

ANÁLISE DO INSTRUMENTO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) NA POLÍTICA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE E NO NOVO CÓDIGO DE OBRAS E POSTURAS (MINUTA PLC 024/2016) DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE

Renan Moreira Rodrigues¹

RESUMO

Com o crescimento desordenado das cidades e degradação dos recursos naturais pelas ações antrópicas, surgiu a necessidade da criação de instrumentos que pudessem minimizar os impactos negativos sobre o meio ambiente. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é previsto pelo Estatuto da Cidade, nos artigos 36 a 38, por meio da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, sendo um importante instrumento no apoio ao processo de licenciamento urbanístico com o intuito de prezar pelo ordenamento territorial, bem-estar social e o meio ambiente equilibrado. Para este trabalho, primeiramente, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre o EIV e em seguida, uma análise comparativa de leis. Elencaram-se sete critérios mínimos exigidos pela Lei Federal nº 10.257, em seu art.37, com o objetivo de verificar o cumprimento destes por parte das legislações do Município de Fortaleza/CE. As legislações analisadas foram: Política Municipal do Meio Ambiente, Lei Municipal nº 10.619 de 2017 e o novo Código de Obras e Posturas (Minuta PLC 024/2016). As análises realizadas constatarem os seguintes resultados: A Política Municipal do Meio Ambiente/2017 faz alusão à necessidade da elaboração do EIV, mas não fornece subsídios suficientes para sua regulamentação, concernentemente à Minuta PLC 024/2016 todos os critérios mínimos exigidos pelo art.37 foram devidamente atendidos e em seu escopo apresenta conformidade à instituição do instrumento. Portanto, diante dos estudos realizados, o EIV apresenta-se como uma ferramenta viável para a gestão urbana local, ficando ao encargo do Poder Público Municipal o interesse para a real e efetiva implementação deste, como exigência aos procedimentos de licenciamento urbanístico ou, até mesmo, ambiental.

Palavras-Chaves: Meio ambiente. Estudo de Impacto de Vizinhança. Desenvolvimento urbano-sustentável.

¹ Graduado em Tecnologia em Saneamento Ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Ceará - IFCE – *Campus* Fortaleza.
E-mail: renan.mrodrigues02@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Com o passar dos séculos e os constantes avanços no que diz respeito ao conhecimento técnico e científico, mais precisamente pós Segunda Guerra Mundial, no ano de 1945, ampliaram-se as inquietações no tocante às massivas ações antrópicas sobre os recursos naturais, percebendo-se que o seu uso de forma indevida poderia representar, em determinado momento, o fim da própria existência. Diante deste contexto, as questões ambientais passaram a ganhar espaços em pautas globais.

Com a expansão acelerada e desordenada das cidades, oriundas do crescimento da população urbana, devido ao êxodo rural, ocorreram profundos danos ao meio ambiente. Mais precisamente no final do século XX, os impactos negativos sobre a qualidade de vida levaram ao entendimento da necessidade de debater esta problemática em nível mundial (SANTOS, 2013).

Surge, então, diante da necessidade de combater a degradação ambiental, a Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Organização das Nações Unidas-Habitat). Elas foram resultado da falta de Políticas e Planos de desenvolvimento urbano social sustentável. Ao longo dos anos, três encontros (Habitat I, II, III), trouxeram luz à importância do desenvolvimento urbano sustentável, de modo que progressos foram alcançados e cada vez mais houve a consolidação deste assunto em escala global (MAUAD, 2011).

Ao longo dos anos, legislações específicas foram sendo criadas com o intuito de minimizar os impactos negativos sobre o meio ambiente e que pudessem trazer soluções para o ordenamento das cidades. Com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, sobre a política urbana, o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001, trouxe consigo o instrumento de gestão urbana, Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), disposto em seus artigos 36 a 38.

O EIV tem o dever de prezar pelo ordenamento territorial, sendo indispensável no processo de licenciamento urbanístico. É dele a função de mediar conflitos de interesses entre os setores públicos, privados e a participação da população. Propõe soluções viáveis para ambas as partes, mitigando os impactos negativos sobre o meio ambiente urbano.

O Estatuto da Cidade/2001 em seu artigo 36, diz que “Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou

autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal” (BRASIL, 2001).

No município de Fortaleza/CE, as legislações que constam o EIV são: Plano Diretor, Lei Municipal nº 062 de 2009; Política Municipal do Meio Ambiente, Lei Municipal nº 10.619 de 2017; Minuta do Projeto de Lei do Código da Cidade do Município de Fortaleza, nº 024 de 2016 e o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei Municipal nº 236 de 2017.

Diante do contexto abordado este trabalho visa, portanto, analisar a regulamentação do instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) na Política Ambiental e no novo Código de Obras e Posturas (Minuta PLC 024/2016) do município de Fortaleza/CE.

Tal estudo torna-se relevante pela necessidade da compreensão sobre regulamentação do EIV e suas características para fins de licenciamento urbanístico, garantindo o bem-estar social e ambiental, no que contribui diretamente para o desenvolvimento urbano-sustentável do município.

2 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) NO BRASIL

2.1 Contexto histórico do instrumento

No final da década de 1980 o Brasil passou a viver importantes avanços em termos de planejamento e desenvolvimento urbanístico. Presentes na Constituição Federal de 1988, os artigos 182 e 183 trazem diretrizes sobre a Política Urbana ao retomar as discussões sobre o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (TOMANIK, 2008).

(...) início do século XXI, após um período de aproximadamente treze anos de tramitação, a regulamentação dos artigos n.ºs 182 e 183 culminou na aprovação da Lei Federal 10.257, de 2001, denominada Estatuto da Cidade e definido como o instrumento regulador do uso da terra urbana em prol do interesse coletivo. Esta lei delegou o poder de decisão à esfera municipal, principalmente com o intuito de fortalecer os municípios e conferir maior autonomia aos governos locais (TOMANIK, 2008).

Tomanik (2008) ressalta que a responsabilidade na elaboração e revisão dos Planos Diretores, seguiram diretrizes fundamentadas nos conceitos da função social da cidade e da propriedade, no que diz respeito à equilibrada distribuição dos ônus e benefícios referentes aos processos urbanísticos. Além disso, houve também a introdução do instrumento de apoio ao planejamento e gestão das cidades, chamado Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

O EIV foi introduzido na legislação brasileira, difundindo-se para os mais diversos municípios, com o intuito de avaliar os efeitos advindos da implantação de empreendimentos e atividades em áreas urbanas. Entretanto, em 1979 na cidade de Porto Alegre tinha-se conhecimento do Estudo de Viabilidade Urbanística – EVU, previsto no Plano Diretor da cidade. Este estudo era direcionado aos empreendedores que deveriam descrever as características do empreendimento e também os impactos em seu entorno (TOMANIK, 2008).

Porto Alegre tem tradição na análise dos impactos de empreendimentos no meio urbano. Desde o Plano Diretor de 1979 adotou um instrumento denominado EVU - Estudo de Viabilidade Urbanística. O Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) é um anteprojeto onde são analisadas as interferências urbanas do empreendimento em si e no entorno (Prestes, 2013).

Outros municípios também apresentaram estudos similares, como no caso de São Paulo, instituído em 1994, o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI, o qual avaliava os impactos causados pelos empreendimentos. Em Belo Horizonte, o Plano Diretor de 1996 delimitava locais, empreendimentos e atividades sujeitas ao licenciamento urbano, tendo sua aprovação pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) (PRESTES, 2013).

Em 2003, com a implementação do Ministério das Cidades os assuntos referentes à moradia, transporte, saneamento e espaços urbanos mais humanizados, passaram a ter maior destaque. Com a chegada do novo ministério houve uma maior aproximação da sociedade devido a oficinas para capacitação da população, bem como a participação nos processos que envolvem os planos diretores. Em função disso, o Estatuto da Cidade obteve uma maior visibilidade (PRESTES, 2013).

Assim, o Estatuto da Cidade representa um importante marco legal para a efetiva implementação de instrumentos de gestão urbana e confere aos municípios, de maneira regulamentada, as ferramentas para viabilizar o desenvolvimento urbano-ambiental (PRESTES, 2013).

2.2 Estudo de Impacto de Vizinhança: conceitos e quadro legal

Diante de um cenário de constantes divergências entre os interesses relacionados aos usos das cidades, era necessária a criação de um instrumento legal que pudesse mediar conflitos. A dinâmica urbana desordenada produz um contexto de constantes desavenças motivadas por diversos fatores como valorização imobiliária, disputa pelo uso e ocupação do solo, impactos negativos na qualidade de vida da comunidade, dentre outros (PRESTES, 2013).

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) que tem por objetivo o licenciamento urbanístico, remete-se a empreendimentos e atividades de impactos negativos significativos na cidade. O diagnóstico-ambiental e sociocômico também é função deste instrumento, além de instruir o Poder Público sobre a capacidade de suporte de determinado empreendimento ou atividade que irá ser inserido no meio urbano (VIEIRA, 2012).

Pasqualetto; Castro; Alves (2015) completam dizendo que, o EIV tem o propósito de não só prever quais impactos negativos e positivos poderão ocorrer na qualidade da vida dos que residem na vizinhança do empreendimento a ser implantado, como também analisar previamente a viabilidade da construção, implantação e funcionamento, mediante o exame dos critérios mínimos indicados no Estatuto da Cidade em acordo com as diretrizes estabelecidas pela legislação municipal.

Para Lollo e Röhm (2005) o instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança compreende e analisa os impactos provocados no entorno dos empreendimentos, procurando ainda entender a identidade e a valoração, para que assim possa determinar propostas de ocupação urbana.

O EIV destaca-se como um dos mais recentes instrumentos de gestão urbana e ambiental, com objetivo de avaliar os impactos no meio urbano. Sua atuação é semelhante ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o qual visa analisar e descrever aspectos como: infraestrutura e adensamento populacional, alterações no sistema viário e no meio ambiente natural. Este instrumento tem como premissa a conciliação dos interesses público e privado, de modo a proporcionar qualidade de vida para a população que irá conviver com o empreendimento (PASQUALETO; CASTRO; ALVES, 2015).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, nos artigos 36 a 38 é identificado como sendo a base legal para que os municípios regulamentem a aplicação do EIV. Em seu artigo 36 estabelece que ficará ao encargo da Lei Municipal a definição dos empreendimentos e atividades privadas ou públicas, que necessitarão da elaboração do estudo prévio de impacto de vizinhança, para obtenção de licenças e autorizações do Poder Público Municipal (BRASIL, 2001).

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal (BRASIL, 2001).

O artigo 37 enumera critérios mínimos a serem seguidos, de modo a contemplar os efeitos positivos e negativos causados pelo empreendimento ou atividade. Orienta a decisão do poder público, uma vez que é analisado de forma detalhada por diversos aspectos.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

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 (BRASIL, 2001).

Em relação ao artigo 38, o Estatuto da Cidade destaca que “A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA) requeridas nos termos da legislação ambiental” (BRASIL, 2001). Referentemente a este ponto, é importante ressaltar o valor particular de ambos os instrumentos, tendo em vista que cada um possui suas especificidades, mas que de modo geral possuem um objetivo em comum, que é prezar pelo desenvolvimento sustentável.

Por conceito de vizinhança relativo à aplicação do EIV, entende-se como “o conjunto de pessoas, edificações e atividades compreendidas em uma mesma base territorial que possa ser atingido ou beneficiado pelos efeitos de empreendimentos” (OLIVEIRA, 2017).

O Ministério das Cidades (MC, 2017) ressalta que as definições de vizinhanças são bem flexíveis. Quando o referencial for um imóvel, a vizinhança se dá pela representatividade dos vizinhos mais próximos, mas se o assunto for transporte urbano, este conceito torna-se mais abrangente, uma vez que se deve levar em consideração as localidades por onde o transporte irá transitar. Os aspectos relacionados à vizinhança vão depender das características da malha urbana onde o empreendimento ou atividades serão implantados. É importante que a definição de vizinhança amplie-se geograficamente de forma diretamente proporcional aos efeitos causados.

Os impactos negativos causados por empreendimentos afetam a qualidade de vida da população. É, portanto, dever do EIV considerar o grau de incomodidade como ruídos, vibrações no solo, iluminação, ventilação, entre outros. O nível de incomodidade está associado ao porte, tipo e local em que será implantada a atividade ou empreendimento. O órgão municipal se encarregará de, baseado na dinâmica da cidade e a realidade do local, definir o empreendimento como potencial causador de efeitos negativos (OLIVEIRA, 2017).

A modificação do espaço causado pela ação antrópica ocasiona impactos ambientais positivos e negativos. Com o intuito de impedir ou minimizar esses efeitos negativos, os órgãos relacionados à conservação do meio ambiente criaram diretrizes e mecanismos

conhecidos como: medidas mitigadoras e compensatórias (OLIVEIRA, 2017). O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), para fins de licenciamento ambiental, traz as seguintes definições sobre medidas mitigadoras:

Medida Mitigadora Preventiva: (...) objetivo minimizar ou eliminar eventos adversos que se apresentam com potencial para causar prejuízos aos (...) meios físico, biótico e socioeconômico; Medida Mitigadora Compensatória(...) procura repor bens socioambientais perdidos em decorrência de ações diretas ou indiretas do empreendimento; Medida Potencializadora: (...) visa otimizar ou maximizar o efeito de um impacto positivo decorrente direta ou indiretamente da instalação do empreendimento (IBAMA, 2010).

Para a regulamentação do EIV é imprescindível a definição de critérios e medidas incisivas e reparadoras, visto que deve ser estabelecido um compromisso formalizado entre as partes envolvidas durante toda a execução do empreendimento a fim de que na expedição do HABITE-SE, estas medidas já estejam implantadas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017).

2.3 Estudo de Impacto de Vizinhança na Política Municipal do Meio Ambiente e no Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza/CE

Com a regulamentação dos artigos n°s 182 e 183 da Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal n° 10.257, de 2001, este delegou poder aos órgãos municipais, objetivando conferir maior autonomia local. Determinou também a obrigatoriedade na elaboração e revisão dos planos diretores com participação democrática. O Estatuto instaurou um conjunto de instrumentos de ordenamento urbanístico, dentre eles o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) (BRASIL, 2001).

No ano 2007 foi realizada uma pesquisa que apontou que o EIV está previsto em 835 municípios, contidos nos planos diretores ou em leis específicas. Dos 835 analisados, 667 trazem o EIV regulamentado no plano diretor e 99 em lei específica (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008 *apud* TOMANIK, 2010).

Dados de uma pesquisa feita em 2014 revelou que 18 das 27 capitais brasileiras regulamentaram, ainda que parcialmente, o Estudo de Impacto de Vizinhança. As outras 9 permanecem sem a regulamentação do instrumento (HOSHINO et al, 2014).

No Município de Fortaleza/CE, a Lei n° 062/2009 que estabelece o Plano Diretor (PD) no município de Fortaleza/CE regulamenta o EIV e em seu artigo 291 especifica diretrizes para a sua elaboração (FORTALEZA, 2009). No caso da Lei Complementar n° 236, de 11 de agosto de 2017, sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza, esta traz a obrigatoriedade do EIV relacionado ao porte e ao tipo de

empreendimento nas diversas Macrozonas e Zonas Especiais. Em seu art.186, determina que o Estudo de Impacto de Vizinhança contemple as recomendações contidas no Plano Diretor municipal (FORTALEZA, 2017).

Outras legislações de ordenamento urbanístico preveem o EIV em seu escopo a exemplo do Código de Obras e Posturas, sendo este mais um instrumento essencial para a garantia do conforto ambiental, segurança, acessibilidade, fiscalização de obras, com a finalidade de melhorar a qualidade das cidades. No município de Fortaleza, a Lei nº 5530, de 17 de dezembro, de 1981, dispõe sobre o Código de Obras e Posturas, entretanto, em seu escopo não há menção ao EIV, nem mesmo algum instrumento similar a ele (FORTALEZA, 1981).

Contudo, está em tramitação a Minuta do Projeto de Lei do Código da Cidade do Município de Fortaleza (PLC) 024/2016 que traz potenciais modificações pertinentes ao cenário atual, dentre elas, a introdução do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) no arcabouço jurídico institucional do município (FORTALEZA, 2016).

Art.172 - Entende-se por Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o estudo realizado pelo proprietário ou empreendedor, visando proceder a análise dos impactos que um determinado empreendimento ou atividade provoca no seu entorno imediato, listando-os de acordo com categoria e grau de impacto sob as condições ambientais, urbanísticas e sociais do tecido urbano e da população diretamente atingida (FORTALEZA, 2016).

Seguindo os critérios mínimos exigidos pelo artigo 37 do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, para a regulamentação do EIV, a Minuta (PLC) 024/2016 em seu artigo 182, determina tais pontos como: Estimativa da população fixa e flutuante, aspectos relacionados à infraestrutura urbana, tais como consumo de água, energia elétrica, demanda de serviços de telecomunicações e esgotamento sanitário, levantamento e análise de uso do solo, possibilidades de valorização ou desvalorização imobiliária, análise da capacidade viária, impacto na ventilação e na iluminação, impactos em imóveis de interesse histórico, cultural, paisagístico e ambiental (FORTALEZA, 2016).

Conforme estabelece o PLC 024/2016, a aprovação do projeto do empreendimento ou atividade sujeita ao EIV/RIV, se dará mediante a apresentação de cópia da publicação da autorização emitida pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), além da aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), e ainda, o termo de compromisso assinado contendo a relação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias urbanísticas, que determinará o recebimento ou não do “Habite-se” e o Alvará de Funcionamento. (FORTALEZA, 2016)

No que diz respeito ao envolvimento da população, a SEUMA convocará Audiência Pública, logo após em sessão ordinária ou extraordinária se dará apreciação do EIV/RIV. É importante frisar que todas as publicações nos veículos de comunicações, ocorrerão por conta do empreendedor (FORTALEZA, 2016).

A Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza (PMMAF), Lei nº 10.619 de 10 de outubro de 2017, em vigência, menciona em seu artigo 2º que “estabelece princípios, fixa objetivos e normas básicas para proteção do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida da população” (FORTALEZA, 2017).

Em seu artigo 4º, a PMMAF versa sobre seus objetivos, sendo eles: preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, de maneira que os habitantes de Fortaleza estejam assegurados do desenvolvimento social, econômico e ambiental, através da integração do ambiente natural e do ambiente construído (FORTALEZA, 2017).

Quanto a sua relação com Estudo de Impacto de Vizinhança, são abordados nos seguintes artigos:

Art. 10. III - subsidiar a análise dos estudos de impactos ambientais e de vizinhança, assim como dos relatórios, planos e sistemas de controle e de gestão ambiental... E Art. 38. III - a promoção da conscientização pública para a defesa do meio ambiente do patrimônio natural e a participação da comunidade no planejamento ambiental e urbano, nas análises dos resultados dos estudos dos impactos ambientais ou de vizinhança. (BRASIL, 2017).

O EIV é um instrumento voltado ao desenvolvimento urbano-sustentável, pois abrange aspectos que contribuem não só para o bem-estar social, mas favorece também um meio ambiente equilibrado. A Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza (PMMAF) dispõe do EIV em seu escopo e o exige, em alguns casos, mas não estabelece definições quanto aos critérios e estudos técnicos pertinentes à elaboração do EIV/RIV (BRASIL, 2017).

A PMMAF dá ênfase quanto aos usos dos bens ambientais do Município de Fortaleza, os quais devem cumprir as diretrizes norteadoras do disciplinamento do uso do solo previstos nas seguintes legislações: Lei orgânica do Município; no Plano Diretor, Lei nº 0062/2009; Código da Cidade e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (FORTALEZA, 2017).

Sobre este aspecto, é importante enfatizar a ausência da inserção do EIV como uma das ferramentas norteadoras do disciplinamento do uso do solo, visto que este instrumento também exerce um papel fundamental para manter o ordenamento territorial e a qualidade ambiental da cidade. Logo, a inexistência do EIV nesta situação, poderá ocasionar futuros equívocos e negligências quanto a sua elaboração e execução.

3 MATERIAL E MÉTODOS

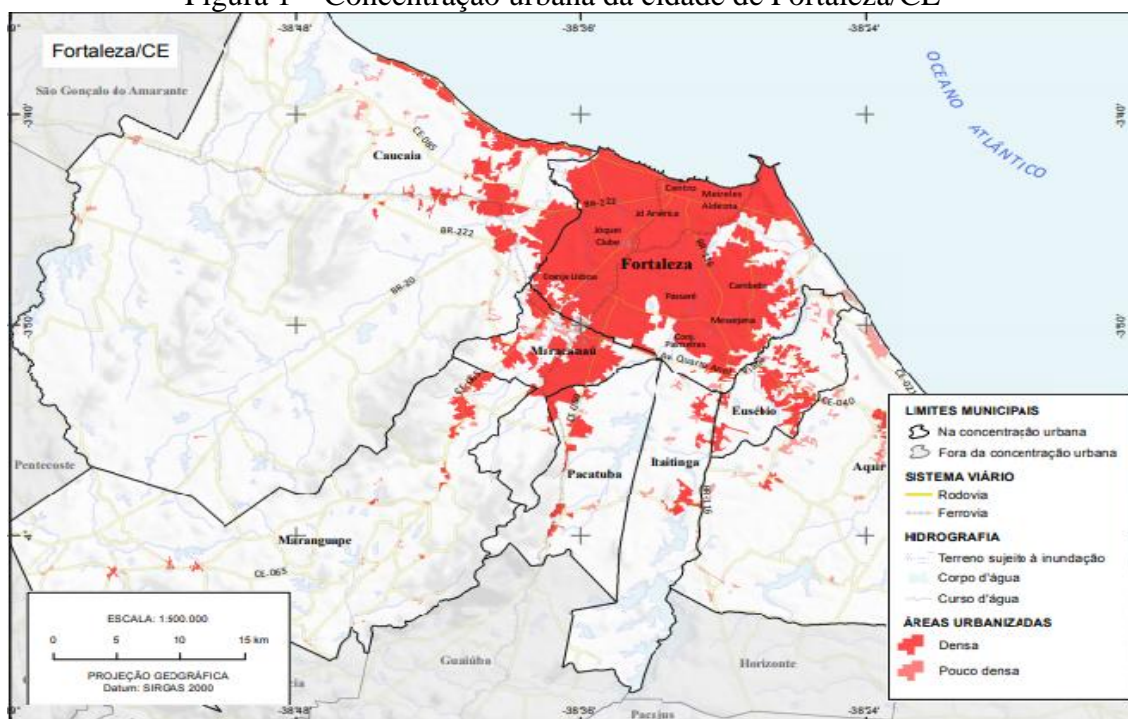
Para realização da pesquisa bibliográfica e análise comparativa, foram utilizadas fontes secundárias por meio de consultas a periódicos, livros e *sites*, além de diplomas legais como: Constituição Federal, CONAMA, Estatuto da Cidade, entre outros.

Quanto à abordagem, é qualitativa, pois o pesquisador tem o contato direto com objeto de estudo e não requer uso de métodos e técnicas estatísticas. E em relação aos objetivos, é descritiva, por se tratar de análise documental, consultados pelos mais diversos tipos de arquivos. (PRODANOV; FREITAS, 2013).

A pesquisa também é descritiva, pois para Prodanov e Freitas (2013) a pesquisa descritiva tem a função de registrar, fazer o levantamento e ordenamento de dados. Visa descrever as relações entre variáveis, sem que haja manipulação e interferência das informações coletadas.

Quanto à caracterização do local estudado, Fortaleza é a capital do Estado do Ceará e quinta mais populosa do País. Sua população é de, aproximadamente, 2.627.482 habitantes e área total de 314.930 km², entretanto, quando somada aos demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), obtém um total de 4.051.744 habitantes (IBGE, 2017).

Figura 1 – Concentração urbana da cidade de Fortaleza/CE



Fonte: IBGE (2015).

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2015), que analisou as áreas urbanizadas do Brasil, Fortaleza possui 92,35% de todo o seu território marcado por uma densa ocupação, sendo a maior cidade com área urbanizada do Nordeste.

3.1 Método de análise

Realizou-se uma análise comparativa de leis, na qual se fez o confronto dos seus elementos. A pesquisa foi baseada no método lei-no-contexto (*law-in-context*) de Hoecke (2015), que considera sua dimensão histórica no atual contexto social da lei, incluindo, quando apropriado, outras abordagens, como cultura, economia, dentre outras. Este método tem por finalidade determinar as semelhanças e diferenças entre as leis examinadas.

Foram elencados sete critérios mínimos exigidos pela Lei Federal nº 10.257, em seu art.37, a fim de verificar o cumprimento destes critérios por parte das legislações urbanísticas do Município de Fortaleza/CE. Em seguida, foram elaborados quadros comparativos abordando os sete critérios mínimos obrigatórios com relação ao conteúdo sobre o EIV, que estão presentes no escopo das legislações.

Os setes aspectos exigidos no artigo 37, da Lei Federal nº 10.257, são: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultura (BRASIL, 2001). A seguir, os critérios foram discriminados, considerando seu conceito e qual foi o parâmetro levado em conta na análise do presente trabalho:

- Adensamento populacional: este leva em consideração o crescimento da população causado por atividades e pela implantação ou ampliação dos empreendimentos. Este critério é essencial para a análise do cumprimento da função social da propriedade urbana, considerando a utilização excessiva ou a subutilização de imóveis pela população. O adensamento populacional serve de parâmetro para os demais critérios exigidos pelo EIV, tais como: equipamentos comunitários, geração de tráfego, dentre outros.
- Equipamentos urbanos e comunitários: diz respeito ao que versa a Lei Federal 6.766/1979, sobre o Parcelamento do Solo Urbano, no seu Art. 4º, §2º, que define equipamentos públicos comunitários como sendo aqueles referentes à saúde, à

educação, ao lazer, à cultura e similares. O Art. 5º, §1º estabelece que os equipamentos públicos urbanos são aqueles destinados ao abastecimento de água, energia elétrica, coleta e tratamento de esgotos, coletas de águas pluviais, gás canalizado e rede telefônica.

- Uso e ocupação do solo: analisa atividades e empreendimentos que, em médio e longo prazo, possam causar profundas modificações na dinâmica urbana em que estão inseridos. Essas alterações tendem a desconfigurar atividades que outrora eram exercidas naquele lugar. Quando isso acontece alteram-se as configurações do espaço e com isso, são notados reflexos sobre a paisagem urbana, valorização imobiliária, tráfego, dentre outros.
- Valorização imobiliária: de modo geral, é considerada como um impacto positivo, visto que as atividades ou empreendimentos podem trazer benefícios para aquela localidade, como no caso de *shoppings centers*, centros comerciais, entre outras facilidades que valorizem aquele ambiente. Entretanto, o efeito pode ser contrário ao ponto que a construção de estações de tratamento de esgoto, cemitérios, abatedouros, dentre outros, podem causar desvalorização para o local. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017).
- Geração de tráfego e demanda por transporte público: o aumento da demanda de tráfego é relativo à implantação de atividades ou empreendimentos que modifiquem a situação daquele local. É possível que o Município exija do empreendedor medidas mitigadoras para minimizar estes efeitos, tais como: sinalização e localização de acessos, construção de ponto de ônibus, entre outras.
- Ventilação e iluminação: Para Freitas (2012), o conforto ambiental das edificações pode ser entendido como adequação ao uso do homem, respeitando condições térmicas de ventilação, de insolação, de acústica e visual, capazes de alterar o desempenho da edificação e seu contexto urbano.
- Paisagem urbana e patrimônio natural e cultura - “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (CF, 1988).

O EIV faz parte do rol dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, os quais visam promover uma gestão urbana participativa, levando em

consideração a identidade histórica e cultural da população em relação às edificações e as alterações na dinâmica urbana.

As legislações analisadas na presente investigação foram:

- Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza, Lei nº 10.619 de 10/10/2017.
- Minuta do Projeto de Lei do Código da Cidade do Município de Fortaleza – PLC 024/2016.

A simbologia, descrita no Quadro 1, foi utilizada para designar a conformidade e a não conformidade dos critérios e as exigências legais.

Quadro 1: Simbologia para conformidade ou não conformidade

Conformidade	Não conformidade
✓	×
Atendimento ao requisito mínimo exigido por lei	Não atendimento ao requisito mínimo legalmente exigido

Fonte: Autor (2018).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta parte do trabalho traz os resultados das análises das legislações urbanísticas do município de Fortaleza concernente sua conformidade, ou não, frente ao disposto no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001.

Os quadros, a seguir, trazem os resultados referentes a como o Estudo de Impacto de Vizinhaça está estruturado no escopo das legislações analisadas. O modelo de avaliação identificado na análise comparativa permite verificar em quais pontos as legislações estão de acordo e em quais estão em desconformidade com a regulamentação do EIV.

Posteriormente, estão dispostas as discussões sobre as legislações analisadas e de que maneira estas abordam os critérios mínimos exigidos pelo art.37, da Lei Federal nº 10.257/2001, bem como as necessidades dos demais estudos complementares.

Os resultados estão organizados e apresentados na seguinte ordem:

- Análise da Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza, Lei nº 10.619/2017, com relação ao art.37 da Lei Federal 10257/2001, cujo Quadro 2 traz sua síntese.


- Análise da Minuta do Projeto de Lei do Código da Cidade do Município de Fortaleza – PLC 024/2016, com relação ao art.37 da Lei Federal 10257/2001, conforme síntese descrita no Quadro 3.

4.1 Análise do instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) concernente à Política Municipal do Meio Ambiente do Município de Fortaleza/CE

O EIV é um instrumento responsável por avaliar as atividades e empreendimentos impactantes quanto à conformidade ao conforto ambiental. A Lei nº 10.619, de 10 de outubro de 2017, estabelece a Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza que assegura a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, sendo esta uma indispensável ferramenta para a gestão ambiental no município.

O Quadro 2 traz, de forma sintética, a análise da Lei nº 10.619/2017, que instituiu a Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza, com relação ao atendimento, ou não, dos requisitos mínimos exigidos pelo art. 37, do Estatuto da Cidade. A primeira coluna refere-se aos incisos do art. 37, a segunda coluna aborda a análise comparativa de cada inciso do art. 37 correlacionando com a Política Municipal do Meio Ambiente e seus respectivos incisos; a terceira coluna identifica se há conformidade, ou não;

Quadro 2 – Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza, Lei nº 10.619/2017, com relação ao art.37 da Lei Federal 10.257/2001.

ESTATUTO DA CIDADE LEI 10.257/2001	PMMA - FORTALEZA, Lei nº 10.619 /2017	Conformidade ou não conformidade
Art.37	Art.10	
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.	III - Subsidiar a análise dos estudos de impactos ambientais e de vizinhança, assim como dos relatórios, planos e sistemas de controle e de gestão ambiental. <hr/> Art.38 III - A promoção da conscientização pública para a defesa do meio ambiente do patrimônio natural e a participação da comunidade no planejamento ambiental e urbano, nas análises dos resultados dos estudos dos impactos ambientais ou de vizinhança.	

Fonte: Autor (2018)

A Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza, Lei nº 10.619/2017, recentemente instituída, está em vigência. A mencionada legislação não dispõe dos critérios mínimos exigidos, como estabelece o Estatuto da Cidade para a regulamentação do EIV. Também, não estabelece estudos técnicos pertinentes à elaboração do EIV/RIV (Relatório de Impacto de Vizinhança).

A referida legislação cita a necessidade do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), mas não consta o conteúdo mínimo exigido pela lei Federal 10.257/2001, art.37. Logo, a ausência de tais critérios indispensáveis para a efetiva atuação do EIV, implica em uma fragilidade na regulamentação do instrumento no escopo desta lei.

4.2 Análise do instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) com relação à Minuta PLC – 024/2016 do Município de Fortaleza/CE

Com relação ao Código de Obras e Posturas, que é uma das legislações urbanísticas analisadas na presente investigação, esta é uma ferramenta que visa à administração municipal. Nele estão contidos definições básicas que garantem a acessibilidade, conforto ambiental, salubridade, entre outros aspectos.

No município de Fortaleza está em tramitação a Minuta do Projeto de Lei do Código da Cidade do Município de Fortaleza (PLC) 024/2016, que atualiza o Código de Obras e Posturas, Lei nº 5.530/1981 e traz subsídios para a regulamentação do EIV/RIV (Relatório de Impacto de Vizinhança).

O Quadro 3 refere-se à análise da Minuta do Projeto de Lei do Código da Cidade do Município de Fortaleza (PLC) 024/2016, com relação ao atendimento, ou não, dos requisitos mínimos exigidos pelo Art. 37, do Estatuto da Cidade.

A primeira coluna aborda os incisos do Art. 37, a segunda coluna traz a análise comparativa de cada inciso do Art. 37 correlacionando com a Minuta PLC 024/2016 e seus respectivos incisos; a última coluna identifica se há conformidade, ou não.

Quadro 3 – Análise da Minuta do Projeto de Lei do Código da Cidade do Município de Fortaleza – PLC 024/2016, com relação ao art.37 da Lei Federal 10257/2001.

ESTATUTO DA CIDADE LEI 10.257/2001	MINUTA - PLC 024/2016	Conformidade ou não conformidade
Art.37	Art.182	
I - Adensamento populacional	§2º, VI - Estimativa da população, fixa e flutuante que irá utilizar a atividade ou empreendimento.	✓
II – Equipamentos urbanos e comunitários	§3º, II - Consumo previsto de água e energia elétrica; demanda prevista de serviços de telecomunicações e esgoto sanitário.	✓
III – Uso e ocupação do solo	§3º, IV - Padrões de uso e ocupação do solo na área de influência direta da atividade ou empreendimento.	✓
IV- Valorização Imobiliária	§3º, V. b) - As possibilidades de valorização ou desvalorização imobiliária e suas implicações no desenvolvimento econômico e social da cidade.	✓
V- Geração de Tráfego e Demanda por transporte Público	§3º, I. d) - Análise da capacidade viária e determinação do nível de serviço atual; e) determinação do tráfego gerado segundo a distribuição modal e definição do nível de serviço futuro.	✓
VI- Ventilação e iluminação	§3º, III. f) - O impacto na ventilação e na iluminação das novas construções e das construções vizinhas.	✓
VII- Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural	§3º, III. d) – Análise dos impactos negativos e positivos causados pela atividade ou empreendimento à paisagem na área e adjacências e nas áreas e imóveis de interesse histórico, cultural, paisagístico e ambiental.	✓

Fonte: Autor (2018).

Para o 'critério adensamento populacional', a Minuta – PCL 024/2016 traz estes estudos de forma direcionada, a exemplo: delimitação da área de influência direta e indireta do empreendimento ou atividade, levantamento da população fixa e flutuante, quantidade de vagas para estacionamento, entre outros.

No quadro 3, referente aos 'equipamentos urbanos e comunitários', a Minuta – PCL 024/2016 contempla este critério exigindo estudos técnicos bem específicos, como: plantas, croquis, perfis transversais e/ou longitudinais da infraestrutura existente no local e, também, para as vias lindeiras relacionados à água, esgoto sanitário, energia elétrica, além da previsão de consumo e demanda.

A Minuta – PCL 024/2016 (quadro 3) aborda em relação ao 'uso e ocupação do solo', o levantamento e análise para o uso do solo, bem como as Zonas Especiais na área e adjacências. Cabe ressaltar a importância dos instrumentos de ordenamento territorial, tais como: Zoneamento e o Plano Diretor, que atuem em consonância para garantir a melhoria urbana e a qualidade de vida da população.

Sobre o aspecto 'valorização imobiliária', a Minuta – PLC 024/2016 (quadro 3), contempla adequadamente o critério. Entretanto, não existem abordagens para as questões referentes a: desvalorização de imóveis ou a gentrificação, fenômeno conhecido pelo afastamento das camadas mais pobres para as periferias.

Quanto ao critério 'geração de tráfego e demanda por transporte público', a Minuta – PCL 024/2016 inclui em seu escopo, as exigências de estudos técnicos fundamentais, a exemplo: A determinação da largura real da via, tipo de pavimento que será utilizado, fotografias e estudo do tráfego em horários críticos, definição do nível de transporte público atual e futuro, dentre outros.

Com relação aos aspectos de ventilação e iluminação, a Minuta – PCL 024/2016 (quadro 3), embora esteja em conformidade com este critério, não aborda apontamentos de estudos específicos, como aumento da temperatura e formação de ilhas de calor ocasionadas por densas construções, o que acaba por impactar no conforto ambiental.

Na análise sobre a paisagem urbana e patrimônio natural e cultural, a Minuta – PCL 024/2016 (quadro 3) menciona os levantamentos quanto às áreas de interesse ambiental e a também caracterização da vegetação existente no local. Contudo, os aspectos referentes ao tombamento de patrimônio histórico e cultural não são abordados detalhadamente. Sobre este assunto:

O Estatuto da Cidade, no seu art.4º, ao listar os instrumentos jurídicos do planejamento urbano, refere-se expressamente ao "tombamento de bens imóveis ou de mobiliário urbano" (inc.V, alínea d). O tombamento é aí referido junto com

outros institutos jurídicos, listados nas várias alíneas dos seis incisos do referido art.4º, objetivando, simplesmente, exemplificar os vários instrumentos que podem ser usados na gestão do planejamento urbano. Contudo, esta listagem de instrumentos é, sob o ponto de vista metodológico, não sistemática, podendo levar o leitor desavisado a equívocos conceituais (RABELLO, 2005).

Diante do exposto, existe a necessidade de reformulação da norma, visto que ela se apresenta, conforme verificou Rabello (2005), problemas de ordem linguística que podem confundir aquele que se depara com a mesma.

Em síntese, pode-se afirmar, por meio dos resultados obtidos na presente investigação, que a Minuta do Projeto de Lei do Código da Cidade do município de Fortaleza apresenta conformidade à instituição do instrumento EIV. O que significa um caminho interessante para a real e efetiva implementação deste como exigência aos procedimentos de licenciamento urbanístico ou, até mesmo, ambiental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia utilizada na presente investigação mostrou-se adequada a atender os objetivos, considerando sua dinamicidade e sua contextualização na análise das legislações municipais com a lei federal.

A análise comparativa desse estudo permite afirmar que a Minuta do Projeto de Lei do Código da Cidade do Município de Fortaleza PLC 024/2016, embora em alguns casos não evidencie de maneira objetiva os devidos estudos técnicos, todavia, contempla satisfatoriamente os critérios exigidos no art. 37, do Estatuto da Cidade, diferentemente da Política Municipal de Meio Ambiente/2017 que é omissa quanto a estes aspectos.

A Política Municipal de Meio Ambiente de Fortaleza não deu subsídios suficientes para a regulamentação do EIV em seu escopo. Sendo assim, o sucesso do instrumento, enquanto ferramenta de avaliação de impacto ambiental, pode ocorrer mediante as especificações exigidas nas legislações urbanísticas e a também naquelas voltas ao meio ambiente. Além da necessária fiscalização por parte do poder público municipal, com relação aos empreendimentos e atividades sujeitas à elaboração do estudo EIV para fins de licenciamento urbano-ambiental.

O presente trabalho trouxe contribuição à discussão da instituição do instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança e sua real possibilidade de efetivação no município de Fortaleza, notadamente por ser este um município de grande porte, detentor de um arcabouço

jurídico capaz de atender às expectativas de operacionalização de política urbana e de política ambiental.

Inferese que parte das legislações analisadas abordam o mencionado instrumento (EIV) de maneira coerente com o disposto nos dispositivos legais do Estatuto da Cidade, o que confere legitimidade à implementação do EIV na gestão urbana do município de Fortaleza.

Portanto, cabe ressaltar a importância de um trabalho em conjunto, tanto dos órgãos competentes quanto da sociedade civil para que cada vez mais o EIV possa trazer benefícios às cidades em prol do desenvolvimento urbano-sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal. 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de Jul. de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, DF, jul. 2001.

FORTALEZA. Lei nº 5530, de 17 de dezembro de 1981. **Dispõe sobre o código de obras e posturas do município de Fortaleza**. Fortaleza, 1981. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/1981/553/5530/lei-ordinaria-n-5530-1981-dispoe-sobre-o-codigo-de-obras-e-posturas-do-municipio-de-fortaleza-e-das-outras-providencias>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. **Diário Oficial do Município**. ANO LVI, 13 DE MARÇO DE 2009 Nº. 14.020. Fortaleza (CE). 2009.

_____. **Projeto de Lei Complementar (PLC) 024/2016. Atualiza o Código de Obras e Posturas do Município (Lei 5.530/81)**. Fortaleza, 2016. Disponível em: <http://cmfor.virtuaser.com.br:8080/sapl/sapl_documentos/materia/12026>. Acesso em: 16 ago. 2018.

_____. Lei Complementar nº 236 de 11 de agosto de 2017. **Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências**. Fortaleza, 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-complementar/2017/24/236/lei-complementar-n-236-2017-dispoe-sobre-o-parcelamento-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-no-municipio-de-fortaleza-e-adota-outras-providencias>>. Acesso em: 15 ago. 2018

_____. Lei nº 10.619 de 10 de outubro de 2017. **Dispõe sobre Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza e dá outras providências**. Fortaleza, 2017. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=351732>>. Acesso em: 18 ago.2018.

HOECKE, Mark Van. Methodology of Comparative Legal Research. **Law and Method**: p.1–35, 2015. Disponível em: <https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/lawandmethod/2015/12/RENM-D-14-00001#content_RENM-D-14-00001.5738700789>. Acesso em: 31 jul. 2018.

HOSHINO, T. A. P. *et al.* **Do Estudo de Impacto de Vizinhança e de sua impostergável regulamentação e implementação no Município de Curitiba**: análise comparativa e recomendações. Projeto Cidade em Debate. Curitiba, nov. 2014. Disponível em: <http://www.site.mppr.mp.br/arquivos/File/bacias_hidrograficas/3_Doutrina/Consulta_CAOP_Urbanismo_EIV_Nota_Tecnica.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Medidas Mitigadoras, Compensatórias e Programas de Controle e Monitoramento**. 2010. Disponível em: <<http://licenciamento.ibama.gov.br>>. Acesso em: 29 de jul. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados censo 2015 e 2017: densidade demográfica**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

LOLLO, José Augusto de; RÖHM, Sérgio Antonio. **Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança**. Estudos Geográficos, Rio Claro, 3(2):31 - 45, 2005.

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **A participação dos governos locais na segunda conferência das nações unidas sobre assentamentos humanos (habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais**. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL/UnB, Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Curso a distância de autoinstrução sobre Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV**. 1a.ed. Brasília, DF, Nov. 2017. Disponível em:< <http://www.capacidades.gov.br>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

OLIVEIRA, Ítalo. **Planejamento urbano: A importância do Estudo de Impacto de Vizinhança nos municípios**. Site Galo Negro, 2017. Disponível em: <<http://www.galonegro.com/2018/01/planejamento-urbano-importancia-do.html>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

PASQUALETTO, Antônio; CASTRO, Gabriel; ALVES, Obede. **Shopping passeio das águas: análise do estudo de impacto de vizinhança e o sentimento dos moradores**. Bauru Goiânia, v. 1, n. 1, p. 81-95, jul./dez. 2015.

PRESTES, V. B. **Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**. Texto produzido para a V Conferência das Cidades, promovida pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara de Deputados em conjunto com o Ministério das Cidades, realizada nos dias 02, 03 e 03 de dezembro de 2013.

PRODANOV, C.C; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª ed. Universidade Feevale – Novo

Hamburgo, Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em:
<http://extensao.fecap.br/artigoteca/art_015.pdf>. Acesso em: 02 de ago. 2018.

RABELLO, Sonia. **Estatuto da cidade e a preservação do patrimônio cultural federal:** Temas de Direito Urbanístico 4. 1 ed. São Paulo. SP.: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, p. 39-52, 2005.

SANTOS, Isabelle Dias Carneiro. **A avaliação de impacto ambiental e a responsabilidade do Brasil diante da degradação ao meio ambiente**, Interfaces Científicas – Direito, Aracaju, v.1, n.2, p. 67-74, fev. 2013.

TOMANIK, Raquel. **Estudo de impacto de vizinhança e licenciamento urbanístico-ambiental: desafios e inovações**. 2008. 131p. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2008.

VIEIRA, Andréia Bacarin. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v.2, n. 1, p. 347-360, 2012.