

O Estudo de Impacto de Vizinhança e a efetividade da gestão democrática das cidades: A experiência do município de Santos

Cristiane Elias de Campos Pinto¹

RESUMO

O Estudo de Impacto de Vizinhança foi introduzido pelo Estatuto da Cidade como instrumento da política de desenvolvimento urbana para avaliação de impactos no meio ambiente urbano. O referido instrumento afigura-se como importante ferramenta na tentativa de equacionar o atual quadro de desenvolvimento econômico brasileiro e a crise urbana instalada nas cidades decorrente desse processo de desenvolvimento e expansão. O EIV foi estudado conceitualmente, com a análise de seus requisitos e comparado com o EIA em relação ao qual se estabeleceu a devida diferenciação e abrangência. A lei do EIV em Santos foi analisada também para se acentuar o impacto do projeto de lei e os reflexos das emendas apresentadas, seus aspectos positivos e negativos para o atual estágio de desenvolvimento urbano. Conclui-se que o EIV deve atuar como instrumento de controle para o desenvolvimento urbano, atuando em consonância com os demais instrumentos de planejamento da política urbana.

Palavras-chave: estudo de impacto de vizinhança - impacto urbano - planejamento

The Study of the Impact on the Neighborhood and effectiveness of democratic management of cities: The experience of Santos

ABSTRACT

The Study of the Impact on the Neighborhood (SIN) was introduced by the City Statute as an instrument of the urban development policy for the evaluation of the impacts on the urban environment. The referred instrument seems to be an important tool in an attempt to solve the current state of the Brazilian economic development and the urban

¹ Advogada e Professora Universitária. Pós-graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos e pela Pontifícia Universidade Católica de Belo Horizonte. Mestra em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Endereço eletrônico: cristiane.e.c.pinto@gmail.com

crisis in the cities resulting from this developing and expanding process. The Study of the Impact on the Neighborhood was conceptually studied with the analysis of its requirements and compared with the Study of the Impact on the Environment with which it was established a proper differentiation and comprehensiveness. The SIN law in Santos was also analyzed enhance the impact of the bill and the reflections of the amendments tabled its positive and negative aspects to the current stage of urban development. We conclude that the SIN should act as a control instrument for urban development, acting in line with other planning instruments of urban development policy.

Key words: Study of the Impact on the Neighborhood - urban impact - planning

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende demonstrar, diante do atual cenário da política urbana brasileira, com base nos conceitos doutrinários e nas reflexões inerentes a esses mesmos conceitos, a importância do instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança e do seu correspondente embasamento legal para os municípios.

Neste contexto, o presente trabalho aborda, primeiramente, a contextualização do Estudo de Impacto de Vizinhança na política de planejamento urbana e sua abrangência técnica delimitada pelo Estatuto da Cidade.

Após, trata da competência legislativa do município e apresenta a comparação e respectiva diferença entre o EIV e o EIA.

Na seqüência, trata da aprovação do projeto de lei na cidade de Santos, e toda a tramitação do mesmo na Câmara Municipal, compara ainda o projeto original com a lei aprovada, indicando todas as emendas formuladas.

Reforçando a justificativa do trabalho, pondera sobre os reflexos das emendas apresentadas, seus aspectos positivos e negativos, além de destacar a importância do instrumento para a garantia da verdadeira e efetiva democratização das políticas públicas nos municípios.

Por fim, pondera sobre o conceito de gestão democrática das cidades e denota a importância do EIV para a efetividade da democratização desta política pública.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO EIV NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

O Estudo de Impacto de Vizinhança previsto no Estatuto da Cidade, nos artigos 36, 37 e 38, como um dos instrumentos de política urbana é um estudo técnico estratégico para o planejamento das cidades.

Para bem entendermos o EIV é necessário, antes mesmo de conceituá-lo e identificar sua abrangência e requisitos, fazermos um estudo sobre a política de desenvolvimento urbano na qual o referido instrumento encontra fundamento jurídico.

Sendo assim, devemos dizer que a Constituição Federal estabelece no artigo 30 a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual e promover adequado ordenamento territorial, *“mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”*.

A regra constitucional define claramente o papel dos municípios na política urbana atribuindo a estes a competência legislativa aos interesses locais, neste entendido como aquele que compatibiliza as atividades econômicas e sociais a garantir o pleno desenvolvimento das funções das cidades.

Do mesmo modo, caberá aos Municípios promover o planejamento urbano adequado, através dos instrumentos jurídicos dispostos pela política urbana nacional, considerando ainda que, é ente federativo com competência para legislar sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Ensina Nelson Saule Junior, (JUNIOR, 1999, p.11) que a Constituição Federal de 1988 inovou ao dispor pela primeira vez um capítulo específico destinado à política urbana, contendo princípios, responsabilidades e instrumentos jurídicos e urbanísticos com o fito de alterar o quadro de degradação ambiental e desequilíbrio social nas cidades.

Outrossim, e ainda tratando da política urbana nacional, o artigo 182 da Constituição Federal estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar

de seus habitantes, e que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Nessa mesma linha, a Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, por sua vez, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu regras gerais para a gestão dos Municípios, deixando para estes a definição de sua própria política urbana.

Dito isto, o EIV se justifica e ganha importância prática pela observação histórica que as cidades brasileiras cresceram de forma desordenada, acarretando as já conhecidas mazelas sociais, especialmente nas questões relativas à mobilidade urbana, adensamento populacional, geração de tráfego e paisagem urbana.

Por essa razão, a origem do EIV ganha amparo na preocupação com os impactos urbanos, estes considerados como aqueles “*induzidos e mantidos pela ação do homem*” (TOMANIK, 2008, p.8), e não englobam os impactos ambientais que devem ser objeto de abrangência do EIA e sobre os quais traçaremos breve distinção.

O fato que se pode deixar claro neste momento e até mesmo para explicar a origem desse instrumento, é que somente os impactos urbanos devem ser objeto do estudo técnico.

É sobremaneira, instrumento de gestão democrática das cidades, considerando o que dispõe o artigo 2.o, inciso XIII do Estatuto da Cidade, no sentido de que os documentos do EIV ficarão disponíveis para consulta no órgão público municipal especialmente destinado para esse fim, de modo que as pessoas eventualmente atingidas pelo empreendimento possam tomar conhecimento e até mesmo se manifestar sobre o empreendimento ou atividade objeto do estudo.

Desse modo, pode-se afirmar a relevância de tal estudo para a garantia efetiva e prática da gestão pública em matéria de planejamento urbano nos dias atuais.

2. DEFINIÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Como já mencionado, o Estudo de Impacto de Vizinhança foi introduzido no ordenamento brasileiro pelo Estatuto da Cidade como instrumento de política urbana.

O denominado estudo foi introduzido pela legislação federal em comento em 2001, que dispõe sobre o seu conteúdo mínimo e hipóteses de aplicação em seus artigos 36, 37 e 38 que reproduzimos abaixo, dada a importância das mencionadas disposições:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

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

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental

Vale destacar a definição de Sánchez sobre o tema de impacto de vizinhança.

O termo “impacto de vizinhança” é usado para descrever impactos locais em áreas urbanas, como sobrecarga do sistema viário, saturação da infraestrutura – como redes de esgoto e de drenagem de águas pluviais -, alterações microclimáticas derivadas de sombreamento, aumento de frequência e intensidade de inundações devido à impermeabilização do solo, entre outros.(SANCHEZ, 2013, p.98)

Por esta definição técnica, é possível identificar a delimitação da área urbana que deverá ser objeto do estudo de impacto.

Por outro lado, e considerando a especificidade e abrangência do estudo e por disposição expressa do artigo 36, é de competência municipal a aprovação de lei específica para disciplinar a obrigatoriedade do estudo técnico. Ainda de acordo com o

Estatuto da Cidade, o EIV é um estudo técnico que deve ter em seu objeto o conteúdo mínimo estabelecido nos incisos do artigo 37.

Há de se destacar, que o artigo 38 estabelece a obrigatoriedade do EIA quando necessário. Desse modo, e inobstante seja realizado o EIV, nos termos da legislação ambiental, são instrumentos diferentes que servem para atingir resultados igualmente diferentes.

Assim sendo, e, a partir da análise do conteúdo do EIV, é que se poderá verificar quais sistemas urbanos podem ficar sobrecarregados para propor ações capazes de minimizar ou compensar os impactos do novo empreendimento, a serem financiados pelo próprio empreendedor ou pelo poder público como contrapartida da realização do empreendimento, tais como instalação de equipamentos de ensino, ampliação do sistema viário, melhorias dos sistemas de água e saneamento entre outras medidas compensatórias ou mitigatórias de impactos urbanos.

3. COMPARAÇÃO DO EIV E EIA

O Estudo de Impacto Ambiental - EIA encontra correspondência legislativa na Resolução CONAMA 001/86, que estabeleceu os critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, por conta do que determinava o artigo 8.o, inciso I da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81.

Com a Constituição Federal de 1988 e pela disposição do artigo 225, inciso IV, o EIA tornou-se estudo obrigatório exclusivamente para atividades de significativo impacto ambiental.

Resta claro, que o EIV é diferente do EIA e, por disposição legal, serve para verificar os impactos de empreendimentos situados em área urbana .

De acordo com Luiz Roberto da Mata,

O primeiro ponto que permite separar o EIA do EIV é o atinente à limitação territorial, pois enquanto aquele tem um campo não definido previamente, este deve ficar limitado à área do empreendimento e suas proximidades, consoante caput do art. 37 do estatuto (MATA, 2004, p.136)

Para Miranda,

O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das

seguintes questões: I- adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III- uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V- geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. (MIRANDA, 2007, p. 279)

Da mesma forma e mesmo considerando a distinção entre os dois estudos, há de se destacar que ambos possuem importante relação pela disposição do artigo 37, inciso VII, que trata de aspectos do ambiente natural.

Por outro lado, não nos parece razoável exigir-se do empreendedor os dois estudos, e para a definição do melhor instrumento de avaliação, será necessário fazer-se uma análise ampla sobre os impactos gerados pela atividade ou empreendimento.

4. DO EIV EM SANTOS

A aprovação da lei do EIV em Santos, ganhou contornos políticos, especialmente por conta do grande volume de investimento do setor imobiliário e da correspondente pressão do mesmo seguimento, para expansão e aprovação de projetos de grandes edifícios residenciais e comerciais na cidade e serve como exemplo de democratização de política pública dada a sua repercussão assim como o expressivo embate político em torno do tema.

Nesse sentido, é interessante mencionar o pensamento de Guimarães a esse respeito

É de se reconhecer que a cidade, como portadora de interesses reprodutivos, vem ganhando importância na medida em que é mais intensamente afetada pelas crises econômica e ecológica. Em conseqüência, a politização dessas questões tende a emergir no âmbito local. (GUIMARÃES, 2004, p. 17)

Sendo assim, o EIV em Santos começou a ser efetivamente discutido a partir do Projeto de Lei Complementar 04 de 2005, de autoria do então vereador Fábio Alexandre de Araújo Nunes (PSB).

No ano de 2005, a cidade de Santos já sentia os sinais das mudanças oriundas da expansão desenfreada do setor imobiliário influenciada pela perspectiva do pré-sal, de sorte que, referido instrumento seria bastante útil, se aprovado, como instrumento de planejamento urbano, considerando seu aspecto urbanístico e ambiental.

Vale mencionar ainda que, nesse mesmo período, as questões relativas às mudanças do plano diretor também eram discutidas, haja vista que o atual plano diretor da cidade de Santos foi aprovado em 2011.

Referido projeto fez basicamente as mesmas disposições genéricas contidas no Estatuto da Cidade, nos dispositivos que mencionamos anteriormente acerca dos requisitos mínimos do estudo técnico, ressalvado o inciso VIII do artigo 2.o do projeto, que incluiu a geração de lixo e demais formas de poluição como item obrigatório do parecer técnico.

O projeto também não definiu o órgão competente para análise do estudo, mas fez interessante disposição no artigo 9.o ao mencionar que o EIV poderia ser exigido para empreendimentos e atividades não concluídos ou que não estivessem em funcionamento.

Pensamos que referida disposição provavelmente foi incluída no texto em razão do processo de expansão imobiliária da época, especialmente marcado pelos edifícios em formato de espigões.

Por outro lado, o anexo do projeto de lei dispunha de forma absolutamente mais favorável à obrigatoriedade do EIV, para todas as categorias de uso dos empreendimentos e atividades, já que não estabeleceu parâmetro mínimo de construção, ou seja, independente do tamanho e porte do empreendimento ou atividade, o EIV seria obrigatório nas hipóteses do anexo, contudo, também estabelecia que os parâmetros definidos pelo projeto, para efeito de se considerar atividade ou empreendimento impactante, ficariam a critério do órgão competente.

O Projeto de Lei Complementar 04 de 2005 não foi aprovado pela Câmara Municipal de Santos, sendo remetido ao arquivo e posteriormente anexado ao PLC 02 de 2012, de iniciativa do Prefeito João Paulo Tavares Papa, depois convertido na Lei Complementar 793, de 2013.

Em 2008, foi criada uma Comissão Especial de Vereadores - CEV, presidida pela Vereadora Cassandra Maroni Nunes (PT) e composta pelos Vereadores Reinaldo Martins (PT), Fábio Nunes (PSB), Paulo Barbosa (PSDB), Marcelo Del Bosco Amaral (PPS), Ademir Pestana (PSB) e Marinaldo Mongon (PTB).

A CEV, em conjunto com o Fórum da Cidadania de Santos, realizaram a primeira audiência pública em 15 de abril de 2008, que teve como objetivo debater os principais aspectos decorrentes dos impactos das grandes torres da cidade, época em que o chamado “boom” imobiliário era retratado pelos jornais de grande circulação.

Em 28 de outubro do mesmo ano, o vereador Fábio Nunes requereu em plenário da Câmara Municipal, a suspensão de expedição de alvará ou autorização para construção de prédios de apartamentos em Santos até que a regulamentação do EIV fosse aprovada, requerimento este que não foi atendido.

Os debates sobre o projeto do EIV, expansão imobiliária e mobilidade urbana prosseguiram timidamente nos Fóruns organizados pela sociedade civil e universidades sem expressiva participação popular, retratando basicamente o mesmo cenário da aprovação do Plano Diretor de Santos em 2011.

Sendo assim, e somente em 10 de janeiro de 2012, foi encaminhado à Câmara Municipal requerimento anexado ao PLC 02 de 2012 de autoria do Poder Executivo Municipal objetivando disciplinar o EIV assim como o Atestado de Conformidade de Infraestrutura Urbana e Ambiental.

Diante da análise acima, vale destacar a comparação do Projeto de Lei Complementar 02/2012 com a Lei 793 de 2.013 que aprovou o EIV, em razão da importância histórica da tramitação do projeto e dos contornos sociais e políticos do mesmo para a legislação urbana.

4.1. Comparação do PLC 02/2012 com a Lei 793/2013

O projeto original do governo sofreu seis importantes emendas na Câmara Municipal de Santos, que foram objeto de análise dos pareceres da Comissão Permanente de Política Urbana e Funções Sociais da Cidade, presidida pela Vereadora Cassandra Maroni Nunes e da Comissão Permanente de Serviço Público presidida pela mesma Vereadora.

A primeira emenda tratou dos limites do enquadramento dos empreendimentos para a exigibilidade do EIV, tratado no artigo 9º, que remete à tabela do anexo I do projeto original, sendo assim e originalmente, pretendia-se a obrigatoriedade do estudo apenas para edifício ou conjuntos plurihabitacionais com mais de 500 unidades, o que resultaria, pela análise do parecer, na ineficácia do instrumento, visto que conforme informação prestada pela prefeitura em resposta ao ofício enviado pela Câmara Municipal n.o. 1.666/2012, somente três empreendimentos em implementação à época seriam objeto do EIV.

QUADRO COMPARATIVO - EMENDA 01

PROJETO ORIGINAL – ANEXO I Edifícios ou conjuntos plurihabitacionais, inclusive “flat-service” ou “apart-hotel”	N > 500
EMENDA APROVADA – ANEXO I Edifícios ou conjuntos plurihabitacionais, inclusive “flat-service” ou “apart-hotel”	N > 200

Sendo assim, o artigo 9.o do projeto original foi alterado para o fim de estabelecer a obrigatoriedade do EIV para edifícios ou conjuntos plurihabitacionais com mais de 200 unidades.

A segunda emenda tratou da exigibilidade do EIV para aprovação de reforma com acréscimo de área em empreendimentos, desde que a área acrescida ultrapassasse 20% (vinte por cento) da área existente e nesse patamar foi alterada para se fixar o percentual de 5% (cinco por cento) da área existente, haja vista o entendimento dos vereadores no sentido de que empreendimentos com muito menos de 20% poderiam provocar aumento do impacto, destacando o parecer da mesma Comissão de Vereadores sobre eventual o impacto de obras de universidades, hipermercados, *shoppings centers* e outros empreendimentos do mesmo porte.

QUADRO COMPARATIVO – EMENDA 02

PROJETO ORIGINAL	EMENDA APROVADA
<p>Art. 9.º O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV para os empreendimentos ou atividades previstos no Anexo I desta lei complementar será obrigatório nos seguintes casos:</p> <p>IV – para aprovação de reforma com acréscimo de área em empreendimentos ou atividades regularmente existentes e conformes, desde que a área acrescida ultrapasse 20% (vinte por cento) da área existente, regularizada anteriormente à publicação desta lei complementar, considerando-se para efeito do cálculo da porcentagem referida os acréscimos cumulativos;</p>	<p>IV – para aprovação de reforma com acréscimo de área em empreendimentos ou atividades regularmente existentes e conformes, desde que a área acrescida ultrapasse 05% (cinco por cento) da área existente, regularizada anteriormente à publicação desta lei complementar, considerando-se para efeito do cálculo da porcentagem referida os acréscimos cumulativos;</p>

A terceira emenda ao projeto original ocorreu para acrescentar o artigo 23 ao texto que estabelece:

Art. 23 Na análise do pedido de aprovação do Estado Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV), a Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV deverá considerar os impactos cumulativos na infraestrutura urbana, em especial no caso do número de vagas de automóveis ofertadas pelo empreendimento e suas consequências em termos de redução da fluidez do trânsito dentro e fora da área de influência, podendo exigir medidas mitigadoras específicas.

A introdução do referido dispositivo revela-se importante, tendo em vista que trata da preocupação com a questão da mobilidade urbana, especialmente na geração de tráfego e na sobrecarga do sistema viário, diante da notória situação caótica do referido sistema na atualidade.

A quarta emenda tratou das medidas mitigatórias e compensatórias, especialmente para suprimir o parágrafo 2º do artigo 37, que dispunha sobre a possibilidade de compensação do empreendimento em outra localidade do município, e não na área afetada.

QUADRO COMPARATIVO – EMENDA 04

<u>PROJETO ORIGINAL</u>	<u>EMENDA</u>
<p style="text-align: center;">DAS MEDIDAS MITIGADORAS E COMPENSATÓRIAS</p> <p>Art. 37. Poderão ser determinadas pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV as seguintes medidas mitigadoras e compensatórias, tendo como finalidade a eliminação ou minimização dos impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento ou pela atividade, no que couber:</p> <p>§ 2.º No caso da área do empreendimento ou da atividade a ser implantada ser dotada da infraestrutura necessária, as medidas compensatórias poderão ser executadas em outra área do Município, a critério da Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV.</p>	<p>Art. 37. Poderão ser determinadas pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV as seguintes medidas mitigadoras e compensatórias, tendo como finalidade a eliminação ou minimização dos impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento ou pela atividade, no que couber:</p> <p>SUPRESSÃO DO PARÁGRAFO 2.o</p>

A nosso ver, o dispositivo não guardava nenhuma coerência, já que, se o empreendimento estivesse em localidade com infraestrutura adequada, não há que se falar na aplicação de qualquer medida mitigatória, e com menos razão ainda em outra localidade.

A quinta emenda inseriu no artigo 39, renumerado para o artigo 40 mais um item de comprovação do Atestado de Conformidade de Infraestrutura Urbana e Ambiental, que será exigido, como mesmo dispõe o artigo 3.o do texto legal,

nas hipóteses de não incidência do EIV, na forma do anexo I. Sendo assim, e pela disposição alterada, o referido documento também deverá demonstrar que a atividade é viável sob o ponto de vista da questão do transporte coletivo do município.

Art. 39. O Atestado de Conformidade de Infraestrutura Urbana e Ambiental tem como objetivo comprovar que os serviços de fornecimento de água, esgoto e energia elétrica do município atendem a demanda do empreendimento ou atividade a ser implantado, assim como o sistema viário existente, não causando impacto na infraestrutura urbana, além de garantir a qualidade ambiental referente à emissão sonora, térmica, das águas, do solo e do ar.	Art. 40. O Atestado de Conformidade de Infraestrutura Urbana e Ambiental tem como objetivo comprovar que os serviços de fornecimento de água, de coleta de esgoto, de fornecimento de energia elétrica e DE TRANSPORTE COLETIVO DO MUNICÍPIO atendem a demanda do empreendimento ou atividade a ser implantado, assim como o sistema viário existente, não causando impacto na infraestrutura urbana, além de garantir a qualidade ambiental referente à emissão sonora, térmica, das águas, do solo e do ar.
--	---

A última emenda ao projeto tratou de inserir no artigo 45 o controle de vibrações de emissão sonora, já que o texto original tratou apenas de controle da emissão sonora, considerando o que foi analisado no parecer da Câmara, no sentido de que as vibrações sonoras podem ser altamente impactantes.

Sendo assim, o quadro abaixo revela a mudança do texto:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO ALTERADO
Art. 45. O órgão municipal do meio ambiente poderá solicitar medidas de controle da emissão sonora, térmica, das águas, do solo e do ar, que deverão ser executadas pelo proprietário do empreendimento ou pelo responsável legal pela atividade a ser exercida.	Art. 46. O órgão municipal do meio ambiente poderá solicitar medidas de controle DE VIBRAÇÕES , emissão sonora, térmica, das águas, do solo e do ar, que deverão ser executadas pelo proprietário do empreendimento ou pelo responsável legal pela atividade a ser exercida.

4. 2. Das medidas mitigatórias da Lei e da contrapartida do empreendedor

As medidas mitigatórias e compensatórias estabelecidas na lei estão dispostas nos artigos 38 e 39, tais como doação de terreno ou imóvel para instalação de equipamentos nos serviços de educação, saúde; ampliação do sistema viário, execução e melhoria dos serviços de abastecimento de água.

A autorização e viabilidade da atividade ou empreendimento com apresentação do EIV ou atestado de conformidade, não dispensa o cumprimento de legislação municipal, estadual e federal aplicável, de sorte que é certo afirmar que, considerando

os impactos da obra, e dependendo da análise do órgão municipal competente, o projeto poderá não ser aprovado em vista do interesse maior da coletividade.

Nesse sentido, aponta MACHADO (MACHADO, 2008, p. 206) em matéria ambiental sobre princípio que também pode e deve ser adotado em matéria urbanística:

O princípio da compensação não significa que tudo possa ser negociado ou objeto de transação em matéria de dano ambiental. Há danos ambientais inegociáveis, pois, de forma vinculada, a legislação obriga a Administração Pública, a coletividade, e cada pessoa, a ter determinado comportamento.

Ademais, o artigo 18 da Lei do EIV já aponta para essa possibilidade, pois dispõe que na apresentação dos efeitos das medidas mitigadoras e compensatórias deverão ser mencionados os impactos que não puderem ser evitados e o grau de alteração esperado. Tal análise ficará a cargo de comissão própria - COMAIV por força do que estabelece o artigo 19 da mesma disposição.

As medidas acima apontadas deverão levar em consideração a área de influência do projeto disciplinada no artigo 12 da Lei de no mínimo 300 m (trezentos metros) na área insular e de no mínimo 2.000 m (dois mil metros) na área continental, em relação às divisas do terreno onde o projeto será implementado.

Destarte, e ainda que não mencionado expressamente no texto legal em referência, pensamos que seja um pressuposto lógico que as medidas compensatórias ou mitigatórias deverão ser suportadas exclusivamente pelo empreendedor.

5. A EFETIVIDADE DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A ideia de gestão democrática das cidades ganhou especial definição no artigo 43 do Estatuto da Cidade

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Para a Professora Maria Paula Dallari Bucci

A própria situação topológica do capítulo, que é o penúltimo do Estatuto, antecedendo apenas as Diretrizes Gerais, além do seu conteúdo indicam seu caráter de norma de processo político-administrativo, que informa o modo concreto de formulação da política urbana e da incidência dos dispositivos tratados nos capítulos anteriores, para o quê se exige sempre a necessária participação popular. (BUCCI, 2003, p. 323)

É possível afirmar que a política urbana só pode ser efetiva, quando seus instrumentos forem garantidos e aprovados de forma democrática, atendendo assim, o que foi definido pelo Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, podemos mencionar a lição de Nelson Saule Junior

...a Constituição, através dos princípios e objetivos fundamentais, estabelece com parâmetros ético-jurídicos, para os entendimentos e negociações que deverão ser promovidos na cidade, a democracia participativa, fundada no princípio da soberania popular, o Estado Democrático de Direito destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a igualdade e a justiça, que tem como fundamento a cidadania e a dignidade da pessoa humana e como objetivo, construir para uma sociedade livre, justa e solidária, eliminando a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais. (SAULE JUNIOR, 1997, p. 72)

O planejamento urbano e a adoção dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, com destaque para o EIV que é o objeto central de nossa pesquisa, só podem trazer bons resultados quando garantem a participação das pessoas legitimamente interessadas nas políticas públicas.

(...) os planos são bons quando levam em conta o bem-estar do povo, quando são sensíveis às necessidades e aspirações deste. E tal sensibilidade há de ser captada pela via democrática, e não realizada autoritariamente, como é comum nos tecnocratas e nos salvadores do “bem comum” subjetivamente projetado (SILVA, 2.000, p. 105)

Ainda, segundo Carla Canepa,

E mais, a participação democrática da população na gestão pública é um dos pré-requisitos para a construção da sustentabilidade. Se, por razões históricas, a tradição da participação na vida pública ainda é pequena, nas últimas décadas essa situação tem se alterado, com a multiplicação de foros participativos como, por exemplo, as associações de bairro, organizações não governamentais, cada vez mais atentas ao que se passa na esfera pública e às decisões que irão afetar diretamente a qualidade de vida da comunidade. (CANEPA, 2007, p. 233)

Há, pois, uma evidente ligação dos objetivos do EIV com a noção da gestão democrática das cidades.

Há todo interesse em envolver o público na etapa de determinação da abrangência e escopo dos estudos ambientais. A principal razão é que o conceito de impacto significativo depende de uma série de fatores, entre os quais a escala de valores das pessoas ou grupos interessados, Há inúmeros motivos pelos quais as pessoas valorizam determinado componente ou elemento ambiental, inclusive razões de ordem estética ou sentimental, perfeitamente válidas quando se discute os impactos de um empreendimento que pode afetar de maneira diferencial os modos de vida de indivíduos. (SÁNCHEZ, 2013, p. 153)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o que foi analisado no presente trabalho pode-se concluir que o planejamento urbano municipal dispõe na atualidade de importante ferramenta tendente ao adequado desenvolvimento das cidades.

Na cidade de Santos, os problemas de planejamento não diferem em grande maneira da maior parte dos municípios.

A aprovação do EIV, por sua vez, marcou o ordenamento jurídico municipal por diferentes razões que podemos bem destacar. A demora na sua aprovação aqueceu o setor da construção civil e o mercado imobiliário, e o conteúdo do projeto estabeleceu o embate na casa legislativa municipal.

Importantes parâmetros do projeto foram rechaçados na Câmara Municipal, que conseguiu atender minimamente o que ainda havia por planejar na cidade.

Dessa forma, pode-se asseverar que o EIV aprovado configura-se hoje como útil ferramenta de planejamento da cidade, e, ainda que tardio, servirá como freio e controle do processo de planejamento e expansão social a garantir o crescimento

sustentável, a oferta adequada de equipamentos urbanos, em especial a contrapartida de novos investidores e empreendedores.

Afigura-se assim, instrumento que pode permitir, se bem utilizado, sob o olhar atento do órgão municipal competente, a transformação da cidade por parte daqueles que pretendam atrair novos investimentos e oportunidades de desenvolvimento.

Outrossim, a aplicação do EIV pode garantir uma visão integrada de planejamento público, democratizando as políticas públicas de desenvolvimento, com a participação popular acerca de novos projetos para a cidade, visando assim atingir efetivamente a objetivos sociais e à qualidade de vida das pessoas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In:DALLARI, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (orgs). Estatuto da Cidade: comentário à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2003

CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis. O município como locus da sustentabilidade: São Paulo: RCS Editora, 2007

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência Constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental. In: Coutinho, R.; Rocco, R. (Orgs.). O Direito ambiental das cidades. Rio de Janeiro: D P &A Editora, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008

MATA, Luis Roberto da.O Estatuto da Cidade à luz do Direito Ambiental. In: Coutinho, R.; Rocco, R. (Orgs.). O Direito ambiental das cidades. Rio de Janeiro: D P &A Editora, 2004.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. O Direito de Construir. O Estatuto da Cidade e os novos instrumentos urbanísticos de proteção ao patrimônio cultural. In: Freitas, Vladimir Passos (Coord.). O Direito Ambiental em Evolução. Curitiba: Juruá, 2009

SÁNCHEZ, Luis Henrique. Avaliação de Impacto Ambiental. Conceitos e Métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2013

SANTOS, Câmara Municipal de Santos. Disponível em: <www.camarasantos.sp.gov/noticia=1861>. Acesso em 20.02.13.

SANTOS, Prefeitura Municipal de Santos. Disponível em: <www.santos-sp.gov>. Acesso em 10.02.13.

SAULE JUNIOR, Nelson. Direito à cidade – trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2.000

TOMANIK, Raquel. Estudo de Impacto de Vizinhança e Licenciamento urbanístico-ambiental: desafios e inovações. Dissertação de Mestrado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2008