

# **FRONTEIRAS E EMBATES ENTRE A REGULAÇÃO URBANO-AMBIENTAL E A GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO**

**Benny Schvarsberg (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo,  
Universidade de Brasília), [benny@unb.br](mailto:benny@unb.br)**

**Rogério Palhares Zschaber de Araujo (Departamento de Urbanismo,  
Universidade Federal de Minas Gerais),  
[rogeriopalharsaraujo@gmail.com](mailto:rogeriopalharsaraujo@gmail.com)**

## **RESUMO GERAL**

Os atuais processos de mercantilização e financeirização, que agem e interferem na produção das cidades brasileiras, movidos por interesses e agentes ligados à esfera privada pactuados com a gestão pública, vêm favorecendo o capital e desfavorecendo grupos menos privilegiados, fragilizando as capacidades regulatórias nacionais e territoriais, fazendo com que leis e instrumentos normativos sejam flexibilizados e negligenciados e a cidade seja palco do agravamento de inúmeros conflitos socioambientais.

Várias são as consequências nefastas deste modelo neoliberal de regulação e gestão: o crescimento da especulação imobiliária; a liberação dos valores imobiliários por grandes eventos e projetos; os desrespeitos à legislação sob argumentos de “urgência” e de “interesse público”; o impacto socioespacial de programas federais; o aumento da informalidade urbana e dos conflitos fundiários; as crises nos sistemas de mobilidade, saneamento e gestão de águas, a prevalência de coalisões de interesses privados em detrimento da participação da sociedade nos processos decisórios e a redução de uma arena política e de espaços de debates em prol do direito à cidade.

Estudos urbanos que analisam os fenômenos do processo de urbanização brasileiro ressaltam que os procedimentos de licenciamento urbanístico convivem com um paradoxo: de um lado há uma legislação avançada, complexa e detalhada, ainda que moldada a partir de modelos estrangeiros e, de outro, um exercício do poder que se ajusta às circunstâncias e atende aos interesses do mercado imobiliário e do capital, e que empurra grande parte da população para a ilegalidade e para a degradação ambiental urbana, gerando um ciclo de produção de cidades desiguais, informais e clandestinas. A forte atuação especulativa sobre

a propriedade urbana amplia esse paradoxo na medida em que os investidores alteram aspectos pontuais da legislação para atender seus interesses, aumentando o processo de exclusão social e degradação urbana e ambiental.

Outra questão chave do processo de regulação urbanística brasileiro é o histórico descompasso entre o campo do planejamento urbano, de caráter positivista e desenvolvimentista, vinculado à lógica da ordenação do território como fator impulsionador das dinâmicas dos mercados imobiliários e o campo do planejamento ambiental, de gênese mais preservacionista e conservacionista, baseada na ecologia e numa concepção biocêntrica das relações sociedade-natureza. Agrava essa dicotomia a tradição estatutária da nossa legislação urbanística, baseada em parâmetros pré estabelecidos, e o caráter discricionário dos processos de licenciamento ambiental que, como instrumento importado do sistema jurídico do direito comum (*Common Law*), pressupõem a análise caso-a-caso em seu contexto específico.

Em termos de trajetórias de políticas públicas, estes dois campos derivam de lógicas conceituais distintas e percorreram caminhos com pouco diálogo e perspectivas de ações e instrumentos conjuntos, gerando um abismo entre a aplicação de suas leis e a tentativa de reversão dos processos insustentáveis de uso e ocupação do solo urbano e rural, priorizando questões de ordem técnica e ignorando dimensões que reconheçam conflitos, minguando a esfera política.

Na tentativa de confluência destes dois campos e de vinculação aos processos de licenciamento urbanístico e ambiental, alguns avanços e aproximações podem ser reconhecidos em termos de instrumentos que almejam superar as tradicionais formas de aprovação de projetos de parcelamentos e empreendimentos urbanos. Trata-se da atuação que os municípios vêm seguindo na aplicação do licenciamento ambiental municipal, visando a busca de uma análise integrada de diferentes impactos no espaço urbano, porém com muitas dificuldades para a incorporação da participação dos cidadãos.

Segundo a legislação, o licenciamento ambiental municipal foi previsto pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981) que instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente. Contudo, foi somente em 2011 que ele foi regulamentado pela Lei Complementar nº 140/11, que fixou normas para a cooperação entre União, Estados e Municípios nas ações de competências comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis e do meio ambiente. Este licenciamento é permitido para empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

A harmonia entre as análises ambientais e urbanísticas e os momentos em que as licenças são concedidas são essenciais para compatibilização, prevenção e mitigação dos impactos. Compete a cada município determinar as etapas, os procedimentos do licenciamento urbanístico ou ambiental e os estudos prévios ambientais necessários, que podem ser diferentes em cada um deles, considerando cada caso em específico.

Como instrumento de política urbana mais diretamente afeto à gestão ambiental do espaço urbano, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) introduziu e regulamentou

o Estudo de Impacto na Vizinhança (EIV), que representa um destes estudos ambientais para os empreendimentos considerados de impacto, tratando, portanto, de uma etapa do procedimento de licenciamento.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) vem sendo reconhecido como um importante instrumento de planejamento e gestão ambiental urbana, que faz parte do processo de aprovação de empreendimentos e atividades localizados em áreas urbanas e periurbanas. Seu objetivo é diagnosticar e prever os impactos socioambientais urbanos, além de indicar medidas de prevenção, correção e mitigação destes impactos. Mais do que diretrizes técnicas, pressupõe também ser um instrumento de mediação de conflitos entre empreendedores, poder público e comunidades envolvidas. Portanto, três princípios estão presentes em sua fundamentação: o princípio da prevenção, o das funções socioambientais e o da gestão democrática.

Contudo, ainda persistem muitas lacunas, desafios e inconsistências sobre a aplicabilidade e o interesse em utilizar este instrumento por parte das gestões municipais, sobretudo no que diz respeito às competências e as etapas do seu processo administrativo, ao detalhamento do seu escopo e conteúdo, às instâncias de participação e democratização e à melhor incorporação do EIV no processo de planejamento e gestão urbano-ambiental dos municípios. Soma-se a isto a precariedade dos recursos das administrações municipais e os diversos conflitos de interesses.

A gestão do território deve ser mais transparente e romper com a fragmentação da regulação e das políticas setoriais em dimensões que pouco dialogam. O atrelamento e a aproximação das questões sociais e ambientais precisam ser ampliadas e analisadas sob o ponto de vista holístico. Nesse sentido, novos marcos regulatórios urbanísticos e ambientais devem ser pensados, de modo que enfrentem os interesses conflitantes de órgãos setoriais e demais agentes e que reflitam sobre os modelos de ocupação dos territórios.

Diante deste contexto, surge a proposta de debate desta Sessão Livre no XVIII ENANPUR 2019, buscando refletir sobre as seguintes questões:

*Quais são os novos arranjos de governança e de regimes urbanos que promovem novas coalisões de interesses, modelos de investimento, financiamento e de gestão que demandam ajustes e flexibilização da regulação ambiental e urbanística?*

*Quais são as possibilidades da regulação ambiental visando propor novos instrumentos de gestão de conflitos socioambientais no espaço urbano e novas formas de governança?*

*Quais são os avanços e os limites destes instrumentos de regulação urbano-ambiental, diante dos contextos atuais, para que se efetivem questões de ordem técnica mas, sobretudo, incentivem novos espaços de mediação de conflitos visando o aumento do alcance socioambiental e político?*

*Qual é o papel da sociedade civil, em sua relação com o Estado, como potencializadora de transformações mais abrangentes na luta pelo direito à cidade? Quem é esta sociedade civil atualmente?*

*Qual é o papel da universidade na perspectiva de fomentar processos de formação e articulações em rede visando o aprimoramento da capacidade institucional municipal e da qualificação da gestão do território?*

## PERSPECTIVAS PARA O FORTALECIMENTO DA GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO

Benny Schvarsberg (Universidade de Brasília)

- Refletir sobre o papel de órgãos e instituições públicas de âmbito federal na perspectiva de formação de redes de fomento e capacitação para o aprimoramento da capacidade institucional municipal considerando a proposição de novos instrumentos de regulação urbano ambiental.

- Apresentar a trajetória da construção do Caderno Técnico sobre EIV, que não pretende estabelecer um modelo único de aplicação do instrumento, mas sim oferecer um conjunto de indicações e recomendações sobre os mais importantes e usuais aspectos de sua implementação, auxiliando os municípios e estimulando a utilização do instrumento de forma adequada e compatível com sua realidade, contribuindo, assim, para a qualificação da gestão pública municipal.

- Refletir sobre o conjunto de normas e dispositivos legais, instituições, instrumentos, recursos financeiros e técnicos-administrativos, incidindo sobre o desenvolvimento e ocupação da Área Metropolitana de Brasília, DF.

## OS PROCESSOS DE REGULAÇÃO URBANA E AMBIENTAL EM BELO HORIZONTE (MG)

Rogério Palhares Zschaber de Araujo (Universidade Federal de Minas Gerais)

- Refletir sobre as recentes alterações da legislação e do licenciamento ambiental urbanístico em Belo Horizonte, considerada precursora no contexto brasileiro, no que se refere à incorporação do discurso ambiental e dispositivos de controle ambiental pela regulação urbanística e à implementação de um sistema municipal de licenciamento ambiental e urbanístico, particularmente no que tange a mecanismos de participação e a integração de políticas ambientais e desenvolvimento urbano.

- Refletir sobre os processos de regulação urbano-ambiental na Região Metropolitana de Belo Horizonte analisando os impactos supramunicipais de áreas conurbadas e relacionados a funções públicas de interesse comum, como mobilidade urbana, recursos hídricos, habitação de interesse social, resíduos sólidos e grandes projetos estratégicos.

- Refletir sobre a natureza das recentes alterações da regulação ambiental estadual (Lei Estadual 21.972/2016) e seus desdobramentos nos processos de licenciamento ambiental nos municípios da RMBH, como estratégias de simplificação e flexibilização de normas sintonizadas com a inflexão neoliberal nos modelos de gestão e governança.

- Refletir sobre a capacidade integradora dos processos de licenciamento ambiental a partir do enfrentamento de conflitos socioambientais, e da ampliação das possibilidades de conciliação da relação dual entre natureza e cidade na esfera das políticas públicas e das práticas de gestão urbano-ambiental.

## A CONTRIBUIÇÃO DA UNIVERSIDADE PARA OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO MUNICIPAL EM LONDRINA (PR)

Gilson Bergoc (Universidade Estadual de Londrina)

- Refletir sobre a atuação da universidade e a integração com as comunidades que serão ou foram impactadas diretamente por empreendimentos urbanos e que necessitam, de acordo com a legislação urbanística federal e municipal, de Estudos de Impacto de Vizinhança – EIV.

- Refletir sobre a relação que altere o fazer acadêmico, valorizando não só o conhecimento teórico conceitual tradicional como também o popular e comunitário, procurando os contrapontos que permitam ver a cidade e as relações sociais que nela se estabelecem na perspectiva do cidadão e que contribuam para quebrar a compartimentação do conhecimento, formando profissionais mais humanizados e comprometidos com a superação das desigualdades sociais, e que evite a exclusão urbana gerada muitas vezes por projetos de empreendimentos.

- Refletir sobre o apoio de entidades e conselhos municipais na análise de parâmetros e estudos relacionados aos impactos urbanísticos de projetos e empreendimentos em discussão ou implantação nos municípios da região metropolitana de Londrina.

## A REGULAÇÃO URBANA E AMBIENTAL EM MUNICÍPIOS DO INTERIOR PAULISTA

Renata Bovo Peres e Andréia Márcia Cassiano (Universidade Federal de São Carlos)

- Apresentar um panorama sobre a regulação ambiental – urbana do interior paulista a partir da experiência de alguns municípios, destacando a articulação de instrumentos e os processos de participação da sociedade.

- Refletir e compreender o panorama sobre a legislação de EIV no país e o papel do EIV no processo de licenciamento urbanístico e ambiental. Refletir sobre as lacunas, desafios e inconsistências sobre a aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) por parte das gestões municipais.

- Refletir sobre o aperfeiçoamento e o avanço do EIV, na perspectiva da articulação com a regulação urbana e ambiental municipal, sugerindo melhores aprimoramentos científicos e metodológicos para sua condução, contudo sem perder de vista a multiplicidade de escalas territoriais, paisagens e dinâmicas urbanas, para que os municípios compatibilizem o instrumento às suas realidades.

- Compreender e contextualizar o instrumento EIV frente aos demais instrumentos de política e de licenciamento urbano-ambiental, neste momento de forças predominantes do mercado e do capital sobre as dinâmicas urbanas, para que se implemente de fato uma compreensão prévia do território, atrelado a outros estudos e instrumentos complementares, evitando ao máximo os impactos cumulativos e os passivos socioambientais e socioespaciais.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. P. Z. de,; CAMPANTE, A. L. G. Estudo de Impacto de Vizinhança: questões e desafios de sua implementação. Reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte. In Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17. (p. 1-20). São Paulo: ANPUR, 2017.

ARAÚJO, R. P. Z. de,; COSTA, H. S. de M. Regulação ambiental no espaço urbano: a trajetória do licenciamento ambiental no município de Belo Horizonte. Cadernos de História, Belo Horizonte, v.13, n. 19, 2º sem, 2012.

BERGOC, G. J.; STAMM FILHO, M. C.; JANUZZI, D. de C. R.; GRASSIOTTO, M. L. F.; ARAUJO JUNIOR, M. E. de; RIBEIRO, F. L.; BASSO, R. R. Apoio à análise de estudo de impacto de vizinhança - E.I.V. - Junto ao Conselho Municipal da Cidade. Extensio: R. Eletr. de Extensão, Florianópolis, v. 10, n. 16, p. 41-49, 2013.

CASSIANO, A. M.; PERES, R. B. Diretrizes e critérios para a regulamentação e implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) no município de São Carlos, SP. In 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável: Pluris. (p. 1-12). Maceió: Viva Editora, 2016.

COSTA, H. S. (2008). A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (Orgs.). Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 304p.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. Rev. UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n.1, 2013, p.212-233.

PERES, R. B.; CASSIANO, A. M. Inter-relações entre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA): perspectivas e contribuições às políticas públicas ambientais urbanas. In Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17. (p.1-20). São Paulo: ANPUR, 2017.

PERES, R. B.; CASSIANO, A. M.; GONÇALVES, R. G.; LUCARELLO, M. R. Análise da regulamentação de Estudos de Impacto de Vizinhança (EIVs) em municípios brasileiros. In Singeurb 2017 Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana. (p.389-400). São Carlos: UFSCar, 2017.

SCHVARSBERG, B. A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília. Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 38, pp. 313-334, 2017.

SCHVARSBERG, B.; MARTINS, G. C.; KALLAS, L.; CAVALCANTI, C. B.; TEIXEIRA, L. M. (Orgs.) Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Programa Nacional de Capacitação das Cidades e Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília. 2016. 98p.

-----