

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

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel¹

Resumo

As atividades relacionadas com o processo de urbanização podem ser vistas sob o prisma da sociedade de risco. A partir da teoria desenvolvida por Ulrich Beck e dos instrumentos legais e constitucionais em vigor, o presente estudo procura demonstrar a necessidade de se conjugarem os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e de Impacto de Vizinhança (EIV). A finalidade dessa conjugação será a de diminuir ao máximo os riscos produzidos nos grandes centros urbanos.

I – Urbanização e Sociedade de Risco

O processo de urbanização pode ser definido como fenômeno social, aumento concentração de pessoas nos centros urbanos². Esse processo, relacionado com as expectativas partilhadas acerca dos centros urbanos, com o êxodo do campo e a uma série de outros fatores, produz fatores de desigualdade e de agressão ao meio ambiente.

A ocupação das cidades³ também pode ser vista como elemento essencial à produção social de riscos e catástrofes ambientais. Nesse sentido é útil o arcabouço teórico de Ulrich Beck⁴. De acordo com este paradigma teórico, presencia-se hodiernamente um processo de transição de uma sociedade industrial moderna para uma sociedade pós-industrial e

¹ Bacharel em Direito pela UFRJ e mestrando pelo Programa de Pós Graduação em Sociologia e Direito (UFF/PPGSD). E-mails: pedroavz@hotmail.com/pedroavz@gmail.com

² CARVALHO FILHO: 2005, p. 7-8.

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 (ob. 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 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”.

pós-moderna. Essa transição ocorre não de forma abrupta ou por meio de revoluções. Ao contrário, decorre do êxito da própria sociedade industrial, de sua radicalização, vale dizer, de seu inquestionável sucesso inquestionado⁵.

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 ambientais⁶.

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 social⁷.

Uma vez que os riscos e as ameaças da sociedade de risco são em regra invisíveis (ex: agrotóxicos presentes nos alimentos; poluição respirada involuntariamente, etc.) o conhecimento passa a ter papel fundamental em suas percepção, definição e em seu gerenciamento⁸. Dentro desse contexto, a racionalidade científica estritamente técnica usada pela sociedade industrial para fundamentar decisões geradoras de riscos passa a ser duramente criticada por BECK⁹. 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 maiores 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 decisão¹⁰.

Ao analisar a emergente sociedade de risco¹¹, 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

⁵ BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott: 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 geral e difusa. (1995, p.3-4; 121-122).

⁷ Na versão em inglês, BECK o termo empregado é *the loss of social thinking* (1992: p. 24-25).

⁸ Nesse sentido, vide BECK, Ulrich: 1992, p. 44-46.

⁹ Nesse sentido, vide BECK, Ulrich: 1992, p. 24-26.

¹⁰ BECK, Ulrich. 1992, p. 28; BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott: 1997, p. 44.

¹¹ BECK, Ulrich: 1992, p. 22-24.

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 - classes¹²; 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 desigualdades¹³; (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.

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 todos¹⁴. A ausência e/ou a deficiência desses serviços é extremamente lesiva ao meio ambiente.

Por outro lado, os riscos produzidos pela sociedade manifestam-se de maneira nítida e intensa nos centros urbanos, onde a qualidade do ar, dos recursos hídricos e de outros aspectos ambientais se mostra clara e seriamente prejudicada. A concentração de pessoas 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.

¹² Por um lado os riscos intensifiquem as desigualdades entre os estratos e classes sociais, tendendo a acumular-se entre os menos favorecidos e com menor poder aquisitivo (BECK, Ulrich: 1992, 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.): 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(1992:37-40).

¹³ 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 (1992:40-43). Este panorama reforça a tese defendida nos presente estudo de que o conceito de modernidade reflexiva não pode aplicar-se à modernidade periférica.

¹⁴ Um exemplo é o caso dos recursos hídricos. Francisca Neta A. Assunção e Maria Augusta A. Bursztyn, em seu trabalho titulado 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 que “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 consequência direta dos efeitos adversos do crescimento e do adensamento populacional e do aumento da produção e diversificação de bens e serviços”.

II – 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 urbanificação¹⁵, é feita por meio de instrumentos de gestão. Por acarretar em restrições a direitos individuais, em especial ao direito de propriedade, essa organização respalda-se em normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais.

A carta magna prevê assim no título VII a Política Urbana¹⁶, cuja execução cabe 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 urbanos¹⁷.

Os mandamentos constitucionais urbanísticos foram regulamentados pela Lei 10.257 de 2001, que se autodenomina Estatuto de Cidade¹⁸. Este diploma 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 população¹⁹.

¹⁵ O termo urbanificação aparece em CARVALHO FILHO, ob. cit., p. 7-8.

¹⁶ 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 (ob. cit., p.12).

¹⁷ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 182, *caput* e parágrafos 1º e 2º.

¹⁸ Toshio Mukai, em sua obra *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.

¹⁹ Artigo 2º, incisos I, II, VIII, XII e XIII.

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 (meio ambiente urbano) 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 urbana²⁰.

As normas de proteção ao meio ambiente se aplicam 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 (ex: disposição de resíduos; efluentes etc.).

III – Compatibilidade entre os Estudos

A compatibilização entre os estudos prévios de impacto ambiental e de impacto de vizinhança é fonte de intensa controvérsia doutrinária. A tese de defendemos é a da compatibilidade entre os institutos, que pode tanto ser fundamentada juridicamente quanto defendida tendo em vista o advento da sociedade de risco.

As avaliações (prévias) de impacto ambiental foram introduzidas em nosso ordenamento pela política nacional de meio ambiente²¹. 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 1º, inciso IV, do artigo n. 225 como exigência nos casos instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, sendo dada obrigatoriamente publicidade. 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 se tange especificamente ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e ao seu respectivo relatório ganham destaque as resoluções n. 1 de 1986 e 237 de 1997.

²⁰ Esse argumento é encontrado em FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade Comentado. Rio de Janeiro: RT, 2002, p. 18.

²¹ Lei n. 6.938, de 1981, artigo 9º, inciso III.

A Resolução CONAMA n. 1 de 1986 traz em seu artigo 2º 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. 237 de 1997, cuja constitucionalidade de alguns dispositivos é questionável por se tratar de um ato do poder executivo que estabelece obrigações jurídicas, traz diversas regras que interessam ao presente estudo. O artigo 3º define a obrigatoriedade das audiências públicas; o 4º estabelece a competência do IBAMA para o licenciamento de atividades, destacando-se os casos de impacto regional ou nacional e as localizadas ao 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 5º define a competência dos órgãos ambientais estaduais para licenciar as atividades que se localizem ou desenvolvam e mais de um município ou cujos impactos ultrapassem a essa unidade territorial. O órgão estadual fará o licenciamento após considerar o exame técnico feito pelos órgãos municipais.

O Artigo 6º traz os casos em que a competência para o licenciamento está a cargo do ente municipal sendo os casos de impacto local ou casos em que tiver delegada para si a competência de um órgão estadual. Para tanto o Município deve possuir uma estrutura própria para a gestão ambiental, com 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 urbana²², 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 frequentemente assumem a forma de litígios judiciais com fulcro nas leis civil e processual civil²³. As hipóteses de exigência serão definidas por cada

²² Segundo CARVALHO FILHO (ob. cit., p. 240) “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”. Mais adiante (ob. cit., p. 241) 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 não limitações propriamente ditas. Ademais, com base no EIV a Administração pode, inclusive, negar a autorização para que o empreendimento ou a atividade se realize, inviabilizando-a.

²³ 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

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 cultural²⁴.

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 Municipais²⁵.

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 precaução de danos à ordem urbana e ao meio ambiente. A Lei 10.257, após enumerar os instrumentos da Política Urbana em seu artigo 4º, dentre os quais se encontram EIV e EIA, traz a seguinte norma no parágrafo 3º 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.

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).

²⁴ Incisos I a VII do artigo 37.

²⁵ BONIZZATO, Luigi: 2004, p.171.

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 2º 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 compatibilidade²⁶ 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 destaca-se o Estudo de Impacto de Vizinhança.

E mesmo nos casos em que o Município seja o órgão licenciador, uma vez que o EIV não substitui o EIA, ambos os estudos deverão 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.

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”²⁷.

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 1º, inciso IV do artigo n. 225. Para um parâmetro das atividades consideradas abrangidas pelo critério constitucional, vide o anexo da Resolução CONAMA n. 237, de 1997.

²⁶ Nesse sentido também é a opinião de Edis Milaré: 2004, p. 645.

²⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa: 2004, p. 356.

No que concerne especificamente à hipótese de ser o Município órgão licenciador ambiental, Vanêscia 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 referencia 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”²⁸.

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 esta possibilidade jurídica, acreditamos ser um equívoco para o ente municipal não exigir os dois estudos de forma independente e que sejam feitos por equipes multidisciplinares distintas.

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 das Políticas Ambiental e Urbana alcançarem sua eficácia. 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.

²⁸ PRESTES, Vanêscia Buzelato: 2006, p. 241; 245-246.

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 reconhecer trata-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 ambiente²⁹.

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

²⁹ Ob. Cit., p. 257.

IV – Estudos, democracia participativa e sociedade de risco.

Hodiernamente, os riscos produzidos pela sociedade são de complexidade cada vez maior e relacionados cada vez mais com fatores sociais. Nos centros urbanos os processos de produção e de oferta de serviços devem levar em conta nos processos decisórios não apenas questões ambientais em sentido estrito - como a emissão de gases de efeito estufa; a disposição de resíduos e efluentes - 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 exemplo, se determinado empreendimento exige equipamentos públicos diversos e ausentes em determinada região - sistema de coleta e tratamento de esgoto, sistema de coleta a lixo, vias e meios de transporte adequados - e isso não é levado em conta pela ausência de um EIV, muitos danos serão gerados à qualidade de vida das pessoas que residem nas proximidades. Pode-se citar a convivência com a ausência ou insuficiência desses 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 estudado e organizado, com melhores vias e meios. A deficiência do serviço de coleta e 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. Como assevera Luigi Bonizzato:

Uma nova edificação, principalmente se for de grande monta, deve estar inserida em local que ofereça toda a infra-estrutura necessária à sua construção e, o que é mais importante, posterior manutenção sem prejuízos à convivência e existência social digna. Caso assim não se proceda, tomar-se-á caminho deveras danoso ao adequado desenvolvimento urbano de uma cidade, a qual verá um significativo acréscimo de unidades habitacionais, em contrapartida a um não proporcional crescimento das ofertas de infra-estrutura básicas, de acordo com as primordiais funções sociais da cidade.

De acordo com o paradigma da sociedade de risco, a melhor maneira de se lidar com os riscos e 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.

Para Patryck Ayala e José Rubens Morato Leite, “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”³⁰. “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 não é propriedade do Poder Público e exige uma máxima discussão pública e a garantia de amplos direitos aos interessados”³¹

A premissa da participação democrática nas questões ambientais consta da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conforme o princípio de número 10, oportunamente transcrito abaixo:

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.

A Constituição Federal incumbida ao poder público é à coletividade o dever de defender o meio ambiente. Para viabilizar esta defesa pelos cidadãos, as políticas ambiental e urbana³² trouxeram normas que garantem a informação ambiental como direito público subjetivo e a participação das entidades, associações e indivíduos nos processos de tomada de decisão, por meio de audiências públicas.

Logo, além da viável juridicamente, conforme demonstrado acima, a conjugação dos estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança aumenta consideravelmente as chances de a administração tomar uma decisão melhor em face da complexidade dos riscos que podem ser produzidos nos centros urbanos. 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 ambiental.

³⁰ AYALA, Patryck; LEITE, José Rubens Morato: 2004, p. 41.

³¹ Idem.

³² Nesse sentido BONIZZATO: ob. cit., capítulo III.

Referências

- ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 356.
- 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.
- AYALA, Patryck; LEITE, José Rubens Morato. Direito Ambiental na Sociedade de Risco. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997.
- BECK, Ulrich. Risk Society: towards a new modernity. London: Sage Publications, 1992.
- _____. Ecological Enlightenment: essays on the politics of the risk society. New York: Humanity Books, 1995.
- BONIZZATO, Luigi. O Advento do Estatuto da Cidade e Conseqüências Fáticas em Âmbito da Propriedade, Vizinhança e Sociedade Participativa. Rio de Janeiro: Lúmen JÚRIS, 2004.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- FILHO, Wilson Madeira (organizador). 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.
- PRESTES, Vanêscia 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.