



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

(DES) CAMINHOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESTUDO DE IMPACTO DE
VIZINHANÇA EM BELO HORIZONTE

Reginaldo Magalhães de Almeida (Universidade FUMEC) - ralmeida@fumec.br

Formado em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG. Doutor em Arquitetura e urbanismo pela UFMG. Professor na Universidade FUMEC. Pesquisador do CNPQ.

CARLA EDWIGES DE ANDRADE (FUMEC) - a820381@fumec.edu.br

Engenheira Civil. Graduanda em Arquitetura pela FUMEC.

Julia Malard Almeida (UFMG) - juju.malard@gmail.com

Graduando em Administração pela FUMEC. Graduando em Direito pela UFMG.

(DES) CAMINHOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA EM BELO HORIZONTE

INTRODUÇÃO

A partir de meados do século passado, a industrialização estimulou um forte processo de urbanização das cidades brasileiras. Sem uma eficaz gestão pública, essa urbanização promoveu inúmeros impactos no meio urbano, dentre eles, a desorganização socioespacial das cidades, penalizando principalmente a população de menor poder aquisitivo (FERNANDES, 1998). Para fazer frente a esse processo, ocorreu uma forte mobilização da população, destacando-se a da década de 1980, conhecida como o Movimento Nacional de Reforma Urbana (ROLNIK, 2013). Entidades representativas de diversas categorias de profissionais engajados nas questões urbanas, movimentos sociais envolvidos com a regularização da terra e pela luta por moradia, dentre outros, conseguiram como muito esforço sensibilizar os constituintes da época para que fossem incluídos na Constituição Brasileira instrumentos urbanísticos e jurídicos que possibilitassem a minimização dos problemas resultantes do forte processo de urbanização.

Atualmente, o Brasil contém uma série desses instrumentos regulatórios em diversas legislações. Essas visam principalmente normatizar as ações de agentes privados e públicos em razão do atendimento aos anseios coletivos das cidades. Destaca-se como importante instrumento o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), regulamentado pela Lei Federal nº 10257/01, conhecida como Estatuto da Cidade (EC). O EIV, de forma geral, visa analisar minuciosamente os impactos advindos da implantação de empreendimentos privados e públicos nas cidades, estimulando a participação dos diversos setores da sociedade, indicando ações que possibilitem adequações e/ou melhorias desses empreendimentos, de forma que não se comprometa a infraestrutura da cidade e que possa até proporcionar ganhos de qualidade, quando comparado com a situação anterior sem a implantação do empreendimento (ALMEIDA, 2021).

Belo Horizonte (BH), capital de Minas Gerais, possui um histórico significativo de implementação de legislações, que visam possibilitar a aplicação de diversos instrumentos urbanísticos, objetivando a condução de processos democráticos de gestão urbana. O EIV, como um desses instrumentos, foi introduzido na cidade pela primeira vez na década de 1990. Nesse período, o Brasil passava por um processo de democratização, com estruturas políticas caracterizadas como de esquerda, assumindo as administrações municipais, como o caso de BH. Não obstante o EIV tenha à primeira vista um caráter estritamente urbanístico, trata-se de um instrumento de estímulo à participação de vários segmentos da sociedade no processo de desenvolvimento urbano.

Segundo Lefebvre, a participação popular é um dos principais requisitos para a conquista do direito à cidade (ALMEIDA, 2018). Este, em oposição à mercantilização dos territórios e das pessoas, constitui um direito coletivo e ético, bem como um compromisso de defesa de uma vida plena e digna (PÓLIS, 2021). Importante nesse processo a força da população em decidir o que é melhor para a cidade, para a vizinhança.

Segundo o EC, caberá à Lei Municipal definir os empreendimentos e atividades dependentes da elaboração de licenciamento urbanístico e respectivo EIV, bem como as questões a serem contempladas por ele. Nesse sentido, caberá ao Plano Diretor o estabelecimento das ações dependentes do EIV no âmbito de cada Município. No entanto, tal qual se verifica com as outras normas, para além da implantação do EIV, isto é, para além do que prescreve as leis, deve-se atentar igualmente para a eficácia da sua implementação.

Importante destacar, que segundo Meirelles (2020) uma legislação é primeiramente implantada. Essa etapa transcorre desde a concepção da lei até a sua aprovação. A próxima etapa, para o autor, consiste na implementação, ou seja, etapa que se inicia com a aprovação da lei, percorrendo o período de sua aplicação. No Brasil, existem diversos casos onde se verifica que a implementação de um instrumento legal consegue atender apenas uma parte dos pressupostos estabelecidos quando da sua elaboração.

Com base nisso, o presente artigo tem como objetivo analisar a trajetória da implementação do instrumento urbanístico e jurídico do EIV em BH, ressaltando os avanços e retrocessos alcançados. O período de estudo se estendeu até os dias atuais.

A metodologia para produção do artigo foi baseada em pesquisas bibliográfica e documental, realizadas em teses, dissertações, atas de reuniões do Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR), documentos publicados no Diário Oficial do Município (DOM) e no site da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). A pesquisa foi complementada com a análise de livros e revistas relacionadas à Arquitetura e Urbanismo e ao Direito. Após seleção e elaboração de fichas com as sínteses dos assuntos selecionados, realizou-se uma crítica geral, que serviu de base para a elaboração deste artigo.

Esse artigo faz parte de uma pesquisa iniciada em 2016 e que atualmente é financiada pelo PROPIC FUMEC 2021/2022.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Além de BH, outros municípios do Brasil implementaram o EIV como documento básico dos licenciamentos urbanísticos, antes mesmo da sua regulamentação pelo EC. Como exemplo, tem-se São Paulo, que, segundo Moreira (1997), na década de 1970, através do seu Plano Diretor do Desenvolvimento Integrado, já demonstrava preocupação com a qualidade do ambiente urbano. No mesmo período, a lei paulistana nº 7.805/72 passou a considerar o impacto dos grandes empreendimentos sobre o tráfego, exigindo dispositivos para controlar a entrada e saída de veículos na via de acesso ao imóvel que seria motivo de licenciamento municipal (MOREIRA, 1997).

Em 1990, foi promulgada a Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP), que posteriormente tornou obrigatório o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI), que, apesar de possuir diferenças com relação ao EIV atual, foi um importante avanço para a gestão urbana empenhada em inibir a degradação ambiental gerada pelo processo de crescimento da cidade. O RIVI deveria ser apresentado para projetos de iniciativa pública ou privada, cujo impacto no meio ambiente e na infraestrutura urbana fossem considerados

potencialmente negativos (MARQUES, 2010). Pode-se dizer que a LOMSP foi uma das primeiras legislações do Brasil, onde o termo “vizinhança” apareceu para caracterizar a área de possíveis impactos urbanos.

Ainda de acordo com Moreira (1997), foi sugerido um roteiro para a elaboração do relatório, sendo esse o primeiro do Brasil. Nesse roteiro foram listados os campos de estudo do RIVI, tais quais: a repercussão do empreendimento sobre a paisagem urbana; sobre a movimentação de pessoas e mercadorias; sobre a infraestrutura urbana e sobre os recursos naturais de vizinhança.

Tem-se também o exemplo de outra cidade, Porto Alegre, onde já existia, desde 1978, um instrumento chamado Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), que era considerado obrigatório para liberação do licenciamento urbano de grandes empreendimentos. No EVU, deveriam ser apresentados os impactos do futuro empreendimento sobre três aspectos: biológico, físico e socioeconômico. O EVU possuía características semelhantes ao EIV, porém não era suficiente para substituí-lo, pois constituía um documento de caráter técnico-administrativo analisado pelas Administrações, sem a obrigatoriedade de publicidade e de Audiências Públicas, como prevê atualmente o EIV (MARQUES, 2010).

De forma geral, o EIV surgiu da necessidade de avaliação de impactos com enfoque urbano, visto que o crescimento das cidades não acompanhou o crescimento exacerbado da população. Além disso, a legislação tradicional atribuía ao Zoneamento toda a função de garantir a proteção da população em relação aos usos incômodos, sendo que esse instrumento, por si só, não era capaz de medir todos os conflitos de vizinhança. De acordo com Antunes (2008, p.315), o EIV “é uma evolução do Estudo de Impacto Ambiental – sendo ambos, espécies de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) previsto na constituição para todas as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”.

Entende-se que o EIV é uma garantia à efetivação dos direitos e interesses transindividuais, isto é, “aqueles que ultrapassam a esfera de um indivíduo particularmente considerado, dizendo respeito a um número maior de pessoas” (DUARTE, 2007, p.1).

Para Schvarsberg *et al* (2016), os conteúdos a serem abordados no EIV o definem como um instrumento de planejamento e não como um instrumento de controle edilício à semelhança, por exemplo, dos tradicionais Códigos de Obras e Edificações ou dos Códigos de Posturas Municipais. Isso porque o EIV não é responsável por regulamentar a elaboração de projetos e obras, e sim por garantir que os direitos coletivos da população ao ambiente urbano saudável sejam respeitados.

O escopo do EIV não é inovador, visto o histórico de outros instrumentos surgidos antes do EC, a grande diferença está na participação popular na tomada de decisões acerca da implementação ou não de determinado empreendimento, tornando o espaço público mais democrático (BRASÍLIA, 2016).

Conforme o EC, o EIV “será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento”. No EC são listadas as questões mínimas a serem abordadas no EIV, que são o adensamento populacional; os equipamentos urbanos e comunitários; o uso e a ocupação do solo; a valorização

imobiliária; a geração de tráfego e a demanda por transporte público; a ventilação e a iluminação; e, por fim, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural (BRASIL, 2001).

Como o EC deixou para cada município decidir quais seriam os empreendimentos e atividades que deveriam ser submetidos ao EIV, bem como quais aspectos devem ser avaliados e qual a vizinhança a ser abrangida, segundo Schvarsberg *et al* (2016), um importante passo para implementação pelos municípios é a necessidade de se estabelecer uma equação satisfatória entre os ônus e os benefícios de cada empreendimento, visando a sua vizinhança imediata, mas também, se for o caso, o conjunto da cidade.

Dentre um dos objetivos do EIV, tem-se a possibilidade de assegurar que os interesses da vizinhança sejam ouvidos e garantidos. Para ALBUQUERQUE (2010), uma vez que o EIV possibilita à sociedade escolher os destinos de sua cidade, torna-se um instrumento que também pode oferecer a garantia da qualidade de vida aos cidadãos urbanos. Segundo CYMBALISTA (2001):

O EIV visa democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos.

Frente aos artigos regulamentadores do EIV no EC, depreende-se que o instrumento objetiva também minimizar a interferência negativa das atividades, sobretudo as econômicas, sobre o meio ambiente urbano. Para tanto, após apontar os resultados do EIV, é necessário conforme prescreve o EC, estabelecer quais medidas serão tomadas, as chamadas medidas mitigatórias e compensatórias (BRASIL, 2001). Por fim, tão importante quanto definir essas medidas é regulamentar os responsáveis em determiná-las, em fiscalizá-las, bem como a definição das possíveis sanções devido ao descumprimento da implantação dessas medidas.

TRAJETÓRIA E REPERCUSSÕES DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA EM BELO HORIZONTE

Conforme revelado neste artigo, o EIV surgiu pela primeira vez, ou seja, foi implantado em BH, no Plano Diretor da Cidade, Lei nº 7.165 de 1996. Essa lei definiu em seu Art. 74 que o EIV seria para os casos de licenciamento de empreendimentos cuja implantação e operação implicasse em repercussões preponderantemente urbanísticas (BELO HORIZONTE, 1996). Observa-se aqui, a tentativa da separação entre o EIV, para tratar das questões nitidamente urbanas e o EIA (Estudo de Impacto Ambiental), que passaria a ser necessário para aquelas situações onde a questão ambiental seria preponderante, como por exemplo, as intervenções em áreas de preservação permanente. Entretanto, o EIA, que foi regulamentado em 1997, foi utilizado para o licenciamento dos empreendimentos. Ademais, o EIV não foi implementado, porque a própria Lei nº 7.165/96 definiu que uma outra legislação a ser aprovada posteriormente definiria os empreendimentos ou as atividades sujeitas ao licenciamento urbanístico e, conseqüentemente a aplicação do EIV, o que só iria ocorrer anos mais tarde.

A Lei nº 7.165/96 definiu também que caberia ao recém criado COMPUR deliberar sobre os EIV. Esse órgão, existente até os dias atuais, tem como objetivo estimular a gestão democrática da cidade, proporcionada através de sua representatividade – parte dos membros são membros da sociedade civil. Entretanto, essa representatividade, algumas vezes, sofre a interferência de poderosos grupos mobilizados, como as empresas imobiliárias e entidades de classe, que se fazem representar para atender interesses individuais e não da coletividade da cidade (ALMEIDA, 2021).

Continuando com a análise da trajetória de implementação do EIV em BH, somente em 2005 iria acontecer uma primeira definição dos empreendimentos que passariam pelo licenciamento urbanístico em BH. Isso ocorreu através da Lei nº 9.037/2005. Essa lei instituiu o plano de ação do Programa de Recuperação e Desenvolvimento Ambiental da Bacia da Pampulha (PROPAM), que tinha como objetivo conduzir o desenvolvimento ambiental da Bacia da Pampulha, através da preservação de suas nascentes, despoluição das águas, melhoria das condições sanitárias e tratamento das áreas urbanas degradadas e sob ameaças de erosão e de inundação. A Pampulha consiste em uma importante área ambiental e cultural da cidade, muito valorizada pela população de maior poder aquisitivo e frequentemente sendo motivo de discussão quanto a liberação de novos usos, hoje, predominantemente residencial e unifamiliar.

O PROPAM propunha a recuperação da represa, enseadas e ilhas, bem como a revitalização da orla e a melhoria das condições viárias da região. A seguir tem-se uma obra executada de revitalização de um córrego na bacia da Pampulha (FIGURA 1).

Figura 1: Intervenção na Vila Ouro Preto – PROPAM.



Fonte: Águas da Pampulha, 2021

Em parceria com o Município de Contagem, situado a Oeste de BH, o PROPAM propunha também o desenvolvimento urbano e econômico da Bacia da Pampulha com a requalificação das áreas integrantes, por meio da ampliação da oferta de espaços públicos de qualidade, melhorando a atratividade da região como polo de lazer, cultura e turismo (LEIS MUNICIPAIS, 2021).

Conforme referido anteriormente, a Lei nº 9.037/2005 visava a recuperação ambiental da região da Pampulha, ou seja, não era uma lei específica sobre o EIV. Porém, em seu Art. 30, definiu-se que poderiam ser implantados nas áreas de intervenção equipamentos voltados à cultura, ao turismo e ao lazer com parâmetros urbanísticos diferenciados condicionados à apresentação de EIV (BELO HORIZONTE, 2005). Porém, a legislação não estabeleceu os procedimentos para elaboração do EIV (BELO HORIZONTE, 2005).

Somente três anos depois, com o Decreto nº 13.276/08, foram definidos os requisitos necessários para elaboração do EIV, para os empreendimentos do PROPAM. Esses requisitos eram: os dados cadastrais relativos ao empreendimento; o responsável pela elaboração do EIV; os dados da vizinhança: a área impactada pelo empreendimento, a Infraestrutura, o uso e ocupação, paisagem urbana e patrimônio cultural, transporte público, dentre outros; descrição de todas as atividades que ocorrem no empreendimento, horários e frequência de ocorrência, destacando as repercussões (positivas e negativas) que o empreendimento gerará na vizinhança; indicação de medidas mitigadoras e/ou compensatórias desses impactos e o prazo para implantação de tais medidas (BELO HORIZONTE, 2008). Verifica-se que esses requisitos englobam as questões mínimas indicadas pelo EC como conteúdo do EIV, conforme apresentado no item anterior deste artigo.

As ações do PROPAM foram parcialmente implementadas e algumas casas de show, aproveitando das indefinições da legislação e caracterizadas pela prefeitura como equipamentos de cultura, foram licenciadas (BELO HORIZONTE, 2019).

Em julho de 2010, visando atender às necessidades dos futuros turistas e principalmente de empresários do ramo de hotéis em razão da Copa do Mundo de Futebol que iria ocorrer em 2014 na cidade, foi instituída a Lei nº 9952/10, denominada “Operação Urbana de Estímulo ao Desenvolvimento da Infraestrutura de Saúde, de Turismo Cultural e de Negócios” (BELO HORIZONTE, 2010a). Essa legislação flexibilizou diversos parâmetros urbanísticos, em especial, o coeficiente de aproveitamento dos novos empreendimentos hoteleiros, permitindo um acréscimo de 1,0 (um) para 5,0 (cinco). Isso possibilitaria ganhos extraordinários aos empresários do ramo, principalmente porque a maioria dos empreendimentos seriam construídos em regiões valorizadas da cidade.

Para que essa flexibilidade ocorresse, segundo o Art 4º da lei citada, era necessário o licenciamento urbanístico e respectiva elaboração do EIV. Aproveitando-se dos benefícios gerados pela legislação, inúmeros empreendimentos hoteleiros foram aprovados na cidade

A iniciativa do poder público de aprovação da Lei nº 9952/10 foi muito criticada por alguns segmentos da sociedade, porque o aumento da área construída ampliava consideravelmente os impactos, como os da circulação automotora, diminuição das áreas permeáveis. Também criticavam a fragilidade ou inexistência de medidas mitigadoras para os impactos identificados no estudo. Isso era devido aos argumentos dos empresários de que a implantação das medidas aumentaria o custo de implantação dos empreendimentos,

podendo com isso inviabilizá-los e assim comprometer a infraestrutura para receber os turistas (FIGURA 2).

Figura 2: Empreendimento que se beneficiou da Lei nº 9952/10.



Fonte: Hotéis, 2021.

Atualmente, muitos dos empreendimentos hoteleiros que se aproveitaram da legislação estão fechados devido à fraca demanda (PBH, 2020). A administração atual aprovou um Decreto que prevê multas para os empreendimentos hoteleiros que se beneficiaram da Lei nº 9952/10, mas que até a data atual não foram finalizados. Aproximadamente 35 hotéis foram beneficiados com altos índices de coeficiente de aproveitamento, porém 11 ainda se encontram inacabados ou com obras paralisadas. Segundo a PBH, essas multas poderão ultrapassar a 100 milhões de reais (PBH, 2020).

Ainda em 2010, foi aprovada uma revisão da legislação de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo da cidade, a Lei nº 9959/2010. Ela determinou a obrigação do licenciamento urbanístico e a consequente elaboração do EIV para escolas e para a aprovação de projeto em lotes particulares com frente para logradouros de permissividade de usos diferentes. Nesse caso, poderia ser admitido o uso mais permissivo para todo o terreno, desde que o licenciamento urbanístico, após análise dos impactos e medidas mitigadoras, assim aprovasse (BELO HORIZONTE, 2010b).

Os requisitos do EIV continuavam a ser os do Decreto 13.276/2008. No entanto, a Lei nº 9959/2010 avançou com relação à Lei nº 9.037/05 do PROPAM, já que definiu a necessidade EIV para os empreendimentos de toda a cidade e não apenas de uma região específica. Observa-se na legislação e nos estudos realizados após 2010, que o enfoque maior das análises do EIV era com relação aos impactos gerados na circulação viária em relação a outros, como por exemplo, os requisitos de ambiência urbana, culturais e sociais.

No ano seguinte, o Decreto Municipal 14.479/11 veio finalmente, após uma década de aprovação do EC, a regulamentar os procedimentos administrativos do licenciamento urbanístico em BH. Não obstante, ainda em 2011, entra em vigor o Decreto nº 14.594, que alterou os procedimentos para licenciamento dos empreendimentos de impacto e urbanístico de edificações. Segundo o decreto citado:

Art. 4º - O procedimento de licenciamento integrado de empreendimento de impacto terá início com o requerimento, pelo empreendedor, da Orientação para o Licenciamento de Empreendimento de Impacto – OLEI, por meio da apresentação de formulário específico e demais documentos pertinentes.

[...]

Art. 14 - Fica instituído o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, que deverá ser executado com base na OLEI e em roteiro elaborado pela Gerência Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana - GCPU, de acordo com as características de cada empreendimento. (BELO HORIZONTE, 2011).

De certa forma o procedimento administrativo de solicitação da OLEI não era uma novidade, já que já era adotado nos licenciamentos ambientais na cidade, regulamentados desde a década de 1990.

Seguindo uma tendência da administração pública de BH de restringir a aplicação do EIV como justificativa para agilizar o processo de licenciamento, em 2007 é aprovada uma Resolução do COMPUR, excluindo a necessidade do processo de licenciamento de empreendimentos de baixa repercussão negativa para a vizinhança. Essa Resolução determinaria que estariam classificados como de baixa repercussão negativa empreendimentos de comércio e serviços, principalmente localizados na região da Pampulha, com área utilizada superior a 360,00 m² e igual ou inferior a 2.000,00 m² (BELO HORIZONTE, 2017). Tal exclusão do licenciamento urbanístico e da necessidade de elaboração do EIV iria atender a uma solicitação do mercado imobiliário de viabilizar a mudança do uso residencial unifamiliar para o de comércio e serviços em uma importante região da cidade, a Pampulha, e onde, como já foi revelado neste artigo, devido às características culturais e ambientais as legislações urbanísticas são mais restritivas.

Em 2019, é aprovado um novo Plano Diretor para a cidade, a Lei nº 11.181/19. Para muitos, essa legislação chegou tardiamente, pois as bases estabelecidas para ela, já eram conhecidas em 2014 e depois deste ano, ela ficou por mais de quatro anos paralisada na Câmara Municipal. Devido a pressões políticas, em 2018 o COMPUR realiza a 5ª Conferência Municipal de Política Urbana de BH que aprova novamente as bases gerais da nova legislação (FIGURA 3).

Figura 3: Reunião de aprovação popular da Lei nº 11.181/19.



Fonte: CBN, 2018.

A Lei nº 11.181/19 revogou as legislações urbanísticas anteriores, tendo grande impacto no EIV. Na nova lei são reclassificados os empreendimentos que passam a ser sujeitos ao EIV na cidade. Em seu Artigo 345, estabelece a necessidade do licenciamento urbanístico e respectivo EIV para:

- I - edificações com área de estacionamento maior que 10.000m² (dez mil metros quadrados) ou com mais de 400 (quatrocentas) vagas;
- II - edificações com mais de 20.000m² (vinte mil metros quadrados) de área total edificada;
- III - edificações com mais de 300 (trezentas) unidades habitacionais;
- IV - atividades classificadas como serviço de uso coletivo
- V - casas de shows e espetáculos, discotecas e danceterias;
- VI - hipermercados;
- VII - parcelamentos vinculados, que originem lote com área superior a 10.000m² ou quarteirão com dimensão superior a 200m;
- VIII - intervenções viárias significativas;
- IX - operações urbanas consorciadas. (BELO HORIZONTE, 2019)

Com relação especificamente à regulamentação do EIV, o novo Plano Diretor ampliou as abordagens mínimas para análise dos empreendimentos. Na Lei nº 9959/10, antigo Plano Diretor, constavam como requisitos: adensamento populacional; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e a demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural; equipamentos urbanos e comunitários. Por sua vez, o novo Plano Diretor acrescentou, segundo seu Art. 78. §1º, os seguintes pressupostos: condições de acessibilidade pelos modos de locomoção não motorizados; emissão de ruído, em conformidade com os parâmetros previstos na legislação municipal; oferta e qualificação de ELUP's (Espaços Livres de Uso Público).

Os procedimentos de aprovação do EIV também foram regulamentados. Segundo a legislação em vigor, após uma prévia apresentação do empreendimento para o COMPUR, é emitido pela PBH um roteiro para

elaboração do EIV. Depois de elaborado, o EIV é submetido à apreciação do COMPUR, que poderá aprová-lo ou não (BELO HORIZONTE, 2008).

Em 2020, visando agilizar o processo de licenciamento, o Decreto N^o 17.266 estabeleceu novos procedimentos para o licenciamento de empreendimentos ou intervenções urbanísticas. Em seu Artigo 5, estabeleceu que:

§ 1^o – Em caso de aprovação do EIA ou do EIV, será expedido, respectivamente, Relatório de Estudo Ambiental – REA – ou Relatório de Estudo de Impacto de Vizinhança – REIV –, com as condicionantes para continuidade do processo de licenciamento.

[...]

§ 5^o – Qualquer interessado poderá apresentar, no prazo de dez dias, contado da publicação no DOM, impugnação ao conteúdo do REA e do REIV. (BELO HORIZONTE, 2020).

De certa forma, abre-se uma possibilidade maior de participação popular no processo de licenciamento, com a possibilidade dada pelo novo Decreto de impugnação do Estudo de Impacto de Vizinhança por qualquer cidadão, fato esse, que até a data atual não estava claro que poderia acontecer.

De acordo com a Lei n^o 11.181/19 e numa tentativa de minimizar a crítica pela exclusão de alguns empreendimentos que estariam sujeitos ao EIV, o COMPUR poderia designar os empreendimentos destinados aos EIV que não eram especificados pela lei citada. Conforme o artigo Art. 78, § 2^o:

Os empreendimentos ou intervenções urbanas sujeitos à elaboração de EIV são aqueles determinados por esta lei, bem como aqueles objeto de convocação pelo COMPUR em decorrência da necessidade de emprego de medidas mitigadoras para minimização de repercussões negativas identificadas. (BELO HORIZONTE, 2019).

Com base na alteração realizada pelo artigo, nota-se a tentativa de ampliar as possibilidades de aplicação do EIV na cidade, contemplando também outros empreendimentos que poderiam afetar a população, mas que não apresentem necessariamente os critérios legais previstos no Plano Diretor que os sujeitem a licenciamento urbanístico. Esse dispositivo pode configurar uma melhoria na legislação concernente ao EIV, uma vez que amplia o leque de empreendimentos que podem ser objeto do estudo. Por outro lado, questiona-se se não seria prudente inserir na própria lei uma variedade maior de casos sujeitos ao estudo, vez que a abertura do artigo deixa a cargo do COMPUR essa análise, uma discricionariedade que pode variar muito a depender do momento econômico, da própria composição do conselho e ainda de questões políticas.

Destaca-se na Lei 11.181/19, como um avanço no sentido de se estimular a participação popular no processo de licenciamento, o Artigo 78, que especifica:

No âmbito do EIV, deverá ser considerada a percepção da população afetada, devendo o estudo conter mecanismos de consulta específicos de acordo com a natureza do empreendimento ou intervenção urbanística. (BELO HORIZONTE, 2019 – grifo nosso).

Embora a nova redação traga a obrigatoriedade de se observar a percepção da população afetada, a legislação não é clara acerca do mecanismo de participação popular a ser adotado, indicando apenas a necessidade de consulta durante a elaboração do estudo. Assim, se por um lado parece haver um avanço, acredita-se que a legislação deveria ser mais clara acerca dos

procedimentos necessários para viabilizar a participação popular, principalmente nos primeiros momentos do estudo.

Segundo Schvarsberg *et al* (2016), um importante passo para a implementação pelos municípios é a necessidade de se estabelecer a uma equação satisfatória entre os ônus e os benefícios de cada empreendimento, visando à sua vizinhança imediata, mas também, se for o caso, ao conjunto da cidade. Com relação ao EIV, observa-se que os requisitos adotados em BH possibilitam alcançar essa equação. No entanto, percebe-se nos estudos uma tendência de diminuição dos ônus, possivelmente para minimizar os impactos e respectivas medidas mitigadoras, as quais significam o aumento das despesas para a implantação dos empreendimentos.

Conforme analisado neste artigo no item anterior, o EIV tem como um dos objetivos assegurar que os interesses da vizinhança sejam ouvidos e garantidos. Para ALBUQUERQUE (2010), uma vez que o EIV possibilita à sociedade escolher os destinos de sua cidade torna-se um instrumento que também pode oferecer a garantia da qualidade de vida aos cidadãos urbanos. Segundo CYMBALISTA (2001):

Entende-se que uns dos grandes objetivos do EIV é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos.

No tocante à composição do COMPUR, o Artigo nº 84 do Novo Plano Diretor ampliou o número de seus integrantes de 16 para 22, sendo o setor técnico composto por instituições de ensino superior, entidades de profissionais liberais e organizações não governamentais; o setor popular por organizações de moradores e entidades de movimentos reivindicativos setoriais específicos vinculados à questão urbana e o setor empresarial por entidades patronais da indústria, do comércio e dos serviços vinculados à questão urbana. Por fim, o § 4º do referido artigo dispõe que os membros representantes da sociedade civil, titulares e suplentes, serão indicados por seus respectivos setores, nos termos definidos no regimento interno do COMPUR e, assim como os demais membros, nomeados pelo prefeito.

O Decreto Nº 17.206/2020 garante a participação popular em todas as fases do EIV, mas, segundo Almeida (2021), já se verifica na composição do COMPUR um desequilíbrio de forças, pois apenas três representantes do setor popular estão presentes neste quadro. Além disso, esse desequilíbrio fica mais exacerbado quando se soma ao poder público o setor empresarial, que como afirma Tonucci Filho (2017), constitui o setor mais influente na produção do espaço urbano no Brasil.

A forma de comunicação das audiências é outro ponto de atenção no processo de aprovação do EIV. A audiência pública é facultativa. Em 2021, foi realizada uma Audiência Pública para discutir com moradores, construtora e ONGs sobre a aprovação do EIV de um empreendimento imobiliário em uma importante região da cidade na Mata da Represa, no bairro Havaí em BH. Apesar da Audiência Pública apontar para a postura crítica dos moradores do bairro com relação à implantação e supressão da vegetação, o EIV foi aprovado pelo COMPUR (FIGURA 3).

Figura 4: Audiência Pública para apresentação do EIV de um empreendimento imobiliário em BH.



Fonte: Irlanmelo, 2021

Uma vez convocado, qualquer cidadão pode se manifestar adicionando opiniões e pontos de vista próprios, enriquecendo o debate do EIV. A comunicação das audiências é realizada através de publicação no Diário Municipal que não tem capilaridade junto à maioria da população, se configurando muitas vezes como um mero atendimento legal ao processo. Percebe-se neste processo uma falta de interesse da PBH em divulgar com mais amplitude a reunião (ARAÚJO, 2017). Além disso, muitas vezes as audiências ocorrem em horários e dias que dificultam a participação popular.

Percebe-se também, muitas vezes, a dificuldade de envolver a população em processos de licenciamento de empreendimentos de impacto. A falta de informação, conhecimento, interesse, dificuldades operacionais, dentre outros, são barreiras comuns nestes processos. É necessário o amadurecimento de nossa sociedade, no que diz respeito à noção de cidadania, a fim de garantir um processo legítimo e participativo inclusive evitando que ocorra a manipulação da população interessada por grupos de empreendedores (ALMEIDA, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparada entre as legislações de Belo Horizonte revela sensíveis mudanças no tocante ao EIV, desde os requisitos para a sua exigência, passando pela sua implantação na cidade.

Com relação a implementação do EIV em Belo Horizonte, verificou-se que ocorreu uma simplificação dos procedimentos administrativos de licenciamento urbanístico e o deslocamento de empreendimentos, que antes eram licenciamentos pelo EIA, para o EIV. As justificativas para tal deslocamento eram

que determinados empreendimentos possuem impactos que são na grande maioria na Infraestrutura, no uso e ocupação, paisagem urbana, no patrimônio cultural e no transporte público, em áreas já urbanizadas, ou seja, onde as questões ambientais são menos impactantes. Também, a outra justificativa é o processo de licenciamento urbanístico tende a ser mais simplificado do que o processo de licenciamento ambiental, o que proporcionaria uma maior rapidez na aprovação dos projetos.

Constata-se também que houve com relação ao processo de implementação do EIV um avanço com relação aos requisitos a serem analisados, tornando o processo mais eficaz com a ampliação da análise para requisitos como ruído, movimentação de veículos e riscos geológicos. Pode-se dizer que a eficácia do instrumento foi-se ampliando em BH, principalmente com relação à amplitude da aplicação do instrumento na cidade e com o processo de análise dos impactos gerados.

Percebe-se que ainda é necessário avançar no sentido de apontar medidas mitigadoras mais amplas que possibilitem minimizar os impactos negativos, que ainda são muito focados no trânsito e menos em questões culturais, sociais e da própria ambiência urbana.

Conforme foi destacada nas análises deste artigo, o amadurecimento da sociedade, no que diz respeito à noção de cidadania, é outro avanço primordial necessário para que a participação popular seja realmente efetiva. Só assim será possível envolver os cidadãos nos processos participativos de licenciamento, construindo um espaço plural e de confluência igualitária das expressões dos produtores e reprodutores do espaço urbano.

Considera-se fundamental a participação popular não apenas no EIV, mas em todas as discussões e decisões cabíveis ao COMPUR. Ocorre, no entanto, que a exigibilidade do setor popular no conselho não garante, por si só, a efetividade dessa participação. Isso porque, embora seja importante ter representantes no conselho, responsáveis por contribuir nos debates levando as opiniões e demandas da coletividade, esse número é muito pequeno perto da multiplicidade de realidades da cidade. Observa-se a necessidade de um COMPUR mais democrático e uma maior participação da população no processo de implementação do EIV na cidade, para que as decisões não se restrinjam a um pequeno grupo, normalmente representantes do mercado imobiliário que, devido ao poder de influência que possuem, acabem conquistando também os representantes da PBH, gerando situações onde os interesses de um grupo prevalecem sobre os interesses da coletividade.

Compreende-se que o direito à cidade vai além da mudança do comportamento individual do cidadão. É primordial o exercício coletivo para a construção do processo de urbanização. Além disso, uma participação popular independente e desalienada do poder das estruturas políticas dominantes é fundamental para alcançar este objetivo. A abertura de canais de comunicação, a transmissão da informação de maneira prática e transparente, bem como a abertura do poder de decisão de forma plural são indispensáveis para a efetivação do direito à sociedade.

As mudanças trazidas nas legislações relativas ao EIV em BH indicam uma postura mais atual, preocupada não só com o desenvolvimento e planejamento urbano da cidade, mas com seu alinhamento em relação à

participação. No plano geral, no entanto, é ainda muito cedo para dizer se a legislação atual que regulamentou o processo de licenciamento urbanístico trouxe efetivas melhorias para o EIV. Será necessária uma distância temporal maior para avaliar se a aplicação dos dispositivos legais atuais tem proporcionado uma ação mais positiva no sentido da eficácia do direito à cidade.

Espera-se que a implementação da legislação atual na cidade fortifique através do EIV, o direito coletivo de decisão da população com relação ao que é melhor para cada vizinhança. E muito mais, o direito à cidade não pode ser entendido como uma compensação por infraestrutura, equipamentos urbanos ou habitação social, mas também em uma maior participação e autonomia da população, por decidir que empreendimentos deseja que sejam implantados na cidade.

REFERÊNCIAS

- ÁGUAS DA PAMPULHA. PROPAM na Vila Ouro Preto. *Revista Águas da Pampulha*, nº 10-2008. Disponível em: https://issuu.com/baciadapampulha/docs/jornal__guas_da_pampulha_ver_o. Consultado em: 15 de nov. 2021.
- ALBUQUERQUE, Adriana Cavalcanti de. *Instrumento de gestão urbanística: limites e perspectiva de aplicação do estudo de impacto de vizinhança (EIV)* 2010. 161 f. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2010.
- ALMEIDA, Reginaldo. 50 anos do “O Direito à Cidade”: repensando a (re)produção dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social em Belo Horizonte. *Revista de Direito da Cidade*. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32941>. Consultado em: 30 de jan. de 2021.
- ALMEIDA, Reginaldo Magalhães de; CALAIS, Camile Mille; LOPES, Vivian Carolina. (Im)possibilidades do estudo de impacto de vizinhança como instrumento do direito à cidade em Belo Horizonte. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 13, no 2. ISSN 2317-7721, 2021.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de. Estudo de Impacto de Vizinhança: questões e desafios de sua implementação. Reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte. *Anais do XVII ENANPUR*. v. 17. n. 1 (2017). Disponível: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1582>. Consultado em: 09 de dez. 2020.
- BELO HORIZONTE, AA-Gabinete do Prefeito. *DECRETO Nº 17.266, DE 28 DE JANEIRO DE 2020*. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1224481>. Consultado em: 08 de nov. 2021.
- BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Política Urbana – COMPUR. *DELIBERAÇÃO NORMATIVA DN/COMPUR 01/2017*. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1186464>. Consultado em: 08 de nov. 2021.

- BELO HORIZONTE. Plano Diretor de Belo Horizonte. *Lei Municipal n.º 11.181/19, de 8 de agosto de 2019*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2019/1118/11181/lei-ordinaria-n-11181-2019-aprova-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias>. Consultado em: 08 de nov. 2021.
- BELO HORIZONTE. Plano Diretor de Belo Horizonte. Lei nº 7.165 de 27 de agosto de 1996. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-belo-horizonte-mg>. Consultado em: 06 de mar. 2020.
- BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Seção XII, Brasília, DF.
- CBN. *Reunião do COMPUR*. 2018. Disponível em : <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/150761/prefeitura-de-bh-pode-enviar-camara-municipal-novo.htm>. Consultado em: 16 de nov. 2021.
- CYMBALISTA, Renato. Estudo de Impacto de Vizinhança. *Estudo de Impacto de Vizinhança*. Disponível em: <https://polis.org.br/vizinhanca/>. Consultado em: 06 de mar. 2021.
- DUARTE, Fábio. *Planejamento Urbano*. Curitiba: Ibpex, 2007.
- SCHVARSBURG, Benny; MARTINS, Giselle C.; KALLAS, Luana M. E.; CAVALCANTI, Carolina B.; TEIXEIRA, Letícia M. *Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/343/titulo/estudo-de-impacto-de-vizinhanca>. Consultado em: 15 de mar. 2021.
- FERNANDES, E. *Direito urbanístico: entre a cidade legal e ilegal*. Del Rey, Belo Horizonte, 1998.
- HOTÉIS. Empreendimentos da Copa de 2014. *Revista Hotéis*. Disponível em: <https://www.revistahoteis.com.br/hoteis-de-belo-horizonte-inacabados-para-a-copa-do-mundo-de-2014-serao-multados/>. Consultado em 15 de nov. 2021.
- IRLANMELO. Câmara Municipal de Belo Horizonte. *Empreendimento Mata da Represa*. Disponível em: <https://www.irlanmelo.com.br/2021/04/21/audiencia-publica-mata-da-represa/>. Consulta em: 15 de nov. de 2021.
- LEISMUNICIPAIS. *Lei Ordinária 9037 de 2005, que institui o PROPAM em BH*. Disponível em : <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2005/903/9037/lei-ordinaria-n-9037-2005-institui-o-plano-de-acao-programa-de-recuperacao-e-desenvolvimento-ambiental-da-bacia-da-pampulha-propam-em-belo-horizonte-e-regulamenta-as-ades-da-bacia-da-pampulha-da-pampulha-e-trevo-em-conformidade-com-as-leis-n-s-7165-96-e-7-166-96>. Consultado em: 04 de nov. 2021.
- MARQUES, Janaína da Silva. *Estudo de impacto de vizinhança: uma análise crítica feita por meio dos relatórios de impacto de vizinhança apresentados no DF*. 2010. 164 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Coedição Malheiros, 2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cidades Sustentáveis para todos – implementando a reforma urbana no Brasil*. Midades, Brasília, Distrito Federal, 2006.

MOREIRA, Antônio Cláudio M L. *Mega-Projetos & Ambiente Urbano: Uma metodologia para a elaboração de relatórios de impacto de vizinhança*. Tese de Doutorado. FAU-USP, São Paulo, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Habitat III: nova agenda urbana*. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Consultado em: 08 de nov. 2021.

PBH. Prefeitura de Belo Horizonte. *Dados da COPA 2014*. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/licenciamento-urbanistico>. Consultado em: 10 de out. 2020.

PÓLIS. Instituto Pólis. *O direito à cidade*. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Consultado em: 24/10/2021.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. Studio Nobel, 2013.

TONUCCI FILHO, J. B. M. *Comum urbano: a cidade além do público e do privado*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2017.