

Projeto Especial e Estudo de Impacto de Vizinhança

O Avanço nas Discussões a partir do Instrumento Projeto Especial do Plano Diretor de Porto Alegre

Ignez D'Ávila¹
Gladis Weissheimer²
Izabel da Cotta Matte³
Maria Tereza Fortini Albano⁴

1- Introdução

Um sem número de críticas sobre o planejamento urbano historicamente experimentado pelas cidades brasileiras levou a uma profunda reflexão sobre a prática de formulação e implementação de planos diretores, instrumento de existência obrigatória reforçada a partir do Estatuto da Cidade⁵ para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes.

No caso de Porto Alegre esta reflexão se transformou na proposta do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA que, numa perspectiva de simplificação de complexidade e de flexibilização tem a pretensão de avançar em relação aos anteriores, ampliando e desenvolvendo a perspectiva de plano como um conjunto de projetos.

Neste contexto insere-se a discussão sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV⁶, que junto com as Operações Urbanas Consorciadas⁷ representam os instrumentos do Estatuto da Cidade que por similaridade podem ser comparados aos Estudos de Viabilidade Urbanística – EVUs, previstos pela legislação de Porto Alegre desde 1979 e, mais recentemente, pelo PDDUA de 1999, como Projetos Especiais.

Especificamente em 1987, uma alteração no plano diretor vigente⁸ abre um caminho até então inexistente para o reforço da preocupação com Projetos Especiais. Nesta ocasião ficou proposto que áreas da cidade formadas por um único imóvel ou por um conjunto de

¹Ignez D'Ávila - arquiteta, Supervisora do Planejamento Urbano da Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre - SPM. ignez@spm.prefpoa.com.br

²Gladis Weissheimer - arquiteta da Supervisão de Desenvolvimento Urbano da SPM. gladis@spm.prefpoa.com.br

³Izabel da Cotta Matte - arquiteta, Coordenadora de Projetos Urbanos da SPM. matte@spm.prefpoa.com.br

⁴Maria Tereza Fortini Albano –arquiteta, mestre em Planejamento Urbano e Regional, pelo PROPUR - UFRGS, Coordenadora de Estudos Urbanos da SPM e Coordenadora do Grupo de Trabalho Projetos Especiais e Estudo de Impacto de Vizinhança na 1ª Conferência de Avaliação do PDDUA.Responsável pela redação do presente documento. fortini@spm.prefpoa.com.br

⁵Trata-se da Lei Federal 10257/2001.

⁶O EIV tem seu conteúdo legal expresso através dos artigos 36 a 38 da Lei 10257/01. Especificamente pelo disposto no artigo 37 desta lei são destacadas as questões mínimas para análise que são: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

⁷As Operações Urbanas Consorciadas tem seu conteúdo legal expresso através dos artigos 32 a 34 da Lei 10257/01. Especificamente através do artigo 32 § 1º desta lei a Operação Urbana Consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

⁸Trata-se do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - 1º PDDU ou Lei Complementar 43/79 alterada pela Lei 158/87, em seu artigo 84.

imóveis com determinadas características, pudessem ser objeto de planos conjuntos, com vistas à melhoria da qualidade da paisagem urbana e a um melhor aproveitamento destes imóveis. Assim, mediante avaliação pelo Sistema Municipal de Planejamento, seria possível alterar normas do plano diretor, desde que observadas algumas condições.⁹

Na formulação do PDDUA, que entrou em vigor em março de 2000, o Projeto Especial, requer uma análise diferenciada¹⁰, realizada através de EVUs e dependendo da situação, de Relatórios de Impacto Ambiental – RIAs ou de Estudos de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto do Meio Ambiente - EIA/RIMAs.¹¹

Ao longo dos anos, estas análises têm passado por uma mudança de enfoque. Aos poucos, além de verificações envolvendo o atendimento de condicionantes vão se incorporando os avanços da questão ambiental¹², a preocupação com a factibilidade econômica dos empreendimentos e, mais recentemente, em pleno período de elaboração do PDDUA a preocupação com a participação social. No novo enfoque de planejamento, discute-se a possibilidade de viabilização de empreendimentos pelo estabelecimento de condições e acordos que se dão através de Operações Concertadas¹³, instrumento do PDDUA que incorpora a perspectiva de parceria na produção da cidade.

Com três anos de implementação o PDDUA teve ao longo de 2003 a sua 1ª Conferência de Avaliação. Entre os objetivos destacou-se o de compatibilizar seus conteúdos com as disposições do Estatuto da Cidade.

Assim o presente documento pretende apresentar os avanços na discussão sobre o EIV envolvendo basicamente uma avaliação da experiência com Projetos Especiais. Considerando que ao longo dos anos de aplicação do PDDUA não ocorreu nenhum projeto que pudesse caracterizar Operação Urbana Consorciada ou Projeto Especial de 2º Nível segundo conceituação do PDDUA¹⁴, a ênfase da abordagem será sempre o EIV.

⁹Entre estas condições salientam-se: o respeito ao índice de aproveitamento previsto para a zona de situação do imóvel, ou conjunto de imóveis; a ausência de prejuízo ao entorno urbano, bem como a de necessidade de redimensionamento da infraestrutura urbana e das redes em geral - viária, de transportes e de equipamentos públicos existentes ou projetados.

¹⁰Conceito conforme artigo 55 da LC434/99.

¹¹Especialmente os EIA-RIMAs ocorrem quando, em função do grau de complexidade do empreendimento ficar caracterizada a necessidade de uma avaliação mais completa envolvendo a diversidade das questões ambientais. A exigência de EIA por legislações ambientais específicas e a aprovação do Estatuto da Cidade, aumentaram o debate que inicialmente se dava de forma mais restrita no organismo de planejamento municipal e com avaliações predominantemente de aspectos urbanísticos.

¹²Além do RIA legitimado pela Lei 8267/98 e do EIA/ RIMA são legislações de importância a partir da década de 80 do século XX: Lei Complementar 65/81 que já se referia ao Impacto Ambiental e enunciava o RIA; Lei 6938/81 ou Lei da Política de Meio Ambiente; Resolução 01 de 1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA; Resolução 237/97 do CONAMA, Lei Municipal 8267/98 que regula o Licenciamento Ambiental e Resolução 05/98 do CONSEMA.

¹³De acordo com o artigo 55 da Lei Complementar 434/99 Operação Concertada é o processo pelo qual se estabelecem as condições e compromissos necessários, firmados em Termos de Ajustamento, para a implementação de empreendimento compreendendo edificação e parcelamento do solo com características especiais, ou para o desenvolvimento de áreas da cidade, que necessitem acordos programáticos adequados às diretrizes gerais e estratégias definidas pelo plano diretor.

¹⁴De acordo com o artigo 62 da Lei Complementar 434/99 entende-se por Empreendimento de Impacto Urbano de 2º Nível o Projeto Especial para setor da cidade que no seu processo de produção, e pelas suas peculiaridades, envolve múltiplos agentes, com possibilidade de representar novas formas de ocupação do solo.

Este processo se desenvolveu sob a forma de um trabalho integrado intersecretarias¹⁵, permeado por seminários públicos, com os seguintes resultados básicos: identificação dos conflitos e potencialidades sobre questões conceituais e metodológicas relacionadas à implementação do instrumento Projeto Especial; proposta de encaminhamento da revisão da base legal compatibilizada com o Estatuto da Cidade, avanço na classificação de empreendimentos e atividades de impacto segundo diferentes categorias e identificação dos principais desafios associados às necessidades de gestão do instrumento.

2- Compreendendo a Necessidade de Reorientação do Instrumento

2.1 – Projeto Especial e Categorias Propostas no PDDUA

Os Projetos Especiais reconhecidos pelo PDDUA como aqueles que exigem uma análise diferenciada são categorizados como Empreendimentos Pontuais, que devem cumprir normas vigentes com atendimento de condicionantes, ou Empreendimentos de Impacto Urbano, com dois graus de complexidade - projetos especiais de abrangência local, com adequação de normas quanto ao regime volumétrico das edificações, ao uso do solo e ao entorno urbano imediato e projetos especiais para setores urbanos que, na sua produção, envolve múltiplos agentes.

A título de esclarecimento, a seguir se destacam, os aspectos que são avaliados pelo PDDUA em vigor, em função de cada situação mencionada.

Os Empreendimentos Pontuais são analisados basicamente quanto à adequação do uso na zona de implantação do empreendimento, quanto à melhor adequação da edificação ao sítio de implantação; quanto à manutenção e valorização do Patrimônio Ambiental, quer seja natural ou cultural, quanto à adequação à estrutura urbana e ao ambiente e por fim quanto à adequação à infra-estrutura urbana. Com maiores repercussões, os Empreendimentos de Impacto Urbano são avaliados principalmente quanto a um conjunto de interferências que produzem, envolvendo os impactos sobre a infra-estrutura e a estrutura urbana, sobre a paisagem e o ambiente e sobre a estrutura sócio-econômica nas atividades não residenciais.

2.2- Projeto Especial, Simplificação e Flexibilização

Atendendo ao espírito de simplificação enfatizado no processo de reformulação que dá origem ao PDDUA, o conjunto de projetos especiais passou a englobar aspectos anteriormente dispersos no conjunto de conteúdos do 1º PDDU reunindo:

- situações de “atendimento de condicionantes”, relacionando o projeto de atividades e empreendimentos com as diversas questões das políticas setoriais implementadas pelos diversos organismos da prefeitura;

¹⁵Participaram das discussões relacionadas ao presente trabalho em diferentes momentos, além da equipe básica, também os seguintes profissionais: Maria Etelvina Guimaraens – Gabinete do Prefeito; Ana Luisa S. Carvalho – Procuradoria Geral do Município; Delmar Cabreira Antonio, Lucia de Borba Maciel e Julio César Miranda – Secretaria Municipal de Transportes; Elena Santos Graeff – Secretaria Municipal da Cultura; Antonio Selmo, Elisabeth Maria Mann, Inez Maria Barros Pavlick, Kelly Jordão, Rosane Zottis de Almeida e Shyntia Kras Borges – SPM; Mafalda Lo Pumo e Magda Satt Arioli – SMAM.

- situações de “ajuste de normas” envolvendo dispositivos de controle das edificações tais como a taxa de ocupação, a altura das edificações ou o recuo para ajardinamento - normas urbanísticas a compatibilizar de acordo com as peculiaridades locais;
- “estudos de viabilidade urbanística obrigatória”, envolvendo projetos que pelo seu reconhecido impacto no ambiente merecem uma avaliação especial;
- casos relacionados à aprovação de viabilidades de parcelamento do solo, para situações de irregularidade da habitação de interesse social;
- casos relacionados com aprovação de viabilidades em Áreas, Lugares ou Unidades de Interesse Ambiental - Natural e Cultural;
- situações de viabilidades com proposição de “normas próprias para atividades e empreendimentos de diferentes naturezas e portes”
- situações de diversas naturezas tais como a que envolve manutenção de direitos para pré-existências anteriores à vigência do novo plano.

Reforçando uma perspectiva já considerada em 1987, o Projeto Especial foi proposto também no PDDUA como um instrumento de “projeto urbano” ou de “projeto ambiental” a partir de uma intenção de “voltar a projetar” a cidade - idéia bastante valorizada no conjunto de definições que fundamentam a sua concepção mais geral.

O espírito desta concepção está explicitado na publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA sob o título *A Necessária Releitura da Cidade*¹⁶ de onde se destaca:¹⁷

A ação pública sobre as cidades e, em particular, sobre as áreas metropolitanas supõe, neste final de milênio, recuperar práticas muito antigas do urbanismo. Nos referimos ao procedimento muitas vezes experimentado de agrupar vontades para fazer acordos sobre o destino e a forma de desenvolvimento concreto que merecem áreas significativas da cidade, considerando o conjunto dos diversos atores envolvidos, que muitas vezes apresentam interesses distintos.

...

Em realidade todas as intervenções destacadas na história do urbanismo, que hoje e com o passar do tempo, seguem merecendo nossa atenção, tanto como profissionais quanto como usuários ou visitantes das cidades, foram projetadas audaciosamente para dar significado aos espaços da comunidade.

...

Quando temos uma área de valor urbano de consideráveis dimensões, em sítios com valores naturais e/ou culturais, disputada por vários interesses, as ações dos governos municipais modernos, aceita o fato de "voltar a projetar", colocando entre parêntesis algumas das variáveis das normas urbanísticas. Ou seja, projetos (e não normas) sempre especiais (por seu significado) onde é necessário "concertar" (porque intervêm muitos interesses e pelo destaque do empreendimento).

¹⁶ Trata-se de publicação realizada com o objetivo de esclarecer as principais idéias associadas à formulação do PDDUA e editada em março de 1998.

¹⁷ Extraído do texto do arquiteto Jorge Perez, consultor do projeto de Reformulação do 1º PDDU, com o título “Voltar a Projetar” na publicação *A Necessária Releitura da Cidade*.

Como pode ser observado pelo disposto no texto referido, segundo este enfoque, dos planos excessivamente normativos, bastante preocupados com a regulação do território privado, dever-se-ia avançar para um plano que propiciasse a produção da cidade através de um conjunto de projetos de iniciativa do Poder Público, do empresariado privado, ou de ambos em parceria. No caso do PDDUA, a expectativa é de que estes projetos induzissem a produção da cidade de acordo com os conteúdos expressos nas diversas estratégias de desenvolvimento urbano, que definem o Modelo Espacial pensado para a cidade nos próximos anos.

2.3- Projeto Especial e Formas de Controle de Impacto Utilizadas em Porto Alegre

Com vistas a avançar para uma necessária classificação de empreendimentos e atividades de impacto, a seguir são apresentadas sinteticamente as diferentes formas de controle utilizadas, como regra geral, em Porto Alegre, independente das disposições do Estatuto da Cidade.

Na sua essência, são quatro as situações identificadas. Nas três primeiras as análises dos prováveis impactos se dão antecipadamente, no momento da aprovação do projeto ou do estudo de viabilidade urbanística de um empreendimento ou atividade.

A quarta situação depende de uma análise pós-ocupação ou pós-implantação da atividade ou empreendimento. É uma análise que depende, portanto, de um período de funcionamento da atividade ou empreendimento para que possa ser realizada. Somente com esta condição torna-se possível uma avaliação mais completa envolvendo inclusive o impacto resultante da concentração de diversas ocorrências sobre uma determinada zona da cidade.

Situação 1

- Controle do impacto **ANTECIPADAMENTE** por **NORMAS** como padrões de qualidade ambiental que estão definidos no Plano Diretor, no Código de Obras e nas demais legislações que apresentam condicionantes setoriais.
- Para os casos que se enquadram nesta situação, o procedimento de aprovação do projeto de edificação é direto na Secretaria Municipal de Obras e Viação - SMOV, sem passar pela etapa de realização de EVU.
- Para os demais casos, outras secretarias como a Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMAM, Secretaria Municipal da Cultura - SMC e Secretaria Municipal de Indústria e Comércio - SMIC e Secretaria Municipal do Planejamento – SPM também têm procedimentos próprios.

Situação 2

- Controle do impacto **ANTECIPADAMENTE** por **CRITÉRIOS** aprovados previamente pelo Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA para situações que se avaliam “caso a caso” pelo Sistema Municipal de Gestão do Planejamento -SMGP.
- Para situações que se enquadram neste caso o procedimento é a aprovação do EVU através de Comissões Técnicas Intersecretarias de Viabilidade de Edificações e

Atividades e de Viabilidades de Parcelamento do Solo, ambas coordenadas pela SPM.

Situação 3

- Controle do impacto **ANTECIPADAMENTE** através de **EVUs, RIAs OU EIA-RIMAs** em análises realizadas por Comissões Técnicas formadas por diversas secretarias.
- Para situações que se enquadram neste caso o procedimento é a aprovação do EVU através do CMDUA, após análise de comissão técnica¹⁸ a CAUGE, coordenada pela SPM e dos procedimentos pertinentes relacionados aos RIAs e aos EIA-RIMAs.

Situação 4

- Controle do impacto **APÓS A OCUPAÇÃO**, mediante procedimentos específicos dos diversos organismos setoriais.

Neste caso o controle se dá em relação:

- às condições da edificação através de laudos exigidos pela SMOV, quanto à segurança e pela consideração de questões tais como prevenção de incêndios, elevadores e marquises;
- às condições ambientais através da Licença de Operação - LO, concedida pela SMAM;
- ao funcionamento da atividade através do Alvará de funcionamento concedido pela SMIC.

Registra-se que as avaliações em relação às atividades já instaladas e que necessitam de um processo de gestão de seu funcionamento com vistas a evitar incômodos e impactos não constituem objeto das avaliações de impacto associadas ao presente estudo.

No entanto, entende-se que na avaliação do PDDUA e no seu processo de monitoramento, cabe estabelecer e implementar o conceito de área crítica, ou seja, o conceito de zona de saturação de atividades. Por sua concentração em determinado espaço da cidade, ou por agregarem atividades polarizadoras, estas zonas geram impactos que devem ser avaliados e mitigados. Podem ser enquadrados neste caso, como exemplo, os bairros Cidade Baixa e Moinhos de Vento, além da Avenida Goethe. Pela excessiva concentração de casas noturnas e pela carência de áreas para estacionamento estes espaços da cidade merecem um tratamento especial.

Assim, mediante o avanço no processo de monitoramento do plano diretor poder-se-ão adotar medidas preventivas de impacto negando, por exemplo, por um período de tempo a ser determinado, novas implantações de atividades com graus elevados de interferência ambiental, independente do zoneamento de atividades previsto pelo plano diretor.

3 - Considerações sobre a Utilização do Projeto Especial

Constata-se que o espírito de simplificação e de flexibilização que foi um dos requisitos do processo de reformulação do 1º PDDU acabou por englobar como Projeto Especial um

¹⁸ Trata-se da Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento - CAUGE, coordenada pela SPM.

conjunto de situações muito diferenciadas, que merecem análise de forma também diferenciada.

Desde o ano de 2000 reafirma-se de maneira muito significativa nas diferentes propostas que tramitam como Projetos Especiais a preocupação com a viabilidade econômica dos diversos empreendimentos em detrimento da perspectiva construção da cidade do futuro a partir das estratégias urbanísticas expressas no Modelo Espacial do plano diretor – na essência, o fio condutor do projeto de cidade que se quer, fruto de um processo de construção participativo que contou com diversos atores sociais.

Além disto, com os avanços da legislação ambiental, que introduz de maneira muito forte a perspectiva de avaliação de impacto, observa-se que em muitas situações, as propostas apresentadas são, em grande parte, apenas resultado do atendimento de condicionantes e não projetos que qualificam o espaço local e a cidade circundante.

Registra-se que a expressão “melhoria da qualidade da paisagem urbana”, introduzida na legislação de 1987, deixa de aparecer no texto do PDDUA de 2000. Independente das razões que levaram a esta situação destaca-se que a questão do impacto ambiental passa a ter uma força cada vez maior como fator desencadeador das análises de viabilidade urbanísticas.

Neste momento em que se precisa incorporar, segundo as diferentes realidades locais, os instrumentos do Estatuto da Cidade avançando no reforço do papel do plano diretor como o definidor da função social da cidade e da propriedade, cabe uma avaliação crítica sobre os anos de implementação deste instrumento no sentido de reorientar a continuidade da sua aplicação.

Através do trabalho realizado para a 1ª Conferência de Avaliação do PDDUA considera-se que tanto as análises de viabilidades que tramitaram através de processos administrativos na vigência do 1º PDDU, como as que vem sendo desenvolvidas conforme disposições do PDDUA têm apresentado dificuldades em alcançar a idéia de cidade expressa nos fundamentos do plano diretor. O exame do conjunto de projetos hoje classificados pelo PDDUA como Especiais de Realização Voluntária, não revelou nenhum diferencial significativo em termos de proposição. O instrumento de flexibilização incorporado ao plano diretor, em 1987, representou, na maioria das vezes, apenas uma alternativa para que se alcançassem padrões morfológicos, não contemplados como regra geral, pelo plano regulador da propriedade privada.

4 - Considerações para uma Nova Abordagem do Projeto Especial Associada ao Estudo de Impacto de Vizinhança

- *O “impacto de vizinhança” é um dos componentes da questão ambiental.*
- *A idéia de “vizinhança” deve avançar em relação à de vizinho - imóvel ao lado ou morador ao lado de um determinado empreendimento ou atividade.*
- *Cada cidade precisa construir a sua referência sobre o que é “vizinhança” e sobre o EIV.*
- *A “vizinhança” pode ser conceituada como a área de influência direta sobre a qual incidem as repercussões positivas ou negativas de um determinado empreendimento.*

- *O conceito de “impacto de vizinhança” precisa relacionar-se com as disposições do plano diretor.*
- *É necessário que se trabalhe o conceito de “impacto de vizinhança” a partir da noção de que todas as atividades e empreendimentos causam algum tipo de impacto que é urbanístico e ambiental.*
- *O conceito de qualidade de vida deve considerar a diversidade sócio-ambiental da cidade.*

Este conjunto de afirmações originadas das discussões que se deram em reuniões entre organismos municipais dentro do calendário da 1ª Conferência de Avaliação do PDDUA foram os referenciais iniciais do trabalho de compatibilização do instrumento Projeto Especial com o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Considerando-se que nas últimas décadas a legislação ambiental passou por inúmeras definições e ganhou novos organismos de controle que referenciam os “impactos de vizinhança” e que a legislação urbanística, principalmente através do plano diretor, passou a se preocupar mais detalhadamente com os incômodos e impactos de atividades e empreendimentos sobre a estrutura urbana, sobre a infra-estrutura urbana e sobre o ambiente, de maneira geral, é possível afirmar que, no caso de Porto Alegre, o EVU exigido pelo plano diretor da cidade é comparável ao EIV previsto pelo Estatuto da Cidade.

Assim, tanto o EIV quanto o EVU associam-se diretamente com os avanços da legislação ambiental, com os EIAs e RIAs, com as análises de empreendimentos e atividades realizadas após a vigência do PDDUA por Comissões Técnicas e pelo CMDUA para Projetos Especiais.

Na visão deste trabalho o EIV e as Operações Urbanas Consorciadas guardam, portanto, uma estreita relação com os EVUs desenvolvidos pela cidade de Porto Alegre desde longa data merecendo, entretanto, algumas compatibilizações e definições que deverão estar relacionadas principalmente à forma de participação da sociedade na discussão das diferentes propostas e também à forma de dar-se publicidade aos seus conteúdos.

Através do diagnóstico da experiência com Projetos Especiais, sinteticamente abordado a seguir, encontrou-se o caminho para a compatibilização com o Estatuto da Cidade.

5 – Projeto Especial, Estudo de Impacto de Vizinhança e Operações Urbanas Consorciadas em Porto Alegre

5.1- Reorientação dos objetivos

A reorientação dos objetivos do instrumento leva ao reforço do Projeto Especial como aquele que oportuniza propostas diferenciadas em relação às do plano diretor para empreendimentos e atividades - de edificação, de parcelamento do solo ou de ambos, como planos conjuntos – que valorizem os seguintes objetivos básicos:

- *Viabilizar princípios e estratégias do PDDUA;*
- *Propiciar o desenvolvimento urbano a partir do interesse coletivo;*
- *Compatibilizar as normas das diversas políticas setoriais, em geral, e do plano regulador, em especial, com as especificidades dos diferentes territórios locais;*
- *Qualificar o desenho da paisagem urbana, considerando o ambiente urbano no seu sentido mais amplo – quer natural ou cultural, quer edificado ou livre de edificação;*

- *Qualificar o espaço urbano por um conjunto de proposições que partam do reconhecimento da realidade urbana com suas diferentes configurações - vazios, áreas subutilizadas, áreas passíveis de renovação, áreas parcialmente consolidadas;*
- *Resolver situações de impactos de empreendimentos sobre a estrutura urbana, a infra-estrutura e o ambiente urbano.*

5.2- Explicitação das Variáveis de Análise de Impacto

Sendo um dos Instrumentos de Regulação para a Intervenção no Solo previstos pelo PDDUA o Projeto Especial deverá avaliar os impactos sobre o ambiente urbano através das variáveis expressas no Quadro 1, contemplando as análises:

- da estrutura urbana, observando as questões relativas à valorização da paisagem urbana, à mobilidade urbana e à ocupação do solo com seus naturais desdobramentos;
- da infra-estrutura urbana, considerando o conjunto de redes e equipamentos necessários para sustentar a vida urbana tais como redes de água, esgoto, drenagem, energia e telecomunicações;
- dos bens ambientais, avaliando os impactos sobre a qualidade do ar, do solo, das águas, da flora, da fauna, e os impactos sonoros e visuais decorrentes da atividade;
- da estrutura sócio-econômica, considerando o impacto sobre a produção, o consumo, o emprego e a renda de um determinado espaço do território municipal;
- da valorização imobiliária, considerando os impactos positivos ou negativos resultante de uma proposta de intervenção no espaço urbano.

O Projeto Especial é, portanto, um instrumento de proposição da configuração sócio-espacial da cidade do futuro a partir do reconhecimento da cidade do presente. Da mesma forma é um instrumento de avaliação dos impactos resultantes de diferentes tipos de propostas de intervenção sobre o ambiente urbano que precisam ser olhadas em função da sua complexidade, segundo conjuntos de variáveis, de critérios, de procedimentos, de metodologias, e ainda, de mecanismos de tomada de decisão próprios.

Quadro 1¹⁹

Variáveis para análise de Projetos Especiais de Impacto			
Impactos Urbano-ambientais	1-sobre a estrutura urbana	1.1 - Paisagem Urbana	1.1.1- manutenção e valorização do patrimônio ambiental
			1.1.2 - valorização da paisagem urbana
			1.1.3- adequação ao entorno
		1.2- mobilidade urbana	1.2.1- acessibilidade e segurança viária
			1.2.2- acesso a equipamentos comunitários
			1.2.3- sistema viário, geração de tráfego, demanda por transporte
		1.3- Ocupação do Solo	1.3.1- adequação do uso na zona de implantação do empreendimento
			1.3.2- volumetria das edificações e recuo para ajardinamento
			1.3.3- ventilação e iluminação, relação entre áreas edificadas e livres de edificação.
			1.3.4- adensamento populacional
			1.3.5- demanda por equipamentos comunitários
			1.3.6- adequação da edificação ao sítio de implantação que tenha características especiais relativas à forma e à estrutura geológica do solo
			1.3.7- adequação à estrutura fundiária
		2- a infra-estrutura urbana: redes e equipamentos	
	3- sobre os bens ambientais: qualidade do ar, do solo, das águas, da flora, da fauna e os impactos sonoros decorrentes da atividade		
	4- sobre a estrutura sócio-econômica		
	5- sobre a valorização imobiliária		

¹⁹ Este conjunto de variáveis é o resultado da compatibilização das variáveis adotadas pelo PDDUA com as variáveis mínimas referidas pelo Estatuto da Cidade. Oportunamente, cada variável deverá ser adequadamente estudada para avançar no detalhamento de critérios de análise em função da diversidade das situações que se apresentam na realidade urbana.

Através do Quadro 1 se define uma referência conceitual sobre o que é impacto urbano ambiental - síntese dos acúmulos das análises que vêm sendo efetuadas há muito tempo pela PMPA, que incorpora também as designações do Estatuto da Cidade. Reúne um conjunto de preocupações que devem nortear as análises dos diversos impactos sobre o ambiente urbano, mesclando as preocupações de caráter mais urbanístico - Licenciamento Urbanístico, com as preocupações tradicionalmente mais vinculadas aos estudos de impacto ambiental - Licenciamento Ambiental.

5.3- Conceituação e Classificação de Projeto Especial

Como resultado dos estudos realizados para a 1ª Conferência de Avaliação do PDDUA uma proposta de classificação dos Projetos Especiais avança para o reconhecimento de Empreendimentos e Atividades A, Empreendimentos e Atividades B e OUCs²⁰ com diferentes graus de complexidade.

Inicialmente destaca-se que qualquer tentativa de esclarecimento sobre o que são empreendimentos e atividades A ou B passa pela compreensão de que tanto uns como os outros podem acontecer de duas formas distintas: por **obrigatoriedade**²¹ ou por **solicitação**²² dos interessados. Da mesma forma, passa pela compreensão que envolve:

- a escala espacial associada ao projeto;
- a noção sobre o que seja adequação de normas ou normas próprias;
- a consideração de que todo projeto especial precisa atender condicionantes de organismos e legislações setoriais;

Assim, são Empreendimentos de Impacto Urbano A os EVUs de menor complexidade que têm seus impactos avaliados por critérios, previamente aprovados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental - CMDUA. Este conselho, por delegação, transmite às Comissões Técnicas Específicas a aprovação de viabilidades enquadradas nesta categoria considerando que já houve consulta à população através das instâncias regionais de participação da sociedade no momento da aprovação dos critérios.

Na medida em que se aprofundam os conhecimentos sobre os impactos de atividades e empreendimentos, resolução do CMDUA consolida os critérios relacionados a cada situação específica, autorizando aprovação pelas comissões.

Cita-se como exemplo bem recente a resolução do CMDUA que envolve a atividade "casas noturnas" ou "entretenimento noturno". No trabalho desenvolvido uma categorização da atividade define critérios para que uma parcela delas, possa ser aprovada pela Comissão Técnica Específica de Viabilidades de Edificação e Atividades - CEVEA enquanto que para as de maior porte e impacto fica proposto procedimento que envolve apreciação pelo CMDUA e demais procedimentos pertinentes para projetos de Tipo B.

²⁰Esta classificação representa respectivamente uma adaptação da classificação constante do PDDUA em vigor nesta data que define Empreendimentos Pontuais, Empreendimentos de Impacto Urbano de 1º Nível e Empreendimentos de Impacto Urbano de 2º Nível.

²¹São Projetos Especiais por obrigatoriedade aqueles em que as características da atividade ou o porte do empreendimento exigem uma análise especial no sentido do atendimento de condicionantes.

²²São Projetos Especiais por solicitação dos interessados aqueles que se enquadram nas situações de flexibilidade previstas em lei.

Quando realizadas por solicitação dos interessados, as análises de propostas de projetos do Tipo A tratam de **adequação de normas**²³. Neste caso, a adequação, tem como fundamento uma busca de identidade dentro do quarteirão pela perspectiva de compatibilização às pré-existências.

Na hierarquia de complexidade proposta, é nos Projetos Especiais de Impacto B e nas OUCs que se verifica a relação com o EIV. E como destaca o próprio Estatuto da Cidade o EIV não substitui o RIA, nem o EIA - RIMA. Por apresentarem avaliações mais complexas os RIAs e os EIA-RIMAs já contêm o EIV dentro de si.

Sempre que os Projetos Especiais de Impacto B não forem exigidos por obrigatoriedade, poderão pela sua natureza propor ao Sistema Municipal de Gestão do Planejamento – SMGP **normas próprias** tendo, portanto, a possibilidade de buscar uma situação de diferenciação em relação às propostas do PDDUA, desde que respeitado o índice de aproveitamento e os demais conteúdos que definem esta possibilidade.

Nesta situação, pela sua especificidade os projetos do Tipo B podem se configurar como propostas exclusivas de parcelamento do solo, propostas de edificação em áreas já parceladas e ainda, propostas de planos conjuntos de parcelamento e edificação. Nos dois últimos casos, abre-se a possibilidade de buscar a diversidade urbana nas áreas de renovação²⁴ da cidade a partir de um quarteirão²⁵.

Quanto às OUCs, trata-se também de uma situação que envolve a proposição de **normas próprias**. Entretanto diferencia-se dos Projetos de Impacto B pela escala espacial de abrangência da proposta, pela origem da **iniciativa - sempre do poder público** e pela possibilidade de alterar também o índice de aproveitamento mediante lei específica que modifica o plano diretor.

A partir deste conjunto de referências, os EIVs, os RIAs e os EIA-RIMAs representam as categorias de avaliação de impacto com **consulta pública por empreendimento ou atividade** adotadas pelo Município de Porto Alegre para Empreendimentos do Tipo B ou para OUCs.

A consulta pública desenvolve-se através da estrutura do SMGP, que tem nos Fóruns Regionais de Planejamento a sua instância de articulação com a sociedade. Mediante procedimentos que estão sendo detalhados pretende-se que haja um reforço do papel do CMDUA e dos fóruns na discussão do desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre

Assim, o Projeto Especial será objeto de EVU, com vistas à análise de suas características diferenciadas e no caso de Projeto Especial de Impacto Urbano B e de OUCs poderão ser objeto de EIV²⁶, RIA ou EIA. O Quadro 2 adiante apresentado resume as principais características dos Empreendimentos e atividades A e B.

²³São passíveis de “adequação de normas” conforme estudo desenvolvido para a Conferência de Avaliação do PDDUA: a taxa de ocupação, a altura das edificações, os recuos de frente laterais e de fundos, o recuo para ajardinamento em situações especiais, as vagas para estacionamento em situações especiais, o aumento de porte das atividades e a extensão da atividade em função da estrutura fundiária.

²⁴Consideram-se áreas de renovação os vazios urbanos, as áreas subutilizadas e as áreas passíveis de revitalização urbanística com estímulo para a substituição da edificação.

²⁵Os quarteirões referidos deverão ter no mínimo 22 500m² para o caso de parcelamentos com origem na LC434/99 ou qualquer dimensão quando se tratarem de quarteirões pré-existentes, originados de padrões de legislações anteriores ou da cidade consolidada.

²⁶Neste contexto referencial os EIVs são os empreendimentos e as atividades que não estão enquadrados por legislações setoriais específicas, como RIAs e nem como EIA-RIMAs. Desta forma, no caso de Porto Alegre, são passíveis de EIV as atividades: garagem geral em lotes acima de 1000

Quadro 2

Síntese Comparativa das Características dos Projetos Especiais de Impacto Urbano	
Tipo A	Tipo B
<ul style="list-style-type: none">➤ menor complexidade➤ proposição de adequação de normas➤ unidade espacial de análise para edificação: um quarteirão➤ parcelamentos do solo de até 100 ha não associados a áreas especiais de interesse ambiental➤ propostas não residenciais de porte médio: entre 5.000 e 20.000 m² de Área Adensável➤ vagas para estacionamento entre 200 e 400	<ul style="list-style-type: none">➤ maior complexidade➤ proposição de normas próprias para edificação ou para planos conjuntos de parcelamento e edificação➤ unidade espacial de análise para edificação: quarteirões ou glebas➤ parcelamentos do solo acima de 100 ha ou com qualquer área, associados a áreas especiais de interesse ambiental➤ propostas não residenciais de grande porte: acima de 20.000 m² de Área Adensável➤ vagas para estacionamento acima de 400 vagas

Além dos conteúdos referidos nos quadros destaca-se que para qualquer situação os Projetos de Tipo A deverão considerar a melhoria da qualidade da paisagem urbana, a ausência de prejuízo ao entorno, a ausência de necessidade de redimensionamento das redes de infra-estrutura viária, de transportes e de equipamentos devendo também considerar a estrutura fundiária do quarteirão como referencial de adequação de normas.

Da mesma forma, os Projetos de Tipo B, também deverão considerar a melhoria da qualidade da paisagem urbana. Representando empreendimentos e atividades com maior impacto na cidade precisam necessariamente apresentar nas análises através de EIVs, RIAs e EIA-RIMAs todos os elementos que justifiquem a sua proposta de sustentabilidade urbano-ambiental de acordo com as exigências municipais.

Quanto as OUCs o procedimento para a sua consolidação está relacionado à proposição de legislação específica aprovada junto à Câmara Municipal de Porto Alegre. Nesta proposta

m²; garagem comercial superior a 200 vagas; terminais de passageiros e carga; atividades com *drive thru*; entretenimento noturno com AD superior a 1500 m²; central de abastecimento alimentício; centro comercial com AD superior a 5.000 m².

deverão constar todos os elementos referenciais para a viabilização do pretendido envolvendo desde aspectos do regime urbanístico até formas de desenvolvimento do conjunto de ações pretendidas. Faz ainda parte de seu conteúdo a definição dos compromissos de cada ator envolvido no processo de implementação da operação de acordo com o espírito do disposto pelos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade.

Com vistas à viabilização das diretrizes e princípios do PDDUA, ressalta-se ainda que tanto os empreendimentos e atividades A e B como as OUCs, devem ter suas propostas balizadas pelos conteúdos do projeto de cidade expresso neste instrumento legal que representa o projeto de cidade possível construído coletivamente desde 1993.

Concluindo este tópico, registra-se que a reorientação do capítulo dos Projetos Especiais conforme consta do PDDUA em vigor passa pela substituição dos projetos denominados de Pontuais, De Impacto Urbano de 1º Nível e De Impacto Urbano de 2º Nível, respectivamente por Projeto Especial de Impacto Urbano A, Projeto Especial de Impacto Urbano B e Operação Urbana Consorciada.

6-Considerações Finais

O diagnóstico sobre a experiência de implementação do instrumento Projeto Especial realizado para a 1ª Conferência de Avaliação do PDDUA identificou dois conjuntos de questões a serem debatidas.

No primeiro deles, a questão **conceitual** tornou prioridade a necessidade de reorientação dos conceitos expressos no PDDUA sobre Projetos Especiais em função da adequação aos conceitos do Estatuto da Cidade, mais especificamente o de EIV e, como decorrência natural, o de OUC.

Assim, através dos aspectos destacados no presente documento considera-se concluída a etapa que tinha como compromisso preparar uma nova redação para o capítulo do plano diretor sobre Projetos Especiais, incorporando as disposições do Estatuto da Cidade.

Por outro lado, o segundo bloco de preocupações destacou a necessidade de se avançar para o detalhamento de **questões metodológicas**.

Neste sentido, o diagnóstico realizado em 2003, revela uma série de aspectos que isoladamente ou em conjunto representam o universo de fatores relacionados às questões metodológicas que devem ser aprofundadas daqui para frente no sentido da qualificação das futuras análises de impacto de EIVs, RIAs ou EIA - RIMAs.

Estes aspectos, ainda conflitantes em muitos pontos, se referem basicamente a: métodos de análise, mecanismos de suporte à decisão, rotinas e procedimentos administrativos, formas de discussão com a sociedade, composição das comissões técnicas de avaliação de projetos especiais e estrutura administrativa do organismo de planejamento.

Para concluir, transcreve-se então, os itens relacionados a cada um destes aspectos que, em diferentes medidas, já estão sendo objeto de encaminhamentos ou definições, mas que constituem os desafios da continuidade do trabalho. Assim, na seqüência, os estudos deverão se preocupar com:

Métodos de análise e seus pontos críticos

- Insuficiência de elementos nas análises prévias às das comissões;
- Dificuldade de apreensão dos temas dos projetos em reuniões ampliadas como as das comissões;
- Dificuldade de integração interórgãos com vistas ao posicionamento dos representantes das secretarias;
- Falta de comunicação entre os diversos órgãos sobre os projetos de cada secretaria;
- Necessidade de aperfeiçoamento, atualização e capacitação permanente dos membros das comissões;
- Necessidade de avançar para a formulação de modelos de análises para variáveis específicas

Suporte à decisão e seus pontos críticos

- Falta de condições materiais e tecnológicas para efetuar análises;
- Necessidade de maiores informações sobre a cidade para balizar decisões;
- Falta de credibilidade em grande parte dos estudos de impacto ambiental;
- Dificuldade de avançar no monitoramento dos resultados.

Rotinas e procedimentos administrativos e seus pontos críticos

- Excessivo tempo de tramitação dos processos;
- Procedimentos administrativos confusos;
- Deficiência na triagem de processos.

Participação social e suas debilidades

- Falta de clareza quanto à participação da sociedade na avaliação e discussão dos projetos especiais;
- Dificuldade na formatação das formas de consultas públicas viáveis.

Composição das comissões e suas dificuldades

- Seleção do universo de conhecimentos setoriais necessários para o tratamento dos diversos assuntos;
- Definição de uma composição compatível em número e representação por setor do conhecimento com as necessidades do trabalho de avaliação de expedientes administrativos envolvendo análises de impactos.

Estrutura administrativa do organismo de planejamento e seus pontos críticos

- Fragilidade da estrutura para o aprimoramento de procedimentos associados a uma perspectiva de implementação de um plano diretor flexível;

- Estrutura de apoio às comissões carente de reforço e potencialização.

Com este conjunto de informações se espera ampliar, em diferentes fóruns, o debate sobre a conceituação e gestão dos instrumentos de avaliação de impactos existentes com vistas à sua sustentação.

Dia 21 de agosto de 04