com a sua cidade. Assim como o vizinho, a associação comunitária tem o direito de saber que empreendimento ou atividade será construído e em que condições. Para tanto, mecanismos como a audiência pública devem estar expressamente previstos na lei municipal. Além disso, uma prática usual em outros países pode ser incorporada em nossos empreendimentos. Além do responsável técnico, poderia ser exigido a exposição do número do alvará ou das licenças urbanística e ambiental, a fim de que, por um lado, possa ser identificado a regularidade do empreendimento e de outro, o Município disponibilize aos interessados as informações pertinentes a este.

VI - SUGESTÕES DE EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES SUJEITAS À EIV

¹⁴ Lembre-se que o O Estatuto da Cidade já prevê a publicidade dos documentos integrantes do EIV.

Entendemos que as atividades urbanas que causam (a) poluição visual, (b) poluição sonora, (c) as estações de rádio base de celulares, bem como empreendimentos urbanos de (a) loteamentos com um número de hectares compatível com o impacto gerado à cidade respectiva, (b) condomínios, contendo um número de economias que geram impacto, dependendo da cidade e (c) hipermercados e shopping centers, devam estar sujeitas ao EIV, nas hipóteses da legislação municipal não exigir EIA para as mesmas. A exigência de EIA ou outro instrumento de gestão ambiental afasta o EIV, devendo contemplar todos os elementos que o EIV analisaria.

Além da análise dos itens estabelecidos nos incisos do art. 37 entendemos que a legislação municipal deva prever a possibilidade de exigir os seguintes estudos: (a) impactos de volumetria de edificações, (b) levantamento de vegetação, (c) impactos sócio-econômicos, (d) impactos no patrimônio histórico-cultural, (d) impacto nos recursos hídricos. Esta possibilidade não implica em obrigatoriedade. Dependendo da característica do empreendimento será exigido o estudo necessário.

Analisaremos com maior detalhe as atividades potencialmente causadoras de poluição sonora e visual, em face da abstração que a identificação teórica pode ocasionar, o que não ocorre com as demais.

Poluição sonora

A Poluição sonora é certamente um dos grandes problemas do mundo contemporâneo, sendo que nas cidades é o local onde mais se intensifica, porque ocorre a incidência de várias fontes poluidoras. Ruído de indústrias, veículos automotores, som de bares, danceterias, oficinas, construtoras, alto falantes, alguns cultos religiosos, estão presentes no cotidiano das cidades, sendo necessário um regramento para o exercício das atividades, para que a vida em sociedade seja tolerável.

Abordando o assunto e a competência do Ministério Público para o ajuizamento de ações versando sobre este tema, Ana Maria Marchesan¹⁵ alerta para o problema de saúde pública decorrente da poluição sonora a saber:

“Porém, o ruído repercute na saúde humana afetando a audição, provocando dor e podendo mesmo danificar de forma irreversível o mecanismo fisiológico da audição. O ruído provoca perturbações fisiológicas diversas, tais como flutuações das pulsações cardíacas, da tensão arterial e da vasodilatação dos vasos periféricos e ainda

¹⁵ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *Poluição Sonora*. Artigo produzido para a 3ª Oficina de Trabalho do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, maio de 2000.

contração dos músculos das vísceras e modificações do funcionamento das glândulas endócrinas.

O sono fica profundamente afetado pelo ruído, tendo como reflexo uma menor produtividade do indivíduo em suas atividades laborais, dificuldades em desempenhar tarefas que exijam concentração e interferências nocivas na comunicação oral”.

A Resolução Conama 001/90, de 02.04.90, dispõe sobre padrões de emissão de ruídos. Por sua vez, NBR 10.152 fornece os níveis de ruído para conforto acústico, sendo estas as legislações federais existentes sobre o assunto. Não obstante, em face da competência constitucionalmente atribuída a estes, os municípios podem e devem legislar sobre o assunto, inclusive adotando padrões mais rigorosos para o controle da poluição sonora, se for o caso. Os municípios têm um vasto caminho a trilhar no tema, tanto no exercício da competência legislativa (expedição de leis), quanto administrativa, fiscalizando os padrões acústicos nas cidades.

Nara Ione Medina Schmitt¹⁶ salienta que as edificações possuem forte papel na prevenção contra ruídos, pois condicionam a propagação do som devido às suas características geométricas, materiais e funcionais. Aduz que os materiais utilizados na construção interferem e controlam a propagação do som, determinando a qualidade acústica dos ambientes. Esta observação dá conta de matéria de competência exclusiva municipal, qual seja, a polícia das edificações¹⁷. Além disso, é atribuição dos municípios o estabelecimento de horário para o exercício das atividades (ex. funcionamento bares e danceterias, carga e descarga, horário para realização de obras de construção civil, realização de eventos públicos, etc.).

Outro problema urbano que vem se intensificando é o ruído decorrente dos cultos religiosos que utilizam alto falantes e outros mecanismos causadores de barulho. O controle do ruído e a fiscalização da atividade em face da poluição sonora ocasionada, em nada interfere com a liberdade de culto religioso consagrada na Constituição Federal. A delimitação de horários e a limitação dos ruídos é competência municipal e diz respeito a necessidade de reger a vida em sociedade, portanto, não

¹⁶ Atlas Ambiental de Porto Alegre, *O Impacto do Som*, p. 169.

¹⁷ No mesmo estudo acima citado, Nara Schmitti, alerta para algumas formas de prevenção para o controle da propagação de ruídos, que os municípios podem exigir, a saber:

“a) colocação de anteparos na fachada e na área interna do prédio, que podem amenizar a incidência do ruído exterior; b) organização espacial do edifício, pois pelo adequado dimensionamento e posicionamento dos recintos pode-se evitar a propagação do som, formação de ecos, focalizações e reverberações; c) uso de superfícies densas e espessas de alvenaria, tijolos e pedras, que são bons isolantes de som, ao contrário de divisórias de pequena espessura ou de aberturas, frestas de ventilação e vãos em paredes ou pisos; d) instalação de janelas de vidro mais espesso ou duplo e vedação das juntas, que melhoram o isolamento acústico; e) plantio de vegetação que pode ser útil como superfície absorvente, reduzindo componentes refletidos das fontes externas, embora não constitua barreira contra o som.”

conflitando com o direito à realização de qualquer culto religioso¹⁸, nos termos da Constituição Federal.

O ruído urbano afeta muito a qualidade de vida nos grandes centros. Enfrentar este tema é atribuição dos municípios. O EIV pode ser um importante instrumento para avaliação dos impactos e apontamento das medidas mitigadoras. Além disso, pode ser útil na necessária concertação entre as partes envolvidas - comunidade reclamante e atividade propagadora do som - inclusive apontando horários proibidos e permitidos, visando equalizar as necessidades que não implica tão somente em evitar o ruído, mas também em possibilitar que as atividades se desenvolvam. Os instrumentos de gestão urbano-ambiental devem ser utilizados, tanto para avaliação dos impactos decorrente dos ruídos excessivos, quanto para mitigar e compensar a sua existência. Da mesma forma o zoneamento e as limitações de horário podem ser utilizadas para coibir a existência de atividades potencialmente causadoras de poluição sonora.

Poluição Visual

O mercado existente nas grandes cidades, aliado a livre concorrência e a sociedade consumista em que vivemos, faz com que enfrentemos uma avalanche de publicidade nos espaços urbanos. Todos querem divulgar e propagandear suas marcas, logotipos, produtos e mensagens, utilizando formas, luminosos, cartazes, “outdoors”, etc.. Os espaços urbanos sofrem os efeitos desta saturação, ocasionando o que é denominado poluição visual.

A par disso, significativa parcela da publicidade nas cidades se utiliza de espaços públicos. São exemplos os postes toponímicos (colocados em esquinas de logradouros contendo anúncios), as grades de proteção nas esquinas que expõem anúncios, os painéis colocados em parques e áreas verdes, os anúncios afixados em paradas de ônibus, entre outros. Disso resulta a imperiosa necessidade de regular a utilização destes espaços, de modo que minimize os efeitos da poluição visual¹⁹.

¹⁸ “Ato administrativo- Templo religioso - Igreja universal do Reino de Deus - Fechamento - Cultos ruidosos, disseminados por aparelhagem de som. Prejuízo ao sossego de vizinhança . Exercício do poder de polícia que não afronta a liberdade de culto. Inexistência de afronta ao art. 5º, VI da Constituição da República/88. Município é competente para proibir a prática religiosa quando ela se torna abusiva e anti-social” (TJSP, apelação cível nº 146.692-1, julgada em 01.10.91. rel. Des. Andrade Marques)

¹⁹ Para aprofundar consultar GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Publicidade externa e tutela legal do paisagismo urbano. *Revista de Direito Ambiental*, nº 19. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: julho setembro de 2000, p.110-128.

Os luminosos irregularmente distribuídos, os anúncios em telão e rotativos nas vias públicas, o excessivo número de “outdoors” são matérias eminentemente municipais que precisam ser regradadas, coibidas e enfrentadas no âmbito municipal. O direito à paisagem urbana está inserido no ambiente ecologicamente equilibrado no espaço urbano. É fundamental que os municípios atuem nestas questões antes que o grau de poluição visual seja tão intenso que somente a remediação seja possível. Estamos em um estágio no qual a prevenção pode ser efetuada. Contudo, se não forem tomadas medidas imediatas de regulação e contenção em breve a situação estará fora de controle. O EIV pode ser um importante instrumento de gestão para avaliação e análise da questão.

Além destas, ressalta-se que as operações urbanas consorciadas, por força do que dispõe o art. 33, inc. V do Estatuto da Cidade, necessitam de estudo prévio de impacto de vizinhança.

CONCLUSÕES

1. No mundo contemporâneo a avaliação do impacto das atividades e dos empreendimentos é indispensável para a melhoria da qualidade de vida. No meio ambiente urbano, além dos aspectos do ambiente natural, devem ser avaliados os elementos peculiares à cidade construída e modificada pelo homem, relativos ao impacto na infra-estrutura urbana, nos aspectos sócio- econômicos, na economia local, no ambiente cultural, etc.;
2. o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um importante instrumento de gestão urbano-ambiental, que serve para avaliação dos impactos das atividades; lei municipal deve identificar as atividades e empreendimentos que devem elaborar o EIV como pré-requisito para concessão da licença ou alvará de edificação, funcionamento ou ampliação da atividade; as atividades e empreendimentos que já estão sujeitos ao estudo de impacto ambiental (EIA) não precisam ser identificados para o EIV, porque ambos são instrumentos de gestão, sendo que os estudos do EIV podem ser contemplados no EIA;
3. O EIV é um instrumento de gestão urbano-ambiental e somente tem sentido se articulado com o Plano Diretor e com os demais instrumentos existentes;
4. o EIV é um estudo que deve ser analisado pelos técnicos municipais, para auxiliar no processo de tomada de decisão; é mitigador da discricionariedade administrativa, porém não substitui a decisão do administrador;

5. as leis municipais que regulamentarão o EIV podem e devem prever a realização de audiências públicas para os empreendimentos e atividades sujeitas ao estudo; as audiências públicas são consultivas não ficando o administrador adstrito aos resultados destas; todavia, os elementos apontados na audiência pela população devem necessariamente ser avaliados no processo de tomada de decisão;
6. exemplificativamente, sugere-se que as atividades urbanas causadoras de (a) poluição visual, (b) poluição sonora, e (c) as estações de rádio base de celulares, bem como empreendimentos urbanos de (a) loteamentos com um número de hectares compatível com o impacto gerado à cidade respectiva, (b) condomínios, contendo um número de economias que geram impacto, dependendo da cidade e (c) hipermercados e shopping centers, além das mudanças de zoneamento, sejam identificadas na lei municipal como sujeitas ao EIV, na hipótese da legislação municipal não exigir EIA para as mesmas; as operações urbanas consorciadas devem ter EIV, por força do que dispõe o art. 33, V do Estatuto da Cidade.