



## **Inter-relações entre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA): perspectivas e contribuições às políticas públicas ambientais urbanas**

Interrelations between the Neighborhood Impact Study (NIS) and the Environmental Impact Study (EIS): perspectives and

## contributions to urban public environmental policies

**Renata Bovo Peres**, Departamento de Ciências Ambientais (DCAm) – Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), [renataperes@ufscar.br](mailto:renataperes@ufscar.br)

**Andréia Márcia Cassiano**, Departamento de Ciências Ambientais (DCAm) – Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), [andriacassiano@yahoo.com.br](mailto:andriacassiano@yahoo.com.br)

### Resumo

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um instrumento de gestão ambiental urbana, cunhado pelo Estatuto da Cidade, que ainda possui lacunas relacionadas aos aspectos normativos, administrativos e de participação social. Procedimentos e metodologias de avaliações de impacto ambiental de projetos podem contribuir para dar visibilidade e melhor definição de seu escopo, abrangência e adequabilidade. A partir desta problemática, tomando como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho tem como objetivo identificar as inter-relações entre o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), por meio do levantamento do contexto histórico-normativo destes instrumentos, da identificação de suas inserções nas legislações e da análise de possíveis aproximações. As convergências ocorrem em termos de objetivos, princípios de gestão democrática e de prevenção, elaboração de diagnóstico, avaliação de impactos e estabelecimento de medidas de gestão e garantia de publicidade aos interessados. Em contrapartida, as divergências referem-se à ausência de disponibilidade de diretrizes para o EIV no que diz respeito às atividades sujeitas à elaboração do estudo, competências e responsabilidades pela análise, conteúdo mínimo e audiências públicas. Considera-se que estas lacunas poderiam vir a ser sanadas pela existência de Resoluções do Conselho das Cidades ou ainda por resoluções conjuntas com conselhos de meio ambiente, já na busca pela integração destes instrumentos. Conclui-se também que componentes de avaliação de impactos ambientais podem ser utilizados para a regulamentação e o fornecimento destas diretrizes e normas para a aplicação do EIV pelos municípios, permitindo, assim, contribuições às políticas públicas ambientais integradas.

**Palavras Chave:** avaliação de impacto ambiental, gestão ambiental urbana, Estatuto da Cidade, regulação, políticas públicas ambientais.

## Abstract

The Neighborhood Impact Study (NIS), a tool for urban environmental management coined by the City Statute, still has discrepancies regarding normative, administrative and social participation aspects. Procedures and methodologies to assess environmental impact projects can contribute to provide visibility and to better define its scope, range and suitability. Based on this issue, using the bibliographical and documentary research method, the objective of this study is to identify the interrelations between the Neighborhood Impact Study (NIS) and the Environmental Impact Study (EIS), through a survey of the historical-normative context of these instruments, by identifying their insertions in the prevailing legislation and the analysis of possible approximations. The convergences occur in terms of objectives, principles of democratic management and prevention, elaboration of a diagnosis, evaluation of impacts and establishing management measures and assurance of publicity to the interested parties. On the other hand, the discrepancies refer to the lack of available NIS guidelines regarding the activities in order to formulate the study, competences and responsibilities through the analysis, minimum content and public hearings. It is considered that these discrepancies could be remedied by the existence of City Council Resolutions or by joint resolutions with environmental councils, in order to integrate these instruments. It is also concluded that components of environmental impact assessments can be used to regulate and provide these guidelines and regulations so that municipalities can implement NIS, thereby allowing contributions to integrated public environmental policies.

**Keywords:** environmental impact assessment, urban environmental management, the City Statute, regulation, environmental public policies.

## 1. INTRODUÇÃO

**P**ercorridos 15 anos de aprovação do Estatuto da Cidade (EC), a lei maior de política urbana do país, o que se verifica nos dias atuais é um distanciamento entre seus princípios e a gestão cotidiana das cidades, ainda que suas diretrizes gerais coloquem como condição prioritária a democratização e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Segundo Levy e Romuchge (2016) seria de se esperar que o Estatuto da Cidade fosse tema frequente nos debates eleitorais. Porém, trata-se de um ilustre desconhecido, sinal do quanto está distante o debate político (e público) de soluções disponíveis na lei de 2001.

Marguti, Costa e Galindo (2016) discutem as razões que dificultam, ou mesmo impedem a transformação dos dispostos no Estatuto da Cidade em políticas, programas e ações concretos. Segundo estes autores, os entraves se situam em quatro campos: o perfil não autoaplicável dos instrumentos inclusos nos planos diretores, a insuficiente capacidade técnica e institucional nas secretarias de governo dos municípios, a falta de articulação entre os dispositivos do plano diretor com o planejamento orçamentário necessário à sua execução e, por fim, o direcionamento dos investimentos em infraestrutura aos interesses privados, na contramão da consolidação do direito à cidade, conceituado e defendido por Lefebvre (2006).

Outros estudiosos também têm destacado desafios e resistências para a efetivação dos princípios da função social da propriedade (ALMEIDA, 2015) e da gestão democrática, importantes pilares do direito à cidade (FNRU, 2013), ainda que vários instrumentos relacionados a estes princípios tenham sido previstos no Estatuto da Cidade. Dentre estes, um dos instrumentos que merece atenção é o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), de importância elementar para a interface ambiental urbana, pois busca conciliar princípios, como o da prevenção e o da gestão democrática, além de compreender uma visão integrada de meio ambiente urbano e superar limitações de outros instrumentos tradicionais de planejamento (BRASIL, 2002).

Na visão de Bassul (2002), o EIV representa um avanço na busca pelo direito à cidade, pois é um documento a ser exigido, com base em lei municipal, para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades.

Nascimento (2013, p.44) destaca que o “dever jurídico de exigir o Estudo de Impacto de Vizinhança como prévio ao licenciamento de um empreendimento ou atividade” tem sido a principal questão nodal, já que não resta dúvida “que a proteção e preservação do meio ambiente urbano e a função social da propriedade urbana são valores constitucionais fundamentais”. De fato, vários outros trabalhos já tem indicado que um dos principais pontos de entrave para a plena aplicação do EIV relaciona-se à falta de sua regulamentação pelos municípios (MOREIRA, 2008; PILOTO; SANTORO; FREITAS, 2013; HOSHINO et al., 2014; CASSIANO; PERES, 2016), ainda que prevaleçam dificuldades para aqueles que já tem a regulamentação (TOMANIK; FALCOSKI, 2010).

Nas análises de Costa, Campante e Araújo (2011, p.187) o Estudo de Impacto de Vizinhança e o licenciamento ambiental de empreendimentos urbanos representam um esforço da regulação ambiental. Segundo estes autores, ambos representam uma tentativa de convergência e articulação de preocupações urbanísticas e ambientais, ainda que seus modelos de gestão sejam tradicionalmente distintos. Esta distinção certamente traz dificuldades para a plena implementação do EIV pelos municípios, o que também deverá ser superado à medida que o instrumento seja abarcado pelas legislações municipais.

Atualmente não resta dúvida que o EIV trata-se de instrumento de gestão urbano ambiental e que a inspiração para a sua criação tenha sido a avaliação de impactos ambientais de projetos, cujo documento que trata dos resultados de análise tem como nome mais reconhecido no Brasil o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Ambos são instrumentos de gestão para avaliar impactos e estão contidos no Estatuto da Cidade. Entretanto, ainda que vários trabalhos tenham se esforçado em indicar diferenças e semelhanças entre o EIA e o EIV, ainda permanecem questionamentos acerca de: quais são as fronteiras que os separam e quais são as convergências entre eles, ou seja, quais são suas inter-relações tendo em vista políticas públicas integradas para a gestão do território?

Assim, para identificar as inter-relações entre estes dois instrumentos de gestão ambiental e propor avanços para a melhor implementação do EIV pelos municípios este trabalho busca, a partir do levantamento do contexto histórico-normativo do EIV e do EIA no Brasil, entender de forma geral como o EIV passou a ser incorporado pelas legislações municipais, quais aproximações e distanciamentos entre estes dois instrumentos e, por fim, quais as possíveis contribuições para melhoria do EIV e das políticas públicas ambientais urbanas.

O artigo estrutura-se em cinco partes, a saber: a primeira, na qual é exposta a revisão bibliográfica a respeito do conceito de vizinhança e sua incorporação na legislação brasileira; a segunda, revisão documental e bibliográfica a respeito do contexto histórico-normativo do EIV como instrumento de política urbana e panorama da situação da sua aplicação; a terceira, revisão acerca do contexto histórico-normativo do EIA na política pública ambiental; a quarta, na qual são identificados aproximações e distanciamentos entre EIV e EIA; e, quinta, onde se efetuam considerações a partir das análises expostas com vistas ao aprimoramento do EIV.

## 2. CONCEITO DE VIZINHANÇA

### DO DIREITO À VIZINHANÇA À FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

A respeito da origem do EIV, vários autores buscaram identificar suas origens na compreensão terminológica de “vizinhança” (ROCCO, 2006; PEGORARO, 2010; TOMANIK; FALCOSKI, 2010). Rolnik (2003) destaca a influência de normas lusitanas na definição de alguns aspectos da ordem urbanística brasileira. Dentre estes aspectos, a autora cita as primeiras formulações dos “direitos de vizinhança”, cuja principal preocupação seria o resguardo dos vizinhos de eventuais incômodos resultantes das edificações e seus usos. Por sua vez, o “direito de vizinhança” abarcava o “direito à vista, à luz, à elevação em maior altura em relação aos vizinhos” (ROLNIK, 2003, p.26), à ventilação, à contemplação da paisagem e à iluminação natural (TOMANIK; FALCOSKI, 2010).

Assim, constata-se que, principalmente no período anterior à disseminação do “direito à cidade”, sobretudo pelos textos de Henri Lefebvre publicados a partir da década de 60, ou seja, até aproximadamente a metade do século XX, o sentido e o direito de vizinhança relacionavam-se mais com a visão do proprietário/usuário do imóvel/edificação. A partir deste período e com a maior disseminação das ideias associadas ao “direito à cidade”, os “direitos de vizinhança”, surgidos do ponto de vista do proprietário ou usuário das edificações, foram sendo substituídos pelo ponto de vista dos vizinhos a estas.

Souza (2002 apud ALBUQUERQUE; LINS, 2006), reconhece que o EIV possa incorporar a noção de vizinhança em dois sentidos. O primeiro, como entidade social, dimensão identitária da vida cotidiana a partir do local de moradia; o segundo, como unidade espacial, associada à

materialidade, ao conjunto de edificações, de infraestrutura, de equipamentos urbanos e populações, que recebem os impactos ou efeitos diretos e indiretos produzidos por sua introdução neste meio urbano. Ambas as ideias têm utilidade para a aplicação do instrumento, no entanto, este último reveste-se de maior importância em função da sua relação com o princípio da função social da propriedade, que deve atender a interesses coletivos.

A mudança da “noção individualista” da propriedade para uma “concepção solidarista” (NASCIMENTO, 2013), encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, onde a função social da propriedade urbana, além da proteção e preservação do meio ambiente urbano, passa a constituir valores fundamentais, ademais de constitucionais.

Pode-se dizer que o conceito de vizinhança, como utilizado no EC, também acaba por abarcar o sentido de espaço social de Lefebvre (2006), visto que não se restringe apenas a objetos, como edificações. Como espaço de estudo contém uma grande diversidade de objetos, naturais ou artificiais, além das redes e vias que possibilitam a circulação destes objetos, bens materiais e informação (BROD; MAZZARINO, 2015, p.61). Esta leitura também embute a compreensão da vizinhança a partir dos seus moradores, interlocutores e circulantes (BROD; MAZZARINO, 2015), portanto, a necessidade da participação como parte do processo que inclui o EIV.

Assim, o EIV, ao democratizar o sistema de tomada de decisões, dando voz aos bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos, consagra o direito de vizinhança como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade (BRASIL, 2002).

Além do mais, dentro do contexto do EIV, tão importante quanto falar em direito de vizinhança é também compreender a definição de área de abrangência dos impactos, pois, segundo Venceslau (2008) é fundamental que o conceito de vizinhança se estenda geograficamente de forma diretamente proporcional aos impactos causados.

### **3. CONTEXTO HISTÓRICO-NORMATIVO DO EIV**

#### **3.1. O EIV COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA**

Vários trabalhos já se debruçaram a respeito das origens do Estatuto da Cidade como resultado de movimento social pela reforma urbana (BASSUL, 2002; GRAZIA, 2002; QUINTO JUNIOR, 2003; SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009; BASSUL, 2011; AVRITZER, 2010;) e o caminho da inclusão do EIV neste estatuto, (ROCCO, 2008; PEGORARO, 2010; MARQUES, 2010; TOMANIK; FALCOSKI, 2010; AKAOUI; SOUZA, 2015).

No contexto do Estatuto da Cidade, os princípios do EIV foram inseridos, de fato, na tramitação do Projeto de Lei do Senado número 181 de 1989, no qual aparece a necessidade da garantia da participação popular na discussão de projetos de impacto urbano e ambiental (SCHALSBERG, 2011).

Como mostra Bassul (2005) apud Costa, Campante e Araújo (2011, p.186) e Akaoui e Souza (2015) tanto o dispositivo do EIV como a referência ao EIA não constavam nas versões originais do EC, cujo cerne é constituído pelos princípios defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, dos quais a questão ambiental esteve distante em um primeiro momento.

Mas, antes ainda, como parte da mobilização para a inclusão de texto de política urbana na Constituição Federal (CF) de 1988, conforme destaca Avritzer (2010), o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) logrou incorporar a “gestão democrática da política urbana e a função social da propriedade em princípios amplos adotados pela constituição”. Todavia, estes princípios acabaram ficando atrelados à exigência de elaboração de Planos Diretores Municipais, cuja regulamentação exigia a promulgação de uma legislação infraconstitucional, o que só viria a ocorrer após 13 anos “de uma batalha congressual” para a aprovação do Estatuto da Cidade (AVRITZER, 2010).

Em função da promulgação da CF de 1988 e, principalmente no início dos anos 1990, houve um processo de elaboração das Leis Orgânicas Municipais (LOM) ou Constituições Municipais, as quais também tiveram a influência de instâncias ligadas ao MNRU. Aqui caber revelar que algumas LOM explicitaram a figura de instrumentos de análise de impactos na vizinhança, possivelmente sob influência da própria CF de 1988, mais especificamente do seu Capítulo VI sobre meio ambiente e exigência de estudos prévios de impactos ambientais (art. 225, parágrafo 1º, inciso IV), ou ainda da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) que já previa dentre seus instrumentos a avaliação de impactos ambientais (art. 9º, inciso III), o qual somente seria regulamentado em 1986 pela Resolução 1 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Na análise de Rocco (2008) a primeira vez que o Estudo de Impacto de Vizinhança é mencionado em textos legais, no Brasil, é justamente após a promulgação da Constituição de 1988, quando das exigências constitucionais de formulação das Leis Orgânicas Municipais e da elaboração de novos planos diretores.

Ainda na década de 1990, o MNRU viria se tornar o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) e continuaria sua mobilização na busca pela regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 e aprovação do Estatuto da Cidade. Como destacam Saule Júnior e Uzzo (2009), neste período o FNRU fez interlocução em eventos internacionais como a Conferência dos Assentamentos Humanos (Habitat II), em 1996, em Instambul, e seus eventos preparatórios, bem como na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). Nesta última foi construído o Tratado sobre a questão urbana, denominado "Por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis", com as contribuições do FNRU e da organização internacional Habitat Internacional Coalition (SAULE JÚNIOR, 2005).

Das interlocuções do FNRU com os eventos internacionais considera-se a possibilidade de incorporação de alguns discursos e métodos da área ambiental. Assim vale destacar que durante a ECO-92 foi reforçado o entendimento, e de forma oficial, que a avaliação de impacto ambiental tratava-se de importante ferramenta de auxílio a decisões, voltada ao desenvolvimento sustentável e à proteção da biodiversidade, conforme expressado nos Princípios 17 da Declaração do Rio e Artigo 14 da Convenção da Diversidade Biológica, conforme destacado por Sánchez e Croal (2012).

No período pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 surgiram 16 projetos de Lei direcionados para a regulamentação da lei federal requerida no capítulo de política urbana da CF de 1988, sendo que o que viria a se materializar nesta foi o Projeto de Lei do Senado 181/1989 do Senador Pompeu de Souza, já então denominado por este como Estatuto da Cidade (BASSUL, 2002), conforme já destacado.

O PL 181/1989 foi aprovado no Senado no ano de 1990 e encaminhado para a Câmara como PL 5788/1990. Após percorrer várias comissões, ao final de 1997, este foi encaminhado para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), onde permaneceu durante 1998 e onde foram incorporadas algumas questões, objetos de defesa pelo FNRU, quais

sejam “o direito à cidade”, além dos direitos ligados à preempção, que permitiriam à administração pública a desapropriação, dentre outros (AVRITZER, 2010). Nesta comissão, Bassul (2002; 2011), destaca contribuições relacionadas à política ambiental, em especial o acréscimo do instrumento Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

Segundo Schalsberg (2011, p.5), assim como o tema e o termo da sustentabilidade apareceu e foi incorporado ao longo processo de tramitação e debates ao passar pela Comissão de Meio Ambiente, o EIV veio a ser incorporado no texto do EC na esteira do debate e sugestões dos ambientalistas na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, onde recebeu contribuições relativas à política ambiental, em grande parte oriundas de propostas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM e, especialmente no que se refere ao EIV, de contribuições do Deputado Fabio Feldman de São Paulo. Foram assim também incorporados aos instrumentos da política urbana o zoneamento ambiental, o estabelecimento de unidades de conservação e a realização de estudos prévios de impacto ambiental.

Na sequência, no ano 2000, o projeto seguiu para a Comissão de Constitucionalidade e Justiça (CCJ), onde, em março de 2001 foi aprovado com alterações polêmicas, em especial com proposta de representantes de igrejas evangélicas que viam no Estudo de Impacto de Vizinhança uma possível ameaça à implantação de templos religiosos (BASSUL, 2002). Em todo caso, após negociações ocorreram duas alterações, quais sejam supressão dos dispositivos que tratavam das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, considerados inconstitucionais, e outra para atender reivindicações de setores da construção e de parlamentares evangélicos que resultaram na supressão dos dispositivos que determinavam, nos casos de Estudo de Impacto de Vizinhança, a “audiência da comunidade afetada” bem como a anulação de licenças emitidas sem a realização dessas oitivas (BASSUL, 2011).

### **3.2. PANORAMA DA SITUAÇÃO DO EIV NO BRASIL ATUAL**

A partir de 2001, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dá início à série de publicações denominada Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), que reúne informações sobre as instituições públicas municipais e suas políticas. Dentre o conjunto das temáticas elencadas, fazem parte a legislação e os instrumentos de política urbana, dentre os quais estão inseridas informações sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV.

Foi na MUNIC de 2005 onde o IBGE começou a publicar informações sobre o instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança. Neste ano, do total de 5.564 municípios do país, somente 417 (7,5%) possuíam legislação específica referente ao EIV. Tratava-se, portanto, de um processo ainda incipiente de consolidação do planejamento urbano nos moldes previstos pelo Estatuto da Cidade, em um quadro de pouca aplicação e regulamentação dos instrumentos urbanísticos.

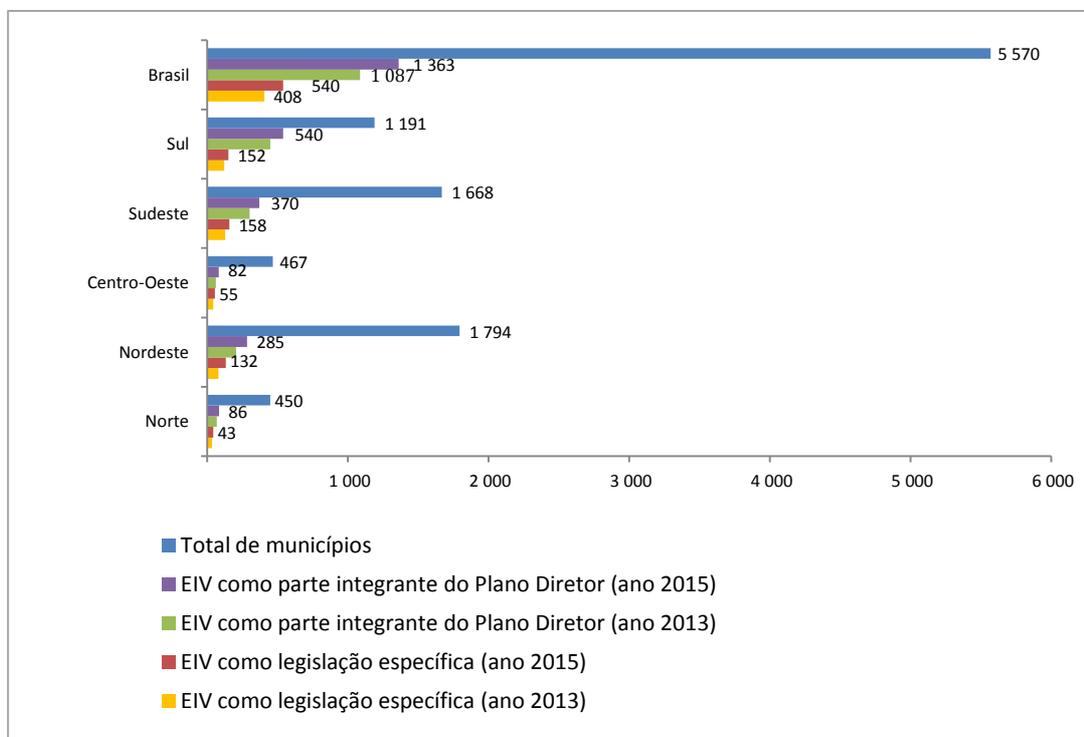
Em 2008 há um crescimento para 720 municípios com legislação específica de EIV, representando 12,9% do total de municípios brasileiros. Segundo Pilotto, Santoro e Freitas (2013), esperava-se que o EIV ganhasse maior efetividade neste momento, juntamente com o processo de disseminação e exigência de aprovação de planos diretores pelo país, o que não ocorreu. No entanto, o baixo índice de aplicabilidade do EIV também está relacionado com a forma pela qual os municípios tratavam seus instrumentos: como lei específica ou dentro do próprio Plano Diretor.

Por conta desta questão, em 2013, a preparação da MUNIC considerou a existência de tais instrumentos, não apenas na forma de legislação específica, mas também como parte integrante

dos planos diretores municipais. Neste ano, do total de 5.570 municípios do país, 1.495 municípios (26,8%) disseram possuir alguma forma de regulamentação de EIV, sendo que 408 municípios possuíam legislação específica de EIV e 1.087 possuíam-na como parte integrante do plano diretor. Vale ressaltar que este é um momento pelo qual muitos municípios revogaram, revisaram e atualizaram seus planos diretores, e conseqüentemente suas legislações específicas.

Os dados mais recentes da MUNIC 2015 (IBGE, 2016) apresentam uma evolução em relação à efetividade do EIV, e demonstram que 34,2% dos municípios brasileiros possuem legislação de EIV (1.903 municípios), sendo que 540 municípios possuem legislação específica e, em 1.363 municípios, o EIV é parte integrante do plano diretor (Gráfico 1). Tais análises permitem verificar que tem havido um número crescente de municípios que optam por inserir o EIV como parte integrante do plano diretor e não como uma legislação específica.

**Gráfico 1 - Quantidade de municípios com EIV no Brasil - 2013/2015.**



Fonte: IBGE (2014; 2016) Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013/2015.

Se por um lado a regulamentação do instrumento dentro do plano diretor pode acarretar em maior agilidade no processo de previsão (e possivelmente aplicação) do EIV, as análises que vêm sendo feitas a respeito da regulamentação de EIV nos municípios, vêm mostrando que a autoaplicabilidade do EIV nos planos diretores não vem sendo suficientemente detalhada, deixando muitas brechas e inconsistências jurídicas em relação à implementação do EIV nos municípios. Segundo estudos de Costa et al. (2011) sobre a dimensão ambiental nos planos diretores brasileiros, o EIV é o instrumento que mais aparece nos planos analisados, contudo, sem qualquer detalhamento ou vinculação com uma política concreta de meio ambiente.

Este panorama brasileiro sobre a legislação e a regulamentação de EIV é de fundamental importância para compreendermos a situação deste instrumento atualmente no país. O que pode ser verificado é que trata-se ainda de um instrumento em consolidação, mas de crescente interesse e aplicação por parte dos municípios. Se considerarmos aqueles municípios com mais de 20 mil habitantes (com obrigação legal de elaborar seus planos diretores) temos um total de 1.103 municípios com legislação de EIV, equivalendo a 63,3% do total deste universo.

Contudo, ainda que a tendência histórica apresente uma evolução temporal em termos quantitativos, ainda há muito que aperfeiçoar nos aspectos de regulamentação do EIV, sobretudo no que diz respeito às competências e etapas do processo administrativo, ao detalhamento do seu escopo e conteúdo e às instâncias de participação e democratização social.

#### **4. CONTEXTO HISTÓRICO-NORMATIVO DO EIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL**

No tocante à incorporação do EIA como instrumento de política pública no Brasil vários autores buscaram expor esta trajetória, como Ab'Sáber e Müller-Platenberg (2002) e Sánchez (2013).

Especialmente nas décadas de 1970 e 1980, paralelamente às mobilizações pela reforma urbana, num cenário de progressiva abertura democrática, é possível destacar os primeiros movimentos ambientais no Brasil, os quais começaram a ganhar corpo já a partir da década de 1970, influenciados em grande parte, pelo cenário internacional e pela necessidade de mobilização social frente às consequências ecológicas e sociais negativas de grandes “projetos de desenvolvimento” implantados no período (AB'SÁBER; MÜLLER-PLATENBERG, 2002).

Dessa forma, o processo de avaliação de impacto ambiental de empreendimentos inicia-se no Brasil na década de 1970, principalmente por pressões de organismos multilaterais de financiamento como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), influenciados pela política norte-americana *National Environmental Policy Act* (NEPA), mas também em resposta a manifestações dos movimentos ambientalistas (AB'SÁBER; MÜLLER-PLATENBERG, 2002; SÁNCHEZ, 2013).

Já a institucionalização da avaliação de impacto ambiental no Brasil, na figura de um estudo e respectivo relatório, foram pioneiramente previstos nas legislações estaduais de Minas Gerais e Rio de Janeiro, sendo que neste último a normativa data do ano de 1977 (SÁNCHEZ, 2013). Também verifica-se que mesmo antes da publicação da Lei n. 6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), o EIA já era previsto implicitamente no Estatuto da Terra, Lei n. 4.504/1964, artigo 2º, § 1º, e artigo 18; no Código Florestal, Lei nº 4.771/1965, diversos artigos; e na Lei nº 6.830/1980, que estabeleceu diretrizes básicas para o zoneamento industrial. À parte destas iniciativas, foi somente com a aprovação da Lei da PNMA que de fato a avaliação de impactos ambientais de projetos foi incorporada pela legislação brasileira, sendo também confirmada pela CF de 1988.

Com a promulgação da PNMA, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) foi elevada à categoria de instrumento de política ambiental. Em 1986 este instrumento é regulamentado como Estudo de Impacto Ambiental, através da Resolução nº 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que estabelece diretrizes gerais e específicas, critérios básicos e procedimentos para a elaboração do EIA/RIMA. O estudo prévio de impacto ambiental adquiriu status constitucional no

art. 255 da Constituição Federal de 1988, que colocou como uma das responsabilidades do poder público exigir este estudo na forma de lei, para a instalação de obra ou qualquer atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. A partir de 1997, com a aprovação da Resolução Conama 237/97, os municípios brasileiros passam a compor o quadro de órgãos competentes para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, mediante convênio com órgãos estaduais.

De acordo com Brasil (2005), a partir da Constituição de 1988 e da Resolução Conama 237/97, com a definição de competências dos municípios em matéria ambiental, é que o meio urbano passou a ser foco de avaliações e começaram a surgir os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) para grandes empreendimentos urbanos como centros de compras, loteamentos e condomínios. É nesse momento também, marcado por certa articulação entre os movimentos de reforma urbana e ambientalista, conforme já indicado anteriormente, que se verifica a forte influência da legislação brasileira de impactos ambientais e os conteúdos e procedimentos de EIA na discussão e elaboração dos Estudos de Impacto de Vizinhança no país.

Conforme já destacado, também foi no ano da publicação da Resolução Conama 237/1997 que finalmente o PL 5788/1990, que deu origem ao EC, foi aprovado na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), após permanência de quase cinco anos, e encaminhado para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM). Nesta comissão foram incorporadas importantes questões de cunho socioambiental, relacionadas à política ambiental, em especial a introdução do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, conforme destacado por Bassul (2002; 2011) e Akaoui e Souza (2015).

## 5. APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS ENTRE EIV E EIA

Do exposto, da análise dos contextos histórico-normativos do EIA e do EIV, o que inclui o entendimento do caminho da inclusão do EIV no EC verifica-se, de início, que o EIV surge na esteira da avaliação de impactos ambientais de projetos, cujo documento que trata dos resultados de análise tem como nome mais reconhecido no Brasil o Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Assim, não resta dúvida que diante desta importante aproximação a experiência da implantação deste último seja de grande utilidade para o aperfeiçoamento do EIV no Brasil. De fato, mesmo antes da instituição do EIV pelo EC e num período pós-previsão do EIA na CF de 1988, várias cidades já aplicavam processos de avaliação de impactos ambientais no meio urbano sob distintas denominações, incluindo claramente impactos socioambientais (LOLLO; ROHM, 2005; ROCCO, 2006; PEGORARO, 2010).

A partir da literatura que tem tratado sobre o assunto (CYMBALISTA, 2001; LOLLO; RÖHM, 2005; MARQUES, 2010; PILOTTO, SANTORO, FREITAS, 2013; SÁNCHEZ, 2013; AKAOUI; SOUZA, 2015) destacam-se as seguintes localidades que já aplicavam o instrumento EIV ou previam a elaboração de Relatório de Impacto de Vizinhança antes da publicação do Estatuto da Cidade: São Paulo (Lei Orgânica de 1990, Decretos nº 34.713/1994 e nº 36.613/1996), Porto Alegre (Lei nº 1.869/1998), Rio de Janeiro (Lei Orgânica de 1990), além de Natal (Lei Complementar nº 07/1994), Porto Velho, Manaus, Curitiba, Campo Grande, Distrito Federal, Criciúma, Fortaleza, João Pessoa, Niterói e Anápolis.

Porto Alegre é considerado um dos principais municípios com tradição na análise de impactos ambientais de empreendimentos no meio urbano. Desde 1979, o Plano Diretor adotou o

instrumento denominado Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), que constitui-se de um estudo prévio (envolvendo o meio físico, biótico e socioeconômico) para a implantação de um empreendimento, avaliado por um grupo de trabalho intersecretarias e submetido à audiência pública. Mecanismos como Termo de Referência e Termo de Compromisso surgiram neste contexto e vêm servindo de referência às regulamentações de EIV por parte de outros municípios.

A respeito de São Paulo, a inclusão da exigência de apresentação de Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI no caso de grandes empreendimentos imobiliários, além da previsão de discussão desse relatório com os vizinhos, ocorreu na Lei Orgânica do Município de abril de 1990. Interessante notar que, ainda que anterior à PNMA, a definição de Relatório de Impacto de Vizinhança, já incluía, segundo Moreira (1999), a compreensão de impacto ambiental de forma ampla envolvendo os meios físico, biótico e socioeconômico.

O Município do Rio de Janeiro também exigiu, em sua Lei Orgânica Municipal de 1990, a apresentação de Relatório de Impacto de Vizinhança para projetos de edificações multifamiliares ou empreendimentos industriais e comerciais prevendo, inclusive, audiências públicas, quando solicitadas pelas associações de moradores locais.

Dessa forma, num primeiro momento, distingue-se para este grupo maior influência do modelo internacional de EIA principalmente americano, evidenciado pela previsão da separação do diagnóstico (estudo de impacto) das medidas mitigadoras (relatório de impacto), muitas vezes em documentos distintos denominados de estudo e relatório, respectivamente; existência das figuras de termo de referência e termo de compromisso (ex. de Porto Alegre) e consulta aos interessados (ex. São Paulo e Porto Alegre). Num segundo momento, mais ainda antes da inclusão do EIV no EC, nota-se maior influência das disposições da PNMA (Lei 6.938/1981), Resolução CONAMA nº 01/1986 e CF de 1988, evidenciada nas denominações destes processos em aproximação ao termo EIA e com sinalizações para inclusão de questões ambientais mais abrangentes, busca por atrelamento do EIV a planos diretores e seus zoneamentos.

Conforme destacado por Akaoui e Souza (2015), as experiências de desenvolvimento de processos de avaliação de impactos urbano-ambientais deste primeiro grupo podem ser de grande utilidade para o aperfeiçoamento do EIV. Principalmente por manter maior aproximação com a experiência de processos de avaliação de impactos ambientais de projetos, utilizados, por exemplo, para a elaboração de EIA, estas experiências buscaram incorporar alguns métodos e procedimentos utilizados nestes processos.

A partir da promulgação do EC e da previsão do EIV como instrumento de gestão urbano ambiental a ser implementado pelos municípios, vários autores procuraram analisar o EIV, além de estabelecer semelhanças e diferenças entre este e o EIA (BRASIL, 2002; ROCCO, 2008; VENCESLAU, 2008; RAMADAN, 2009; PEGORARO, 2010).

Apesar de grandes contribuições destes autores, em alguns momentos nota-se uma maior preocupação em estabelecer diferenças entre os dois instrumentos e negligenciar inter-relações e importantes aspectos da experiência da aplicação do EIA no Brasil, consideradas aqui de utilidade para a identificação de aspectos para aperfeiçoamento do EIV.

Dessa forma, a partir destas considerações e da análise destes autores foram levantados os aspectos de maior consenso que aproximam os dois instrumentos, expostos na Tabela 1.

**Tabela 1: Aproximações entre EIA e EIV**

<b>Aproximações entre EIA e EIV</b>	
<b>Objetivos do instrumento</b>	São ambos instrumentos inspirados pela preocupação de avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente e na qualidade de vida. Além disso, buscam democratizar o sistema de tomada de decisões na implantação de grandes empreendimentos na cidade e sua relação com o entorno (ROCCO, 2008; VENCESLAU, 2008, SCHASBERG, 2011; PILOTTO, SANTORO e FREITAS, 2013).
<b>Princípio da gestão democrática</b>	Pressupõem a viabilização da gestão democrática do desenvolvimento, com a garantia da participação social nos processos de deliberação na outorga de alvarás de licença e autorização para atividades potencialmente causadoras de degradação. Expressam poder para a “negociação urbana” (SOUZA, 2002 apud ROCCO, 2008).
<b>Princípio da prevenção</b>	Tratam-se de mecanismos de atuação preventiva, que visam a evitar as conseqüências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade podendo exigir alterações no projeto do empreendimento. As bases atuais do direito urbano-ambiental e o pleno reconhecimento dos princípios da prevenção e precaução, não deixam dúvidas a respeito da necessidade da utilização do EIV como instrumento prévio à obtenção da licença urbanística. Portanto o instrumento deve ser utilizado como subsídio e antes da fase de aprovação do empreendimento nos Conselhos Municipais e instâncias administrativas municipais e estaduais (VENCESLAU, 2008; ARGENTA E ZANETI JUNIOR, 2013).
<b>Elaboração de diagnóstico</b>	Possuem a necessidade de elaboração de diagnóstico prévio aos referidos estudos, que devem apontar as condições socioambientais da área de influência do empreendimento (ROCCO, 2008).
<b>Avaliar impactos e estabelecer medidas de gestão</b>	Para sua avaliação, necessitam de estudos e classificação dos impactos identificados de acordo com critérios estabelecidos; de definição de medidas preventivas: mitigadoras para os impactos reversíveis e compensatórias para aqueles irreversíveis, além de potencializadoras para os impactos positivos. (BRASIL, 2005; VENCESLAU, 2008).
<b>Garantia de publicidade e acesso aos interessados</b>	Ambos possuem como características fundamentais a necessidade de ampla publicidade e a garantia de acesso aos seus documentos por qualquer interessado, principalmente pelos potencialmente afetados (ROCCO, 2008).

A respeito de possíveis distanciamentos entre os dois instrumentos, considera-se que dependem mais de um aperfeiçoamento da normatização e mesmo integração de ambos. De fato, o Estatuto da Cidade explicitou como instrumentos de política urbana o EIA e o EIV, mencionados em seu Art. 4º, inciso VI, e ressaltou que estes “regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta lei” (Art. 4º, 1º). Também foi disposto no EC que “a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação do EIA”, sendo que no caso de solicitação deste último, o EIV poderá ser solicitado ou não, sendo que no caso de sua dispensa o seu escopo deve fazer parte do EIA.

Ainda nesta linha de pensamento, vários autores defendem que no caso de solicitação de EIA, não deve-se haver a solicitação de EIV (PRESTES, 2005 apud PEGORARO, 2010), sendo que seus estudos podem ser contemplados no EIA. Venceslau (2008) argumenta que é possível a utilização tanto do EIV quanto do EIA, ou ambos, para análise de impactos urbanos com a ressalva de que a indicação do instrumento adequado deve estar associada não apenas à natureza e porte do empreendimento, à área de influência e ao grau de urbanização do entorno imediato, mas ao nível de desenvolvimento do projeto e a avaliação do contexto ambiental em que está inserido.

Assim, a partir da análise do contexto histórico-normativo do EIA e do EIV, da constatação de suas origens comuns como instrumentos de avaliação de impacto ambiental e da necessidade de definição de critérios para a melhor regulamentação do EIV e fornecimento de diretrizes e normas para a aplicação deste pelos municípios, Cassiano e Peres (2016) consideram os componentes de AIA expostos na Tabela 2, para a identificação dos possíveis distanciamentos existentes atualmente entre estes dois instrumentos, os quais são expostos na Tabela 3.

**Tabela 2 – Componentes de Processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA como subsídios aos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIVs)**

Componentes de AIA	Significado
<b>Apresentação da proposta</b>	Descrição das características locais e técnicas da proposta (atividades durante construção e funcionamento).
<b>Triagem</b>	Enquadramento da proposta entre aqueles que têm que apresentar ou não EIV.
<b>Escopo do estudo</b>	Definição das questões-chave a serem tratadas, nível de detalhamento dos conteúdos de diagnóstico ambiental e análises a serem apresentadas.
<b>Elaboração do estudo</b>	Condução dos estudos por equipe de profissionais, adequada ao escopo definido, e materialização em relatório e outros documentos.
<b>Análise técnica</b>	Estabelecimento de critérios, prazos, procedimentos e responsabilidades na condução da análise do estudo por equipe técnica multidisciplinar.
<b>Consulta pública</b>	Estabelecimento de mecanismos formais de consulta aos interessados, formas de divulgação e publicidade dos estudos.
<b>Decisão</b>	Definição do modelo de decisão (por autoridade ou colegiada) e tipos de decisão (solicitação de modificações/complementações para reanálise, aprovação, não aprovação e aprovação com condicionantes).
<b>Monitoramento e Gestão Ambiental</b>	Implementação pelo empreendedor de medidas de prevenção, redução ou compensação de impactos negativos, potencialização de positivos e monitoramento.
<b>Acompanhamento</b>	Definição de mecanismos de acompanhamento para garantia do cumprimento de compromissos assumidos pelo empreendedor e demais órgãos intervenientes (supervisão pelo empreendedor, fiscalização pelo Poder Público e/ou auditoria).

Fonte: Cassiano e Peres (2016).

**Tabela 3 – Distanciamentos entre EIA e EIV a partir de análise do arcabouço normativo atualmente existente**

Distanciamentos entre EIA e EIV		
	EIA	EIV
<b>Crítérios básicos e diretrizes gerais</b>	As Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97 dispõem sobre critérios básicos e diretrizes gerais para EIA.	Não há resolução ConCidades que estabeleça critérios e procedimentos para EIV orientando e dando subsídios aos municípios.
<b>Apresentação da proposta: definição de competência pela análise</b>	O EIA deve ser submetido à apreciação do órgão ambiental competente, seja municipal, estadual ou federal, igualmente ouvidos outros órgãos.	A análise e aprovação do EIV é competência do órgão municipal, ouvidos outros setores e órgãos municipais.
<b>Triagem: atividades sujeitas à elaboração do estudo</b>	As atividades sujeitas à elaboração de EIA são definidas nas Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97, podendo ser ampliadas, conforme o caso.	O EIV é aplicável somente aos casos especificados de forma diferenciada em cada lei municipal e, portanto, de acordo com a realidade local.
<b>Escopo do estudo: conteúdo mínimo</b>	O artigo 6 da Resolução CONAMA 01/86 impõe a observância dos seguintes aspectos: I- o meio físico – o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas; II- o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente; III- o meio sócio-econômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.	O artigo 37 do Estatuto da Cidade (EC) impõe a observância dos seguintes aspectos: 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; e VII- paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. O órgão municipal pode acrescentar outras questões a serem examinadas que sejam pertinentes ao empreendimento. As questões enfatizadas pelo EIV podem ser entendidas como ambientais, uma vez que fazem referência ao meio ambiente construído. Porém, elas apresentam, antes de tudo, uma preocupação eminentemente urbanística, pautada nos princípios da função social da cidade (ROCCO, 2008), mas que não devem se restringir apenas a aspectos viários ou de edificações (PILOTTO, SANTORO, FREITAS, 2013).
<b>Escopo do estudo: estudo de alternativas</b>	O artigo 9 da Resolução CONAMA 01/86 prevê, como conteúdo mínimo do RIMA, a descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locais.	O EIV antecede ao licenciamento da obra, mas não requer alternativas locais, podendo-se estudar alternativas tecnológicas. Ele pode exigir alterações no projeto do

		empreendimento, como alteração da área construída, reserva de áreas verdes, medidas de isolamento acústico, entre outras.
<b>Escopo do estudo: Termo de Referência</b>	A Resolução SMA 54/2004 conceitua Termo de Referência (TR) como um documento, elaborado pelo órgão responsável pela análise, que estabelece os elementos mínimos necessários a serem abordados na elaboração de um EIA/RIMA, tendo como base o Plano de Trabalho e as manifestações apresentadas pela sociedade civil.	O EC não prevê a elaboração de Termo de Referência. Em alguns projetos de leis específicas de EIV eles são previstos. Em função da variedade de propostas e aspectos ambientais relacionados, considera-se como procedimento relevante a emissão do TR pelo poder público, estabelecendo o escopo dos estudos e demais diretrizes a serem seguidas.
<b>Elaboração do estudo: relatórios de impacto</b>	O Estudo de Impacto Ambiental prevê a elaboração obrigatória de um Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA), nos termos da Resolução CONAMA 01/86.	O Estatuto da Cidade não estabeleceu a necessidade da vinculação do EIV a um relatório, no caso um RIV (Relatório de Impacto de Vizinhança), o que não impede o município de exigí-lo, se assim entender.
<b>Elaboração do estudo: metodologias de avaliação de impactos.</b>	O artigo 9 da Resolução CONAMA 01/86 estabelece que o conteúdo mínimo do RIMA deve indicar os métodos, técnicas e critérios adotados para a identificação, quantificação e interpretação dos impactos. Podem ser aplicadas técnicas para ordenar (checklists); agregar (matrizes, diagramas); quantificar (modelos de simulação, análise multicritérios); representar graficamente (overlays, matrizes, diagramas) informações geradas nos estudos.	A metodologia de avaliação de impactos de vizinhança deve a ser aprimorada com base na experiência acumulada na área ambiental, com seus respectivos estudos (ROCCO, 2008). Assim, o EIV pode ser preenchido com interessantes técnicas já consagradas pelos procedimentos adotados (e testados) por EIA/RIMAs (SOUZA, 2002 apud ROCCO, 2008). Estas técnicas são importantes para tornar transparentes as informações e facilitar a compreensão dos procedimentos utilizados nos estudos.
<b>Elaboração do estudo: equipe técnica multidisciplinar</b>	Conforme Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97, o EIA deve ser realizado por equipe multidisciplinar habilitada e os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.	Embora a legislação não determine sua realização por equipe técnica multidisciplinar, é desejável que assim o seja, formada por estudiosos do espaço urbano de áreas de conhecimento complementares, como a arquitetura e urbanismo, a engenharia e a geografia, dentre outras, favorecendo a análise integrada (VENCESLAU, 2008).
<b>Análise Técnica</b>	O Artigo 5 da Resolução CONAMA 01/86 estabelece que o órgão estadual competente, ou, no que couber ao Município, fixará as diretrizes e os prazos para conclusão e análise dos estudos. O Termo de Referência (TR) define o escopo para a análise técnica. A Resolução CONAMA 237/97 estipula responsabilidades e prazos diferenciados para cada modalidade de licença.	Não há uma normativa clara quanto aos procedimentos de análise para EIV. A conformidade do EIV a um Termo de Referência pode ser considerada na análise final do EIV. Além disso, devem ser estabelecidos prazos e procedimentos específicos e definidas as responsabilidades (corpo técnico, grupo interinstitucional, câmara técnica de conselho etc).
<b>Consulta Pública: audiência pública obrigatória</b>	O § 2º do artigo 11 da Resolução CONAMA 01/86 estabelece obrigatoriedade de audiência pública para EIA, sempre que o órgão competente julgar necessário.	Ainda que o artigo 2º do EC preveja audiências públicas nos processos de implantação de empreendimentos, cabe à regulamentação específica de cada município sua obrigatoriedade.
<b>Decisão</b>	No geral, as normas estabelecem modelo por decisão colegiada, por meio de conselho com participação social, subordinado à autoridade ambiental.	O EC não prevê modelo de decisão ou tipos de decisão.
<b>Monitoramento, gestão ambiental e acompanhamento.</b>	O Art. 6 da Resolução CONAMA 01/86 estabelece que o EIA deve prever a elaboração de um programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.	O EC não explicita a necessidade de previsão de monitoramento ou medidas de gestão e acompanhamento. No entanto, estas devem ser descritas e documentadas pelo empreendedor, como parte do EIV ou como um plano de gestão ambiental, a fim de que possam ser analisadas e exigidas pelo poder público.

## 6. PERSPECTIVAS DE APERFEIÇOAMENTO DO EIV

A indicação pelo Estatuto da Cidade de que os municípios devem estabelecer sua legislação municipal específica de EIV, ao mesmo tempo em que permite flexibilizações a respeito das suas características específicas e arranjos institucionais diversos, não tem resultado em regulamentação suficiente para o pleno atendimento dos objetivos a que se destina o instrumento, sendo várias as lacunas identificadas (CASSIANO; PERES, 2016).

Assim, a partir da identificação das várias aproximações entre o EIA e o EIV e de suas inter-relações explicitadas no presente trabalho, seja a respeito da origem do EIV a partir da previsão do EIA, ou de desenvolvimento, constatado pela aplicação pelos municípios de instrumentos similares ao EIV no período pré-EC, vislumbram-se perspectivas para o aperfeiçoamento do EIV. Estas situam-se principalmente no campo da sua melhor regulamentação, a qual pode auxiliar a definição de procedimentos técnicos e administrativos e maior participação e democratização social para a plena aplicação deste importante instrumento.

A respeito da participação e democratização social, embora o EIV tenha sido enquadrado como um instrumento de democratização da gestão urbana, dentro do escopo do Estatuto da Cidade, este é um aspecto que tem sido absolutamente negligenciado pelas administrações municipais. É preciso, no entanto, dar a efetiva importância que este princípio coloca, entendido como o real direito da população em contribuir no processo decisório de implantação de empreendimentos públicos ou privados, permitindo controle social e democrático.

Dessa forma, considera-se que a regulamentação das avaliações de impacto, portanto, pode servir de referência à regulamentação de EIVs no país, com suas devidas adaptações. Certamente os municípios é que têm “o dever de casa” e tanto melhor será se estes fizerem suas legislações municipais voltadas para a aplicação do EIV. Em todo caso, considera-se que o fornecimento de critérios básicos e diretrizes gerais para a implantação do EIV, nos moldes do que foi efetuado ao longo do tempo no caso de estudos ambientais para licenciamento, tem o grande potencial de auxiliar os municípios neste caminho, seja no sentido do aperfeiçoamento de legislações municipais existentes, seja no caso de ausência destas, o que pode propiciar ainda maior segurança jurídica para os empreendedores, além de atendimento aos preceitos da precaução e prevenção de danos ambientais, da garantia da dignidade humana nos ambientes urbanos e do direito às cidades sustentáveis.

Destaca-se ainda o crescente consenso, principalmente no campo do direito, acerca da autoaplicabilidade do EIV em função de princípios constitucionais (ARGENTA; ZANETI JUNIOR, 2013; NASCIMENTO, 2013; PILOTO et al., 2013; AKAOUI; SOUZA, 2015), o que torna sua aplicação independente de existência de lei específica municipal ou mesmo de sua previsão nos Planos Diretores municipais.

Neste sentido, considera-se de suma importância uma movimentação para a emissão de critérios básicos e diretrizes gerais para a aplicação do EIV pelos municípios, o que poderia ser feito por meio de Resoluções do Conselho das Cidades – ConCidades, ou ainda de Conselhos Estaduais, de maneira a fornecer direcionamentos para a melhor atuação das administrações municipais e de seus conselhos.

A respeito dos procedimentos técnicos e administrativos, considera-se que o EIV, assim como os processos de avaliação de impactos ambientais de projetos, embute a necessidade de desenvolvimento de análises de diversas áreas do conhecimento e que também pressupõe um processo de planejamento e sucessão de etapas para a sua implementação e tomada de decisão.

Critérios básicos e diretrizes gerais poderiam ser estabelecidas nestas resoluções voltadas para abarcar a necessidade de definições de fluxo processual claro; de emissão de termos de referência para elaboração dos estudos de EIV; de estabelecimento de modelos de decisão colegiada após análise técnica; de tipos de decisão para aprovação (solicitação de modificações de projeto para reanálise, aprovação, não aprovação e aprovação com condicionantes); de necessidade de definição de critérios e prazos da análise técnica; de implementação de ações de monitoramento e gestão ambiental por parte dos empreendedores; de mecanismos de acompanhamento de compromissos assumidos pelo empreendedor e demais órgãos intervenientes; bem como de mecanismos formais de consulta pública, divulgação e publicidade.

No caso da participação e democratização social, uma Resolução ConCidades, que preveja aos municípios a realização de audiências públicas para EIV e que forneça procedimentos para tal, poderia ser um caminho. Outra possibilidade, levantada por Brasil (2005), seria a previsão de audiências públicas nas leis municipais que regulamentassem o EIV e que os elementos apontados pela população devessem necessariamente ser avaliados no processo de tomada de decisão.

Vale ressaltar que a participação da população afetada deve se dar no momento no qual cabem ainda alterações no projeto, devendo representar, de fato, uma mobilização política da população e não apenas uma etapa de legitimação do processo, não deixando excluir a educação política e ambiental. Nesse sentido, as audiências públicas devem considerar as propostas relacionadas às medidas mitigadoras e compensatórias, analisando-as com as reais necessidades daquela comunidade. Devem ser registradas e documentadas servindo como auxiliares no processo, cabendo ao administrador público avaliar as considerações feitas na audiência, que podem ser conflitantes ou contraditórias, e acatá-las ou refutá-las, fundamentando sua decisão.

Espera-se, portanto, que a participação social conclamada pelo EIV promova o fortalecimento do vínculo do cidadão com o espaço onde vive, mediante a discussão das funções urbanas, dos fatores degradadores da cidade, das relações sociais e da manutenção ou mesmo retomada dos índices de qualidade de vida, fazendo o indivíduo entender-se como parte integrante do ecossistema e, portanto, responsável pela sustentabilidade do meio ambiente urbano (VENCESLAU, 2008, p.31).

Nestes moldes, ao mesmo tempo em que a melhor regulamentação do EIV tem o potencial de propiciar a gestão democrática e um fluxo processual adequado, também poderá contribuir para o seu adequado delineamento frente a outros estudos ambientais exigidos para licenciamento e possível integração do licenciamento urbano-ambiental no âmbito da administração municipal. Conforme destacado por Lomar (2013), à medida que o EIV seja abarcado pelas legislações municipais e compreendido como estudo ambiental prévio à implantação de empreendimentos e atividades, certamente surgirão questionamentos a respeito do seu atrelamento ao licenciamento urbano-ambiental e a necessidade de sua integração pela legislação, a qual deverá indicar caminhos a seguir nesta integração ou ao menos a necessidade de delimitação da aplicação de um ou de outro (ARAÚJO, 2003). Por isso também que possíveis resoluções conjuntas do ConCidades e CONAMA também poderiam ser de grande utilidade para a integração de políticas públicas federais, estaduais e municipais ambientais e urbanas.

Por fim, considera-se que a plena implantação do EIV ocorrerá quanto maior for a sensibilização a respeito das questões ambientais que envolvem as ações pretendidas e seus agentes; a participação e gestão democrática; a difusão da ética ambiental; o fortalecimento da administração ambiental e das instâncias locais para análise do EIV e a integração com outros instrumentos de gestão urbana e ambiental.

## 7. REFERÊNCIAS

- AKAOUI, R. R. V.; SOUZA, L. P. Estudo de impacto de vizinhança e sua aplicabilidade diante da ausência ou insuficiência de regulamentação por lei municipal. In: SALEME, E. R.; LEITE, F. P.; GAIO, D. (coords.) Direito urbanístico, cidade e alteridade. Florianópolis: CONPEDI, 2015.
- ALBUQUERQUE, A. C.; LINS, R. D. B. A Valorização imobiliária na avaliação do estudo de impacto de vizinhança. Anais...IV Congresso Brasileiro de Direitos Urbanístico, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/avalorizacaomobiliarianaavaliacao.pdf>. Acesso em: setembro de 2016.
- ALMEIDA, L.F.G. O Estatuto da Cidade e o Cumprimento da Função Social da Propriedade: o que ficou, para onde vai? Anais...XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: [http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb\\_dl=311](http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=311). Acesso em: novembro de 2016.
- ARGENTA, G.; ZANETI JUNIOR, H. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): alternativas dogmáticas para sua eficácia imediata e autoaplicabilidade. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. v. 49, ago/set 2013, p. 25-26.
- ARAÚJO, S.M.V.G. O Estatuto da Cidade e a questão ambiental. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/981>. Acesso em: setembro de 2016.
- AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 91, 2010, p. 205-221.
- BASSUL, J. R. Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade. In: CONGRESSO 10 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE, Porto Alegre, outubro de 2011. Anais... p. 1-11.
- BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BASSUL, J.R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, sept. 2002. Disponible en <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: setembro de 2016.
- BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 273p.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2ª edição. Coordenação geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005. 160p.
- BROD, R. A.; MAZZARINO, J. M. O que fica, o que flui e o que fala: lugares identitários no ambiente urbano. Ambiente & Sociedade, v. 18, n. 4, p. 55-74. 2015.
- BURSZTYN, M.A.A. Gestão ambiental: instrumentos e práticas. Brasília: IBAMA, 1994.
- CASSIANO, A. M.; PERES, R. B. Diretrizes e critérios para a regulamentação e implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) no município de São Carlos, SP. Anais do 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável:

Pluris. Maceió, 5 a 7 de outubro de 2016 [recurso eletrônico]. Maceió: Viva Editora, 2016. Disponível em: [http://www.fau.ufal.br/evento/pluris2016/congresso\\_anais.html](http://www.fau.ufal.br/evento/pluris2016/congresso_anais.html).

- COSTA, H.S.M.; CAMPANTE, A.L.G.; ARAÚJO, R.P.Z. A dimensão ambiental nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. (orgs.) Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 173-217.
- CYMBALISTA, R. Estudo de Impacto de Vizinhança. Dicas. Instituto Polis – Desenvolvimento Urbano, nº 192, 2001. Disponível em [http://www.polis.org.br/download/arquivo\\_boletim\\_55.pdf](http://www.polis.org.br/download/arquivo_boletim_55.pdf). Acesso em: dezembro de 2015.
- FNRU. FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Pela Função Social da Propriedade Urbana: a cidade não é um negócio, a cidade é de todos nós. Jornal de Debates, ago. 2013. Disponível em: <http://www.fna.org.br>. Acesso em: novembro de 2016.
- GRAZIA, G. de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- HOSHINO, T. A. P.; WULTRICH, F.; JACOBOWSKI, A.; FAGGION, A.; AULER, M. M; BECHER, J. Do Estudo de Impacto de Vizinhança e de sua impostergável regulamentação e implementação no Município de Curitiba: análise comparativa e recomendações. Nota Técnica. Projeto Cidade em Debate (UFPR/UP/MPPR).
- IBGE. Perfil dos municípios brasileiros 2013 e 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2014 e 2016. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso: out 2016.
- LEFEBVRE, H. O direito à cidade. 4.ed. Tradução de Rubens E. Frias. São Paulo: Centauro, 2006.
- LEVY, W.; ROMUCHGE, M. O Estatuto da Cidade e as eleições. Jornal Folha de São Paulo. Tendências e Debates. 29 de setembro de 2016. p.A3.
- LOLLO, J. A.; ROHM, S. A. Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança. Estudos Geográficos, Rio Claro 3(2), p. 31-45, 2005.
- LOMAR, P. J. V. Limites e desafios do licenciamento ambiental: uma análise da lei complementar nº140/2011. In: MOTTA, D.M.; PÊGO, B. (Orgs) Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p.87-100
- MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. In: IPEA. O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Marco Aurélio Costa (org). Brasília: Ipea, 2016. p11-28.
- MARQUES, J. S. Estudo de Impacto de Vizinhança: uma análise crítica feita por meio dos relatórios de impacto de vizinhança apresentados no DF. 2010. 164p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

- MOREIRA, A. C. M. L. Parâmetros para elaboração do Relatório de Impacto de Vizinhança. Pós-Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, São Paulo, FAUUSP, n. 7, p. 107-118, 1999.
- NASCIMENTO, F. S. A. Disciplina Jurídica do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e sua Exigibilidade em Face do Direito de Construir. Revista de Direito da Cidade, v. 5, n.1, 2013.
- PILOTTO, A. S.; SANTORO, P. F.; FREITAS, J. C. Estudo de Impacto de Vizinhança: desafios para sua regulamentação frente ao caso de São Paulo. VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2013. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/ARTIGOEIVBDU2013MPSP.pdf>. Acesso em: janeiro de 2016.
- PRESTES, V. B. Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança. In: Revista de Direito Ambiental. Ano 10. Nº 37. Editora Revista dos Tribunais. Janeiro-Março, 2005. p. 80-95.
- QUINTO JUNIOR, L.P. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, apr. 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909>>. Acesso em: setembro de 2016.
- RAMADAN, Y. A pertinência e a delimitação do estudo de impacto de vizinhança em face do estudo de impacto ambiental quanto ao desenvolvimento sócio-econômico sustentável municipal. Revista Eletrônica de Direito da Fundação Educacional de Barretos, v.4, n.4, 2009. Disponível em: <http://www.feb.br/index.php/quartaedicao> . Acesso em: agosto 2016.
- ROCCO, R. O Estudo de Impacto de Vizinhança. (Texto extraído, com autorização do autor, do livro Estudo de Impacto de Vizinhança – instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005). 2008. 20p.
- SÁNCHEZ, L.E.; CROAL, P. Environmental impact assessment, from Rio-92 to Rio+20 and beyond. Ambiente & Sociedade, v. XV, n. 3, p. 41-54, 2012.
- SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. “A trajetória da Reforma Urbana no Brasil”. Diálogos, propostas, histórias para uma cidadania mundial, 2009. Disponível em: <http://base.d-ph.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em: setembro de 2016.
- SAULE JÚNIOR, N. O Direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática. Instituto Polis, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo>. Acesso setembro 2016.
- SCHASBERG, B. Estatuto da Cidade, EIV e a Gestão Democrática no Planejamento Urbano. Texto elaborado para o Seminário “Estudo de Impacto de Vizinhança – e a lei do EIV em Porto Alegre”. Porto Alegre, Secr. do Planej. Municipal/ MPE Rio Grande do Sul, 2011. (mimeo)
- SOUZA M. J. N. de. Repensando nossas cidades: contribuições de procedimentos ambientais no debate sobre os instrumentos urbanísticos. In: Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. FERNANDES, E.; RUGANI, J. (orgs.), Minas Gerais: Instituto dos Advogados Brasileiros, 2002.
- VENCESLAU, L. S. INFORMAÇÃO TÉCNICA Nº 156/08 - 4a CCR: Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV. Descrição. Aplicabilidade. Diferenças entre EIV e EIA/RIMA. Brasília: Ministério Público Federal: 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, 2008. 31p.