

DIRETRIZES E CRITÉRIOS PARA A REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, SP

A. M. Cassiano e R. B. Peres

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar diretrizes e critérios para a implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) no Município de São Carlos (MSC). Os métodos de pesquisa qualitativa utilizados foram: pesquisa bibliográfica e documental e estudo de caso. Os resultados permitiram efetuar uma análise crítica do marco legal, relacionado ao EIV no MSC, definir critérios de análise da sua regulamentação, bem como propor diretrizes para sua implementação. As diretrizes incluem a previsão de termo de referência para os estudos; a definição de critérios, prazos e procedimentos de análise técnica do EIV; o estabelecimento de processos de consulta pública; o acompanhamento e a verificação do cumprimento de condicionantes propostos; a publicidade e a documentação. De forma conclusiva, o trabalho buscou contribuir com o processo de planejamento e gestão do EIV no MSC, fornecendo avanços metodológicos com potencial de utilidade para outros municípios com particularidades semelhantes.

1 INTRODUÇÃO

Aos inúmeros desafios que as cidades brasileiras enfrentam, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), instrumento da política urbana brasileira previsto no Estatuto da Cidade – EC (Lei nº 10.257/2001), representa um importante instrumento de planejamento e gestão, 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).

Contudo, trata-se de um instrumento de planejamento ambiental urbano ainda pouco estudado. Dos trabalhos encontrados, a maioria faz críticas à sua formulação, legalização e aplicação (LOLLO; RÖHM, 2005; DAVID, 2005; FARACO et al., 2009; MARQUES, 2010; GHIZZO, 2010; STANGANINI, 2011); e outros apontam para possíveis melhorias da sua implementação (PILOTTO *et al.*, 2013; TOMANIK, 2008; LOLLO; RÖHM, 2009; MOLINA JUNIOR, 2011; AYOUB; KANASHIRO, 2013).

Poucos trabalhos têm buscado indicar procedimentos sistematizados para melhorar a inserção do EIV junto às esferas de atuação da administração pública, inclusive de forma concatenada a outros instrumentos de gestão, como a Avaliação de Impactos Ambientais - AIA (BRASIL, 2008; CHAMIÉ, 2010; KARATAS; EL-RAYES, 2015; PELTONEN; SAIRINEN, 2010). Do mesmo modo, são escassos os trabalhos que têm procurado propor diretrizes, critérios e metodologias para o desenvolvimento destes estudos, de forma que

sejam úteis, tanto para os empreendedores, quanto para a administração pública que os avalia (HOSHINO *et al.* 2014).

Ainda persistem muitas dúvidas quanto à aplicabilidade do EIV junto aos órgãos responsáveis por sua aprovação, tais como: quais tipologias de empreendimentos que necessitam deste estudo, os critérios e procedimentos que devem ser utilizados para a sua avaliação, as articulações com o Licenciamento Ambiental Municipal e com outras esferas de gestão, etc. Além disso, os princípios da prevenção e da gestão democrática vêm sendo parcialmente implementados devido a problemas relacionados, sobretudo, à capacidade administrativa, à capacitação do corpo técnico municipal e aos conflitos de interesses (PERES, 2012).

De acordo com o banco de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2013 (IBGE, 2014), dos 1.495 municípios brasileiros que possuem regulamentação de EIV, 67% localizam-se no sul e no sudeste. Não por acaso, municípios destas regiões, têm sido objetos de estudos acerca da aplicação do instrumento EIV, e têm sido considerados referências neste assunto. A maioria dos estudos foca os municípios com população acima de 500.001 habitantes, quais sejam São Paulo-SP (PILOTTO *et al.*, 2013; CHAMIÉ, 2010; GRASSIOTO *et al.*, 2013), Curitiba (HOSHINO *et al.*, 2014), Rio de Janeiro (DAVID, 2005), Porto Alegre-RS (PEGORARO, 2010; CHAMIÉ, 2010), Londrina-PR (FARACO *et al.*, 2009; GRASSIOTO *et al.*, 2013), Ribeirão Preto-SP (STANGANINI, 2011) e Santo André-SP (TOMANIK, 2009). Na faixa populacional entre 100.001 e 500.000 habitantes, estudos de referência são em menor número, exemplificados por Niterói-RJ (CHAMIÉ, 2010), Florianópolis-SC (GHIZZO, 2010), Araraquara (TOMANIK, 2009) e São Carlos-SP (MOLINA JURNIOR, 2011).

No Município de São Carlos, SP, a existência de uma lei que dispõe sobre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (Lei nº 13.056/2002) e a previsão do EIV na Lei nº 13.691/2005 que institui o Plano Diretor - PD, sempre colocou o instrumento em um terreno aberto a várias interpretações e foco de insegurança jurídica, sobretudo pela falta de regulamentação de critérios e procedimentos específicos.

Nesse sentido, diante do contexto exposto, o presente artigo tem com objetivo apresentar critérios de análise e diretrizes para a implementação do EIV em São Carlos, voltadas para sua inclusão no processo de revisão do Plano Diretor. Os métodos de pesquisa qualitativa utilizados para a realização do trabalho foram pesquisa bibliográfica e documental e estudo de caso. Como parte do estudo de caso, foi efetuada uma revisão da legislação correlata a EIV do MSC e de propostas legislativas existentes para a regulamentação do instrumento, além de análise do texto base de revisão da Lei do PD do município. Em reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado - NGC para a revisão do PD de São Carlos, nos anos de 2015 e 2016, também foram realizados contatos com profissionais da gestão pública municipal. Outrossim, também buscou-se uma revisão bibliográfica e aproximação com a experiência adquirida em processos de avaliação de impactos ambientais e de elaboração de seus estudos correspondentes.

A intenção da discussão levantada pelo artigo é complementar aquelas desenvolvidas nesse campo, tornando-se um componente fundamental para contribuir e aperfeiçoar os processos de planejamento e gestão municipal, no que concerne à regulamentação e implementação de Estudos de Impacto de Vizinhança no país.

2 O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, SP

O Município de São Carlos (SP) está localizado na região central do Estado de São Paulo e exerce forte influência regional, ao lado de municípios como Araraquara, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto. Suas características de cidade universitária e tecnológica vêm atraindo investidores de diversos setores industriais, residenciais, de serviços e de entretenimento. Foi justamente com a intenção de analisar a repercussão ambiental e urbana destes empreendimentos que o Estudo de Impacto de Vizinhança, pautado nos princípios do Estatuto das Cidades (EC), foi proposto no município, como um instrumento contido dentro do processo de licenciamento de projetos e atividades públicas ou privadas.

Contudo, o processo de implementação do EIV não foge à regra da grande maioria dos municípios brasileiros que vêm exigindo Estudos de Impactos de Vizinhança para determinados tipos de empreendimentos (PILOTTO *et al.*, 2013): o instrumento ainda não foi regulamentado por completo, os estudos são imprecisos e genéricos, o processo de análise não segue prazos e procedimentos claros que auxiliem o corpo técnico municipal na tomada de decisões, os espaços decisórios e participativos não são valorizados e a população desconhece o potencial do EIV e suas formas de participação. Cabe, portanto, uma reflexão da trajetória da legislação correlata deste instrumento no município, a fim de avaliar suas lacunas e possibilidades de avanços.

2.1 A trajetória da legislação correlata e das propostas legislativas do instrumento EIV no Município de São Carlos, SP

Historicamente, São Carlos apresentou quatro momentos distintos no que concerne à trajetória da legislação correlata ao EIV. O primeiro momento advém com a promulgação da Lei nº 13.056/2002 que dispôs sobre a “necessidade de estudo prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e de instrução com Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI)” para o licenciamento de projetos e licitação de obras (SÃO CARLOS, 2002).

Ainda que se trate de uma legislação exclusiva de EIV no município, ela deixa muitas dúvidas técnicas e inseguranças jurídicas, além de algumas contradições com o PD, aprovado posteriormente. Uma delas reside no fato de que não há uma definição dos empreendimentos que dependerão do EIV. A outra questão refere-se ao processo participativo, que está garantido pela lei, porém sem procedimentos para tal. Uma síntese da análise dos principais avanços e lacunas desta lei é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1 Síntese Analítica sobre a Lei Municipal nº 13.056/2002

| Lei nº 13.056/2002 | |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aspectos positivos | Define os conceitos de vizinhança imediata e vizinhança mediata e não estabelece limites métricos para tal. Os aspectos ambientais e urbanos do empreendimento influenciam a definição da área de influência (art. 2º). |
| | Propõe a necessidade de criação de um documento posterior (manual ou guia) que defina parâmetros técnicos e requisitos a serem exigidos nos EIVs, de acordo com a natureza específica do projeto (art. 5º). |
| | Propõe a publicização do RIVI em local público (art. 6º). |
| | Estabelece que a sociedade civil terá assegurada sua participação por meio de Audiências Públicas e outras formas previstas em lei (art. 8º). |
| Aspectos negativos | Diferencia projetos de significativa repercussão ambiental dos projetos com significativa repercussão na infraestrutura urbana, não trazendo uma visão integrada de meio ambiente urbano (art. 1º). |

Deixa confuso o papel do EIV durante o processo de análise. Somente estabelece conteúdo mínimo para o RIVI, não deixando clara a diferença entre os dois instrumentos EIV e RIVI (art. 3º).

Ainda que apresente um conteúdo mínimo para o RIVI, este é bastante genérico, sobretudo nas etapas de avaliação de impactos, definição de medidas mitigadoras, acompanhamento e controle (art. 4º).

Exclui os templos religiosos do EIV (art. 6º, parágrafo único).

Estabelece um prazo de 240 dias para a regulamentação da lei específica, o que não ocorreu (art. 9º).

O segundo momento que inseriu a discussão de EIV em um contexto legal, ocorreu com a inclusão de oito artigos (208 a 215) na Lei Municipal nº 13.691/2005, que institui o Plano Diretor de São Carlos (SÃO CARLOS, 2005), trazendo avanços em relação à aplicação do instrumento, conforme exposto na Tabela 2. No entanto, alguns aspectos positivos da lei de 2002 não foram incorporados na lei do PD, sendo que o Poder Público Municipal - PPM tem exigido o EIV apenas com base na lei do PD. Em todo caso, a ausência das regulamentações contendo procedimentos mais específicos e com regras claras tem comprometido a implementação do instrumento, bem como tem lançado dúvidas quanto à transparência do processo.

Tabela 2 Síntese Analítica sobre a Lei Municipal nº 13.691/2005

| Lei nº 13.691/2005 | |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aspectos positivos | Coloca a elaboração do EIV e do RIVI como condição para aprovação de projetos que tenham significativa repercussão no meio ambiente ou sobre a infraestrutura urbana (art. 208). |
| | Após entrega do EIV, exige a entrega de um projeto onde constem as alterações e as complementações, bem como a execução de obras e serviços de melhorias de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários. |
| | Propõe um processo de triagem, apresentando uma lista positiva de empreendimentos que apresentem determinadas características, considerando suas atividades ou tipologias (arts. 209 e 210). |
| | Apresenta uma relação de aspectos e impactos que devem ser considerados nos EIVs/RIVs, tomando como referência o artigo 37 do EC, mas incorporando outros aspectos complementares (arts. 211 e 212). |
| | Exemplifica um rol de contrapartidas que podem ser solicitadas aos empreendedores (art. 213). |
| | Condiciona a aprovação do empreendimento à assinatura em conjunto com o PPM, de Termo de Compromisso, que deverá ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis pelo interessado, em que este se compromete a arcar integralmente com as obras e serviços necessários à minimização dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento, executando-os concomitantemente ao empreendimento (art. 213, parágrafo único). |
| | Aproxima o processo de análise do EIV à apreciação dos Conselhos Municipais competentes, embora não estabeleça um procedimento para tal (art. 208, § 2º e art. 214). |
| Aspectos negativos | Deixa confuso o papel do EIV e do RIVI durante o processo de análise (art. 212). |
| | Apesar de elaborar uma lista positiva, não deixa brechas para casos que podem trazer efeitos ambientais urbanos adversos (poder discricionário do poder público). |
| | Não apresenta uma sistemática para o processo de participação pública. |
| | Não propõe procedimentos técnicos ao momento de análise e às etapas de acompanhamento e monitoramento do EIV. |
| | Atrela o EIV com o licenciamento de atividades classificadas como Incômodas, embora não deixe claro para quais tipos de atividades os estudos devem ser solicitados. |

Após a aprovação do Plano Diretor de São Carlos, visando dar subsídios aos técnicos e empreendedores sobre o processo de implementação do EIV, a equipe técnica da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SMHDU) elaborou uma *Proposta de Roteiro para elaboração de EIV*. Esta proposta apresentou um conjunto de definições para auxiliar a análise, além de uma estrutura geral para o conteúdo do EIV, envolvendo: informações gerais, caracterização do empreendimento (descrição da edificação ou do parcelamento), delimitação da área de vizinhança, diagnóstico da área de vizinhança, avaliação do impacto na área de vizinhança, medidas mitigadoras, de controle e compensatórias, sistema construtivo do empreendimento, matriz de impactos, fontes consultadas e equipe.

Embora este roteiro venha auxiliando técnicos e empreendedores na elaboração, sobretudo quanto aos conteúdos dos EIVs, algumas críticas podem ser consideradas, tais como: 1) a definição de uma metragem mínima para a área de influência (raio de 300m para área de influência direta e raio de 500m para indireta), o que restringe uma avaliação mais integrada, pois o empreendedor vai seguir este raio mínimo e não vai se pautar nos aspectos ambientais significativos para a delimitação das áreas; 2) a proposta de uma matriz de impactos como uma metodologia única para a etapa de avaliação de impactos, sendo que outros métodos de AIA podem ser utilizados e mais adequados; 3) o item diagnóstico da área de vizinhança sugere que seja feita uma caracterização mais descritiva da vizinhança e não um diagnóstico mais analítico dos aspectos identificados.

Fica evidente que a proposta deste roteiro para a elaboração de EIV contribuiu para a constituição de um terceiro momento de legislação correlata de EIV no município, que significou o esboço de uma Minuta de Decreto, que visou regulamentar a Lei nº 13.056/2002, embora sem continuidade. Esta Minuta deixa dúvidas sobre alguns procedimentos previstos nos artigos sobre EIV contidos na lei do Plano Diretor. Por outro lado, um dos avanços refere-se aos procedimentos de participação pública. Na Tabela 3 é exposta uma síntese da análise da referida Minuta de Decreto.

Tabela 3 Síntese Analítica sobre a Minuta de Decreto

| Minuta de Decreto | |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aspectos positivos | Mantém o processo de triagem dos “empreendimentos de impacto” pautado por tipologias de empreendimentos e atividades, como no Plano Diretor (art 2º). |
| | Propõe uma divisão mais clara de escopos entre EIV e RIVI. O EIV deve incluir a identificação e caracterização do empreendimento e a delimitação e caracterização da área de influência e uma parte conclusiva do diagnóstico. Ao RIVI compete a apresentação das medidas mitigadoras, de controle e compensatórias (arts. 3º a 9º). |
| | Propõe que deve ser garantida a efetiva participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade no processo de empreendimentos sujeitos à aprovação de EIV/RIVI, em consonância com o art. 8º da Lei 13.056/2002 (art. 10). |
| Aspectos negativos | Propõe procedimentos para a publicização do EIV/RIVI (art. 11) e para a realização de Audiência Pública antes da aprovação do EIV/RIVI (arts. 12 a 15). |
| | Retira o termo “aprovação condicionada” inserido pelo art. 208 do PD (art 1º). |
| | Propõe três tipos de áreas de estudo: Área Diretamente Afetada, Área de Influência Direta e Área de Influência Indireta, mantendo limites mínimos de metragem e desconsiderando as dinâmicas para avaliação dos impactos (art. 4º). |
| | Deixa confuso os aspectos que devem ser identificados nas etapas de análise das áreas de influência (art. 3º) e de definição de medidas mitigadoras (art. 6º). |
| | Propõe como forma de avaliação de impacto apenas uma Matriz de Impactos, sendo que outros métodos de AIA podem ser mais adequados (art. 8º). |
| | Não apresenta procedimentos para as etapas de aprovação e acompanhamento do processo de EIV. |

O quarto momento relacionado à regulamentação do EIV em São Carlos corresponde ao processo atual de revisão do Plano Diretor Municipal, iniciado em 2011 e ainda não finalizado no corrente ano de 2016. A alternância de gestão política fez com que o processo de revisão do Plano Diretor deixasse de ser uma estratégia prioritária, o que acarretou atrasos neste processo que deveria ter sido concluído em 25 de novembro de 2015, dez anos após a publicação do PD vigente, como estabelece o EC.

Em dezembro de 2014 foi composto o Núcleo Gestor Compartilhado, órgão colegiado consultivo e deliberativo, com o objetivo de estabelecer um processo participativo de avaliação e acompanhamento do processo de revisão do PD de São Carlos. Em reuniões do NGC, nos anos de 2015 e 2016, foram realizados diversos contatos com profissionais da gestão pública municipal sobre questões relativas ao EIV.

No que concerne ao processo de gestão do EIV, as principais dificuldades e desafios para o Município de São Carlos, pontuadas por estes profissionais, relacionam-se à: 1) necessidade de melhor definição das tipologias de empreendimentos elencadas no processo de triagem; 2) forma de inserção da participação dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano e de Meio Ambiente no processo de análise do EIV; 3) falta de métodos e parâmetros para analisar os estudos e os aspectos do entorno (carência de equipamentos públicos, por exemplo); 4) ausência de procedimentos e falta de capacitação do corpo técnico em conduzir audiência pública de EIV; 5) dificuldade de prever mecanismos de acompanhamento e controle das medidas mitigadoras, de controle e compensatórias após aprovação do EIV; 6) necessidade de estabelecer prazos e procedimentos mais claros no processo de análise do EIV.

Como parte do projeto de pesquisa (Processo nº 2015/03449-4, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP) e de forma a aproximar a experiência técnico-acadêmica e contribuir com o texto base da revisão do PD, foram apresentadas algumas diretrizes para inclusão no texto base em elaboração pelo NGC. Para tanto, foram considerados aspectos abordados em publicações recentes que têm tratado dos instrumentos AIA e EIV e definidos critérios fundamentais para a análise da implementação deste último, os quais nortearam a indicação das diretrizes propostas.

3 CRITÉRIOS DE ANÁLISE E DIRETRIZES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO EIV

Conforme destacado anteriormente, são poucos os trabalhos que têm procurado propor critérios, diretrizes e metodologias para a elaboração de EIVs, bem como procedimentos sistematizados para melhorar sua inserção junto às esferas da administração pública. Por outro lado, a exigência de estudo de impacto ambiental, inserido como parte do processo de AIA de empreendimentos, constitui prática instituída na administração pública, cuja aplicabilidade e finalidade são pouco questionadas.

No Brasil, a AIA foi explicitada como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (Art. 9º, Lei nº 6.938/1981), sendo seus estudos ambientais exigidos como pré-requisitos para o licenciamento ambiental de empreendimentos (Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama 237/1997). A definição do tipo de estudo de impacto ambiental cabe aos órgãos licenciadores e recebem variadas denominações, sendo a mais conhecida como Estudo (Prévio) de Impacto Ambiental – EIA, conforme disposto no Art. 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988 e na Resolução Conama 01/1986, o qual

também figura, ao lado do EIV, dentre os instrumentos urbanísticos elencados pelo EC (Art. 4º, inciso VI, Lei 10.257/2001).

De acordo com Sánchez (2013), a variante de AIA voltada para empreendimentos originou os demais procedimentos de avaliação de impactos ambientais, por exemplo, aqueles previstos nos termos de normas técnicas da série ISO 14.000, em avaliações de passivos ambientais ou mesmo de análise de ciclo de vida. Desta forma, o EIV não trata-se exatamente de variável de AIA e sim uma modalidade específica, voltada a empreendimentos e impactos urbanos. De fato, o EIV como parte de um processo administrativo traz características comuns e essenciais aos demais estudos de avaliação de impacto ambiental de empreendimentos, inclusive EIA, quais sejam: elaboração prévia à implantação, caráter preventivo, vinculação a processo decisório e envolvimento público (SÁNCHEZ, 2013; CETESB, 2014).

Assim, se por um lado a AIA de empreendimentos mostra-se consolidada pela adoção de várias modalidades de estudos de impacto ambiental, como EIA e outras denominações, conforme órgão ambiental, tipo de empreendimento e grau de aprofundamento exigido, a avaliação de impactos no meio urbano ainda é recente (SÁNCHEZ, 2006; TOMANIK, 2008). Souza (2002) argumenta que as metodologias aplicadas aos estudos ambientais apresentam aspectos bastante interessantes e que devem ser aproveitados vantajosamente na aplicação em outros campos, tais como dos impactos urbanísticos.

Dessa forma, a aproximação com a experiência adquirida em processos de AIA de empreendimentos e de elaboração de seus estudos ambientais correspondentes, cujos procedimentos já são consagrados; é de grande utilidade para a definição de aspectos fundamentais que podem nortear a adequada implementação do EIV pela administração pública, bem como a elaboração e análise destes estudos.

Destaca-se que o conceito do processo ou sistema de AIA é amplamente conhecido e utilizado na literatura nacional e internacional (WOOD, 1996; GLASSON, THERIVEL & CHADWICK, 1999; SÁNCHEZ, 2013), sendo possível distinguir seus principais componentes básicos, que podem ser considerados os requisitos mínimos a serem incorporados pelas jurisdições e legislações correspondentes.

Do exposto, considerando-se a necessidade de previsão do EIV dentro de um processo administrativo municipal, e a existência de um conjunto estruturado de procedimentos de AIA que podem servir de modelo para esta inserção, indicam-se como requisitos para a melhor regulamentação e implementação do EIV pelos municípios, os seguintes componentes de processo: a) apresentação da proposta; b) triagem; c) determinação do escopo de estudo; d) elaboração do estudo; e) análise técnica; f) consulta pública; g) decisão; h) monitoramento e gestão ambiental; e, i) acompanhamento. Na Tabela 4, busca-se expor o significado destes componentes, tendo como base estudos de Sánchez (2013).

Tabela 4 – Componentes de Processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA

| Componentes | Significado |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Apresentação da proposta | Descrição das características locais e técnicas da proposta (atividades durante construção e funcionamento). |
| Triagem | Enquadramento da proposta entre aqueles que têm que apresentar ou não EIV. |
| Escopo do estudo | Definição das questões-chave a serem tratadas, nível de detalhamento |

| | |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | dos conteúdos de diagnóstico ambiental e análises a serem apresentadas. |
| Elaboração do estudo | Condução dos estudos por equipe de profissionais, adequada ao escopo definido, e materialização em relatório e outros documentos. |
| Análise técnica | Estabelecimento de critérios, prazos, procedimentos e responsabilidades na condução da análise do estudo por equipe técnica multidisciplinar e/ou interinstitucional. |
| Consulta pública | Estabelecimento de mecanismos formais de consulta aos interessados, formas de divulgação e publicidade dos estudos. |
| Decisão | 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). |
| Monitoramento e Gestão Ambiental | Implementação pelo empreendedor de medidas de prevenção, redução ou compensação de impactos negativos, potencialização de positivos e monitoramento ambiental. |
| Acompanhamento | 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: elaborado a partir de Sánchez (2013).

Desta forma, considera-se que estes componentes de processo de AIA, aplicáveis ao EIV, podem ser utilizados como critérios da análise da implementação e regulamentação deste instrumento. Assim, diante da análise exposta na seção 2, que trata do estudo de caso do MSC, e da definição destes critérios, foram identificadas algumas diretrizes para inclusão no texto base do PD em elaboração pelo NGC, como parte do capítulo dos instrumentos de política urbana, as quais são, resumidamente, indicadas a seguir.

De início, destaca-se que alguns destes critérios não foram contemplados em nenhuma das legislações analisadas do MSC e outros ainda dependem de maior detalhamento e regulamentação. Assim, estas diretrizes têm como objetivo sanar as principais deficiências identificadas no marco regulatório municipal, ao mesmo tempo auxiliar o trabalho dos técnicos envolvidos e propiciar o maior alcance dos objetivos do EIV, quais sejam: avaliar e informar de modo prévio os efeitos positivos e negativos de um empreendimento sobre o meio ambiente urbano e a qualidade de vida da população de vizinhança; auxiliar a integração do projeto ao entorno e evitar conflitos de vizinhança; auxiliar o aperfeiçoamento de projetos pré-implantação; auxiliar a utilização adequada e sustentável de recursos ambientais, culturais, urbanos e humanos; democratizar o processo de licenciamento; contribuir para a garantia de boas condições de saúde e segurança da população; e, definir medidas mitigadoras e compensatórias em relação aos impactos dos empreendimentos e atividades propostas.

Quanto à triagem, e em consideração a existência de listas positivas de empreendimentos e atividades que devem apresentar EIV, já delineadas na lei do PD vigente e com previsão de manutenção, foram propostas algumas inclusões nesta lista como, por exemplo, de exigibilidade de EIV para empreendimentos com potencial de causar efeitos em áreas de especial interesse ambiental, conforme definição em lei. Além disso, também foi proposta a inclusão da discricionariedade de exigibilidade de EIV pelo órgão licenciador do PPM em casos não previstos na regulamentação, bem como a dispensa em algumas situações, mediante apreciação e decisão motivada deste, com anuência do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Também indicou-se como diretriz a necessidade de explicitação das tipologias de atividades consideradas incômodas e passíveis de exigibilidade de EIV, conforme localização em zonas do município, também estabelecidas na lei do PD.

Com respeito ao escopo do EIV, foi proposta a figura do Termo de Referência (TR), a ser emitido para todas as propostas com exigibilidade de EIV, definido pelo órgão responsável pela análise do EIV, após apreciação e aprovação pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Ademais, foram propostas orientações gerais para elaboração do TR, as quais poderiam compor um dos anexos do PD ou vir a se constituir em um manual ou roteiro para elaboração de TR e EIV.

Assim, foi indicada a necessidade de solicitação de caracterização completa do projeto, inclusive descrição das atividades previstas e procedimentos durante a construção, operação/ocupação e desativação; além de outras informações de importância para a identificação de impactos potenciais (p.e. áreas afetadas por supressão vegetal e lançamento de efluentes, redes de infraestruturas afetadas/utilizadas, compatibilidade com o PD e demais regulamentações e populações de projeto, localização de elementos notáveis e áreas de especial interesse, etc.). Também foi incluída uma lista de possíveis aspectos relacionados aos empreendimentos/atividades, a serem analisados como parte do diagnóstico das áreas de influência, mais ampla que a exposta no Art. 37 do EC; além de indicado que a delimitação destas deveria compreender área geográfica a ser afetada pelos potenciais impactos e não área pré-definida em metragem.

Igualmente, foi direcionado para a necessidade de avaliação dos impactos ambientais de vizinhança, inclusive cumulativos e sinérgicos com outros empreendimentos/atividades, por meio da identificação, previsão da intensidade e interpretação da significância dos impactos positivos e negativos. Para tanto, não foram definidos métodos, técnicas ou critérios para esta análise, sendo, no entanto, solicitada a explicitação destes nos estudos. Por fim, foi prevista a necessidade de apresentação de alterações no projeto, medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias e de monitoramento ambiental, agrupadas ou não em um plano de gestão ambiental.

Relacionado à elaboração do EIV, foi indicado que este deveria ser elaborado por equipe técnica multidisciplinar identificada no EIV, e seguir o TR definido, além das demais regulamentações aplicáveis. No tocante à análise técnica e consulta pública, por meio de audiência pública; foram expostos alguns procedimentos para a condução da análise técnica pelo Poder Público Municipal, bem como para a solicitação, dispensa e condução das audiências. Dessa forma, foram definidos prazos, instâncias envolvidas, formas de publicidade e documentação, além de encaminhamentos pós-realização da audiência. Como critério principal de análise do EIV foi estabelecido a verificação da adequação do EIV ao TR, além das regulamentações aplicáveis, sendo também disposto que as manifestações expostas em consultas públicas deveriam ser consideradas na análise final do EIV. Em caso de necessidade de esclarecimentos ou complementações de informações, estas seriam encaminhadas ao empreendedor como parte do processo de análise.

Após análise técnica final do órgão responsável, apreciação e pronunciamento, fundamentado pelo Conselho de Meio Ambiente com participação da sociedade, o EIV seria rejeitado ou aprovado com ou sem exigências e condicionantes, as quais seriam documentadas em alvarás e termos de compromisso, conforme o caso. Como forma de acompanhamento do cumprimento das exigências estabelecidas, foi previsto estabelecimento de cronograma de entrega de relatórios pelo empreendedor ao PPM.

Do exposto, nota-se que a proposta de texto de PD, encaminhada ao NGC, buscou a sua auto-aplicabilidade, a fim de que este instrumento pudesse ser implementado como parte de um processo administrativo mais transparente e sem a espera de uma regulamentação de lei específica posterior. Conforme exposto na seção 2, a ausência das regulamentações contendo procedimentos mais específicos e com regras claras tem comprometido a plena implementação do instrumento, o que também tem o potencial de gerar insegurança jurídica, tanto para os empreendedores quanto para a própria administração pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De início, cabe destacar que falta ao EIV maior visibilidade como parte de um processo administrativo, a exemplo do entendimento que se tem do EIA e outros estudos ambientais similares, os quais foram ao longo da evolução da PNMA e, em parte influenciados pela experiência internacional, compoem parte indissociável de um processo maior de Avaliação de Impactos Ambientais, incorporado pelas administrações públicas. A inserção e a visibilidade do EIV como parte de um processo administrativo é crucial para que este possa cumprir os seus objetivos e resultar em respeito aos direitos dos empreendedores e da comunidade de entorno e garantir um funcionamento adequado da própria administração pública.

A definição dos critérios de análise da regulamentação do EIV no Município de São Carlos, quais sejam os componentes básicos de processo administrativo ao qual o instrumento deve estar inserido, possibilitaram a formulação de diretrizes a serem incorporadas pela regulamentação do instrumento. Dentre as diretrizes propostas estão: enquadramento de projetos para exigibilidade de EIV; definição dos conteúdos dos estudos por meio de Termo de Referência; orientações gerais para a elaboração destes TR e respectivos EIVs; detalhamento do processo de análise técnica do EIV (critérios de análise, prazos, instâncias envolvidas); realização de consultas públicas (solicitação, dispensa e condução das audiências, bem como encaminhamentos pós-realização); definição de procedimento para a decisão final; acompanhamento e verificação do cumprimento de condicionantes e exigências estabelecidas de minimização e compensação dos impactos na vizinhança. Por fim, também foram indicadas diretrizes de publicidade e documentação de todo o processo.

Estas diretrizes podem servir de referência para outros municípios brasileiros, no sentido de constituir parâmetros e metodologias para aplicação de EIVs que possam auxiliar as administrações públicas e otimizar a gestão ambiental urbana no país.

5 AGRADECIMENTOS

Este trabalho contou com o apoio da FAPESP (Processo nº 2015/03449-4, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

6 REFERÊNCIAS

Ayoub, T.A.A.; Kanashiro, M. (2013) Guias de Design e Reflexões sobre os Procedimentos do Instrumento EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15, 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013.

Brasil (2002). **Guia para implementação dos municípios e cidadãos**. 2ª Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 273p.

Brasil (2008) Informação Técnica nº 156/08 - 4ª CCR. **Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV: descrição, aplicabilidade, diferenças entre EIV e EIA/RIMA**. Ministério Público Federal: Brasília, 2008.

Cetesb. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. (2014) **Manual para elaboração de estudos para o licenciamento com avaliação de impacto ambiental**. Anexo único da Decisão de Diretoria nº 217/2014/I, de 06 de agosto de 2014.

Chamié, P. M. B. (2010) **Contexto Histórico, sob o enfoque urbanístico, da formulação e legalização do Estudo de Impacto de Vizinhança**. 178 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

David, M. A. (2005) **O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e seus limites, no caso-referência do município do Rio de Janeiro**. 117 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

Faraco, J.L.; Ayoub, T.A.A.; Roveri, L.F.; Klippel, R.F.A. (2009) Estudo de Impacto de Vizinhança e a Sustentabilidade Metropolitana. **Revista Tecnológica** - UEM, Maringá - PR, 103-113.

Ghizzo, R.F. (2010) **Estudos de Impacto de Vizinhança: avaliação de sua aplicação em Florianópolis**. 242 p. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

Glasson, J.; Therivel, R.; Chadwick, A. (1999) **Introduction to Environmental Impact Assessment**. 2. Ed. London: UCL Press.

Hoshino, T. A. P.; Wultrich, F.; Jacobovski, A.; Faggion, A. Auler, M. M; Becher, J. (2014) 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 (2014) Perfil dos municípios brasileiros 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/>>. Acesso: out. 2015.

Karatas, A.; El-Rayes, K. (2015) Evaluating the performance of sustainable development in urban neighborhoods based on the feedback of multiple stakeholders. **Sustainable Cities and Society**, v. 14, 374-382.

Lollo, J.A. e Röhm, S.A. (2005) Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, 3(2), 31- 45.

Lollo, J.A; Röhm, S.A. (2009) Land Parcelling and Neighborhood Impacts in Brazil. **Journal of Urban and Environmental Engineering**, 3(1), 23-31.

Marques, J.S. (2010) **Estudo de Impacto de Vizinhança: uma análise crítica feita por meio dos Relatórios de Impacto de Vizinhança apresentados no DF**. 164 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.

Molina Junior, V. E. (2011) **Estudo de Impacto de Vizinhança: avaliação de impactos gerados por supermercados em cidades de portes diferentes**. 256 p. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) - Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

Peltonen, L.; Sairinen, R. (2010) Integrating impact assessment and conflict management in urban planning: experiences from Finland. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 30, 328-337.

Peres, R.B. **O planejamento regional e urbano e a questão ambiental: análise da relação entre o Plano de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré e os Planos Diretores Municipais de Araraquara e São Carlos, SP**. 370 p. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

Pilotto, A. S.; Santoro, P. F.; Freitas, J. C (2013) Estudo de Impacto de Vizinhança: desafios para sua regulamentação frente ao caso de São Paulo. **VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/ARTIGOEIVIBDU2013MPSP.pdf>. Acesso: jan 2016.

São Carlos. Prefeitura Municipal de São Carlos (2002) Dispõe sobre a necessidade de Estudo prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). **Lei nº 13.056 de 5 de setembro de 2002**. São Carlos, 2002. 5p.

São Carlos. Prefeitura Municipal de São Carlos (2005) Plano Diretor do Município de São Carlos. **Lei nº 13.691 de 25 de novembro de 2005**. São Carlos, 2005. 69p.

Sanchez, L. E. (2013) **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo. Oficina de Textos, 2013.

Stanganini, F.N. (2011) **Os Impactos Urbanos na Instalação de Grandes Empreendimentos. Um estudo dos supermercados no município de Ribeirão Preto: o EIV como instrumento de gestão urbana**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos.

Tomanik, R. (2008) **Estudo de Impacto de Vizinhança e licenciamento urbanístico-ambiental: desafios e inovações**. 116 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos.

Wood, C. (1996) **Environmental Impact Assessment- A comparative review**. Addison Wesley Longman Limited, Inglaterra, 1996.