



Estudo de Impacto de Vizinhança: questões e desafios de sua implementação. Reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte.

Neighborhood Impact Report: issues and
challenges regarding its implementation.
Reflections on Belo Horizonte's experience.

*Rogério Palhares Zschaber de Araújo, Departamento de
Urbanismo/UFMG, rogeriopalharsaraujo@gmail.com*

*Ana Lúcia Goyatá Campante, Práxis Práxis Projetos e
Consultoria Ltda., ana@praxisbh.com.br*

RESUMO

O Estudo de Impacto de Vizinhança, criado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), é considerado importante ferramenta para prevenção e gestão de conflitos socioambientais no espaço urbano bem como instrumento de apoio à tomada de decisão em processos de licenciamento urbanístico, complementando o regramento de parcelamento, uso e ocupação do solo já tradicionalmente utilizado em grande parte dos municípios brasileiros. Contudo, sua regulamentação em nível local tem gerado muitas dúvidas por parte dos gestores públicos e técnicos responsáveis pela sua aplicação e elaboração, além de incertezas quanto à sua efetividade na promoção do equilíbrio das funções urbanas em benefício da coletividade. Analogamente a críticas feitas a processos de licenciamento ambiental baseados em Estudos de Impacto Ambiental, questiona-se o poder desse instrumento para impedir que atividades incompatíveis venham se instalar ou para alterar as características e a localização dos projetos, contribuindo apenas para a legitimação de decisões já tomadas ou até mesmo para reforçar processos de injustiça ambiental, expulsando atividades incômodas para áreas politicamente menos articuladas, econômica e socialmente mais frágeis e muitas vezes menos reguladas. Este artigo propõe discutir os principais conceitos que sustentam sua utilização como ferramenta de gestão democrática das cidades e contribuir para o debate acerca de seus limites e possibilidades, a partir da experiência de Belo Horizonte, que há seis anos pratica o licenciamento urbanístico prévio de empreendimentos e atividades considerados potencialmente causadores de impactos na vizinhança a partir da exigência de elaboração e análise do EIV.

Palavras Chave: Estudo de Impacto de Vizinhança, licenciamento urbanístico, conflitos urbano-ambientais.

ABSTRACT

The Neighborhood Impact Report , created by the City Statute (Federal Act 10.257/2001), is considered an important tool to prevent and manage socioenvironmental conflicts in urban areas as well as to support decision-making processes in planning permit procedures - a complement to traditional land use regulations already carried out by a great number of Brazilian municipalities. However, its rule-making at the local level has generated many doubts to public officials and technical staff in charge of its implementation and development, as well as much uncertainty with regards to its effectiveness for promoting balance of urban functions in favor of collective interests. Similarly to criticisms made to environmental licencing processes based on Environmental Impact Reports, this instrument's power to stop undesirable activities or even to have project's characteristics substantially changed has been highly questioned. On the contrary, they would contribute to legitimate already made decisions or even to reinforce environmental injustice process, pushing nuisance activities to politically less articulated and socioeconomically more fragile communities, which are also, very often, less regulated. This article is meant to discuss the main concepts that support the use of NIR as an instrument for democratic management of cities and to contribute to the debate on its limits and possibilities, based on the experience of Belo Horizonte, a city that has practiced, for six years now, previous planning authorizations to projects and activities potentially harmful to neighborhoods, based on the requirement of production and analysis of NIR.

Keywords: Neighborhood Impact Report, planning permit applications, socio-environmental conflicts

INTRODUÇÃO

Em oposição ao zoneamento funcionalista, amplamente criticado e progressivamente em desuso, as zonas de usos múltiplos trazem os benefícios da diversificação de atividades mas também maiores riscos de conflitos de usos incompatíveis, principalmente com relação ao uso residencial, os quais precisam ser geridos de forma particularizada, trazendo novos desafios para a gestão urbana e ambiental de nossas cidades.

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV foi instituído pelo Estatuto da Cidade (Seção XII da Lei Federal No. 10.257/2001, Artigos 36, 37 e 38) no bojo do conjunto de instrumentos de política urbana destinados a melhorar a distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização, vinculando-se diretamente, portanto, aos princípios constitucionais do cumprimento da função social da propriedade urbana e da gestão democrática da cidade. Tendo como função primeira analisar e informar a respeito dos impactos de empreendimentos e atividades potencialmente incômodas às populações do entorno, pauta-se pela prevalência dos interesses coletivos sobre os particulares, sejam esses últimos de iniciativa pública ou privada.

Diferentemente da maioria dos demais instrumentos do Estatuto da Cidade, o EIV destaca-se pelo seu caráter discricionário e preventivo, estando o primeiro relacionado à análise caso a caso inerente à sua aplicação e o segundo a sua concepção como uma ferramenta de apoio à tomada de decisão, logo, a ser utilizada previamente à concessão de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de usos considerados incômodos à vizinhança pelo Poder Público Municipal.

O texto legal, em seu Artigo 36, estabelece que os empreendimentos e atividades públicos ou privados em área urbana que dependerão de EIV para obter licenças urbanísticas deverão ser definidos por lei municipal e prevê que o EIV seja 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: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio cultural.*

Define ainda a obrigatoriedade de ser dada *publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal por qualquer interessado* (Artigo 37, parágrafo único), estabelecendo, por fim que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental (Artigo 38).

Diante da ausência de mais definições ou maior detalhamento dessa Lei Federal, cabe aos municípios, no ato da regulamentação do EIV em nível local, decidir quando e como exigir sua aplicação, o que tem trazido muitas dúvidas, não só pela exigência de precisão de alguns conceitos, mas também pela necessidade dos respectivos procedimentos administrativos e termos de referência garantirem, ao mesmo tempo, a necessária integração disciplinar dos estudos, a intersectorialidade das análises e a participação efetiva da comunidade, segundo custos e prazos compatíveis com as demandas da sociedade¹.

¹ A esse respeito ressalta-se a iniciativa do Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, de lançar edital para a elaboração de Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação do

Este artigo² pretende contribuir para esses esforços, discutindo, em primeiros lugar, os principais conceitos, problemas e desafios enfrentados pelos municípios para a sua implementação a partir da reflexão dos autores com base em pesquisa acadêmica e experiência prática sobre a aplicação do instrumento. Em seguida, apresenta um panorama dos empreendimentos e atividades submetidos a EIV durante os seis anos de aplicação do instrumento em Belo Horizonte, procurando ilustrar as principais questões discutidas e apontar caminhos necessários à continuidade deste importante debate.

PROBLEMAS E DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO EIV

As reflexões que se seguem foram organizadas segundo três dimensões caracterizadas pela natureza prevalente das questões que envolvem a implementação do EIV, a saber: aspectos jurídico-legais, aspectos técnicos e aspectos administrativos, esses últimos entendidos na perspectiva constitucional da gestão democrática do espaço urbano. Tal separação justifica-se apenas como recurso didático, dado que na prática elas encontram-se indissociadas e, na melhor das hipóteses, contribuindo para que o processo de licenciamento seja o mais seguro juridicamente, tecnicamente consistente e *abrigado pelo devido processo legal*³, que se deseje integrado, transparente e transcorrido segundo custos e prazos razoáveis.

ASPECTOS JURÍDICO-LEGAIS

A primeira questão legal que se coloca refere-se à exigência de elaboração do EIV destinar-se, nos termos da lei, a áreas urbanas e não dispensar a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental, quando estes também forem exigidos pela legislação ambiental.

Importante observar que, antes mesmo da criação do EIV, muitos municípios já utilizavam outros instrumentos de avaliação de impacto semelhantes, aplicados previamente à concessão de licenças urbanísticas, alguns apresentando caráter mais setorial, outros limitados à avaliação de impactos no meio ambiente natural⁴. Já os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte foram precursores na progressiva integração da análise dos impactos na infraestrutura e serviços urbanos à análise de impactos nos meios físicos, bióticos e socioeconômicos, já reconhecida pelos Estudos de Impacto Ambiental⁵.

Estudo de Impacto de Vizinhança com o intuito de orientar os municípios e técnicos da área para a sua correta utilização. <http://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/258-prazo-para-instituicoes-publicas-elaborarem-cadernos-tecnicos-do-estatuto-da-cidade-encerra-dia-1o-de-dezembro>, Acesso em 26 de outubro de 2016.

² Esse trabalho é fruto da interação entre o projeto de pesquisa Regulação Ambiental no Espaço Urbano em desenvolvimento e da experiência prática dos autores com elaboração de Estudos de Impacto Ambiental no espaço urbano e Estudos de Impacto de Vizinhança em municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, tendo os mesmos exercido função de coordenação e consultoria em diversos trabalhos de licenciamento urbano e ambiental.

³ Princípio do direito administrativo de fundamental importância para caracterizar o desenvolvimento válido e regular do processo, tendo como finalidade o atendimento ao interesse público e, segundo FURTADO, (2007, p.1203), estar pautado de legalidade, moralidade, impessoabilidade, razoabilidade, publicidade, eficiência, moralidade, dentre outros.

⁴ Para mais informações sobre a diversidade de instrumentos análogos aplicados por municípios brasileiros anteriormente ao Estatuto da Cidade ver CYMBALISTA (2001) e HOSHINO et al., (2014).

⁵ Para mais informações sobre o caso de Belo Horizonte, ver ARAUJO; COSTA (2006).

Com a exigência do EIV, muitos municípios optaram por duplicar esforços em processos de licenciamento urbanístico e ambiental independentes, conduzidos, muitas vezes, a partir de abordagens setoriais contraditórias no âmbito da mesma administração municipal: mais desenvolvimentistas nos órgãos responsáveis pelo planejamento urbano, e mais conservacionistas nos de meio ambiente.

É importante reconhecer, como nos lembra Costa (2008), que tais setores - o do planejamento urbano e o do meio ambiente - têm como campo de conhecimento e prática profissional raízes ancoradas em duas racionalidades muito distintas. Contudo, segundo Harvey (1996), Acselhad (2009) e diversos outros autores também alinhados com o campo da ecologia política, não faz sentido separar as atividades antrópicas dos recursos biofísicos que as envolvem ou mesmo isolar os recursos naturais, ou, no caso das cidades, bens e serviços, das condições desiguais e dos diferentes interesses e motivações que envolvem a apropriação dos mesmos pela sociedade. Vale-se aqui do conceito de cidade como sócio-natureza, como colocado por Swyngedouw (2001), que a descreve como um híbrido onde natureza e sociedade não são vistas como entes separados, mas profundamente inter-relacionados de forma dialética. Refuta-se, dessa forma, a noção de impacto ambiental restrita àqueles associados ao meio-ambiente natural, em contraposição aos urbanísticos, envolvendo as questões de infraestrutura e outras elencadas como temas de Estudo de Impacto de Vizinhança, opondo-se, em certa medida, a autores como Avzaradel (2008) e Carvalho Filho (2005), que defendem a realização de ambos os estudos - EIV e EIA, e a posterior compatibilização dos resultados.

Considerando que essa questão permanece fonte de intensa controvérsia doutrinária, a posição de autores como Prestes (2006) que defendem a incorporação dos conteúdos do Estudo de Impacto de Vizinhança nos Estudos de Impacto Ambiental, no caso de ser o município o órgão licenciador ambiental, apresenta-se mais coerente com o conceito de cidade adotado e mais ciente dos ônus excessivos e conflitos que a duplicação desses procedimentos pode implicar.

A adequada regulamentação dessa questão, também sob responsabilidade municipal, é fundamental, como veremos no caso de Belo Horizonte a seguir. Da mesma forma, é necessário regulamentar os procedimentos de consulta aos órgãos setoriais e imprescindível que as análises sejam integradas, previamente regulamentadas e transparentes, sendo as experiências mais exitosas aquelas relacionadas à formação de comissões intersetoriais com participação das diversas secretarias e concessionárias, trabalhando de forma compartilhada, desde as etapas iniciais de formulação dos termos de referência e definição do escopo dos estudos que serão exigidos.

A segunda questão diz respeito ao caráter discricionário do EIV ou relativo à análise caso a caso e ao contexto específico que cada empreendimento ou atividade se insere versus a tradição estatutária da legislação urbanística, com normas e parâmetros previamente definidos que atendidos implicam o reconhecimento de um direito prévio, declaratório de condições pré-existentes, como no caso da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. O questionamento frequente refere-se à possibilidade de indeferimento da licença urbanística (alvará de construção ou funcionamento) diante da interpretação dos resultados do EIV quando o zoneamento, em tese, já atesta a viabilidade daquele projeto naquele local.

Primeiramente, é necessário entender o EIV como apenas uma das peças do processo de licenciamento urbanístico, à qual devem ser somados pareceres de órgãos setoriais intervenientes, manifestações da comunidade, e outros documentos e estudos que se fizerem necessários para embasar a decisão final do ente licenciador, seja ele gestor individual ou órgão

colegiado. Independente da maior ou menor complexidade do processo, identificados os impactos a serem gerados, a licença pode ser condicionada à adoção de medidas ou, constatada a inviabilidade do empreendimento ou atividade naquele local, até mesmo negada. Apesar de parecer consenso jurídico a esse respeito, o Ministério Público Federal adverte através da Informação Técnica 156/2008 que, sendo a viabilidade locacional uma questão inerente ao uso do solo e à expectativa da vizinhança, sua avaliação deve se dar de forma antecipada, inclusive com consulta popular, com o objetivo de se evitar a realização e continuação desnecessária de estudos mais detalhados e onerosos. Esse nos parece ser o caso, especialmente para Operações Urbanas e empreendimentos destoantes do padrão predominante na vizinhança.

Finalmente, coloca-se a frequente questão controversa a respeito da responsabilidade legal pela realização ou contratação do EIV. A Resolução CONAMA 237/97 prevê que *os estudos necessários ao processo de licenciamento ambiental deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados às expensas do empreendedor e que esse e os profissionais que subscrevem tais estudos serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais*. Daí a existência de críticas ao potencial conflito de interesses entre o contratante, o responsável técnico pelo projeto e o responsável técnico pelos estudos de impacto. Importante destacar que cabe ao processo de regulamentação em nível local estabelecer essas responsabilidades, sendo sempre desejável, para se garantir a necessária isenção, que os responsáveis pelos estudos integrem equipe interdisciplinar e constituam uma terceira parte, com capacitação e experiência técnica específica para avaliação de impactos em áreas urbanas, e com independência para influenciar, inclusive, a concepção dos projetos em análise.

ASPECTOS TÉCNICOS

A primeira questão que se coloca refere-se à definição da área de abrangência dos estudos associada, no caso, ao próprio conceito de vizinhança, e cujos limites deverão estar necessariamente vinculados às áreas de influência dos impactos identificados. Alguns podem se restringir apenas ao terreno e lotes adjacentes, outros aos quarteirões do entorno. Impactos no trânsito e na circulação de veículos e pedestres costumam ter áreas de influência mais ampliadas. Tem-se, portanto que, além de serem definidas caso a caso, deverão seguir critérios dependentes de cada tema e contexto em análise, originando diferentes áreas de influência, cujo somatório, constituirá a vizinhança em análise. A existência de barreiras naturais ou antrópicas, tipos de usos e fluxos predominantes, unidades de paisagem, micro bacias hidrográficas e até mesmo a ambiência percebida do lugar são alguns dos elementos que deverão ser considerados como limites das áreas de influência de cada tema a ser estudado.

Além disso, será sempre necessário ajustar tais limites em função daqueles de bases de dados disponíveis, como é o caso, por exemplo, dos setores censitários do Censo IBGE, unidades de planejamento, distritos sanitários ou outras áreas de jurisdição de serviços públicos.

Dado tratar-se de recortes na estrutura urbana, cuja dinâmica normalmente não estabelece soluções absolutas de continuidade, a delimitação da área de estudo será sempre um exercício delicado, imbuído de algum grau de abstração mas sempre motivado pela necessidade de foco e controle que toda avaliação de impactos precisa ter. Nesse sentido, cabe ao estudo buscar distinguir os impactos provocados pelo empreendimento ou atividade em tela daqueles em curso no contexto em que se inserem, o que geralmente não é óbvio, seja em função da existência de impactos sinérgicos ou cumulativos, além daqueles difusos, inerentes à dinâmica urbana e ao meio ambiente.

Do ponto de vista do planejamento e da gestão urbano-ambiental, esse fato reforça a importância de se manterem registros dos resultados dos estudos e das medidas mitigadoras e compensatórias, permitindo não apenas o monitoramento de impactos cumulativos como a possibilidade de avaliação da efetividade das medidas de controle adotadas. Destaca-se aí a função do EIV como importante ferramenta de apoio a decisões mais amplas de planejamento, também a médio e longo prazos, como é o caso dos processos de revisão periódica da legislação urbanística em vigor.

Definidas as áreas de influência para cada um dos temas a serem estudados, os métodos de levantamento e análise que têm sido utilizados são, em geral, aqueles consagrados e tradicionalmente utilizados em diagnósticos urbanísticos e ambientais, com destaque para as novas ferramentas disponibilizadas pelas tecnologias da informação tais como aplicativos de georeferenciamento, mapas colaborativos e outras estratégias envolvendo, inclusive, redes sociais. Impactos oriundos do adensamento populacional na oferta de infraestrutura, equipamentos comunitários e mesmo na geração de tráfego e demanda por transporte público são avaliados a partir da quantificação do acréscimo populacional e pela caracterização socioeconômica da demanda. Importante nesses casos que as medidas mitigadoras sejam construídas com participação dos órgãos responsáveis pela prestação desses serviços, bem como a partir da percepção dos usuários sobre a qualidade dos mesmos.

Já os impactos nas condições da drenagem urbana em função da impermeabilização do solo na microbacia onde se insere o empreendimento são quantificados pelo acréscimo do volume e da velocidade dos escoamentos superficiais, gerando subsídios também para o cálculo das estruturas de retenção e outros dispositivos de mitigação.

Alterações nas condições de ventilação e iluminação são muitas vezes de difícil mensuração, seja pela ausência de dados localizados, possibilidades de se realizarem medições na escala do projeto, ou mesmo pela natureza difusa e sinérgica de seus efeitos. Entretanto, ferramentas de modelagem tridimensional e parametrização da paisagem têm sido muito úteis não só para avaliar impactos do sombreamento provocado por volumes verticalizados, mas também na avaliação de impactos visuais da inserção de novos edifícios na paisagem.

Já com relação ao efeito estufa e formação de ilhas de calor pela supressão da cobertura vegetal e uso crescente de materiais de construção mais reflexivos, os métodos de avaliação do desempenho térmico de edificações e seus efeitos nas áreas envolventes ainda são pouco utilizados, seja pela complexidade das análises, ausência de dados detalhados sobre as características das edificações, ou até mesmo por não se constituir ainda uma exigência legal. Entretanto, de forma preventiva, a exigência de áreas com cobertura vegetal acima da previsão legal do zoneamento tem se tornado uma prática, frequentemente como estratégia de amenização climática em processos de licenciamento ambiental e urbanístico.

No caso dos impactos na paisagem urbana e no patrimônio cultural ressalta-se o fato de serem tais efeitos pautados, principalmente, pela apreciação de valores subjetivos para os quais há que se utilizar ferramentas adequadas de levantamento e análise, incluindo a participação da população, através de pesquisas de percepção. Na medida em que o conceito de patrimônio se expandiu a partir da consideração restrita do edifício e suas características excepcionais para incluir também seu entorno e, mais recentemente, conjuntos urbanos entendidos como paisagens culturais como

objeto de proteção⁶, novas unidades de análise se superpõem às demais, ajustando o conceito de vizinhança segundo critérios que, eventualmente, deverão abarcar, inclusive, manifestações do patrimônio imaterial.

Por fim, dentre as temáticas obrigatórias de se constarem no EIV por exigência legal, destaca-se a avaliação de impactos oriundos da valorização imobiliária que também apresenta grandes desafios tanto metodológicos quanto operacionais. Entendida como fator de pressão por mudanças dos padrões de uso e ocupação preexistentes, pode provocar efeitos perversos como a indução súbita de verticalização e adensamento, além da expulsão de residentes e atividades tradicionais pela alta excessiva dos preços de aluguel e venda dos imóveis na região. Importante destacar que, nos casos de empreendimentos privados, mesmo quando, através de simulações com grau satisfatório de probabilidade, chega-se à quantificação desses impactos, os municípios têm encontrado muita dificuldade para estabelecer medidas mitigadoras ou compensatórias responsabilizadas aos empreendedores. Estratégias para captura da mais valia imobiliária para fins coletivos ou para mitigar efeitos de processos perversos de gentrificação recaem geralmente sobre a responsabilidade do poder público por meio de políticas compensatórias, à exceção de contextos regidos por legislação específica, como no caso das operações urbanas, onde contrapartidas como a previsão de percentual de habitação de interesse social deve estar previamente prevista em lei específica.

Sendo o EIV instrumento de gestão democrática do espaço urbano, é importante garantir sua dimensão participativa e em todas as suas fases de elaboração: levantamentos, diagnóstico avaliação de impactos e proposição de medidas mitigadoras, potencializadoras e compensatórias. Isso pressupõe a fusão entre leituras técnica e comunitária da realidade em estudo, tendo as pesquisas qualitativas e quantitativas realizadas junto aos diversos grupos de interesse papel importante no direcionamento dos temas a serem estudados, na identificação de percepções e na explicitação de conflitos relacionados à implementação do empreendimento ou atividade em questão.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Pesquisas recentes demonstram que, de maneira geral, a grande maioria dos municípios brasileiros, independente do porte e papel exercido na rede urbana, introduziu os instrumentos do Estatuto da Cidade em seus planos diretores, inclusive o Estudo de Impacto de Vizinhança⁷. Tais estudos chamam atenção, entretanto, para o frequente adiamento pelos poderes executivo e legislativo locais da regulamentação dos instrumentos e para a falta de estruturação das equipes técnicas locais para ações de planejamento e gestão urbano-ambiental, sendo esses considerados importantes entraves para a efetivação de seus objetivos.

Considerando a tradição estatutária do regime jurídico brasileiro, não há como se furta r nos procedimentos de regulamentação do EIV a incluir o rol de empreendimentos e atividades cuja instalação deverá ser previamente submetida ao instrumento. Localização no contexto da

⁶ Para uma discussão dos impactos da evolução dos conceitos de paisagem e patrimônio na delimitação de áreas de abrangência de políticas de proteção e gestão de conjuntos urbanos de interesse cultural, ver ARAÚJO; PINHEIRO; DUARTE (2016).

⁷ Para uma avaliação mais detalhada sobre a inserção de instrumentos de avaliação de impactos ambientais e urbanísticos em Planos Diretores Participativos de municípios brasileiros pós Estatuto da Cidade, ver ARAÚJO, CAMPANTE; COSTA (2011).

estrutura urbana e do zoneamento, porte e natureza das atividades são critérios consagrados que devem ser cruzados para a identificação de potenciais impactos flagrantes. A utilização de critérios de corte é também muito comum, mas sempre problemática pelo relativo grau de arbitrariedade que exigem na sua definição. Regras específicas para usos mistos, acréscimos, mudanças de uso e modificações também são necessárias, sendo sempre recomendável fazer constar ainda cláusulas abertas para a inclusão de casos não previstos que podem vir a ser considerados potencialmente impactantes a critério do órgão licenciador, além de procedimentos para a análise de eventuais casos omissos.

A regulamentação deve prever, portanto, procedimentos objetivos, definindo e divulgando de forma clara e transparente os documentos exigidos, as etapas, os fluxos, prazos e responsabilidades, inclusive dos órgãos intervenientes, assim como os instrumentos de divulgação e as oportunidades de participação comunitária. Importante também prever a elaboração e o fornecimento de termos de referência pelo executivo municipal, com definição do escopo mínimo e orientação para o desenvolvimento dos estudos, incluindo, sempre que possível, a definição dos métodos, critérios e parâmetros a serem utilizados, desde que adaptados a cada situação.

Quanto ao nível de desenvolvimento dos projetos a ser exigido nos processos de licenciamento prévio, entende-se que devem ser detalhados o suficiente para se permitir a identificação e mensuração dos impactos, mas, ao mesmo tempo, suficientemente flexíveis e abertos para que possam absorver as adequações necessárias a partir das recomendações do EIV, quando comprovada a viabilidade urbanística e ambiental.

Hoshino et al., (2014) alertam para a importância do EIV estar bem abrigado em sua regulamentação pelo *devido processo administrativo, cada vez mais plasmado como devido processo participativo, contemplando as garantias de publicidade, acesso à informação e contribuição efetiva na decisão pública*. O que se observa na prática, entretanto, é um grande temor e rejeição por parte dos empreendedores, sejam eles públicos ou privados, da participação ampliada da população e da necessidade de gerir conflitos de interesses. Nesse sentido, só a existência de critérios claros para a regulamentação de audiências públicas e outras formas de acesso e divulgação das informações e discussão comunitária podem garantir os pressupostos dos EIV como instrumento de gestão democrática⁸.

No mesmo sentido, é fundamental garantir que o material de divulgação tanto do projeto ou atividade em foco quanto dos resultados dos estudos sejam objetivos e de fácil compreensão, sendo papel importante do órgão licenciador assegurar que todas as peças de comunicação sejam pautadas por princípios de neutralidade e fidelidade aos resultados dos estudos, cabendo sempre exercer papel ponderador entre posições conflitantes que são comuns a processos dessa natureza.

A exemplo da recomendada composição das equipes responsáveis pela elaboração dos Estudos de Impacto de Vizinhança, multidisciplinaridade e adequada habilitação profissional é o que se espera dos gestores públicos incumbidos da apreciação. Muitas prefeituras têm utilizado a estratégia de comissões compostas por representantes de diferentes órgãos setoriais mas é importante que se garanta também a centralização e integração dos procedimentos administrativos, promovendo-se, ao mesmo tempo, a compatibilização e a integração das políticas e da gestão urbano-ambientais.

⁸ Para efeito da devida regulamentação de procedimentos de audiências públicas recomenda-se observar os princípios e diretrizes do Decreto Federal No. 8.243/2014 das Resoluções No. 25/2005 e 22/2006 do Conselho Nacional das Cidades.

Finalmente, cabe mencionar a importância da criação de órgãos colegiados com representação do poder público e da sociedade civil e poder deliberativo sobre a emissão de licenças urbanísticas e ambientais. A ideia é que, além de se conferir maior legitimidade às decisões, o debate em esfera pública aumenta as oportunidades de controle social, diminuindo riscos de corrupção e utilização do instrumento para a concretização de privilégios e preconceitos acirrados de segregação sócio-espacial e injustiça ambiental.

A EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte, a capital do Estado de Minas Gerais, possui um território de cerca de 330 km², integralmente circunscrito ao perímetro urbano, ou seja, não possui área rural. Deste modo, desde os anos 1990, quando instituído o licenciamento ambiental como condição para a instalação de atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental no município, o foco ou o meio ambiente presumivelmente impactado sempre foi o meio urbano, a cidade habitada.

Neste contexto, ainda que sob a égide da legislação ambiental, os estudos desenvolvidos pautaram-se sempre por referências urbanas, incorporando a presença das pessoas, seus feitos e valores, sem se dissociar da estrutura que dá suporte ao desenvolvimento das atividades. O conceito de meio ambiente implícito nos estudos de impacto ambiental na cidade de Belo Horizonte era aquele condizente com o de sócio-natureza desenvolvido por Swyngedouw (2001) e alinhado com as ponderações de David Harvey (1996) e Acselhad (2009), entre outros, conforme já mencionado neste artigo. A rigor, envolviam todos os temas concernentes aos Estudos de Impacto de Vizinhança.

Entretanto, diante da necessidade de atendimento à legislação federal que instituiu o instrumento⁹ e municipal que o referendou¹⁰, e ainda vislumbrando a oportunidade de agilizar, para algumas atividades, o processo de licenciamento ambiental, que vinha sofrendo constantes críticas dirigidas especialmente à sua morosidade, Belo Horizonte regulamentou, em 2011¹¹, o Estudo de Impacto de Vizinhança.

A princípio, conforme definido na legislação, estudos ambientais e de impacto na vizinhança não são excludentes e podem ser igualmente exigidos para um mesmo empreendimento. Contudo, diante das considerações sobre a noção de meio ambiente urbano, como sócio-natureza, já argumentada, essa opção mostra-se redundante e desnecessária, especialmente considerando que a análise de ambos os estudos deva ocorrer em um formato de integração entre órgãos e setores do poder público, balizados por uma política maior de gestão do espaço urbano que deve ser pautada por sustentabilidade ambiental e justiça social. Obviamente, há interesses específicos e contraditórios entre os órgãos setoriais e, por isso, a integração dos mesmos na análise e aprovação de empreendimentos de impacto é muito mais importante do que a condução independente e concomitante por representantes de Municipal. distintas políticas públicas.

Assim, sem desconsiderar a possibilidade de casos especiais em que possa ser exigido ambos os tipos de licenciamento para um mesmo empreendimento: o ambiental - subsidiado por estudos ou relatórios de impacto ambiental -, e o urbanístico - subsidiado pelo EIV-, a ideia que prevaleceu em

⁹ Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01

¹⁰ Plano Diretor, Lei 7.165/96, quando alterado pela Lei nº 9.959/10

¹¹ Decretos 14.479 de julho de 2011 e 14.594 de setembro de 2011

Belo Horizonte foi definir, a partir de critérios que conjugam tipo e porte, quais empreendimentos estariam sujeitos ao licenciamento ambiental e quais seriam encaminhados ao licenciamento urbanístico.

Conforme o artigo 74 da Lei 7.166/96, a instalação, a construção, a ampliação ou o funcionamento dos Empreendimentos de Impacto - *aqueles, públicos ou privados, que venham a sobrecarregar a infraestrutura urbana ou a ter repercussão ambiental significativa* (art. 73), sem prejuízo de outras licenças pertinentes, ficam sujeitos a:

- ✓ Licenciamento Urbanístico pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), nos casos em que o empreendimento implique repercussões preponderantemente urbanísticas;
- ✓ Licenciamento Ambiental pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM), nos termos da legislação específica, nos casos em que o empreendimento implique repercussões ambientais significativas.

Diferentemente do Licenciamento Ambiental que prevê licenças sucessivas em até três etapas – Licença prévia, de instalação e de operação -, o Licenciamento Urbanístico ocorre em uma etapa única, vinculada à análise do EIV, que resulta a emissão de um Parecer de Licenciamento Urbanístico – PLU, no qual consta ou o indeferimento do processo ou as diretrizes e medidas mitigadoras e compensatórias que irão condicionar a análise e aprovação do projeto no órgão responsável pela emissão de alvará de obra e funcionamento de atividades.

São sujeitos à apresentação de EIV, segundo o artigo 74-B, da Lei 7.166/96, os empreendimentos:

- ✓ As edificações não residenciais com área de estacionamento para veículos superior a 10.000,00 m² ou com mais de 400 vagas destinadas a estacionamento de veículos;
- ✓ Os empreendimentos destinados ao uso residencial com mais de 300 unidades;
- ✓ Os empreendimentos destinados ao uso misto com área construída superior a 20.000,00 m²;
- ✓ Os empreendimentos destinados a Serviço de Uso Coletivo com área construída superior a 6.000,00 m²;
- ✓ Casas de show, independente da área utilizada pela atividade;
- ✓ Centro de convenções independente da área utilizada pela atividade;
- ✓ Casa de festas e eventos com área utilizada superior a 360,00 m²;
- ✓ Hipermercados com área utilizada igual ou superior a 5.000,00 m²;
- ✓ Os parcelamentos do solo vinculados na figura de desmembramento, que originem lote com área superior a 10.000,00 m² ou quarteirão com dimensão superior a 200,00 m;
- ✓ As intervenções em áreas urbanas consolidadas, compreendidas por modificações geométricas significativas de conjunto de vias de tráfego de veículos;
- ✓ Helipontos;
- ✓ Outros empreendimentos sujeitos a Estudo de Impacto de Vizinhança, definidos por legislação municipal.

Dentre os últimos tem-se:

- ✓ Parcelamento para condomínio com área entre 50.000 m² a 100.000 m²;

- ✓ Escolas infantis e os estabelecimentos de ensino fundamental e médio localizados em terrenos lindeiros a vias arteriais;
- ✓ Imóveis situados em vias coletoras, arteriais e de ligação regional da Área de Influência Direta (Subárea III), integrante da Operação Urbana Consorciada das Áreas em Reestruturação no Vetor Norte de Belo Horizonte, nos quais se pretende adotar outorga onerosa;
- ✓ Empreendimentos caracterizados como de interesse público situados em vias coletoras, arteriais e de ligação regional da Área de Influência Indireta (Subárea IV) integrante da Operação Urbana Consorciada das Áreas em Reestruturação no Vetor Norte de BH;
- ✓ Edificações públicas e aquelas destinadas ao uso institucional situadas nas Subáreas I, II, III e IV da Operação Urbana Consorciada das Áreas em Reestruturação no Vetor Norte de BH;
- ✓ Imóveis públicos e de comprovado interesse público em Área de Operação Urbana Consorciada, com proposta de adoção de Coeficiente de Aproveitamento Básico superior a 1,0;
- ✓ Operação Urbana no entorno dos Corredores Viários Prioritários;
- ✓ Operação Urbana no entorno dos Corredores de Transporte Coletivo Prioritários;
- ✓ Operação Urbana nas áreas localizadas em um raio de 600m das estações de transporte coletivo;
- ✓ Operação Urbana das Áreas Centrais;
- ✓ Acesso a empreendimento por via de menor permissividade de uso, no caso de empreendimento em lote ou em conjunto de lotes com frente para logradouros de permissividade de usos diferentes, desde que o terreno possua frente para via de permissividade compatível;
- ✓ Equipamentos voltados à cultura, ao turismo e ao lazer com utilização de parâmetros urbanísticos diferenciados dos propostos na Lei nº 9.037/05 para a ADE Pampulha (Decreto 12.015/2005);
- ✓ Estabelecimentos localizados na Área de Diretrizes Especiais da Pampulha - ADE - Pampulha e que se enquadram no direito de permanência de uso estabelecido na Lei nº 9.037, de 14 de janeiro de 2005 (Decreto Nº 13.202/2008);
- ✓ Edificação na qual se exerça o direito de permanência de uso passível de alteração e acréscimo da área utilizada pela atividade, dentro dos limites dos parâmetros urbanísticos fixados por esta Lei, mediante parecer prévio favorável do COMPUR, baseado em Estudo de Impacto de Vizinhança.

Ressalta-se ainda que outros empreendimentos, mesmo que não listados e/ou já sujeitos a licenciamento ambiental, poderão ser convocados a critério do Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR.

As Operações Urbanas Simplificadas, conforme previstas no Plano Diretor do Município e no Decreto nº 15.758/2014, que as regulamentou, também devem apresentar estudo técnico abordando impactos e repercussões do empreendimento na vizinhança. Sob a denominação de Estudo dos Impactos Urbanísticos e Repercussões do Empreendimento na Vizinhança para Operações Urbanas Simplificadas, estes estudos, apesar de semelhantes ao Estudo de Impacto de Vizinhança, têm roteiro próprio, assim como procedimentos diferenciados em relação aos do EIV de empreendimentos de impacto preponderantemente urbanístico.

Segundo dados disponibilizados no *site* da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, desde a regulamentação do EIV em 2011, 373 empreendimentos já deram entrada na PBH com vistas ao licenciamento urbanístico. Alguns deles, seja pelo fato de terem sido indeferidos em uma versão preliminar, ou por outra motivação que os levou a uma nova versão, passaram mais de uma vez pelo Conselho ou por sua Gerência Executiva - GCPU, somando 389 situações analisadas. O quadro seguinte mostra o número de empreendimentos segundo a condição relativa à etapa do processo em outubro do ano corrente.

Quadro 1. Número de empreendimentos por situação relativa ao processo de Licenciamento urbanístico – 2011 a outubro de 2016

Empreendimentos	
Atestado PLU	25
PLU Emitido	83
Em Análise	31
OLEI Emitida	111
Solicitação de OLEI	20
Indeferido	54
Paralisado	16
Cancelado	49
Total	389

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Nov. 2016.

Para os processos com datas de início no ano de 2013 até outubro de 2016, que somam 254, há informações, além da data, sobre o tipo ou motivo do enquadramento, o responsável pelo empreendimento, o porte e o endereço.

O maior número de empreendimentos que deram entrada na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte com vistas ao licenciamento urbanístico ocorreu em 2015. Em 2016, a queda mostra-se relevante, embora as informações não considerem os dois últimos meses do ano. Não obstante, a se manter a média mensal observada no ano, em 2016 seriam 55 empreendimentos pleiteando o licenciamento urbanístico, o que pode ser entendido como o reflexo da crise econômica pela qual o país está passando.

Quadro 2. Número de processos pautados e de empreendimentos correspondentes no período de 2013 a outubro de 2016

Ano	Processos pautados	Nº Empreendimentos
2013	83	69
2014	67	67
2015	77	72
2016	46	46
Total	273	254

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Nov. 2016.

Em relação ao tipo ou enquadramento, é interessante notar que mais da metade dos empreendimentos, 133 ou 52,4%, correspondem a casas de festas e eventos ou a casas de shows ou abrigam ambos os usos. Instituições de ensino também apresentam número significativo,

valendo destacar que a maior parte refere-se a estabelecimentos já existentes. Na tabela seguinte que apresenta a classificação dos empreendimentos segundo esta variável, chama atenção ainda o número de helipontos, um uso até recentemente pouco comum em Belo Horizonte. Por outro lado, ressalta-se em condição inversa aos primeiros destaques, o pequeno número de empreendimentos residenciais. Considerando que os parcelamentos vinculados provavelmente contemplam tal uso, assim como o denominado uso misto, têm-se no máximo dez empreendimentos com uso residencial. Tal fato, entretanto, confirma a intenção manifesta na regulamentação deste instrumento de não dificultar a inserção desse uso na cidade.

Quadro 3. Número de empreendimentos por tipo no período de 2013 a outubro de 2016

Tipo / Enquadramento	Nº Empreendimentos
Casa de Festas e Eventos	71
Casa de Shows	44
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : educação	35
Casa de Shows e Casa de Festas e Eventos	18
Heliponto	14
Hipermercado	10
Acesso por via de menor permissividade (Comercial)	8
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : justiça	7
Direito de permanência de uso	7
Parcelamento vinculado que originam lote maior que 10.000 m ² ou quarteirão com m extensão maior que 200 m	6
Não residencial com mais de 10.000 m ² de estacionamento ou mais de 400 vagas	5
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : clube esportivo	5
Escola Infantil, ensino médio e fundamental em via arterial	4
Uso misto com mais de 20.000 m ²	3
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : saúde	3
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : religioso	2
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : segurança	2
Centro de convenções	2
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : análise clínica	1
Residencial com mais de 300 unidades	1
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : assistência a idosos/abrigo	1
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : associativismo / educação / escolas localizados em vias arteriais, direito de permanência de uso na ADE da Pampulha.	1
Operação Urbana Consorciada	1
Acesso por via de menor permissividade de uso e ampliação do direito de permanência de uso	1
Direito de permanência na ADE Pampulha	1
Sem informação	1
Total	254

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Nov. 2016.

Condizente com os tipos de empreendimento com maior número de ocorrências, verifica-se a forte predominância da iniciativa privada, responsável por mais de 93% dos casos, dentre os registrados no intervalo considerado.

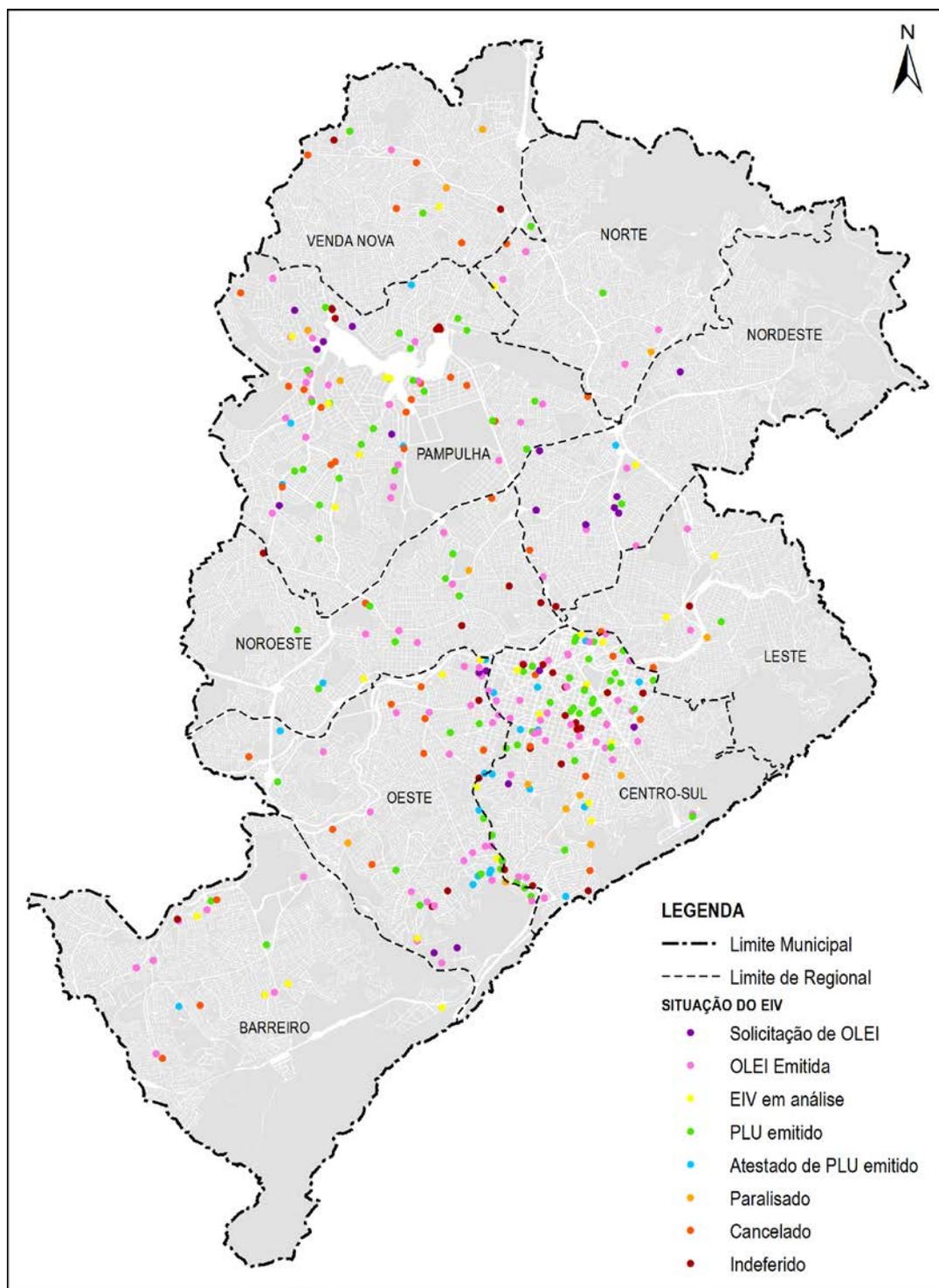
Os dados sobre a distribuição dos empreendimentos na cidade demonstram que a despeito de esforços no sentido de promover uma rede de centros, em contraposição à estrutura monocêntrica que caracteriza a capital, como explicitado no Plano Diretor de Belo Horizonte, a área central delimitada pela Avenida do Contorno, coincidente com o centro histórico por excelência, continua sendo a região que concentra maior número de empreendimentos sob licenciamento urbanístico. Na tabela a seguir pode-se observar não só o maior dinamismo da região Centro sul, seguida pela Pampulha e Oeste, como também a reduzida participação das demais regiões. A Pampulha destaca-se principalmente pela grande ocorrência de casa de festas, eventos e shows, usos que se adequaram às políticas de preservação do patrimônio histórico e paisagístico que resultam restritivas à renovação de antigas edificações residenciais unifamiliares, hoje pouco atrativas para a função original. O bairro Bandeirantes, na região da Pampulha, juntamente com os bairros Estoril e Prado, estes situados na região Oeste, ocupam o terceiro lugar dentre os bairros da cidade com maior número de empreendimentos. Interessante notar, contudo, a concentração nos principais eixos viários da região. O primeiro e o segundo lugar em número de empreendimentos referem-se a bairros da região Centro-sul – Funcionários e Santa Lúcia, respectivamente. Na região oeste duas centralidades se destacam, a constituída pelos bairros contíguos Estoril e Buritis e a do bairro Prado. São locais que vivenciaram em anos anteriores à crise econômica um grande dinamismo, destacando-se na primeira grande adensamento construtivo e populacional, e na segunda, o fortalecimento de usos comerciais e de serviços. Além dos dados mostrados na tabela seguinte, a distribuição espacial dos empreendimentos pode ser visualizada na figura apresentada na sequência.

Quadro 4. Número de empreendimentos por Região Administrativa de Belo Horizonte no período de 2013 a outubro de 2016

Regional	Nº Empreendimentos
Centro sul	84
Pampulha	57
Oeste	49
Noroeste	15
Nordeste	14
Barreiro	12
Leste	8
Venda Nova	7
Norte	6
Várias	1
Sem informação	1
Total	254

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Nov. 2016.

Figura 1. Localização e situação dos empreendimentos sujeitos a licenciamento urbanístico em Belo Horizonte no período de 2001 a outubro de 2016

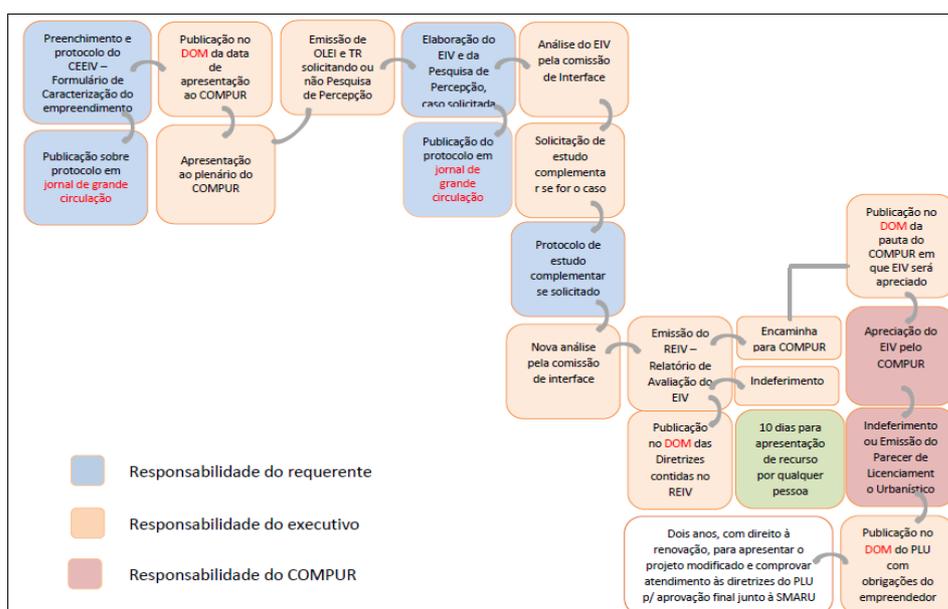


Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Nov. 2016, adaptado pelos autores.

As diretrizes e medidas indicadas nos Pareceres de Licenciamento Urbanístico – PLU não estão disponíveis no site da PBH e o levantamento das mesmas depende de exaustiva consulta a cada processo. Entrevistas com técnicos da PBH indicam que há grande diversidade de propostas, porém nos exemplos apresentados como de maior ocorrência observa-se que se dividem entre aquelas que interferem diretamente no projeto, tendo como foco o espaço intralote, e aquelas que, a exemplo do que ocorre no licenciamento ambiental, são direcionadas para o espaço urbano da vizinhança e propõem projetos e ações de mitigação ou compensação de impactos. No primeiro caso, foram destacadas: Ampliação de áreas permeáveis; Instalação/utilização de equipamentos e sistemas edílios sustentáveis (iluminação, ventilação, energia elétrica, manejo de águas pluviais, área verde etc.); Medidas de controle de poluição sonora; e Medidas alternativas de controle de drenagem urbana. No segundo, foram citadas: Implantação de abrigo de pedestres em pontos de embarque e desembarque de transporte coletivo; Ampliação e adoção de áreas verdes; Implantação de soluções para acessibilidade ampla de Portadores de Mobilidade Reduzida e de pedestres e ciclistas (que podem também se referir ao projeto); e Medidas Socioeducativas. O alcance de tais medidas em seu propósito de minimizar as consequências indesejáveis e potencializar efeitos positivos demanda pesquisa direta com a vizinhança, que poderia ser realizada através do método de percepção, usualmente utilizado nos processos de licenciamento ambiental, ou de outro que apresentasse eficiência.

O processo de tramitação do EIV, como já mencionado, ocorre em uma única etapa, passando, entretanto, no caso de Belo Horizonte, por passos que envolvem análises, emissão de diretrizes, desenvolvimento da proposta inicial e revisões, orientadas por diversos órgãos e setores do executivo municipal organizados em uma comissão de interface e que pressupõem a participação popular até o momento de apreciação pelo Conselho Municipal de Política Urbana. O fluxograma a seguir mostra os passos a serem percorridos no processo de licenciamento urbanístico de determinado empreendimento até a sua apresentação para aprovação na Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana.

Figura 2. Tramitação do EIV segundo Decreto nº 14.594 de 30 de setembro de 2011



Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Nov. 2016, adaptado pelos autores.

Observa-se que a propalada participação popular, se não é coibida, é, no mínimo, dificultada pelos precários mecanismos de publicização do processo. De fato, a publicação no Diário Oficial do Município tem pouca efetividade na divulgação para um público leigo que normalmente constitui a vizinhança interessada. Já a publicação de abertura do processo em jornal de grande circulação, bem como no momento de protocolo do EIV, pode ter maior alcance. Entretanto, quase sempre o formato reduzido da mensagem publicada junto a classificados diversos, e por um único dia, resulta também pouco eficiente para alcançar o público diretamente interessado. Uma estratégia de publicização do processo proposta e que não foi acatada no momento da regulamentação diz respeito a uma notificação que seria estampada no local do empreendimento, possibilitando sua identificação e interesse pela vizinhança. Além disso, previa-se na proposta original de regulamentação do EIV que o documento em sua versão integral fosse disponibilizado em site da Prefeitura Municipal, o que não vem sendo feito e não consta do Decreto de regulamentação do instrumento. Outra questão relevante é a não convocação de audiência pública. Embora esteja previsto um prazo de dez dias após a publicação no Diário Oficial do Município do Relatório de Avaliação do Estudo de Impacto na Vizinhança – REIV e antes da apreciação dos estudos pelo COMPUR para apresentação de recursos por qualquer cidadão, tal fato não substitui a realização de audiência pública, que seria um formato mais adequado e democrático de participação.

Finalizando, merece comentar que a composição do Conselho Municipal de Política Urbana apresenta uma participação majoritária de membros do executivo municipal - oito membros titulares e oito suplentes - frente a uma pequena representação do setor popular - dois titulares e dois suplentes. Não obstante representantes do setor técnico e do legislativo, ambos também com dois titulares e dois suplentes, possam apoiar os pleitos da comunidade, esta, ainda assim, se apresentará minoritária, visto que além desses têm ainda participação no Conselho dois representantes e os respectivos suplentes do setor empresarial, o qual, via de regra, tende a adotar uma postura corporativista e, portanto, pouco sintonizada com as demandas da comunidade ou vizinhança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo discutiu os conceitos e principais questões legais, técnicas e administrativas que têm envolvido a regulamentação e implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança pelos municípios brasileiros. A partir de pesquisa em curso sobre a trajetória da regulação ambiental no espaço urbano e da experiência prática dos autores no âmbito da consultoria para a constituição de instrumentos de política urbana e elaboração de estudos ambientais em diversos municípios foram destacados os principais conflitos e desafios enfrentados por técnicos e gestores públicos responsáveis pela elaboração e análise desse instrumento.

Como exemplo empírico, a experiência de Belo Horizonte foi analisada, por meio da caracterização do conjunto de empreendimentos e atividades submetidos a EIV e dos principais resultados observados nos seis anos de vigência do licenciamento urbanístico na capital mineira. A este respeito, observa-se que, apesar dos retrocessos oriundos da separação do licenciamento ambiental do urbanístico no que tange principalmente às possibilidades de participação e controle social, o instrumento tem se mostrado capaz de influenciar a concepção de projetos não apenas na perspectiva da redução de incômodos à vizinhança como também pela incorporação de dispositivos de controle ambiental vinculados à sustentabilidade das edificações.

Os casos de indeferimento de licenças urbanísticas a projetos submetidos a EIV ilustram ainda sua importante função na explicitação de conflitos, permitindo que a articulação dos grupos de interesses se dê na esfera pública em oposição à tradicional aprovação de empreendimentos e atividades que impactam a coletividade por meio apenas de procedimentos burocráticos a portas fechadas.

Por outro lado, observa-se também que os maiores gargalos continuam a ser associados à ainda limitada participação popular, às dificuldades de integração intersetorial das análises e à burocratização excessiva dos processos de aprovação, além da precária fiscalização e falta de acompanhamento das medidas adotadas pós licenciamento, dificultando a avaliação dos resultados e o monitoramento de efeitos cumulativos.

Na perspectiva de se avançar na aplicação dos instrumentos de gestão democrática da cidade, em tempos de incertezas e ameaças de retrocessos, conclui-se pela necessidade de apoiar os municípios com ações de capacitação e reforço institucional para a implementação deste e de outros instrumentos que podem ampliar a participação popular nas decisões de planejamento e gestão urbano ambiental.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. (Org.) *A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*, Rio de Janeiro, Lamparina Editora, 2009. 256 p.
- ARAÚJO, R.P.Z. CAMPANTE, A.L.G. COSTA, H.S.M. A dimensão ambiental nos Planos Diretores Participativos, 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 Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.
- ARAÚJO, R.P.Z.; COSTA, H.S.M. Regulação ambiental no espaço urbano: a trajetória do licenciamento ambiental no município de Belo Horizonte, *Cadernos de História da PUC Minas*, 2012, Belo Horizonte, Minas Gerais, Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernohistoria/article/view/P.2237-8871.2012v13n19p94/4372>, Acesso em 27 de outubro de 2016.
- AVZARADEL, P.C.S. Compatibilização dos Estudos de Impacto Ambiental e Urbanístico e sua relevância para a gestão de riscos, in: *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, n. 16, fev/mar. 2008.
- BELO HORIZONTE, Câmara Municipal: Lei Municipal n. 7165 de 27 de Agosto de 1996 que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.
- BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal: Decretos Municipais No. 14.479/2011 e 14.594/2011 que regulamentaram o Estudo de Impacto de Vizinhança e os procedimentos para licenciamento urbanístico de empreendimentos e atividades sujeitos a EIV.
- BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal: Decreto Municipal No. 15.758/2014 que regulamenta as Operações Urbanas Simplificadas, e a exigência de estudo técnico abordando impactos e repercussões do empreendimento na vizinhança.

- BELO HORIZONTE, Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano; Caracterização de empreendimentos para EIV, 2013 a 2016, disponível em http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPic=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=planejamentourbano&tax=47428&lang=pt_BR&pg=8843&taxp=0&, Acesso em 27 de agosto de 2016.
- BRASIL, Congresso Nacional: Lei Federal do Parcelamento Urbano: Lei Federal 10.257/2001, Estatuto da Cidade, Disponível em: bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2444/estatuto_cidade_4ed.pdf?...4 Acesso em: 15 de agosto de 2016.
- BRASIL. Ministério Público Federal. Informação Técnica nº 156/08 - Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV: descrição, aplicabilidade, diferenças entre EIV e EIA/RIMA. Brasília, DF, 2008. Disponível em: < http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt-zona-costeira/docs-zona-costeira/IT_156-08_EIV.pdf>. Acesso em: 15 out. 2008.
- CARVALHO FILHO, J. S. Comentários ao Estatuto da Cidade, Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2005.
- COSTA H.S.M. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas, in. COSTA G.M. MENDONÇA, J.G (Orgs.). Planejamento Urbano no Brasil trajetória, avanços e perspectivas, Belo Horizonte: C/Arte, 2008.
- CYMBALISTA, R. Estudo de Impacto de Vizinhança. Boletim Dicas, São Paulo, nº192, 2001. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/estudo-de-impacto-de-vizinhanca>. Acesso em 21 de outubro de 2016.
- FURTADO, L. R. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte. Fórum, 2007.
- HARVEY, D. Justice, nature and the geography of difference. Blackwell Publishers, 1996 b.
- HOSHINO, T.A.P. WÜTRICH, F. JACOBOVSKI, A. FAGGION, A. AULER, M.M. BECHER, J. Do Estudo de Impacto de Vizinhança e sua impostergável regulamentação e implementação no município de Curitiba, Projeto Cidade em Debate (UFPR/UP/MPPR), 2014. Disponível em http://www.academia.edu/26548197/Do_Estudo_de_Impacto_de_Vizinh%C3%A7a_e_d_e_sua_imposterg%C3%A1vel_regulamenta%C3%A7%C3%A3o_e_implementa%C3%A7%C3%A3o_no_Munic%C3%ADpio_de_Curitiba_an%C3%A1lise_comparativa_e_recomenda%C3%A7%C3%B5es. Acesso em 27 de outubro de 2016.
- PRESTES, V. B. Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): um diálogo. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Abril – Julho. 2006.
- SWINGEDOUW, E. A cidade como um híbrido, in. ACSELRAD, H. A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas, Rio de Janeiro, Lamparina Editora, 2009. p. 99-120.