Artigo Compacto

Estudo de impacto de vizinhança (EIV): regulação, avanços e desafios em cidades médias de São Paulo

Neighborhood impact study (EIV): regulation, improvements and challenges in middle-cities in São Paulo

Emanoele Lima Abreu, Universidade Federal de São Carlos, emanoelelimaabreu@gmail.com
Renata Bovo Peres, Universidade Federal de São Carlos, renataperes@ufscar.br

Como citar:

ABREU, Emanoele Lima; PERES, Renata Bovo. Estudo de impacto de vizinhança (EIV): regulação, avanços e desafios em cidades médias de São Paulo. In: III SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEURB, 2021, Maceió. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2021. p. 226-233. Disponível em: https://eventos.antac.org.br/index.php/singeurb/issue/view/14

RESUMO

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um dos instrumentos da Política Urbana brasileira presentes no Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001. É considerado, no Brasil, como um importante instrumento para a gestão urbana municipal, sendo diretamente relacionado à gestão ambiental. Nesse trabalho, buscou-se verificar a presença ou ausência dos componentes de processo de EIV nas legislações urbanísticas de quatro (04) cidades médias de São Paulo. As informações levantadas no presente trabalho apresentam caráter preliminar e fazem parte do projeto de pesquisa de doutorado "Perspectivas e propostas de integração de instrumentos de regulação urbana e ambiental em cidades paulistas" financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Os resultados prévios revelam que a maioria dos municípios não possui lei específica, sendo o EIV regulado através de planos diretores, Lei de Uso e Ocupação do Solo, e as informações complementadas com termos de referência e cartilhas. A relação com o Licenciamento Ambiental Municipal (LAM) também não ficou clara a partir dessa metodologia. Faz-se necessário, portanto, levantar dados através de entrevistas, visitas aos órgãos municipais e levantamento de documentos que não estão disponíveis online, para analisar em profundidade o processo de regulação e aprovação de EIV, bem como possíveis integrações com o LAM.

Palavras-chave: Estudo de Impacto de Vizinhança, Cidades médias, São Paulo.

ABSTRACT

The Neighbourhood Impact Study (EIV) is one of the instruments of the Brazilian Urban Policy present in the City Statute, Federal Law 10,257/2001. In Brazil, the EIV is often considered an important instrument for municipal urban management, being directly related to environmental management. In this paper, we verified the presence or absence of the EIV process components in the urban legislation of four (04) medium-sized cities in São Paulo. The information collected in this work is preliminary and is part of the doctoral research project "Perspectives and proposals for the integration of urban and environmental regulation

instruments in São Paulo cities" financed by the Foundation for Research Support of the State of São Paulo (FAPESP). Previous results reveal that most municipalities do not have a specific law for EIV, with EIV being regulated through Master Plans, Land Use and Occupation Law, and this information is complemented with terms of reference and other documents issued. The relationship with the Municipal Environmental Licensing (LAM) was also not clear from this methodology. Therefore, it is necessary to collect data through interviews, visits to municipal bodies and survey of documents that are not available online, in order to analyse in depth the process of regulation and approval of EIV, as well as possible integrations with the LAM.

Keywords: Neighbourhood Impact Study, Medium cities, Sao Paulo.

1 INTRODUÇÃO

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001), a dimensão socioambiental consolidou-se no planejamento urbano, porém encontrou pouco amparo nos instrumentos instituídos pela lei, mais focados no enfrentamento da especulação imobiliária, sendo o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) o mais próximo dos instrumentos ambientais (PERES;SILVA, 2013).

Nos municípios onde o EIV é regulado, o mesmo é solicitado para a aprovação de empreendimentos e atividades com potencial de causar impactos no meio urbano, consistindo em uma etapa do procedimento de licenciamento urbanístico, apresentando integrações significativas com o Licenciamento Ambiental (LAM) (ABREU et al., 2021). A integração do EIV ao LAM vem sendo apontada como um caminho para o aprimoramento da gestão municipal e para a qualidade ambiental das cidades (ABREU et al., 2020; ARAÚJO, 2009; PERES; CASSIANO, 2019; SCHVARSBERG et al., 2019).

A compreensão do ambiental e do urbano, como realidades integradas, ainda está em estágio embrionário. Na maior parte das cidades, os processos de regularização passam por aprovação urbanística e licenciamento ambiental de forma segmentada. Fica evidente a desconexão entre os órgãos de gestão urbana e ambiental (GOUVÊA, 2021).

O EIV tem como objetivo avaliar os impactos socioambientais urbanos, além de indicar medidas de prevenção, correção e mitigação destes. Através da avaliação dos impactos é possível inferir a conformidade da implantação do empreendimento ou atividade no local indicado, estabelecendo a relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considerando a vizinhança que está inserido (ROLNIK et al., 2005)

Embora a introdução no Estatuto, que em 2021 completa 20 anos de criação, tenha iniciado um processo de implementação do EIV, sua consolidação ainda é incipiente e diversos autores apontam lacunas e desafios sobre sua aplicabilidade por parte das gestões municipais, deixando brechas e inconsistências jurídicas (ABREU et al., 2021; PERES; CASSIANO, 2019; PILOTTO; SANTORO; FREITAS, 2013; WÜTRICH, 2017).

Objetivou-se, portanto, verificar a presença ou ausência dos componentes de processo de EIV nas legislações urbanísticas de quatro (04) cidades médias de São Paulo, identificando avanços e limitações na legislação e sua possível articulação com o LAM.

2 METODOLOGIA

O foco da pesquisa se deu em municípios localizados no Estado de São Paulo, por ser um dos pioneiros na implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança e do Licenciamento Ambiental Municipal. Além disso, São Paulo apresenta a maior concentração populacional do Brasil e seus municípios possuem legislações urbanísticas heterogêneas, de acordo com suas realidades socioeconômicas e territoriais (INGUAGGIATO et al.,2021).

A faixa populacional acima de 101 mil habitantes foi escolhida por abranger os municípios brasileiros que tem maior densidade econômica e que possuem uma malha urbana também mais densa (BITOUN; MIRANDA, 2009). Considerando a análise do banco de dados da MUNIC 2018 (IBGE, 2019) esta faixa inclui municípios que possuem Plano Diretor há mais tempo e maiores percentuais de municípios (> 95%) que possuem órgão gestor, conselho municipal e legislação urbanísticos (Quadro 1).

Quadro 1 - Municípios analisados

Município	**Acima de 500mil habitantes**		**Entre 100 e 500 mil habitantes**	
	Santo André	**Sorocaba**	**Americana**	**Jundiaí**
População estimada (2018)	716 mil	671 mil	233 mil	414 mil
Lei Específica de EIV	Lei nº 8081/2000 – Revogada pelo Plano Diretor	Decreto nº 22281/2016 – Regulamentou a Lei nº 8270/2007	Lei nº 5.011/2010 – Revogada pelo Plano Diretor	Lei nº 7763/2011 – Revogada pelo Plano Diretor
Plano Diretor	Lei nº 9394/2012	Lei nº 11.022/2014	Lei nº6.492/2020 Lei nº6.491/2020	Lei nº 9321/2019
Outros documentos analisados	Lei nº 9924/2016 - Uso e Ocupação do Solo Roteiro Metodológico de elaboração do EIV	Cartilha aos responsáveis técnicos	——	Decreto nº 26.716/2016 – Termo de Referência
Órgão responsável pela análise e aprovação do EIV	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH)	Secretaria de Planejamento e Projetos (SEPLAN)	Secretaria de Meio Ambiente (SMA)	Unidade de Gestão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (UGPUMA)

Fonte: (AMERICANA, 2020; JUNDIAÍ, 2016,2019; SANTO ANDRÉ, 2012, 2016a, 2016b; SEPLAN, 2019; SOROCABA, 2007, 2014, 2016)

A análise das legislações seguiu o Roteiro Metodológico, adaptado de Peres;Cassiano (2019), que definem dez Componentes de Processo, que podem ser considerados requisitos mínimos a serem incorporados pelas jurisdições municipais, visando uma melhor orientação à gestão ambiental-urbana para a regulamentação e aplicação destes instrumentos.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Quadro 2 foi elaborado a partir da análise da verificação da Ausência, Presença Parcial ou Presença nas legislações municipais vigentes.

Quadro 2 - Síntese da análise da regulamentação de EIV, considerando o Roteiro Metodológico de Componentes de Processo

	Americana	Jundiaí	Santo André	Sorocaba
Apresentação da Proposta				
Triagem				
Determinação do Escopo do EIV				
Elaboração do EIV				
Análise Técnica do EIV				
Consulta Pública				
Decisão				
Monitoramento e Gestão de Impactos				
Acompanhamento				
Integração com o LAM				

Legenda: Ausência na regulamentação; Presença parcial na regulamentação; Presença na regulamentação

Fonte: As autoras.

Apresentação de Proposta

Jundiaí disponibilizou mais informações e instruções aos responsáveis técnicos sobre como iniciar o processo de aprovação do EIV. Possui, também, uma base de dados geográficos chamada GeoJundiaí, onde as informações sobre o EIV podem ser consultadas e visualizadas por zona/bairro. Americana também possui um sistema semelhante, porém com menos informações. Outra boa prática verificada foi a disponibilização de fluxogramas de aprovação de projetos, visto que é uma maneira de apresentar de forma integral e sintética os trâmites do processo, facilitando a compreensão das etapas a serem superadas e quais setores são responsáveis (ABREU et al., 2019; PERES; CASSIANO, 2019). Todos os municípios, exceto Americana disponibilizaram fluxogramas. O fácil acesso e clareza nas informações sobre a elaboração do EIV impede possíveis ambiguidades na sua elaboração (INGUAGGIATO et al., 2021).

Triagem

Quanto à triagem, a apresentação de tipologias passíveis de EIV está presente em todos os municípios pesquisados. Em Americana, o Plano Diretor define o que é baixo, médio e alto impacto, sendo que todos os empreendimentos de alto impacto são passíveis de EIV. Santo André é o único município que apresenta Tipos de EIV de acordo com o grau de impacto do empreendimento/atividade, sendo o Tipo 1 simplificado e Tipo 3 mais complexo, o último com análise e aprovação condicionadas à apreciação no Conselho Municipal de Política Urbana.

Determinação do Escopo do EIV

Todos os municípios apresentaram critérios para determinar o escopo do EIV: definição das áreas de influência; indicação dos principais itens que o EIV deve conter; e componentes, aspectos e impactos que devem ser analisados, considerando as questões listadas no Estatuto da Cidade. Segundo Polizel (2018), a utilização dos mesmos critérios do Estatuto, mostra a influência daquela lei sobre a estrutura legal adotada pelos municípios. Todavia, a simples cópia das questões e dos instrumentos da lei federal, tanto pelas leis específicas quanto pelos Planos Diretores, pode evidenciar a ausência de conhecimentos sobre a realidade do próprio município.

Elaboração do EIV

De acordo com Polizel (2018), o estabelecimento da responsabilidade pela elaboração do EIV é, muitas vezes, ausente na maioria das legislações que regulamentam o instrumento. Esse aspecto também foi observado nos municípios estudados. A legislação de Santo André é a que mais apresenta informações sobre a elaboração do EIV, além de exigir equipe multidisciplinar de formações específicas e habilitada/cadastrada pela prefeitura.

Análise Técnica do EIV

Todos os municípios detalham pouco o procedimentos de análise do EIV. Em Jundiaí, a análise fica a cargo de um Grupo Técnico formado por profissionais de diferentes secretarias, todavia, não há a participação de conselhos municipais nessa etapa. A formação de equipe multidisciplinar, nas etapas de elaboração e análise do EIV, representam avanços nos processos de gestão ambiental urbana (ABREU; SANTILLI; PERES, 2021; CHAMIÉ, 2010; TOMANIK, 2008; VELOSO, 2012). Apenas na legislação de Santo André e em Sorocaba existe menção à atividade dos conselhos.

Consulta Pública

O município de Sorocaba é o único a apresentar, como condição para aprovação do EIV, a anuência da população: A anuência da vizinhança deverá ser comprovada através da concordância de mais de 50% dos moradores no raio de 300m de distância do local.

Apesar de apresentar essa importante ferramenta de consulta da população, Sorocaba, assim como os demais municípios pesquisados, não apresenta obrigatoriedade de realização de Audiência Pública para determinados tipos de empreendimentos. Em Santo André e em Jundiaí a legislação não deixa claro quais as formas de solicitação de audiências por parte da população afetada. Em Americana, além dos casos onde a própria prefeitura e o Ministério Público solicitam a Audiência, é necessário que mais de 100 cidadãos, que residam em um raio de 500m do local, façam tal solicitação, estando o EIV disponível para consulta por 30 dias. Em Sorocaba, a solicitação é um pouco menos burocrática, necessitando de pelo menos 50 pessoas. Apenas Jundiaí prevê a incorporação das discussões realizadas nas audiências ao processo de EIV.

Um dos objetivos essenciais do EIV é fornecer segurança à comunidade vizinha, informando sobre os efeitos positivos e negativos do empreendimento. É, portanto, um instrumento de justiça social que deve ser tanto elaborado como analisado de forma imparcial, promovendo a devida publicidade e garantindo o direito de participação dos interessados (OLIVEIRA, 2011). Em algumas legislações aqui analisadas tais mecanismos básicos de garantia do Direito à Cidade não foram localizados.

Decisão

Seja a decisão feita por autoridade (gestor do órgão municipal responsável), como o caso de Jundiaí e Americana, seja uma decisão colegiada, como Sorocaba e Santo André, é indispensável a clareza dos critérios de formulação e fundamentação da tomada de decisão (HOSHINO et al., 2014). A previsão da participação de conselhos municipais na fase de decisão sobre o EIV ganha importância de acordo com a viabilidade de inclusão de medidas de gestão que atendam as comunidades afetadas (PERES; CASSIANO, 2019).

Monitoramento e Gestão de Impactos

Santo André é o único que atendeu a todos os componentes referentes ao monitoramento e gestão de impactos. Todos os municípios preveem a assinatura de Termo de Compromisso, formalizando o compromisso de cumprimento das medidas mitigadoras e/ou compensatórias. Santo André e Sorocaba são os únicos que apresentam implantação de medidas de monitoramento com definição de custos, ações e cronogramas.

Acompanhamento

O cumprimento da efetivação das medidas mitigatórias e/ou compensatórias deve ser acompanhado através de vistoria realizada pelo órgão licenciador, de preferência consolidado através de um relatório de acompanhamento do EIV (SCHVARSBERG et al., 2016). Todos municípios analisados, todavia, apresentam poucas informações relacionadas com o acompanhamento pós-aprovação.

Integração com o LAM

Com exceção de Americana, todos os municípios apresentaram algum tipo de instrumento ambiental em sua legislação. Somente em Santo André é prevista a análise integrada nos casos em que couber EIV e LAM (TOMANIK, 2008). A utilização do EIV no processo de LAM tem o potencial de permitir não só o estabelecimento de parâmetros importantes para a mitigação de impactos ambientais, como também para construir um modelo de sustentabilidade que leve em conta as questões ambientais no espaço urbano, tornando estas prioritárias para o sucesso do desenvolvimento das cidades (ROSA, 2012).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulação do EIV nos municípios pesquisados apresentou diferenças quanto à forma que o instrumento é aplicado pela gestão municipal. A maioria não possui lei específica de EIV vigente, as que existiam anteriormente foram revogadas pelos respectivos planos diretores com previsão de regulação futura. A existência de legislação de EIV não implica, necessariamente, na qualidade do instrumento e da sua aplicação pelo poder público municipal. Todavia, a ausência de legislação clara, sobretudo quando relacionado aos processos de licenciamento e fiscalização, pode ser um obstáculo para a aplicação da política urbana municipal.

Americana apresenta o menor número de componentes presentes, a legislação não é clara quanto a alguns aspectos importantes do EIV, como por exemplo: emissão de termo de referência, critérios de análise dos EIV e previsão de acompanhamento pós-aprovação. Jundiaí apresenta muitas informações sobre como abrir o processo de aprovação de EIV, triagem e escopo, porém as demais etapas são imprecisas.

A participação pública, nos quatro municípios pesquisados, necessita de estruturas mais eficientes que garantam o direito à cidade, seja através de consulta pública prévia à elaboração do EIV, seja em audiências públicas ou na divulgação de relatórios de acompanhamento dos empreendimentos já instalados. Segundo Freitas (2014), é impossível alcançar a sustentabilidade urbana sem um forte investimento e priorização do desenvolvimento social.

Destaca-se que pesquisas que se limitam à análise documental legislação possuem algumas limitações metodológicas. A primeira delas refere-se às frequentes atualizações das leis e processos. A segunda diz respeito à possíveis desencontros entre a legislação e os trâmites dentro da própria prefeitura.

Os mecanismos de integração com o licenciamento ambiental municipal ainda não são claros. Existem menções a instrumentos ambientais na legislação urbanística, sobretudo nos planos diretores, porém os processos parecem não dialogar. Esse ponto merece uma investigação mais profunda, a qual será realizada em etapas futuras dessa pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2018/24661-0.

REFERÊNCIAS

ABREU, E. L.; SANTILLI, C. A.; PERES, R. B. Integração entre Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Licenciamento Ambiental Municipal (LAM): avanços, limitações e conflitos no Brasil. *In*: PLURIS2021, Evento Digital. **9º Congresso Luso-brasileiro par o Planjejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável**. Evento Digital: Anais..., 2021. p. 1–12. Disponível em: https://pluris2020.faac.unesp.br/Paper1017.pdf

ABREU, E. L.; SAQUY, S. D.; FERNANDES, P. H. de G.; JESUS, S. C. de; CATOJO, A. M. Z. O processo de expansão urbana e seus impactos na Estação Ecológica de Ribeirão Preto, SP. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 42, p. e43, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.5902/2179460X40783

ARAÚJO, R. P. Z. **Contradições e possibilidades da regulação ambiental no espaço urbano**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - UFMG, Belo Horizonte, 2009.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. . **Tipologia das Cidades Brasileiras**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009. *E-book*. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/Vol2_tipologia_cidades_brasileiras.pdf

CHAMIÉ, P. M. B. **Contexto histórico, sob o enfoque urbanístico, da formulação e legalização do estudo de impacto de vizinhança**. 2010. Dissertação de mestrado - USP, São Paulo, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.11606/D.16.2010.tde-14062010-151018

FREITAS, C. F. S. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 524, p. 109, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.7213/urbe.06.001.ac02

GOUVÊA, D. de C. O Estatuto da Cidade e alguns avanços, retrocessos e desafios nos processos de

regularização fundiária urbana. *In*: FERNANDES, E. (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: Experiências e Reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021. p. 162–169.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2018 - Pesquisa de Informações Básicas Municipais Perfil (MUNIC)**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019.

INGUAGGIATO, F. F.; STANGANINI, F. N.; MELANDA, E. A. O Estudo de Impacto de Vizinhança como ferramenta de Gestão Urbana em Municípios Paulistas de Médio Porte (100 mil a 400 mil habitantes). **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 13, p. 1–15, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200059

PERES, R. B.; CASSIANO, A. M. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) nas regiões Sul e Sudeste do Brasil: avanços e desafios à gestão ambiental urbana. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 11, p. 1–15, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180128

PERES, R. B.; SILVA, R. S. da. Interfaces da gestão ambiental urbana e gestão regional: análise da relação entre Planos Diretores Municipais e Planos de Bacia Hidrográfica. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 480, p. 13, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.7213/urbe.05.002.se01

PILOTTO, A. S.; SANTORO, P. F.; FREITAS, J. C. De. Estudo de Impacto de Vizinhança: desafios para sua regulamentação frente ao caso de São Paulo. *In*: 2013, São Paulo. **VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. São Paulo: Anais..., 2013. p. 1–20.

POLIZEL, J. **O uso do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como instrumento de Avaliação de Impacto no planejamento de cidades**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2018.

ROLNIK, R.; SCHASBERG, B.; PINHEIRO, O. M. **Plano diretor participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SCHVARSBERG, B.; ARAÚJO, R. P. Z. de; BERGOC, G. J.; PERES, R. B.; CASSIANO, A. M. Fronteiras e embates entre a Regulação Urbano-Ambiental e a Gestão Integrada do Território. *In*: 2019, Natal. **ENANPUR**. Natal: Anais..., 2019. p. 1–7.

TOMANIK, R. **Estudo de Impacto de Vizinhança e Licenciamento Urbanístico-Ambiental: desafios e inovações**. 2008. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - UFSCar, São Carlos, 2008.

VELOSO, L. F. **As Possibilidades de um Instrumento: O Estudo de Impacto de Vizinhança e sua utilização em Belo Horizonte**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável) - UFMG, Belo Horizonte, 2012.

WÜTRICH, F. Estudo De Impacto De Vizinhança: Avaliação Após 15 Anos De Estatuto Da Cidade. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v. 24, n. 34, p. 140–179, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.5752/p.2316-1752.2017v24n34p140-179.