

DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DOS ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ-SC

Challenge in implementation of the Neighborhood Impact Study (NIS) in Chapecó - SC

Arqta Júlie Monique Engler
Prefeitura Municipal de Chapecó
Secretaria de Desenvolvimento Urbano
Mestra em Gestão Territorial
arqta.julie@gmail.com

Prof. Dr. Carlos Loch²
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial
Departamento de Engenharia Civil
88040-900 UFSC
carlos.loch@ufsc.br

Resumo:

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10257/2001) que dependem de regulamentação específica pelo município. O EIV consiste em um documento de caráter preventivo, que visa a avaliação de possíveis impactos decorrentes da instalação e operação de determinado empreendimento ou atividade, e a proposição de medidas para amenizar ou eliminar estes impactos, quando necessário, em prol da coletividade. Além disso, o EIV se constitui em uma ferramenta de gestão democrática uma vez que o Estatuto da Cidade preconiza sua publicidade e a possibilidade de realização de audiência, ampliando a discussão com a comunidade. Passados três anos da regulamentação do processo de análise e aprovação do EIV em Chapecó, município localizado na região Oeste de Santa Catarina, os autores procuram compartilhar a experiência e contribuir com outras municipalidades que possuam interesse na regulamentação deste instrumento. A implementação eficaz do EIV e de outros instrumentos do Estatuto da Cidade depende de informações cadastrais do território com alto nível de qualidade e confiabilidade. O EIV em si não é garantia de uma cidade mais harmônica, democrática e justa, porém se mostra como uma ferramenta de grande potencial para a gestão do território que pode contribuir com o desenvolvimento sustentável da cidade e garantir qualidade de vida da população.

Palavras-chave: Estudo de Impacto de Vizinhança; Plano Diretor; impactos.

Abstract:

The Neighborhood Impact Study (NIS) is one of the instruments predicted in Statute of Cities (Federal Law 10257/2001) that depends on specific regulation for each city. The NIS consists in a document with preventive character that has as objective evaluation of possible impacts arising from de instalation and operation of some enterprise ou activity, and the proposing measures toe ase or eliminate these impacts, when necessary, in favor of collectivity. Besides, NIS is a tool of the democratic management once the Statu of Cities advocates its publicity and the possibility of realization of public hearing, broadening the discussion with the community. Three years passed of the regulation of the processo of review and approbation of NIS in Chapecó, city located in western region of Santa Catarina, the authors seek to share the experience and contribute with other cities that have interest in regulate this instrument. The effective implementation of NIS and other Statute of Cities instruments depends on territorial data information with high level of quality and reliability. NIS itself is not the guarantee of a city with more harmony,

democracy and justice, but it shows great potential to territorial management that may contribute with sustainable development of the city and ensure quality of life to the people.

Keywords: Neighborhood Impact Study; Master Plan; impact.

1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10257/2001), ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana, trouxe uma série de diretrizes e instrumentos para regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001), inserindo um novo paradigma para a gestão e o planejamento territorial.

A implantação de um empreendimento ou atividade em determinado local pode gerar impactos positivos ou negativos e com proporções diversas. O crescimento desordenado da malha urbana e incompatibilidade de empreendimentos e atividades com o seu entorno imediato e a infraestrutura urbana disponível geram, como consequências, a degradação do espaço urbano e o comprometimento da qualidade de vida dos habitantes.

Dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, os mais disseminados nos municípios brasileiros são o plano diretor e o zoneamento, porém estes não são suficientes para prever os possíveis impactos gerados por certas atividades ou empreendimentos - durante sua fase de instalação e operação - na infraestrutura disponível, na demanda por equipamentos públicos (saúde, educação, lazer, transporte e segurança) e na rede viária.

Neste sentido, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) tem como objetivo identificar possíveis impactos decorrentes da instalação e operação de determinado empreendimento ou atividade, a partir de um diagnóstico da situação real e projeções futuras, e propor medidas para amenizar ou eliminar estes impactos, quando necessário.

O Município de Chapecó, localizado na mesorregião Oeste de Santa Catarina e com população estimada de 213.279 habitantes (IBGE, 2017), instituiu o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) ainda no Plano Diretor anterior (Lei Complementar Municipal nº 202/2004), porém o processo de análise e aprovação do EIV foi regulamentado apenas no atual Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 541/2014) e é uma das principais atribuições impostas ao Conselho da Cidade de Chapecó - criado no mesmo marco legal.

Passados três anos da regulamentação da análise e aprovação dos EIVs no Município, apresentam-se algumas considerações a respeito deste instrumento e dos desafios da sua implementação, provocando reflexões ao leitor acerca da eficiência do mesmo diante do objetivo proposto pelo Estatuto da Cidade.

Primeiramente é feita uma breve contextualização sobre a abordagem do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001 e o panorama brasileiro da implementação deste instrumento, utilizando-se de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). Posteriormente destaca-se a importância do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) como ferramenta primordial para efetivar a aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade, especificamente o EIV, com vistas ao desenvolvimento sustentável do território. Em seguida, adentra-se na legislação municipal de Chapecó

contextualizando o procedimento de análise e aprovação dos EIVs junto ao município. Por fim, são feitos alguns apontamentos em relação às dificuldades e desafios enfrentados pelos técnicos, compartilhando a experiência e contribuindo com outras municipalidades que possuam interesse em regulamentar este instrumento - ou aperfeiçoar a regulamentação deste.

2. O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHAÇA (EIV)

O artigo 30 da Constituição Federal atribui a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano como de competência dos municípios. Desta forma, cada município legisla sobre seu território de acordo com os interesses locais e suas peculiaridades. Nos artigos 182 e 183 desta mesma matéria legal trata-se sobre a política urbana que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Lei Federal n. 10257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos supracitados e traz uma série de diretrizes e instrumentos para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo trazendo um novo paradigma para a gestão e o planejamento territorial.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) está dentre este rol de instrumentos com vistas a identificar e analisar, a partir de um diagnóstico da situação real e projeções futuras, os efeitos positivos e negativos gerados pela instalação ou operação de um empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. O EIV é contratado pelo empreendedor e permite compatibilizar as ocupações humanas à infraestrutura disponível.

Para Valési (2014), o EIV se configura como um instrumento de mediação entre os interesses privados dos empreendedores e da coletividade, que garante o direito à qualidade urbana de quem mora ou transita no entorno da obra. A autora ainda enfatiza que, além de se adequar às restrições do zoneamento e às normas de uso e ocupação do solo, o empreendimento almejado deve ser compatível com planejamento global da cidade, seja nos termos do plano diretor municipal ou de outra legislação (VALÉSI, 2014).

Quando identificados impactos negativos, tanto sobre a vizinhança que habita ou que transita pelo local, a aprovação de determinado empreendimento ou atividade fica condicionada à proposição de soluções visando minimizar ou eliminar tais impactos. O EIV tem a prerrogativa de vetar algum empreendimento mesmo que o zoneamento o permita, quando constatada a inadequação da obra com o entorno, desequilíbrio no crescimento urbano e comprometimento da qualidade de vida da população.

Conforme Nota Técnica emitida pelo Ministério Público do Paraná (MPPR), o

O EIV busca ultrapassar as limitações do modelo convencional de planejamento urbano (plano diretor, zoneamento urbano e lei de uso e ocupação do solo) ao estabelecer que determinados tipos de empreendimentos necessitem de análise mais pormenorizada para subsidiar o processo de licenciamento ambiental e condicionar sua eventual aprovação a um universo de medidas adaptativas, mitigadoras, compensatórias e hoje, fala-se também, potencializadoras (pretendo otimizar de impactos positivos).

Valési (2014) ressalta que, diante do reconhecimento da função social da propriedade pela

Constituição Federal, a execução de determinada obra pelo particular ou pelos agentes públicos não deve colocar em risco outros valores ou garantias assegurados à coletividade.

O Estatuto da Cidade traz algumas diretrizes sobre este instrumento entre os artigos 36 a 38. O artigo 36 dá a prerrogativa para os municípios definirem quais os empreendimentos e atividades estarão sujeitos à apresentação do EIV, assim como sua regulamentação, através de lei específica, no âmbito dos seus interesses e suas realidades locais.

No artigo 37, o EC apresenta um conteúdo mínimo para o EIV, que deve contemplar análises quanto a: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Os municípios têm a prerrogativa de ampliar este escopo de itens a serem analisados, conforme necessidade.

O parágrafo único do mesmo artigo faz referência à necessidade de publicidade dos documentos integrantes do EIV, que devem estar disponíveis para consulta no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado. Em outro momento, no inciso XIII do artigo 2º, o EC apresenta a audiência pública como uma diretriz para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, inclusive quanto aos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Neste sentido, ao dar condições de acesso à informação para a sociedade em geral, o EC objetiva inserir a participação popular em um novo modelo de gestão pública, onde a comunidade pode (e deve) contribuir na busca pela garantia do seu bem-estar e qualidade de vida e na harmonização das diversas atividades urbanas que coexistem num mesmo espaço, exercendo plenamente sua cidadania.

O artigo 38, por sua vez, faz a distinção entre o EIV e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Apesar de objetos com funções similares, eles têm abordagens diferentes: enquanto aquele visa o licenciamento urbanístico, este é mais abrangente e regido por normas federais de cunho ambiental.

2.1. Panorama brasileiro

Analisando os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes aos anos de 2005, 2013 e 2015, verifica-se que a implementação do EIV pelos municípios vem aumentando progressivamente em todas as regiões do país, conforme pode ser observado no gráfico da Figura 1.

Como no ano de 2013 houve uma alteração na metodologia de coleta e formatação dos dados pelo IBGE, cabe ressaltar que o quantitativo elaborado a partir deste ano não possui “comparabilidade perfeita com os resultados de anos anteriores” (MUNIC, 2013, p.55), porém os dados referentes a 2005 foram mantidos neste trabalho com o intuito de demonstrar visualmente esta tendência de crescimento da regulamentação do EIV pelos municípios.

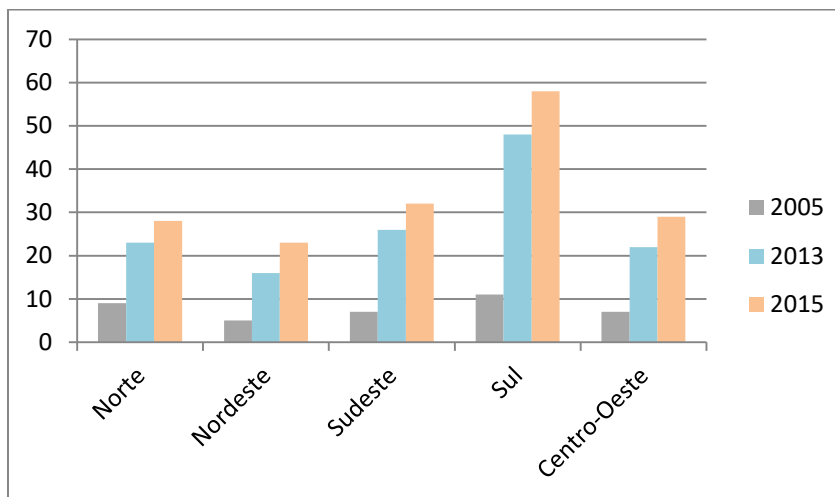


Figura 1 - Percentual de Municípios com implantação do EIV no período entre 2005, 2013 e 2015 (por regiões)

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2005/2013/2015.

Verifica-se que em 2005, apenas cerca de 8% dos municípios brasileiros possuíam o EIV regulamentado. Enquanto em 2013 esta representatividade era de, aproximadamente 23%, dois anos depois, passou para 34%, seja através de legislação específica ou como parte integrante dos Planos Diretores municipais. Destaque para a região sul do Brasil, pois enquanto nesta região quase 60% dos municípios tinham regulamentado o EIV em 2015, as outras regiões ficavam na faixa entre 23% e 32%.

Aproximadamente 11% dos municípios de Santa Catarina possuíam EIV regulamentado em 2005. Em 2013 este índice correspondia a 53% e em 2015 este índice passou a ser de 65%. Observa-se que há uma tendência dos municípios catarinenses em englobar a regulamentação do EIV no próprio plano diretor: Tanto no ano de 2013 como no ano de 2015, este índice corresponde a 75% dos municípios.

Quando classificamos os dados de MUNIC ano referência de 2015 por município, de acordo com o número de habitantes, verifica-se que os municípios com população inferior a 20.000 habitantes - que são a maioria no país - são os que possuem menor taxa de implantação do EIV (21%) e este fato pode estar relacionado com a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor para os municípios com mais de 20.000 habitantes. 58% dos municípios com população entre 20.001 e 100.000 habitantes e 88% dos municípios com mais de 100.001 habitantes possuem o EIV regulamentado, conforme exposto no gráfico da Figura 2.

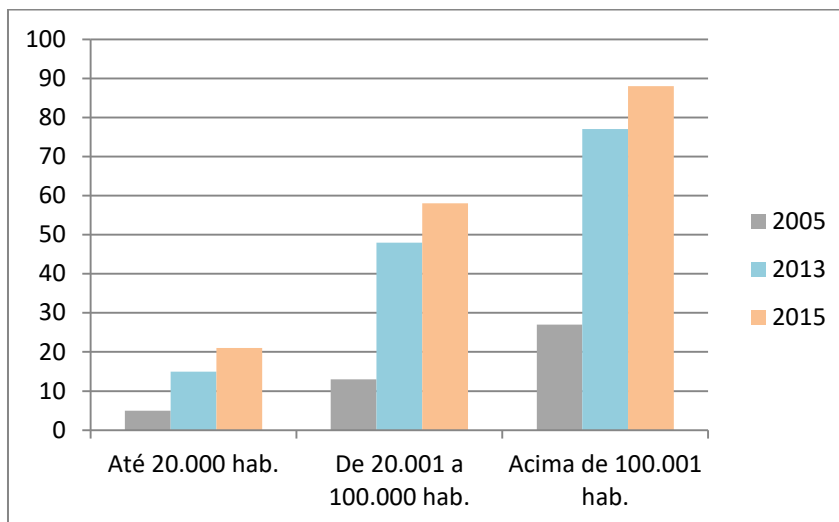


Figura 2 - Percentual de Municípios com implantação do EIV no período entre 2005, 2013 e 2015 (por população)

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2005/2013/2015.

Observando-se a Figura 2, nota-se que em 2005 o índice de regulamentação do EIV era baixo de forma geral, o que revela certa incipiência do processo de planejamento nos moldes impostos pelo Estatuto da Cidade a partir de 2001.

Os dados do IBGE não são baseados em informação a partir de uma escala cadastral e, portanto, não conseguem identificar a fundo os problemas o impacto de vizinhança de um obra, assim como a qualidade e eficiência destas regulamentações. Todavia, servem para demonstrar um panorama do processo de adoção e implementação do EIV pelos municípios a partir de uma visão global.

3. NECESSIDADE DE INFORMAÇÕES CADASTRAIS PARA EFETIVAR A POLÍTICA URBANA

A cidade se configura como um fenômeno complexo, dinâmico, onde vários agentes atuam com interesses distintos, conferindo um caráter interdisciplinar à gestão e ao planejamento territorial e exigindo assim, uma nova postura dos gestores, onde se requer ações integradoras a partir de uma visão sistêmica.

O Plano Diretor se constitui em um dos instrumentos mais importantes para promover o ordenamento territorial. Para Gomez Orea (2008), o Plano não corresponde a um estudo, não serve para conhecer, mas para dar soluções e propor ações rumo a um cenário desejável.

O plano diretor é confiável quando se fundamenta em uma base de dados segura e temporal. Enquanto essa base for deficiente o plano diretor não cumpre o Estatuto da Cidade em sua plenitude (CASARIN, OLIVEIRA E LOCH, 2006). As experiências evidenciam que não é possível gerir e planejar o território efetivamente sem o apoio de uma base unificada de informações polivalente e atreladas a uma base cartográfica, que represente fielmente o território

e sua ocupação.

As informações cadastrais possibilitam uma visão e um planejamento global, dando suporte para a análise e aprovação dos EIVs.

Conforme exposto por Miotti, Steil e Loch (2016), o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) se configura como uma ferramenta para implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade

O Cadastro Técnico Multifinalitário torna-se um instrumento de suma importância para a plena implementação do Estatuto da Cidade, pois, através dele a Administração Pública poderá contar com os seguintes benefícios: conhecimento das potencialidades do Município; informações precisas sobre localização de áreas problemáticas; informações necessárias para tomada de decisões sobre investimentos; justiça tributária com equidade fiscal; identificação de propriedades clandestinas; identificação de zonas de sub-urbanização; embasamento técnico para implementação do Estatuto da Cidade; auxílio no planejamento ambiental e urbano em áreas de tráfego, saúde, educação, saneamento básico, segurança.

A eficiência de um EIV está relacionada diretamente com o nível de qualidade e confiabilidade das informações cadastrais do território. Consultando o CTM, é possível obter informações em relação à infraestrutura urbana disponível, assim como a situação de equipamentos públicos de saúde, educação, lazer, cultura, transporte e segurança.

A transparência pública apenas é efetiva quando se tem o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) consolidado na gestão pública. Assim é possível mostrar ao contribuinte onde e como o Poder Público tem investido e de que forma estas obras afetam positivamente ou negativamente os vizinhos envolvidos.

4. OS ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NA REALIDADE DE CHAPECÓ

Dentre os instrumentos do EC, enquanto institutos jurídicos e políticos, o Município de Chapecó possui regulamentado no Plano Diretor Municipal a outorga onerosa do direito de construir, instituição de zonas especiais de interesse social (denominadas Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS) e os Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV).

4.1. Embasamento legal

No Plano Diretor anterior, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 202, de 06 de janeiro de 2004, objeto de revisão que culminou na Lei Complementar Municipal nº 281, de 18 de dezembro de 2006, havia previsão do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) no artigo 316, porém com uma abordagem superficial, sem grandes detalhamentos dos empreendimentos e atividades sujeitos à apresentação do EIV, remetendo-os à uma regulamentação específica, em conjunto com os parâmetros e procedimentos a serem adotados na avaliação do EIV.

O Plano Diretor de Chapecó (PDC) atual, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 541, de 26 de novembro de 2014, traz o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como um dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a gestão, o planejamento, o controle, o desenvolvimento urbano e a garantia do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Esta matéria legal, por sua vez, enriqueceu a abordagem em relação aos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) ao longo de um capítulo específico sobre o assunto, composto pelos artigos 437 a 449.

O procedimento de análise e aprovação de um EIV ocorre junto ao Conselho da Cidade de Chapecó. Primeiramente, o Estudo passa pela análise e aprovação das Câmaras Técnicas que possuem caráter consultivo e dão suporte às decisões técnico-administrativas do Conselho da Cidade de Chapecó e aos órgãos da administração pública. Posteriormente, o EIV é submetido à discussão e aprovação do plenário do ConCidade de Chapecó, composto por membros do poder público, sociedade civil organizada e comunidade em geral.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é instituído no artigo 437 e no caput do artigo 438, é caracterizado como um

Documento prévio e necessário à aprovação de empreendimento ou atividade geradora de impacto, no qual constará o conjunto dos estudos e informações técnicas relativas à identificação, avaliação, prevenção, mitigação e compensação dos impactos na vizinhança, de forma a permitir a avaliação das diferenças entre as condições existentes e as que existirão com a sua implantação na vizinhança imediata e no seu entorno. (CHAPECO, 2014)

O parágrafo primeiro do artigo 438 faz menção ao objetivo do documento, de

Identificar e avaliar previamente os impactos urbanísticos positivos e negativos decorrentes da implantação de empreendimentos e atividades sobre determinada área de influência, definindo medidas mitigadoras e compensatórias sempre que não for possível a eliminação integral dos impactos negativos, podendo resultar na aprovação ou rejeição da proposta. (CHAPECO, 2014)

Já o parágrafo segundo do mesmo artigo salienta que o EIV será acompanhado de Relatório Técnico de Vizinhança (RIV) que se constitui em um documento formal que deve conter o EIV de forma resumida “a fim de tornar públicas as características e repercussões significativas do empreendimento ou atividade sobre o meio ambiente urbano e as medidas mitigadoras ou compensatórias dos impactos gerados pela atividade ou empreendimento” (CHAPECO, 2014).

O Município indica a necessidade de elaboração do EIV no ato da expedição de consulta prévia de construção ou funcionamento ou da certidão de viabilidade para implantação de loteamentos e condomínios (Art. 438, §3º).

Segundo o artigo 439, dentre os empreendimentos e atividades obrigados a apresentar o EIV estão: I - aeroportos, heliportos e helipontos; II - autódromos e kartódromos; III - barragens para contenção de rejeitos ou resíduos; IV - cemitérios, necrotérios e crematórios; V - centros de convenções, casas de show, casas de festas e eventos, clubes e similares com área construída acima de 200m² (duzentos metros quadrados); VI - hospitais; VII - condomínios verticais com mais de 100 unidades; VIII - edifícios não residenciais com área construída igual ou superior a 5.000m² (cinco mil metros); IX - estabelecimentos prisionais e similares; X - garagem e estacionamento de empresas de transporte de passageiros e cargas; XI - indústrias de grande potencial de degradação ambiental; XII - locais destinados a escolas, faculdades, universidades ou outros cursos com mais de 100 (cem) alunos; XIII - matadouros e abatedouros; XIV - loteamentos e condomínios empresariais; XV - oleodutos, gasodutos, minerodutos; XVI - supermercados e hipermercados com área construída superior a 2.000,00m² (dois mil metros

quadrados); XVII - shoppings, centros de compras e similares; XVIII - templos religiosos e similares com área construída superior a 200,00m² (duzentos metros quadrados); XIX - terminais rodoviários, ferroviários e aeroviários; XX usinas de incineração de resíduos e usinas de asfalto; XXI - usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia; XXII - estação telefônica para telefonia fixa ou centro de comutação e controle para telefonia celular, conforme conceituação da Agência Nacional de Telecomunicação - ANATEL; XXIII - rede de transmissão de energia elétrica e estação de distribuição de energia elétrica de alta tensão; XXIV - estádio ou ginásio de esportes com capacidade para cinco mil pessoas ou mais; XXV - garagem ou estacionamento geral em terreno com área superior a 3.000,00m² (três mil metros quadrados); XXVI - parques temáticos; XXVII - loteamentos com área superior a 10,00ha (dez hectares); XXVIII - estações coletivas públicas de tratamento de água e esgoto; XXIX - aterros sanitários, estações de transbordo de lixo, usinas ou centrais de reciclagem de resíduos sólidos e depósitos de materiais recicláveis; XXX - loteamento empresarial (Art. 204).

Ainda são passíveis de exigência de elaboração de EIV, os projetos de parcelamento do solo (Art. 172, §2º) e, a critério da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e do ConCidade de Chapecó, as atividades e empreendimentos que tenham similaridade a outros empreendimentos e atividades, ocorrência de diversas atividades num mesmo empreendimento e construções, demolições ou alterações de qualquer porte, em área de relevante valor arqueológico, arquitetônico, etnográfico, histórico ou paisagístico, sendo ou não objeto de ato de preservação promovida por qualquer entidade pública, quando representar um impacto na paisagem, segundo critérios da Secretaria Municipal de Cultura.

Ao correlacionar a possibilidade de implantação das atividades ao zoneamento, o artigo 161 do Plano Diretor de Chapecó prevê que elas podem ser permitidas, proibidas ou sujeitas à análise, quando for o caso da instalação da atividade necessitar maiores estudos técnicos e análises pelas Câmaras Técnicas do ConCidade de Chapecó.

O Plano Diretor em vigência também apresenta uma lista detalhada de documentos e análises que devem compor o Estudo, conforme observa-se no decorrer dos artigos 440 e 441 da referida matéria legal. O EIV possui natureza multidisciplinar, pois contempla análises urbanas, socioeconômicas, ambientais e de mobilidade que devem integrar técnicos com habilitação profissional específica para cada item.

No parágrafo segundo do artigo 441, o Plano Diretor de Chapecó prevê que o EIV deverá ser elaborado por profissional ou empresa habilitada junto aos Conselhos Profissionais, porém este não faz menção ao caráter multidisciplinar e não salienta que cada profissional deve contribuir dentro das limitações da sua formação técnica.

No artigo 442 do PDC, há previsão para realização de audiência pública para apresentação do EIV junto à comunidade. O artigo 451 reitera a realização de audiências públicas como condicionante para aprovação de planos, programas e projetos que afetem a ordem urbanística, tais como empreendimentos que gerem impacto ambiental e ou impacto de vizinhança.

Já o artigo 443 impõe o prazo de 60 dias para análise, aprovação ou rejeição do EIV podendo este prazo ser prorrogado conforme necessidade. Identificados impactos gerados pelo empreendimento ou atividade, o artigo 444 do mesmo diploma legal prevê a possibilidade de exigência ao empreendedor de medidas mitigadoras, compatibilizadoras, recuperadoras, compensatórias e similares, bem como, a execução de melhorias na infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários, mediante termo de compromisso (CHAPECO, 2014).

Nestes casos, o artigo 445 traz um conteúdo mínimo para o Termo de Compromisso a ser firmado entre o empreendedor e o município que inclui o parecer das Câmaras Técnicas e a deliberação do plenário do ConCidade de Chapecó. O Termo de Compromisso é de suma importância pois contempla a relação das medidas a serem cumpridas, quando for o caso, para a aprovação do projeto (medidas incorporadas no projeto como um portão recuado por exemplo ou uma área destinada à acomodação de veículos), manutenção do alvará de construção (durante a obra), emissão de alvará de habite-se ou funcionamento (melhorias de infraestrutura ou de equipamentos públicos, por exemplo). Este Termo de Compromisso é uma garantia mínima para o Município monitorar e cobrar a execução das medidas, pois serve como título executivo extrajudicial no caso de execução parcial ou em desacordo das obras e compromissos firmados entre as partes.

O artigo 446 prevê que “o Município reserva-se o direito de exigir, a qualquer tempo, quaisquer esclarecimentos relativos às características, operações, matérias-primas e outros detalhes ligados à atividade instalada ou a ser instalada” (CHAPECO, 2014).

O processo de análise do EIV junto às Câmaras Técnicas está discriminado no artigo 447 do PDC. As Câmaras, através de parecer fundamentado, opinam pela aprovação ou não do empreendimento ou atividade, para posterior aprovação pelo ConCidade de Chapecó. O parágrafo segundo denota o caráter consultivo das Câmaras, pois diante do indeferimento de certa atividade ou empreendimento, cabe recurso ao plenário do ConCidade de Chapecó que possui caráter deliberativo.

O artigo 448 salienta que o EIV com parecer final do ConCidade de Chapecó (registrado em ata) compõe o processo de licenciamento e, no caso de alteração de projetos aprovados, os mesmos devem ser submetidos à nova análise.

Por fim, o artigo 449, dá um prazo de 90 (noventa dias) a partir da publicação do Plano Diretor, para a regulamentação do procedimento de análise, rejeição e aprovação do EIV, no que não estiver previsto na referida matéria legal.

4.2. Os Estudos de Impacto de Vizinhança no Conselho da Cidade de Chapecó

Realizou-se um levantamento dos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) protocolados junto à Secretaria Executiva do Conselho da Cidade de Chapecó - ConCidade de Chapecó, num total de quarenta e seis até o momento, sendo vinte e oito aprovados e dezoito em análise. Todos os EIVs em análise estão disponíveis para consulta dos interessados na Secretaria Executiva do ConCidade de Chapecó localizada na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e os EIVs aprovados estão disponíveis na página oficial do Município de Chapecó.

Na Figura 1 estão mapeados os empreendimentos que apresentaram EIV junto ao ConCidade de Chapecó, no período entre o ano de 2015 e o mês de setembro de 2018.

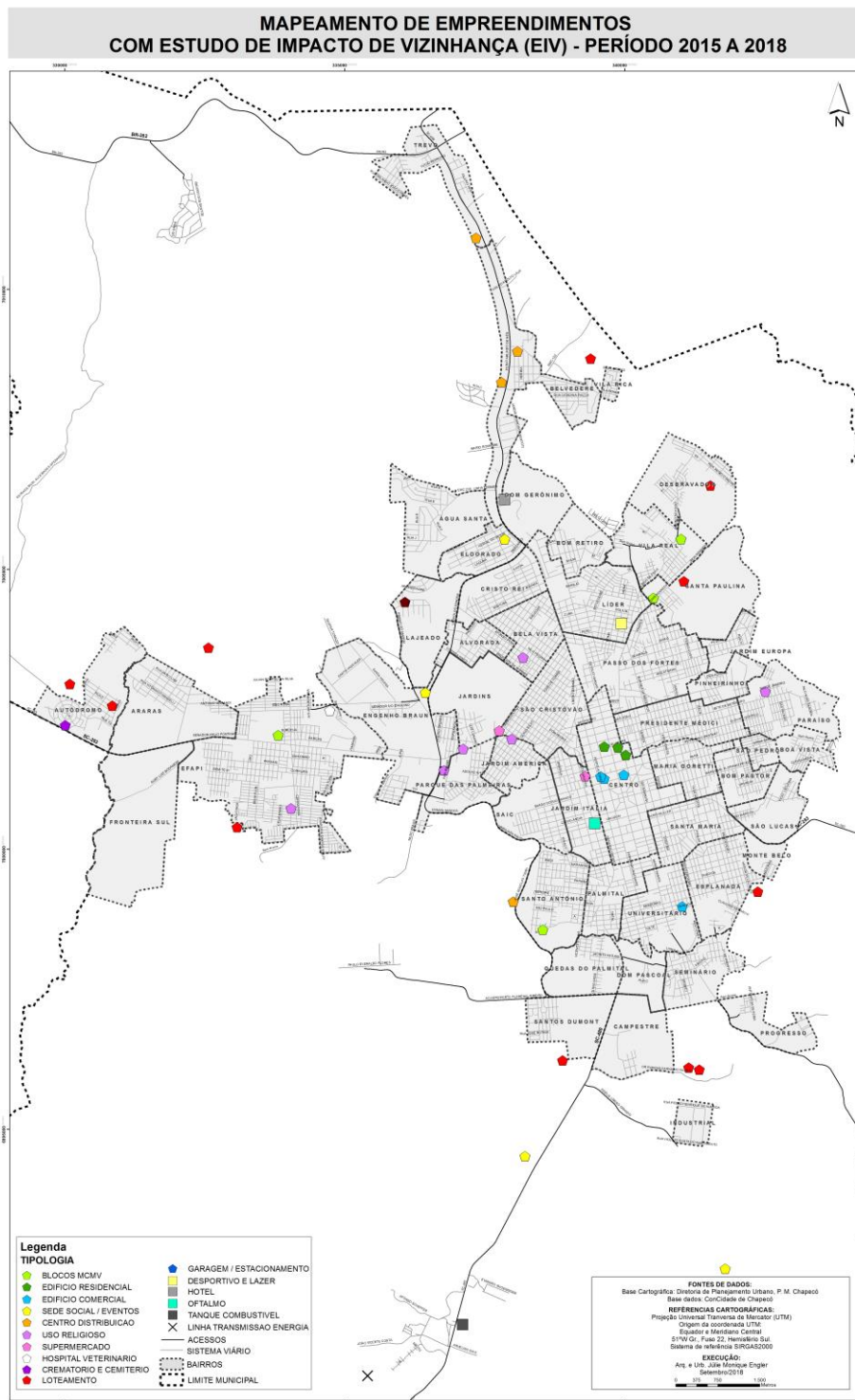


Figura 3 - Localização dos empreendimentos com EIVs junto ao ConCidade de Chapecó (período 2015-2018)
Fonte: CHAPECÓ, 2018. Adaptado pelos autores.

Observa-se que os grandes empreendimentos residenciais predominam na área central onde há certa infraestrutura disponível, porém as vias do entorno se encontrarão saturadas em um curto espaço de tempo neste ritmo de adensamento. Os loteamentos têm sido implantados nas bordas da malha urbana, o que revela a necessidade de implementação de um instrumento que promova o uso e a ocupação dos vazios urbanos já dotados de infraestrutura, objetos de especulação imobiliária, como o IPTU progressivo por exemplo.

Em 2015 onze Estudos de Impacto de Vizinhança, foram objetos de análise junto ao Conselho da Cidade de Chapecó. Destes, seis foram aprovados e cinco não deram andamento. 2016 foi o ano com o menor número de EIVs protocolados junto ao ConCidade de Chapecó, apenas cinco, porém todos foram aprovados. No ano de 2017, por sua vez, treze empreendimentos apresentaram EIV e apenas um destes não foi objeto de aprovação junto ao Conselho. Até o mês de setembro deste ano, dezessete empreendimentos deram entrada no ConCidade e destes, cinco foram aprovados.

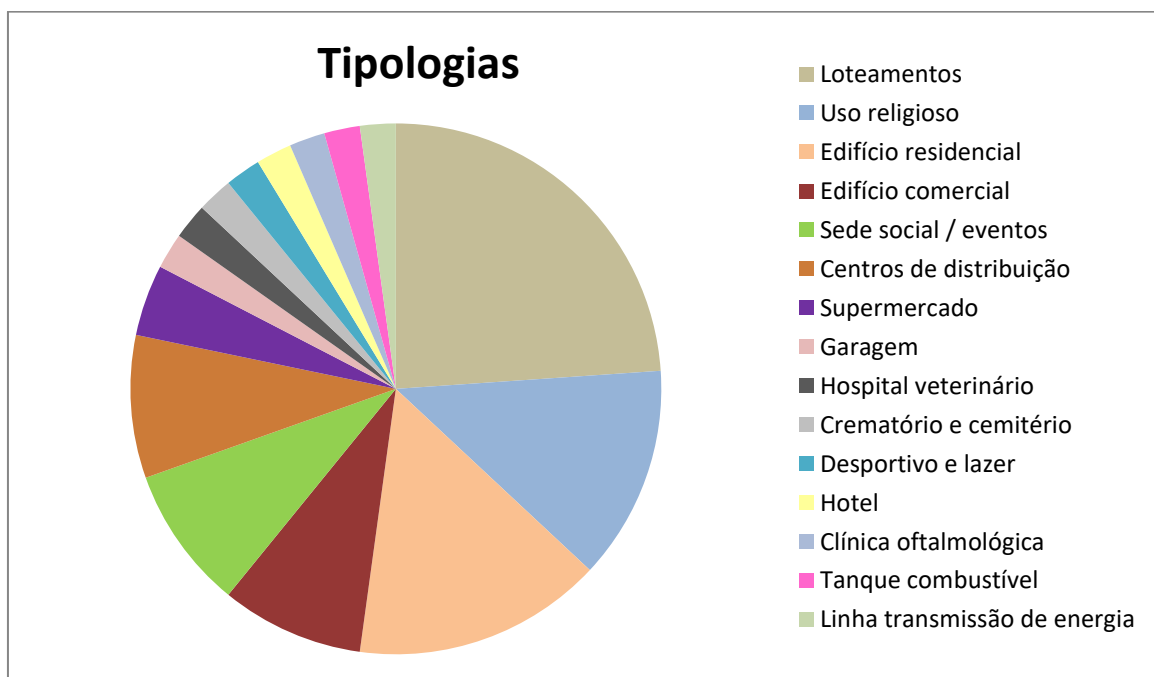


Figura 1 – Gráfico das atividades e empreendimentos objetos de EIV

Fonte: CHAPECO, 2018. Editado pelos autores.

Entre 2015 e 2018 predominaram os Estudos de Impacto de Vizinhança de loteamentos, edificações de cunho religioso, casas de shows, centros de distribuição e edifícios comerciais e residenciais. Em menor quantidade, encontram-se as edificações de prestação de serviços como super/hipermercado, hotel, tanque de abastecimento de combustível, uso desportivo e lazer, clínica oftalmológica, hospital veterinário, linha de transmissão de energia (CGH) e crematório.

A maioria dos impactos identificados nos EIVs se manifestam na mobilidade, por se tratarem de Polos Geradores de Viagens. Em alguns casos, também se identificam conflitos no direito de vizinhança como no caso de emissão de ruídos ou ventilação e iluminação. Outro

impacto frequentemente observado é em relação à suficiência de equipamentos públicos disponíveis para atender à demanda gerada por um loteamento ou condomínio vertical.

4.3. Alguns apontamentos sobre os EIVs

A motivação para produção deste artigo partiu da realidade vivenciada pelos profissionais junto à Prefeitura Municipal de Chapecó e constantes indagações e inquietudes tanto por parte dos técnicos que analisam quanto dos profissionais que elaboram os EIVs.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade existem, porém sua regulamentação fica a critério de cada município, de acordo com sua realidade e seus interesses locais. Dezesete anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, os poucos instrumentos regulamentados pelo Município de Chapecó têm a efetividade de sua aplicação comprometida justamente pela ausência de um banco de dados cadastral atualizado, com nível de informação confiável e integrado com outras Secretarias Municipais de modo a subsidiar as tomadas de decisões. O cadastro imobiliário, ainda restrito, para fins tributários, não está interligado a uma base cartográfica o que dificulta a análises a partir de uma visão global.

Cabe ao Município prever investimentos em capacitação profissional, pois a aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança no município de Chapecó é relativamente recente. Os profissionais que analisam o EIV devem estar seguros e conhecer sua atribuições, pois dão aporte técnico às discussões no ConCidade de Chapecó, que é composto por membros da comunidade em geral, além de entidades organizadas e poder público.

No decorrer destes anos, verificou-se a necessidade de rever as metragens de algumas edificações de cunho religioso, por exemplo, que acima de 200m² de área construída estão sujeitas à elaboração de EIV. A maioria configura-se como de uso da comunidade local (bairro) e muitas vezes já estão implantadas e são objetos de regularização.

Também identificou-se a necessidade de inclusão de atividades que não estão contempladas (como clínicas médicas por exemplo).

Utilizar o método quantitativo (metragem, capacidade, número de unidades, etc) para definir os empreendimentos sujeitos à EIV deixa a possibilidade de ser facilmente burlado pelos empreendedores para se evadir da exigência do EIV e o cumprimento de medidas mitigadoras e compensatórias. Atentar-se a outros critérios como determinadas tipologias em vias estreitas ou em determinado zoneamento é uma forma de prevenir este tipo de situação, no entanto o Plano Diretor precisa remeter este poder discricionário ao analista. Este, por sua vez, necessita conhecer o contexto e as particularidades de onde a atividade irá se implantar para poder exigir o EIV na emissão da consulta prévia ou na viabilidade de um loteamento. Nestes termos, o artigo 161 é insuficiente na forma genérica como está, pois pode permitir uma atividade em determinado zoneamento, em um lote que não possui vocação para o porte e tipo de empreendimento desejado (grandes edifícios comerciais em lotes pequenos, na faixa de 300m², por exemplo).

Com relação à necessidade de equipe multidisciplinar para elaboração do EIV, salienta-se que a ausência de especificações na legislação municipal (artigo 441, §2º) de um número mínimo de profissionais ou menção à especificidade técnica da habilitação profissional que prevejam como atribuição o desempenho de atividades ligadas a planejamento urbano e regional, deixa margem para a sobreposição de atuação profissional ou até exercício ilegal da profissão.

A tramitação do EIV junto ao ConCidade de Chapecó é relativamente morosa, pois as reuniões das Câmaras Técnicas e do plenário são mensais e os Estudos têm passado por, no mínimo, duas reuniões das Câmaras antes de serem remetidos ao plenário pelos principais motivos: não atenderem ao conteúdo e documentação mínima previstos no Plano Diretor; informações genéricas e superficiais; necessidade de revisão e reformulação de medidas mitigadoras e compensatórias. Além disso, as Câmaras Técnicas são compostas por servidores do município e técnicos voluntários, o que dificulta a realização de um maior número de reuniões mensais para atender a demanda. É necessário, portanto, a criação de uma comissão específica atrelada ao ConCidade de Chapecó, composta por técnicos efetivos do município destinada à análise dos EIVs para posterior discussão e aprovação no plenário do Conselho. Esta Comissão pode se reunir com maior frequência, realizar visita in loco assim como acompanhar a execução das medidas propostas no EIV e firmadas em Termo de Compromisso.

O EIV deve contemplar a avaliação de o quanto uma obra nova pode comprometer as edificações existentes no seu entorno, seja quando a taxa de insolação é prejudicada ou então a visibilidade paisagista é perdida. Esta avaliação somente pode ser feita com qualidade quando a municipalidade dispuser de um CTM.

As medidas propostas devem ser proporcionais aos impactos provocados, porém muitas vezes há dificuldade em mensurar os impactos e definir critérios técnicos para a cobrança de medidas mitigadoras e compensatórias. A ausência de um cadastro polivalente deixa as decisões a mercê da subjetividade, podendo provocar injustiças entre os EIVs na cobrança de medidas.

Um EIV com abordagem quantitativa genérica e superficial inviabiliza a identificação de impactos pontuais na área de influência adotada a partir de um contexto maior. Mais uma vez, denota-se a importância da necessidade de informações cadastrais com alto nível de confiabilidade no Município para fornecer subsídios de análise não apenas ao Município, mas aos profissionais responsáveis pela elaboração do EIV. A apresentação de material cartográfico de baixa qualidade e legibilidade denota a falta da mentalidade cartográfica de muitos profissionais.

No Brasil não se faz avaliações e fiscalizações quanto à qualidade da informação. Estas informações deveriam ser obrigatórias para que um EIV tivesse respeitabilidade e credibilidade como informação pública.

Se não bem dimensionados os impactos e quando não mitigados, cabe à sociedade arcar com o ônus quando da instalação e operação do empreendimento e ao Poder Público suportar com a sobrecarga na infraestrutura viária e demanda de equipamentos públicos.

A gestão democrática e a inserção da participação popular na administração pública são relativamente recentes e garantem um exercício mais pleno da cidadania. Apesar de prevista no artigo 451 do Plano Diretor de Chapecó, nenhum EIV foi objeto de audiência pública até o momento. A discussão ocorre no plenário do Conselho que não deixa de ser um instrumento de gestão democrática, pois conta com representantes de todas as regiões do município.

Quando o ente público viabiliza o acesso à informação para a população, ela adquire condições de participar das decisões conscientemente e se sentir mais responsável. Souza (2010) relata que, ao se sentir mais responsável, a população cuida e fiscaliza mais e assim, menores são as chances de corrupção ou de se cometer injustiças sociais e fiscais.

O município de Londrina (PR) inovou na disseminação de informações relacionadas aos EIVs com a plataforma digital *EIV online*, onde estão espacializados os empreendimentos, com a discriminação de informações básicas e acesso aos principais documentos.

Em alguns casos, depara-se com certa resistência por parte dos empreendedores que visualizam o EIV como uma mera formalidade, argumentando que outros municípios não exigem contrapartidas ou que não há embasamento legal para cobrá-las.

Muitas medidas propostas inicialmente nos EIVs são colocadas como de responsabilidade do poder público (instalação de redutor de velocidade, implantação de mão única, relocação de famílias ocupadas em vias públicas são alguns exemplos) e constatou-se que outras medidas apresentadas estão previstas em legislação ou seja, não se configuram como medidas e sim meramente como obrigação. O EIV deve ir além das exigências previstas em legislação quando se propõe a minimizar ou eliminar algum impacto identificado e deve ser a expensas do empreendedor.

5. CONCLUSÕES

Passados dezessete anos da promulgação do Estatuto da Cidade, verifica-se que os municípios têm adotado e regulamentado alguns instrumentos de forma progressiva, porém não significa necessariamente, que haja garantia de efetividade na sua aplicação, de modo a cumprir os objetivos propostos pela política urbana. A ausência da mentalidade cartográfica e cultura cadastral brasileira dificulta a transformação das diretrizes do EC em ações concretas pelos municípios.

O cadastro atualizado permitiria uma leitura da situação real do território, identificando a realidade de um empreendimento para EIV aos seus confrontantes, fornecendo medidas e informações públicas de qualidade, seja: para a prefeitura mostrar ao infrator as consequências de obra e por outro lado para a defesa do prejudicado, ficando a administração municipal em uma situação de isenção e imparcialidade - o que deveria ser a postura do poder público perante a Lei.

O EIV, além de ter o objetivo de dimensionar os impactos e mitiga-los, é uma forma de a sociedade exercer seus direitos e cobrar o cumprimento de deveres do órgão público. Por isso a ampla divulgação dos empreendimentos e atividades com EIV em análise no órgão municipal assim como seus documentos se faz tão importante para efetivar a participação da sociedade e a gestão democrática.

Não apenas o EIV, mas o plano diretor também se torna ineficiente quando suas diretrizes e ações não são formuladas a partir de um cadastro atualizado, o que acaba distanciando a implantação do instrumento do pleno atendimento do seu objetivo. O Conselho da Cidade, por sua vez, com tamanha importância para o município, tem sua função fragilizada, não conseguindo ser atuante no cumprimento de suas atribuições.

O Estatuto da Cidade é uma lei na forma de diretrizes e não faz referência às informações cadastrais atreladas à uma base cartográfica enquanto ferramenta de monitoramento do território e base para tomadas de decisão. Isso dificulta a conscientização dos profissionais em relação à a regulamentação dos instrumentos.

O EIV em si não é garantia de uma cidade mais democrática e justa, porém é uma

ferramenta que pode - e muito - contribuir com o crescimento sustentável da cidade e manutenção da qualidade de vida da população.

A partir das abordagens aqui expostas, espera-se demonstrar a importância deste instrumento e compartilhar a experiência e os desafios para as municipalidades que possuam interesse em regulamentar o Estudo de Impacto de Vizinhança, assim como, a necessidade de informações cadastrais para aproximar os instrumentos do EC à sua efetiva aplicabilidade.

Agradecimentos

À Karen Bissani, Leila Janine Antonini de Souza, Natalia Sfredo Calliari e Tatiana Sebben Zanella, coordenadoras das Câmaras Técnicas do Conselho da Cidade de Chapecó, que contribuem com as reflexões aqui explanadas e compartilham diariamente os desafios da gestão pública no município de Chapecó.

Referências Bibliográficas

AMORIM, A.; PELEGRINA, M. A.; JULIÃO, R. P. **Cadastro e gestão territorial: uma visão luso-brasileira para a implementação de sistemas de informação cadastral nos municípios**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. Lei 10.275. Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 11 jul. 2001.

CASARIN V.; OLIVEIRA, M. A. A.; LOCH, C. **A Importância do Cadastro Técnico Multifinalitário frente ao Estatuto da Cidade e Plano Diretor na busca pela Justiça Social**. In: 12º Congresso Internacional de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial, 2016, Florianópolis. COBRAC 2016. Florianópolis: UFSC, 2016. 8p.

CHAPECO. Lei Complementar nº 541 de 2014. **Aprova o Plano Diretor de Chapecó - PDC**. Chapecó, 2014.

ENGLER, J. M. **Planejamento do sistema viário integrado à gestão territorial considerando a atividade agroindustrial na região metropolitana de Chapecó**. 2017. 168 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, Florianópolis, 2017.

GOMEZ OREA (2008), D. **Ordenación Territorial**. 2. ed. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa,

2008.

LOCH, C.; ERBA, D. A. **Cadastro técnico multifinalitário rural e urbano**. Cleveland, USA: Lincoln Institut of Land Policy, 2007.

MIOTTI, L. A.; STEIL, M. M. M.; LOCH, C. **Necessidade do CTM para a implementação do Estatuto das Cidades caracterizando espaços ociosos e sua evolução com o tempo**. In: 12º Congresso Internacional de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial, 2016, Florianópolis. COBRAC 2016. Florianópolis: UFSC, 2016. 12 p.

MUNICIPAIS, IBGE (2005). Pesquisa de Informações Básicas. **Perfil dos municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: Acesso em: 19 jun. 2018.

MUNICIPAIS, IBGE (2015). Pesquisa de Informações Básicas. **Perfil dos municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: Acesso em: 19 jun. 2018.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VALÉSI, R. H. **A contribuição do estudo do impacto de vizinhança como processo de transformação do direito de propriedade**. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu. Nº 02, 2014, São Paulo, SP. p. 162-179.