EIV e EIA: compatibilização, precaução, processo decisório e sociedade de risco

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel

1. Urbanização e sociedade de risco.
2. Urbanificação, direito e meio ambiente.
3. Compatibilidade entre os estudos.
4. Estudos, democracia participativa e sociedade de risco. 5. Notas. 6. Referências bibliográficas.

1. Urbanização e sociedade de risco

O processo de urbanização pode ser definido como fenômeno social: aumento da concentração de pessoas nos centros urbanos.[1] Esse processo, relacionado com as expectativas partilhadas acerca dos centros urbanos, com o êxodo do campo e a uma série de outros fatores, produz desigualdades e de agressões ao meio ambiente.

No Brasil, pode-se ilustrar a intensidade do fenômeno urbano, ainda que com dados não muito recentes. Por exemplo, no período entre 1940 e 1991, a população urbana no Brasil, segundo dados do IBGE, passou de 31% para 76%, concentrando-se principalmente nos principais centros urbanos nacionais e regionais do Brasil, com destaque para as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Porto Alegre.[2] Com raras exceções, o resultado desse processo foi o crescimento de cidades sem necessária infra-estrutura, com a marginalização de enormes contingentes populacionais.

A ocupação das cidades[3] também pode ser vista como elemento essencial à produção social de riscos e catástrofes ambientais. Nesse sentido é útil o arcabouço teórico de Ulrich Beck.[4] De acordo com este paradigma teórico, presencia-se hodiernamente um processo de transição de uma sociedade industrial moderna para uma sociedade pós-industrial e pós-moderna. Essa transição ocorre não de forma abrrupta ou por meio de revoluções. Ao contrário, decorre do êxito da própria sociedade industrial, de sua radicalização, vale dizer, de seu inquestionável sucesso inquestionado.[5]

Segundo Beck, a sociedade industrial é marcada pela distribuição de aspectos positivos (bens de produção, bens de consumo, aspectos de bem-estar) e pelos conflitos relacionados. Já a sociedade pós-industrial é caracterizada pela distribuição de aspectos negativos, quais sejam os riscos e as ameaças, sobretudo ambientais.[6]

Na sociedade industrial, os riscos são fundamentados e gerenciados pelo conhecimento científico. A ciência define níveis e padrões de poluição dentro dos quais atividades econômicas podem ocorrer "legitimamente". As quantidades permitidas suportam-se por pressuporem-se suportáveis, inofensivas à humanidade. Essas definições geralmente feitas isoladamente em laboratórios, sem qualquer consideração de fatores culturais e sociais, são caracterizadas pela perda do pensamento social.[7]

Ao analisar a emergente sociedade de risco,[8] Beck destaca os seguintes argumentos: (i) os riscos produzidos escapam à percepção sensorial direta. Permanecem invisíveis até seu conhecimento pela sociedade ou que fujam ao controle. Os riscos passam a ser socialmente construídos, modificados, dramatizados ou minimizados de acordo com o (uso feito do) conhecimento, elevando-se a importância (chave) da mídia de massa e das profissões legais e científicas responsáveis pela definição dos riscos; (ii) os riscos não respeitam necessariamente as desigualdades sociais da modernidade simples – classes,[9] gênero, etnias, etc. – e, em dado momento, também atingem aqueles que os fabricaram ou que lucram com sua ocorrência. Por outro lado, os riscos geram novas ordens de desigualdades;[10] (iii) os riscos não quebram a lógica do mercado. Ao contrário, surgem mercados especializados no gerenciamento e na mitigação dos riscos; (iv) o conhecimento sobre os riscos ganha contornos políticos, assim como as catástrofes ambientais e a eliminação de suas causas.

Uma vez que os riscos e as ameaças da sociedade de risco são em regra invisíveis (por exemplo, agrotóxicos presentes nos alimentos, poluição respirada involuntariamente, etc.) ou, melhor dizendo, de difícil percepção, o conhecimento passa a ter papel fundamental em sua percepção, definição e em seu gerenciamento.[11]

Dentro desse contexto, a racionalidade científica estritamente técnica usada pela sociedade industrial para fundamentar decisões geradoras de riscos

passa a ser duramente criticada por Beck.[12] Como alternativa, ele propõe um modelo de ciência que não adote exclusivamente parâmetros técnicos ou sociais, mas que procure dialogar procedimentalmente com essas duas vertentes, possibilitando maior conhecimento e controle. Neste modelo, ganham destaque a contínua possibilidade de contestação pública e científica e o caráter transdisciplinar das avaliações de risco e tomadas de decisão.[13]

A urbanização está relacionada de maneira intrínseca com os riscos e as catástrofes ambientais por alguns motivos. Por um lado, o processo de ocupação das cidades ocorre em descompasso com o incremento dos serviços públicos necessários para se garantir um ambiente saudável a todos.[14] A ausência e/ou a deficiência desses serviços é extremamente lesiva ao meio ambiente, criando riscos e até perigos para a sociedade.

Por outro lado, os riscos produzidos pela sociedade intensificam-se nos centros urbanos de maneira proporcional à concentração de pessoas, cadeias produtivas e de outros fatores que os caracterizam. Por isso nesses centros a qualidade do ar, dos recursos hídricos e de outros aspectos ambientais se mostra em regra seriamente prejudicados. A concentração desses e de outros fatores nos centros urbanos reflete não apenas a concentração de aspectos positivos (oferta de bens sociais), mas, principalmente, a concentração de riscos diversos para o meio ambiente em sua dimensão urbana.

É possível constatar que os Estados possuem estruturas próprias para gerir os riscos produzidos em seu território. As decisões são (ou pelo menos deveriam ser) tomadas a partir de análises de risco, que têm incorporado ao longo das últimas décadas dimensões participativas. Essas são informadas, sobretudo, pelo princípio da precaução, cuja definição para efeitos desse estudo é retirada da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

> De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.[15]

Bem ressalta Henrique Dornelas que a gestão do risco não se confunde com sua análise. A gestão é etapa posterior levada à cabo a partir dos resultados provenientes da análise, possuindo caráter preponderantemente político. A gestão de riscos ambientais e urbanos por meio de medidas mitigatórias impostas pelo Poder Público a determinado empreendimento em razão da prévia avaliação é um claro exemplo deste fato.[16]

No contexto da sociedade de risco, os riscos são inerentes a qualquer processo decisório e suas dimensões dificilmente apreendidas. Sendo o risco inerente a qualquer atividade e processo decisório relevantes na sociedade pós-industrial, não existem decisões que não produzam risco nem muito menos a possibilidade de existir "risco zero" em qualquer atividade. Muitas vezes, uma decisão restritiva em função de um risco acaba por gerar outro,[17] no que cabe o conceito de *negative-sum of collective self damages.*[18]

Ainda assim, a sociedade necessita tomar decisões, muitas vezes, sobre bases científicas e sociais incertas. Trata-se, portanto, de conhecer os riscos da melhor maneira possível (de acordo com os conhecimentos disponíveis) e fazer com que sejam assumidos em razão de um processo amplo e plural, a partir do qual a decisão tomada é a aquela que produz riscos então considerados aceitáveis.

> A implementação do princípio da precaução deve ser realizada a partir de sólidas bases democráticas de gestão da informação, considerando-o, enfim, como instrumento de gestão da informação proativa do conhecimento, no qual a ciência compartilha hoje uma função que antes lhe era reservada com exclusividade: a de orientar de que forma as decisões sobre os riscos deverão ser tomadas.[19]

É dentro do paradigma da gestão de riscos por processos democráticos que pretende o presente trabalho abordar os licenciamentos urbano e ambiental, realizados a partir de análises compreendidas por seus respectivos estudos. A conjugação desses estudos, mesmo em situações nas quais não se exige sua coexistência, parece ser de suma importância para a melhor percepção dos riscos provenientes de atividades potencialmente causadoras de significativa poluição em áreas urbanas, contribuindo também para o fortalecimento da participação popular nos processos decisórios.

2. Urbanificação, direito e meio ambiente

Em resposta aos problemas gerados pela urbanização descontrolada das cidades, o Estado procura dar respostas, organizando os espaços de forma a proporcionar melhores condições de vida à coletividade. Essa organização territorial, denominada urbanificação,[20] é feita por meio de instrumentos de gestão. Por acarretar em restrições a direitos individuais, em especial ao direito de propriedade, essa organização possui respaldo em normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais.

A Carta Magna prevê assim no título VII a Política Urbana,[21] cuja execução cabe principalmente ao Município e cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades, garantindo o bem-estar de seus habitantes. O instrumento básico e mais importante dessa política é o plano diretor, instrumento legal capaz de definir a função social a ser satisfeita pela propriedade particular para fins urbanos.[22]

Os mandamentos constitucionais urbanísticos foram regulamentados pela Lei 10.257 de 2001, que se autodenomina Estatuto da Cidade.[23] De acordo com uma interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais e do Estatuto da Cidade, pode-se concluir que o dever do Poder Público de desenvolver as funções sociais da cidade corresponde um direito, reconhecido pela Lei 10.257 como direito à cidade sustentável.

Esse raciocínio pode ser mais elaborado, vislumbrando-se o direito à cidade sustentável como um direito fundamental:

> Devido à atribuição constitucional do Estatuto da Cidade determinar as normas gerais sobre o regime jurídico da política urbana, o direito à cidade é adotado como direito fundamental, como um direito instituído em decorrência do princípio constitucional das funções sociais da cidade.
>
> O previsto no § 2.º do artigo 5.º da Constituição, pelo qual os direitos e garantias expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, é a base de fundamentação do direito às cidades sustentáveis como um novo direito fundamental. A Constituição admite que possam ser concebidos novos direitos (fundamentais) em nosso ordenamento jurídico, além dos previstos expressamente na Constituição, desde que estes direitos sejam coerentes com seus regimes e princípios.[24]

Sendo a cidade um bem de uso comum – o que é juridicamente coerente por estar a cidade compreendida pelo conceito de meio ambiente artificial,[25] o direito à cidade surge como direito difuso. Por esse motivo, sua tutela jurídica pode ser exigida por meio da Ação Civil Pública toda vez que houver lesão ou ameaça de lesão à ordem urbanística. Estão legitimados para propor a demanda Associações e Entidades cujo estatuto preveja a proteção da ordem urbanística e ou ambiental, além do Ministério Público.[26] Há também a possibilidade de tutela desses interesses pela via processual da Ação Popular, sempre que o dano ou a ameaça de sua lesão decorram de ato do Poder Público.[27]

O Estatuto da Cidade consolida o direito urbanístico como ramo autônomo, confirmando, destarte, a intenção do Poder Constituinte ao repartir as competências legislativas e administrativas referentes à ordem urbanística na

Carta Magna.[28] Nesse sentido, estabeleceu instrumentos de execução da política urbana, atribuiu funções e responsabilidades, além do meio processual para que aquele, se observe uma lesão à ordem urbanística (ou, no mesmo sentido, ao direito difuso à cidade), possa perseguir em juízo a reparação do patrimônio urbanístico ou sua proteção cautelar.

O diploma em questão traz dentre suas diretrizes: (i) o direito a cidades sustentáveis – entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (ii) a gestão democrática das cidades; (iii) adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; (iv) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (v) audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos 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.[29]

Resta claro que as normas de regulação das funções sociais da cidade possuem clara interface com as de proteção ao meio ambiente. Deste modo, concordamos com o argumento de que as cidades passam a contar na nova ordem constitucional com duas espécies de proteção jurídica: a primeira, mediata, e viabilizada pelas normas gerais de proteção ao meio ambiente; a segunda, imediata, pelos ditames urbanísticos presentes na política urbana.[30]

As normas de proteção ao meio ambiente aplicam-se às cidades, possibilitando ações por parte do poder público no sentido de melhorar a qualidade de vida do meio urbano. Ao mesmo tempo, a organização da cidade e de suas funções sociais contribui para a qualidade do meio ambiente como um todo, uma vez que permite mitigar danos que nem sempre se restringem ao perímetro urbano.

3. Compatibilidade entre os estudos

A compatibilização entre os estudos prévios de impacto ambiental e de impacto de vizinhança é fonte de intensa controvérsia no âmbito da doutrina jurídica pátria. A tese defendida no presente estudo é a da compatibilidade entre os institutos, que pode tanto ser fundamentada juridicamente quanto do ponto de vista da necessidade da gestão dos riscos gerados na sociedade contemporânea.

As avaliações prévias de impacto ambiental foram introduzidas em nosso ordenamento pela política nacional de meio ambiente.[31] Os estudos

de impacto ambiental são, portanto, espécies dessa avaliação, recepcionada e reforçada pela Carta de 1988. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental está constitucionalmente previsto no parágrafo 1.º, inciso IV, do artigo n.º 225 como exigência nos casos de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, sendo dada obrigatoriamente publicidade ao estudo e ao respectivo relatório conclusivo. De acordo com a Lei 6.938/1981, recepcionada pela Constituição, cabe ao CONAMA, órgão deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), a edição de normas técnicas e regulamentadoras em matéria ambiental. No que tange especificamente ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e ao seu respectivo relatório (RIMA) ganham destaque as resoluções n.º 1 de 1986 e 237 de 1997.

A Resolução CONAMA n.º 1 de 1986 traz em seu artigo 2.º um rol exemplificativo de atividades necessariamente sujeitas ao EIA/RIMA. Dentre os exemplos está o caso inciso XV, qual seja o de projetos urbanísticos acima de 100 ha ou em áreas de relevante interesse ambiental a critério do órgão licenciador competente.

Por seu turno, a Resolução CONAMA n.º 237 de 1997, cuja constitucionalidade de alguns dispositivos é questionável por se tratar de um ato do poder executivo que estabelece obrigações jurídicas,[32] traz diversas regras que interessam ao presente estudo. O artigo 3.º define a obrigatoriedade das audiências públicas; o 4.º estabelece a competência do IBAMA para o licenciamento de atividades, destacando-se os casos de impacto regional ou nacional e as localizadas ou desenvolvidas em mais de um Estado da federação. Neste caso o IBAMA deve considerar os exames e estudos realizados pelos Estados e Municípios em que se pretende localizar o empreendimento.

O artigo 5.º define a competência dos órgãos ambientais estaduais para licenciar as atividades que se localizem ou desenvolvam em mais de um município ou cujos impactos ultrapassem essa unidade territorial. O órgão estadual fará o licenciamento após considerar o exame técnico feito pelos órgãos municipais.

O artigo 6.º traz os casos em que a competência para o licenciamento está a cargo do ente municipal. São os casos de impacto local ou casos em que o ente tiver delegada para si a competência de um órgão estadual. Para tanto o Município deve possuir uma estrutura própria para a gestão ambiental, compreendendo um órgão deliberativo e outro executivo, devendo o primeiro ser representativo da população local e o segundo composto por profissionais qualificados.

No que se refere ao Estudo de Impacto de Vizinhança, este surge como instrumento da política urbana[33], estando detalhado nos artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade. Dentre as várias finalidades do estudo está a de, através de

um planejamento do poder público, evitar os conflitos de vizinhança que freqüentemente assumem a forma de litígios judiciais com fulcro nas leis civil e processual civil,[34] sendo exemplo de aplicação do principio da precaução. As hipóteses de exigência serão definidas por cada Município por lei local. O EIV é um estudo ao qual se dá publicidade e que deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento na qualidade de vida das populações residentes na localidade em questão e nas regiões próximas.

De acordo com o artigo 37 do Estatuto, o EIV deverá abordar no mínimo as 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.[35]

Ao analisar o conteúdo mínimo do EIV trazido pelo rol exemplificativo acima, Luigi Bonizzato conclui:

> Percebe-se que o Estatuto da Cidade preocupou-se em garantir os direitos de população residente nas proximidades das construções e empreendimentos. Ademais, a enumeração do art. 37 nada mais é do que um desdobramento das funções sociais da cidade. Isto é: a piora de qualquer dos itens citados representará um declínio na qualidade de vida da vizinhança, tendo reflexos imediatos em toda cidade, a qual poderá ser ainda taxada de não estar cumprindo suas funções sociais básicas e previstas não somente na Constituição Federal, mas também e melhor detalhadas em Leis Orgânicas Municipais.[36]

Por fim, o artigo 38 traz o seguinte conteúdo: *A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requerido nos termos da legislação ambiental.*

Os Estudos de Impacto de Vizinhança devem ser submetidos à audiência pública. Essa necessidade está expressa nas diretrizes da política urbana e não pode ser negligenciada em momento tão importante para a prevenção e a precaução de danos à ordem urbana e ao meio ambiente. A Lei 10.257, após enumerar os instrumentos da Política Urbana em seu artigo 4.º, dentre os quais se encontram EIV e EIA, traz a seguinte norma no parágrafo 3.º do mesmo artigo:

> Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Mesmo que não haja o dispêndio de quantias diretamente pelo ente municipal para a confecção do EIV, que o estudo seja custeado pelo empreendedor, o mesmo será orientado e avaliado por profissionais pagos pela municipalidade. O parágrafo transcrito acima deve ser interpretado de acordo com as diretrizes trazidas no artigo 2.º do próprio diploma, de forma a reforçar a participação democrática dos cidadãos em todos os procedimentos decisórios da política urbana. No mesmo sentido está o artigo 43 do Estatuto, que trata da gestão democrática da cidade.

Ao analisar a legislação acima referida, vislumbra-se a compatibilidade[37] entre ambos os estudos. Assim, nos casos em que o órgão licenciador for o IBAMA ou o órgão estadual, o município deverá ser ouvido, ou seja, deverão ser levados em conta os estudos técnicos realizados pelo ente municipal, dentre os quais se destaca o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Cumpre ressaltar que nesse caso o município atua de acordo com sua competência constitucional de ordenamento do território urbano (CF, artigo 30, inciso VIII).[38] Ou seja, ainda que a atividade obtenha licença de operação junto ao órgão estadual ou federal, não poderá entrar em operação se, tendo em vista a ordem urbana e as funções sociais da cidade, for rejeitada por decisão do Poder Municipal fundamentada no EIV e em suas leis urbanísticas.

Vale ressaltar que, no caso de vários empreendimentos simultâneos na mesma localidade urbana, a exigência dos referidos estudos pode (e na medida do possível deve) ser feita de maneira integrada, considerando o impacto conjunto das atividades em questão e otimizando as medidas mitigatórias e compensatórias envolvidas.

A avaliação integrada pode ser exigida por meio de Ação Civil Pública, sempre que se constatar que a ausência de avaliações ou sua execução de forma isolada produza ou possa produzir danos à ordem urbanística e ao meio ambiente. Nesse sentido é a jurisprudência abaixo:

> Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 5.ª Câmara Cível. Agravo de Instrumento n.º 15.649/2001. Contudo, e isto está muito nítido na decisão impugnada, o que sobreleva ressaltar é que, ainda que haja risco de tornar-se irreversível a construção do edifício, os danos ambiental e de vizinhança ainda assim não ocorreram, pois o que os causa não é a construção isolada de um prédio, mas o conjunto de quatro prédios, simultaneamente e num raio flagrantemente pequeno, valendo lembrar que em relação a três dos empreendimentos foi concedida a liminar, significando que está suspensa a sua execução.[39]

E mesmo nos casos em que o Município seja o órgão responsável por expedir a licença ambiental, uma vez que o EIV não substitui o EIA, ambos os estudos poderão ser realizados e analisados pelo ente local, ressaltando-se a importância de que ambos contenham uma consulta à comunidade por meio de uma audiência pública. Sendo licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras uma exigência constitucional, basta para a realização de ambos os estudos que a lei que estabeleça as regras para o EIV não o dispense nos casos de elaboração do EIA.

Paulo de Bessa Antunes traz a seguinte e contrária opinião:

> Penso que o EIV é um instrumento mais do que suficiente para que se avaliem os impactos gerados por uma nova atividade a ser implementada em área urbana – *não se tratando de atividade industrial.* Penso que o EIV nada mais é do que um EIA para áreas urbanas e, data vênia, creio ser completamente destituída de lógica ou razão a obrigatoriedade de ambos os estudos.[40] (grifo nosso)

Não nos parece acertada tal opinião. Primeiro porque as diferenças entre os estudos em questão estão claras e foram apontadas acima. Segundo porque a exceção mais correta tecnicamente e que permitiria apenas a adoção do EIV não seria "não se tratar de atividade industrial", mas sim não se tratar de atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental, conforme a exigência constitucional do parágrafo 1.º, inciso IV do artigo n.º 225. Para um parâmetro das atividades consideradas abrangidas pelo critério constitucional, vide o anexo da Resolução CONAMA n.º 237, de 1997.

Um exemplo fático pode ilustrar a importância de o município prever a exigência do EIV nos casos de em que se exige o EIA. Trata-se do empreendimento de aproveitamento hidrelétrico na cidade de Porto Velho.

> No caso de Porto Velho, o empreendedor, elaborou os estudos ambientais cabíveis, os quais, compondo o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, foram submetidos à análise e aprovação do órgão ambiental federal, o IBAMA, para a expedição das licenças prévia, de instalação e de operação.
>
> Como vimos acima, é papel do EIA descrever e analisar questões sociais e urbanas que tenham relação com o empreendimento a ser licenciado. No entanto, *como pode o órgão ambiental federal – IBAMA, conhecer todas as questões urbanas e sociais locais do Município em questão?*[41]

O exemplo acima mostra como a análise de determinados aspectos fica prejudicada com a não realização do EIV. Se, por um lado, o exame técnico da

municipalidade deve ser considerado pelo IBAMA quando de sua decisão na esfera do licenciamento ambiental, não é pacífico que o entendimento local (favorável ou não ao empreendimento) vincule o órgão federal.[42]

Por outro lado, se previsto na ordem jurídica local, o Estudo de Impacto de Vizinhança, em consonância com a Lei 10.257 e com a Carta Magna, é plenamente exigível. Uma vez que a lei traz apenas o conteúdo mínimo do EIV, cabe ao Município por meio de sua lei local acrescentar os critérios que levem em conta suas peculiaridades locais. No caso acima, o licenciamento urbanístico pelo Município de Porto Velho[43] significaria a capacidade de fazer com que o empreendimento só se realizasse caso levasse em conta os impactos sociais, urbanos e, nesta medida, ambientais causados. Esse processo teria a capacidade de viabilizar melhores alternativas, medidas mitigatórias, de compensação, provimento da infra-estrutura adicional necessária, etc.

No que concerne especificamente à hipótese de ser o Município órgão licenciador ambiental, Vanêsca Buzelato Prestes argumenta:

> O Estatuto da Cidade criou o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) que não se confunde com o EIA e não o dispensa. Contudo, ambos são instrumentos de gestão que precisam ser compatibilizados. Sendo o Município licenciador ambiental e exigindo EIA para o empreendimento ou atividade respectiva, não cabe também a exigência de EIV. No termo de referência do EIA deve constar os estudos que seriam exigidos pelo EIV [...]
>
> Entendemos fundamental alertar para esse aspecto, porque como instrumentos de gestão que são, exigidos pelo mesmo ente federativo nas hipóteses em que os municípios são licenciadores ambientais, não há nenhum sentido em solicitar um e outro somente porque são de competência de secretarias distintas da mesma Administração. As grandes críticas às legislações urbanística e ambiental são a ineficácia e a morosidade do processo decisório.[44]

Discordamos do argumento acima por alguns motivos, embora seja possível juridicamente. Com efeito, ao contrário do EIA, que é obrigatório nos termos do preceito constitucional do artigo 225, a definição dos casos de exigência do EIV foi delegada para o município e deverá ser feita através de lei municipal. Por esse motivo, nada impede que o município, ao disciplinar o EIV em lei própria, que abra mão deste instrumento nos casos em que seja o órgão responsável pelo licenciamento de determinada atividade sujeita ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Não obstante a possibilidade jurídica do argumento acima, acreditamos ser um equívoco para o ente municipal não exigir os dois estudos de forma independente.

Ambos EIA e EIV visam a avaliar questões diferentes, embora intimamente relacionadas. Como os riscos produzidos por qualquer atividade o são socialmente e de maneira muito complexa, quanto maior o número de estudos multidisciplinares e sujeitos à realização de audiências públicas, maiores são as chances de o ente municipal tomar a melhor decisão. Assim, ter-se-ão maiores benefícios e menores danos ambientais com o melhor aproveitamento das funções sociais da localidade.

Sendo os estudos feitos por equipes multidisciplinares e diferentes, maiores são as chances de as Políticas Ambiental e Urbana alcançarem sua eficácia de forma integrada. Uma vez que os estudos provavelmente estarão submetidos a secretarias diferentes, as avaliações poderão correr independente e paralelamente, o que refuta a hipótese de qualquer morosidade adicional excessiva.[45] Se a análise deve ser feita por secretarias diferentes, a gestão deve ser feita de maneira conjunta, devendo haver um diálogo entre as secretarias, para evitar eventuais decisões conflitantes.

Por fim, haverá um provável aumento no valor despendido pelo empreendedor, uma vez que terá que custear não um, mas dois estudos realizados por equipes multidisciplinares diferentes. Mas, se estamos diante de um empreendimento potencialmente causador de significativa degradação ambiental, certamente este maior custo preventivo ainda é infinitamente menor do que o custo de qualquer futura remediação ou mitigação de um dano que ocorra (ou ocorra em proporção maior) pela ausência da devida avaliação prévia. Há economias que não devem ser feitas. O barato muitas vezes sai caro.

José dos Santos Carvalho Filho adota posição parecida no sentido de acolher o município apenas um estudo. Apesar de reconhecer tratar-se de análises técnicas de natureza e finalidade diversas mesmo que, contudo, possam conter algumas exigências "cruzadas", o referido autor sustenta:

> Com relação ao Município, nada impede que a lei exija ambos, mas para evitar duplicidade e burocracia exageradas, pode a lei municipal, ao definir os empreendimentos sujeitos ao EIV, realçar a necessidade de averiguação do impacto ambiental, na forma do art. 37, VII do Estatuto. A vantagem será a de ter-se um só instrumento – o EIV – com a análise dos reflexos que o empreendimento ou outra atividade venham a causar tanto à vizinhança como ao meio ambiente.[46]

A hipótese defendida por Carvalho Filho nos parece, todavia, equivocada. Além dos argumentos teleológicos apresentados acima, a opinião do eminente doutrinador carece, a nosso ver, de base jurídica por dois motivos. Primeiramente, em razão de não fazer o artigo 38 do Estatuto da Cidade qualquer exceção à regra da impossibilidade de substituição do EIA pelo EIV. Logo,

a lei municipal que determinasse tal hipótese seria inconstitucional por afrontar os artigos 24, parágrafos 1.º a 4.º e 225, parágrafo 1.º, inciso IV, da Constituição Federal. Também seria a hipótese ilegal, por contrariar o disposto no artigo 38 da Lei n.º 10.257/2001. Aliás, ao prever os instrumentos da Política Urbana, a lei supracitada menciona no inciso VI de seu artigo 4.º ambos os estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança.

4. Estudos, democracia participativa e sociedade de risco

Antes do advento do Estatuto da Cidade, algumas experiências de avaliação de impactos sobre a ordem urbanística vinham sendo feitas em alguns municípios brasileiros.[47] Com o referido Estatuto, a Política Urbana se torna um dever jurídico local. Impõem prazos aos municípios para organizar seus planos diretores e instituir leis para a proteção da ordem urbana e suas diretrizes acima citadas. A esse dever corresponde o direito difuso à cidade, tutelável processualmente através da Ação Civil Pública.

O diploma em cotejo é fruto de uma constante e persistente articulação de movimentos sociais que acredita na necessidade de políticas urbanas, no seu caráter transformador e inclusivo. Essa articulação, que começou antes mesmo da Constituição de 1988, conseguiu depois de muitos debates e esforços incluir a política urbana no texto Magno. Esse movimento – cuja representação maior é atualmente o Fórum Nacional de Reforma Urbana, 13 anos após promulgação da Constituição Federal, conseguiu aprovar a Lei que regulamenta o texto maior.[48]

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, o estágio de luta pela reforma urbana passou a ter como principais desafios capacitar atores e popularizar o diploma, para que fosse implementado nas cidades brasileiras.[49] Essa implementação (leia-se, a elaboração de um plano diretor – de acordo com o prazo estipulado na lei) de fato ocorreu de forma majoritária, com poucas exceções.

Vislumbra-se um terceiro e ainda maior desafio: conseguir fazer com que a estrutura jurídica arduamente conquistada seja usada para alterar a realidade de maneira não somente a evitar danos às ordens urbanística e ambiental, mas a incluir a sociedade civil na gestão democrática das cidades.

Ilustrativo é o caso da construção, pelo Governo Municipal de Pirajuí, de uma edificação destinada ao poder legislativo em local. As obras teriam lugar na praça onde se localizava uma escola e um parque, cujas funções sociais (local de encontro, atividades físicas, etc.) eram de extrema importância para a população. Por esses motivos, o empreendimento foi questionado em sede de Ação Popular. Em segunda instância, juízo competente proferiu a seguinte decisão:

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Terceira Câmara de Direito Público. Agravo de Instrumento número 357.165-5/0. Voto número 10.089. A agravante se preocupou em demonstrar ter preenchido as *formalidades burocráticas* para a construção da nova sede do legislativo: desafetação de porte do bem público, inclusão no plano plurianual, previsão orçamentária, licitação com formalização do contrato e licença para o corte de sete árvores mediante compromisso de replantio. **Entretanto, não comprovou tivesse sido providenciado o Estudo de Impacto de Vizinhança e a realização de audiências públicas tendo em vista a polêmica sobre a obra (fls. 1191142).** Poder-se-á afirmar que o EIV dependeria de regulamentação de lei municipal, o que inocorreu em face da omissão do executivo e do legislativo. Daí não poder ser exigido ou apresentado. Entretanto, como acima ficou afirmado, em se tratando de mora legislativa atinente a limitação da discricionariedade da administração, não pode a agravante – e o Município de forma geral – dela se aproveitar para dispensar a providência.

As audiências públicas com exposição da maquete da obra com projeção da situação futura do local permitiriam aos munícipes o exercício da cidadania e concordarem com a proposta, verificando que ela apresentaria benefícios para a coletividade e não somente uma tentativa de eternizar os nomes dos administradores mediante placas de inauguração da nova sede.

Como se percebe, a questão não envolve somente o simples corte de sete árvores, mas a alteração de uma paisagem urbana, que vem sobrevivendo aos anos e se incorporou ao patrimônio natural e cultural de uma cidade interiorana tradicional. Em verdade, não se poderia até mesmo dispensar o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, conforme previsto na Lei Federal n.° 6.938/81 (arts. 2.°, V e IX, 3.°, III, e "d", 8.°, 11010).

Diante desse quadro, percebe-se que a decisão agravada se revestiu do esperado bom senso e equilíbrio do Magistrado, pois a denegação da liminar implicaria no imediato corte das árvores a início do canteiro de obras **com dano irreparável ao meio ambiente e a cidadania dos munícipes**". (grifo nosso)

Nos centros urbanos, os empreendimentos e atividades devem levar em conta – em seus processos decisórios – não apenas questões ambientais em sentido estrito – como a emissão de gases de efeito estufa, a disposição de resíduos e efluentes, etc. – mas também questões de cunho urbanístico que podem influenciar de maneira substancial os riscos analisados antes de maneira exata, sem levar em conta a interação desses fatores com a vida social no perímetro urbano por eles modificado.

Se determinado empreendimento exige equipamentos públicos diversos e ausentes em determinada região – sistemas de coleta e tratamento de esgoto e coleta de lixo, vias e meios de transporte adequados, e isso não é levado em consideração pela ausência do necessário EIV, muitos danos serão gerados à qualidade de vida das pessoas que residem na localidade e nas proximidades. Essa situação provocará cristalinas lesões ao direito à cidade, pela simples convivência com a ausência ou insuficiência de equipamentos/serviços públicos.

O mesmo ocorre em relação ao meio ambiente. A ausência de vias e meios de transporte adequados provavelmente provocará o uso excessivo de automóveis e engarrafamentos, aumentando a emissão de gases de efeito estufa em comparação com o cenário da cidade estudada e organizada, com melhores vias e meios. A deficiência do serviço de coleta de disposição adequada dos resíduos provocará a contaminação do solo e dos recursos hídricos locais. A falta de coleta e tratamento de esgoto terá os mesmos efeitos nocivos, além de diversos problemas de saúde pública. A falta da adequada limpeza das vias urbanas e de sistemas de drenagem eficazes fará com que qualquer chuva forte gere transtornos e danos de todas as ordens. Nesse último caso, pode-se constatar a triste realidade de que o direito à cidade sustentável ainda não é forte e impermeável o bastante para os dias chuvosos.

De acordo com o paradigma da sociedade de risco, a melhor maneira de se lidar com os riscos é conhecê-los de forma multidisciplinar, levando em conta não apenas fatores técnicos e testes de laboratório, mas também fatores sociais e demandas das populações locais que terão contato com o produto, empreendimento ou atividade.

> Na construção do Estado democrático, na vertente ambiental, deve imperar um sistema legislativo que viabilize a coletividade a participar das decisões e obter informações ambientais, indispensáveis para a tomada de consciência e emitir opiniões sobre o tema.
>
> [...]
>
> Com efeito, mediante a participação, o que se discute é efetivamente uma via de mão dupla: a administração e a sociedade civil, considerando que o meio ambiente (neste caso o artificial – a cidade) não é propriedade do Poder Público e exige uma máxima discussão pública e a garantia de amplos direitos aos interessados.[50]

Aqui, o conceito de meio ambiente deve ser visto como capaz de integrar todas as suas manifestações, inclusive a artificial, presente nos centros urbanos. A premissa da participação democrática nas questões ambientais consta da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

> A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, **bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos.** Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos. (grifo nosso)

A Constituição Federal incumbe ao poder público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente. Para viabilizar a defesa pelos cidadãos, as políticas ambiental e urbana[51] trouxeram normas que garantem a informação ambiental como direito público subjetivo (por exemplo, publicidade dos estudos, convocação por edital de audiências públicas) e a participação das entidades, associações e indivíduos nos processos de tomada de decisão.

Conclui-se que, além da viável juridicamente, a conjugação dos estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança aumenta consideravelmente as chances de a administração gerir melhor os riscos que podem ser produzidos nos centros urbanos, dando maior aplicação ao princípio da precaução. Mais: aumenta a participação de setores da sociedade cujo conhecimento, em regra rechaçado por técnicos, é indispensável para que a decisão a ser tomada seja a melhor no sentido de resguardar simultaneamente as ordens urbana e ambiental.

5. Notas

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 7-8.

2 COELHO, Marcos de Amorim. **Geografia do Brasil.** São Paulo: Moderna, 1996. p. 320-329.

3 Carvalho Filho, ao analisar este conceito de cidade à luz da ordem constitucional vigente, a define como núcleo urbano onde se situa o poder municipal. *Op. cit.,* p. 3-4.

4 A teoria desenvolvida por Beck se consolida na década de 1980, a partir de mudanças substanciais observadas por ele na Alemanha e na Europa Ocidental. Primeiramente, a questão ambiental passa a ocupar o lugar de maior importância para a população alemã. Em segundo lugar, desastres

Pedro Curvello Saavedra Avzarade é mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (UFF/PPGSD).

como os de Chernobyl demonstram a insuficiência das instituições em administrar riscos e evitar danos que passam a violar fronteiras espaço-temporais. Ao mesmo tempo, a Alemanha passa por debates intensos sobre os níveis aceitáveis de emissão de poluentes e sobre problemas enfrentados por agricultores pelo uso de pesticidas. Cabe ressaltar que ao elaborar sua teoria, Beck leva em conta, principalmente, a realidade dos países ocidentais industrializados. Assim, nesse contexto específico pode-se observar uma aplicação mais precisa de seus conceitos, em especial o de reflexividade, exigindo-se certas reconstruções para a aplicação deste modelo à realidade dos países considerados "periféricos".

5 BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 11-15.

6 Beck usa a expressão "*negative-sum of collective self damages*" (soma negativa de danos coletivos e auto-gerados), de Claus Offe. Neste jogo, todos são perdedores e as vantagens perseguidas são sempre relativas e ameaçadas. Em essência, essas vantagens consistem em negar as ameaças, ou, em caso de falha da negativa, procurar preveni-las ou conciliá-las com algum fato específico ou responsabilidade gèral e difusa. BECK, Ulrich; RITTER, Mark. **Ecological Enlightenment**: essays on the politics of the risk society. New York: Humanity Books, 1995. p. 3-4; 121-122.

7 Na versão em inglês, Beck emprega o termo *the loss of social thinking*. BECK, Ulrich. **Risk Society**: towards a new modernity. London: Sage Publications, 1992. p. 24-25.

8 BECK, Ulrich. **Risk Society**: towards a new modernity. *Op. cit.*, p. 22-24.

9 Por um lado, os riscos intensificam as desigualdades entre os estratos e classes sociais, tendendo a acumular-se entre os menos favorecidos e com menor poder aquisitivo BECK, Ulrich. **Risk Society**: towards a new modernity. *Op. cit.*, p. 35-36. Este problema é abordado pela sociologia sob as denominações de racismo ambiental e justiça ambiental. Nesse sentido ver, dentre outros, FILHO, Wilson Madeira (org.). **Direito e Justiça Ambiental**. Niterói: PPGSD/ UFF, 2002. Por outro lado, os riscos produzidos ultrapassam as fronteiras de classe e as nacionais. Beck chama atenção para o efeito *boomerang* dos riscos que passam a atingir aqueles que os produzem e/ou os têm por fonte de lucros. **Risk Society**: towards a new modernity. *Op. cit.*, p. 37-40.

10 Beck destaca, a partir das experiências Indiana (acidente de Bhopal) e Brasileira (Vila Parisi/ SP – considerada então a cidade mais poluída do mundo!), o fato de as indústrias químicas e outras geradoras de grandes quantidades de riscos e ameaças estarem sendo progressivamente transferidas para países do chamado terceiro mundo. Nesses países, os esforços no combate da fome e na obtenção de autonomia industrial "encobrem", justificam e ampliam os riscos e as ameaças. Este panorama reforça a tese defendida nos presente estudo de que o conceito de modernidade reflexiva não pode aplicar-se à modernidade periférica. BECK, Ulrich. **Risk Society**: towards a new modernity. *Op. cit.*, 40-43.

11 BECK, Ulrich. **Risk Society**: towards a new modernity. *Op. cit.*, p. 44-46.

12 BECK, Ulrich. **Risk Society**: towards a new modernity. *Op. cit.*, p.24-26.

13 BECK, Ulrich. **Risk Society**: towards a new modernity. p. 28 e BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Op. cit.*, p. 44.

14 Um exemplo é o caso dos recursos hídricos. ASSUNÇÃO, Francisca Neta; BURSZTYN, Maria Augusta. Conflitos pelo uso de recursos hídricos. In: Theodoro, Suzi Huff (org.). **Conflito e Uso Sustentável dos Recursos Naturais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 54, asseveram: "a escassez desse recurso se tornou, durante as últimas décadas, uma das questões centrais do debate sobre a sustentabilidade ambiental, devido à deterioração da qualidade da água, que, por sua vez, é conseqüência direta dos efeitos adversos do crescimento e do adensamento populacional e do aumento da produção e diversificação de bens e serviços".

15 Não é nossa intenção esgotar em poucas linhas os extensos e intensos debates que informam o princípio da precaução. Para Ayala e Morato Leite, embora não haja previsão expressa constitucional, o princípio da precaução pode

depreender-se como normativamente orientador a partir da série previsões contidas no artigo 225 da Carta Magna, dentre as quais nos interessam: (i) o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações; (ii) a exigência do estudo prévio de impacto constitucional para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente; (iii) o dever de controle de novas técnicas que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (AYALA, Patryck; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco.** Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 83). Para uma visão mais aprofundada do tema vide a dissertação de DORNELAS, Henrique Lopes. **Direito Ambiental e o Princípio da Precaução**: sua aplicação e concretização no contexto de uma socie-dade de risco. Niterói: UFF. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, 2006.

16 DORNELAS, Henrique Lopes. *Op. cit.*, p. 45-49.

17 Nesse ponto em especial, concordamos com os argumentos trazidos por Cass R. Sunstein, embora discordemos das conclusões a que chega. SUSTEIN, Cank. **Laws of fear**: beyond de precautionary principle. Cambridge University Press, 2005. p. 13-34.

18 V. nota n.° 6.

19 AYALA, Patryck; LEITE, José Rubens Morato. *Op. cit.*, p. 86.

20 O termo urbanificação aparece em CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 7-8.

21 Carvalho Filho define a política urbana como conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades. *Op. cit.*, p.12.

22 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 182, *caput* e parágrafos 1.º e 2.º.

23 MUKAI, Toshio. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. São Paulo: Saraiva, 2001.** p. 1-3, traz interessante histórico anterior à promulgação da Lei, fruto de debate iniciado em 1989, com o Projeto de Lei 2.191. Ao todo foram apresentados 17 projetos de lei sobre a matéria, reunidos sob o Projeto de Lei 5.788 de 1990, apresentado pelo então Senador Pompeu de Souza.

24 SAULE JUNIOR, Nelson (org.). **Direito Urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. p. 51.

25 José Afonso da Silva define o meio ambiente artificial como "constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto). SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 21.

26 A expressão ordem urbanística foi introduzida no artigo 1.º da Lei da Ação Civil Pública (n.º 7.347/1985) no inciso III do seu artigo 1.º. O dispositivo foi revogado pela Medida Provisória n.º 2.180-35/2001, que introduziu novamente no mesmo artigo, agora no inciso VI. A Ação Civil Pública pode ter por objeto condenação em dinheiro ou a condenação a realizar obrigação, positiva ou negativa. Cabe também a demanda na sua forma cautelar, com vista a evitar o dano à ordem urbanística (artigos 3.º e 4.º).

27 A Ação Popular tem sido utilizada principalmente nos casos de omissão do Poder Municipal em regulamentar instrumentos urbanísticos, criar o Plano Diretor Municipal e observar a exigência dos estudos de impacto ambiental e de vizinhança em suas próprias iniciativas. Para um exemplo, vide a jurisprudência trazida ao final do trabalho.

28 Além dos artigos 182 e 183, que definem a política urbana, a Constituição prevê em seu artigo 24, inciso I, a competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios para legislar sobre direito urbanístico. Já o artigo 30, inciso VIII prevê competência dos entes municipais "promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

29 Artigo 2.º, incisos I, II, VIII, XII e XIII.

30 Esse argumento é encontrado em FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado.** Rio de Janeiro: RT, 2002. p. 18.

31 Lei n.º 6.938, de 1981, artigo 9.º, inciso III. A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento dispõe em seu princípio n.º 17: "A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente".

32 As principais discussões sobre a referida resolução decorrem do fato de ela afrontar o artigo 5.º, inciso II, cujo conteúdo assevera que ninguém será obrigado a fazer nada ou ser privado de seu patrimônio senão em virtude de lei.

33 Segundo Carvalho Filho "seu objetivo busca conciliar interesses geralmente conflitantes, que são, de um lado, o interesse na realização de construções e, de outro, o interesse daqueles que, por sua proximidade, são suscetíveis de sofrer os efeitos daquela". *Op. cit.,* p. 240. Mais adiante o autor define a natureza jurídica do instituto como de limitação administrativa. Pensamos, data vênia, que o EIV é um elemento motivador de atos administrativos que imponham limitações ao uso da propriedade e que seja uma limitação propriamente dita. Ademais, com base no EIV a Administração pode, inclusive, negar a autorização para que o empreendimento ou a atividade se realize, inviabilizando-a. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.,* p. 241.

34 O artigo 1.299 do Código Civil de 2002, com a mesma redação da lei de 1.916, prevê: "o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos". Outros artigos reunidos sob a mesma seção trazem vedações específicas como a de realizar obras capazes de causar desmoronamento que comprometa prédio vizinho (artigo 1.311), danificar poço ou nascente vizinha (artigo 1.309). O artigo 1.312 dispõe: "todo aquele que violar as disposições estabelecidas nesta seção é obrigado a demolir as construções feitas, respondendo por perdas e danos". Os direitos acima geralmente originam demandas judiciais a partir da ação de nunciação de obra nova, prevista nos artigos 934 a 940 do Código de Processo Civil (Lei 5.869 de 1973).

35 Incisos I a VII do artigo 37.

36 BONIZZATO, Luigi. **Advento do Estatuto da Cidade e Conseqüências Fáticas em Âmbito da Propriedade, Vizinhança e Sociedade Participativa.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 171.

37 Nesse sentido também é a opinião de Edis Milaré. MILARÉ, Édis. **Direito do Meio Ambiente.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2004. p. 645.

38 No mesmo sentido é o pensamento de José Afonso da Silva: "A competência municipal não é meramente suplementar de normas gerais federais ou normas estaduais, pois não são criadas com fundamento no artigo 30, II. Trata-se de competência própria que lhe vem do próprio texto constitucional". SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2006. p. 55-56.

39 Neste caso, a Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico propôs a ação com o objetivo de suspender as quatro obras, localizadas num raio de 150 metros, até que fossem feitos ambos os estudos de impacto ambiental e de vizinhança, tendo obtido liminar somente em relação a 3 empreendimentos, motivo pelo qual agravou da referida decisão inicial. Não conseguimos obter o resultado final da demanda uma vez que o processo principal já se encontra arquivado e indisponível para consulta pelo portal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio (www.tj.rj.gov.br) ou mesmo no endereço físico do aludido tribunal.

40 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 356.

41 SAULE JUNIOR, Nelson (org.). *Op. cit.,* p. 218. O estudo detalhado na obra referenciada (vide páginas 208 a 234) está sintetizado no presente trabalho.

42 Para uma defesa da vinculação do licen-ciamento federal ao exame técnico municipal, ver SAULE JUNIOR, Nelson (org.). *Op. cit.,* p. 218-225.

43 De acordo com o estudo de caso mencionado, o licenciamento urbanístico não teria ocorrido, por estar o plano diretor local em processo de revisão e adequação ao Estatuto da Cidade (*Op. cit.,* p. 213, 233). Em janeiro de 2005, a Lei Complementar Municipal n.º 214 criou a Estrutura Organizacional Básica da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLA, o Departamento de Planejamento Participativo e as Divisões de Orçamento Participativo, do Plano Plurianual Participativo e do Plano Diretor Participativo (portal oficial do Município de Porto Velho. Disponível em:<www.portovelho.ro.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2007). Tem-se notícia apenas de uma versão preliminar, apresentada em novembro de 2006, ou seja, um mês após o prazo conferido pela Lei 10.257 para sua elaboração. Disponível em: <www.mp.ro.gov.br>. Acesso em 15 mar. 2007.

44 PRESTES, Vanêsca Buzelato. Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): um diálogo. In: **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, abr-jul de 2006. p. 241; 245-246.

45 Toshio Mukai sugere, ao analisar o caso do Município de São Paulo, que os licenciamentos urbanístico e ambiental sejam emitidos pelo mesmo órgão, "para que não haja conflito quanto às expedições ou não, de uma licença urbanística e de uma ambiental. MUKAI, Toshio. Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a Proteção Ambiental no âmbito municipal. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico.** Porto Alegre: Magister, out-nov. de 2006. p. 51.

46 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.,* p. 257.

47 Além do exemplo de Porto Alegre, trazido por Vanêsca Buzelato Prestes (vide *Op.cit.*), Renato Cymabalista traz outros exemplos paradigmáticos oriundo das cidades de São Paulo-SP, Campo Grande-MS e Natal-RN. CYMBALISTA, Renato. **Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades.** São Paulo: Instituto Polis, 2005. p. 58-59.

48 Para um histórico mais detalhado ver UZZO, Kamira; SANTANA, Lília; NOMERSZTERN, Marcelo (org.)., SAULE JUNIOR. Nelson. **Observatório Internacional de Direito da Cidade (OIDC) – Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade:** diálogo entre Brasil e França. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

49 Ibidem, p. 1-25.

50 AYALA, Patryck; LEITE, José Rubens Morato. *Op. cit.,* p. 41.

51 Nesse sentido BONIZZATO, Luigi. *Op. cit.,* capítulo III.

6. Referências bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 356.

AYALA, Patryck; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco.** Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BECK, Ulrich. **Risk Society:** towards a new modernity. London: Sage Publications, 1992.

_____; RITTER, Mark. **Ecological Enlightenment:** essays on the politics of the risk society. New York: Humanity Books, 1995.

_____;GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva:** política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997.

BONIZZATO, Luigi. **O Advento do Estatuto da Cidade e Conseqüências Fáticas em Âmbito da Propriedade, Vizinhança e Sociedade Parti-cipativa.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

COELHO, Marcos de Amorim. **Geografia do Brasil.** São Paulo: Moderna, 1996.

CYMBALISTA, Renato. **Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

DORNELAS, Henrique Lopes. **Direito Ambiental e o Princípio da Precaução**: Sua aplicação e concretização no contexto de uma sociedade de risco. Niterói: UFF. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, 2006.

FILHO, Wilson Madeira (org.). **Direito e Justiça Ambiental**. Niterói: PPGSD/ UFF, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. Rio de Janeiro: RT, 2002.

MILARÉ, Edis. **Direito do Meio Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MUKAI, Toshio. **Estatuto da Cidade**: anotações à Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a Proteção Ambiental no âmbito municipal. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Porto Alegre: Magister, out-nov. de 2006.

PRESTES, Vanêsca Buzelato. Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): um diálogo. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: abril-julho de 2006.

SAULE JUNIOR, Nelson (org.). **Direito Urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____.**Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006

SUNSTEIN, Cass R. **Laws of fear**: beyond the precautionary principle. Cambridge University Press, 2005.

THEODORO, Suzi Huff (org.). **Conflito e Uso Sustentável dos Recursos Naturais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

UZZO, Kamira; SANTANA, Lília; NOMERSZTERN, Marcelo (org.)., SAULE JUNIOR. Nelson. **Observatório Internacional de Direito da Cidade (OIDC) – Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade**: diálogo entre Brasil e França. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

EIV e EIA: compatibilização, precaução, processo decisório e sociedade de risco

Palavras chave: licenciamento; urbanismo; risco.

As atividades relacionadas com o processo de urbanização podem ser vistas sob o prisma da sociedade de risco. Nesse contexto os riscos produzidos a partir de processos decisórios são complexos e incapazes de serem controlados por instituições de tradição puramente tecnocrata. A partir da teoria desenvolvida por Ulrich Beck, dos instrumentos legais em vigor, da jurisprudência e dos embates doutrinários acerca das avaliações ambientais e urbanas, o presente estudo procura demonstrar a necessidade de se conjugar os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e de Impacto de Vizinhança (EIV). Essa conjugação torna possível aumentar a participação popular nos procedimentos decisórios, diminuindo os riscos produzidos nos grandes centros urbanos, por meio de decisões que levem em conta a complexidade dos riscos socialmente produzidos.

EIV and EIA: compatibility, precaution, democratic participation and risk society

Keywords: authorization; urbanism; risks.

The activities related to the development of urban areas can be seen under the light of the risk society theory. In this context the risks produced by decision making are complex and not manageable by traditional and purely technocratic institutions. Making use of Ulrich Beck's theory, of the legal instruments and court decisions available in Brazil, and of the debates involving different legal writing visions over the environmental and urban permit standards, this paper's goal is to argue in favor of the simultaneous use of both sorts of Environmental Previous Impact Assessment (EIA) and Urban Previous Impact Assessment (EIV) by illustrating the need for that approach. This approach makes it possible to increase democratic participation on risk decision making, diminishing the risks generated on big urban centers through decisions that take into account the complexity of risks as social products.