

---

# VEREDAS

DO DIREITO

DIREITO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Dom Helder

ESCOLA DE DIREITO

# A (IN)EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E DO ESPAÇO

**Bruno Soeiro Vieira<sup>1</sup>**

Universidade da Amazônia (UNAMA)

## RESUMO

É fundamental que a ordem urbana seja efetivada e consiga contribuir na construção de cidades (e metrópoles) mais sustentáveis, nas quais o direito à cidade torne-se uma realidade. Esta é a razão pela qual esta pesquisa visou identificar o grau de eficácia social (efetividade) dos instrumentos de estudos prévios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental (EIV e EIA) pelos municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém (RMB). Para tanto, como escolha metodológica, foi desenvolvida uma pesquisa empírica quali-quantitativa, partindo-se de uma pesquisa bibliográfica que visou contextualizar o objeto pesquisado, mas que também utilizou das técnicas de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos municipais, bem como, de questionários fechados no intuito de coletar dados e informações necessários à análise da temática e à construção da resposta do problema. Por consequência, a pesquisa demonstrou que mais da metade dos municípios integrantes da RMB aplicam (sempre em conjunto) os dois instrumentos pesquisados, apesar da aplicação pelas municipalidades demonstrar falta de uniformidade e carência de regulamentação jurídica.

**Palavras-chave:** eficácia social; efetividade; impacto ambiental; impacto de vizinhança; região metropolitana de Belém.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito do Estado pela UNAMA. Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS). Bacharel em Ciências Contábeis e em Ciências Jurídicas pela UFPA. Auditor Fiscal da Secretaria Municipal de Finanças do Município de Belém (PA). Professor da Faculdade Integrada Brasil-Amazônia (FIBRA). Professor titular da Pós-Graduação *Stricto Sensu* I da UNAMA. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0983-0310> / e-mail: [bruno\\_vieira@yahoo.com.br](mailto:bruno_vieira@yahoo.com.br)

## ***THE INEFFECTIVENESS OF INSTRUMENTS TO CONTROL THE USE AND OCCUPATION OF LAND AND SPACE***

### ***ABSTRACT***

*It is essential that the urban order is carried out and is able to contribute to the construction of more sustainable cities (and metropolises), in which the right to the city becomes a reality. This is the reason why this research aimed to identify the degree of social effectiveness of the instruments of previous studies of neighborhood impact and environmental impact (EIV and EIA) by the municipalities that make up the Metropolitan Region of Belém (RMB). Therefore, as a methodological choice, a qualitative and quantitative empirical research was developed, starting from a bibliographic research that aimed to contextualize the researched object, but which also used semi-structured interviews with municipal public agents, as well as closed questionnaires with to collect data and information necessary for the analysis of the theme and the construction of the problem response. As a consequence, the survey showed that more than half of the municipalities that are members of the RMB apply (always together) the two instruments surveyed, despite the application by the municipalities showing a lack of uniformity and a lack of legal regulation.*

***Keywords:*** *effectiveness; environmental impact;; metropolitan region of Belém; neighborhood impact, social effectiveness.*

## INTRODUÇÃO

A tarefa de controle do uso e da ocupação do solo e do espaço dos municípios brasileiros deve ser considerada uma espécie de tarefa coletiva que *urge* e, inspirada no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11, deve ser considerada um mandamento a ser seguido por todas as municipalidades brasileiras no trato da política de desenvolvimento urbano e periurbano, sob pena de permitir que as cidades se tornem mais desiguais, mais caóticas e mais insustentáveis.

Para contribuir na execução dessa importante tarefa de política urbana, os municípios podem (no sentido de dever) aplicar diversos instrumentos de natureza urbano-ambiental, em especial, o Estudo de Impacto de Vizinha (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), componentes da “caixa de ferramentas” que é o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Desse modo, partindo-se do pressuposto que as normas jurídicas de natureza urbano-ambiental, para além da sua existência no plano normativo, precisam ser aplicadas concretamente para que os fins almejados pelos legisladores sejam alcançados, esta pesquisa propõe, a partir de recorte territorial (região metropolitana de Belém – RMB), identificar o grau de (in) efetividade do EIV e do EIA nos municípios que a compõe e, para tanto, tem como referência o seguinte problema norteador: Quais os municípios integrantes da região metropolitana aplicam os instrumentos do Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental?

Além da resposta ao problema que norteia o desenvolvimento desta pesquisa, objetiva-se: I – discorrer sobre a região metropolitana de Belém e sua importância econômica e socioambiental; II – analisar a efetividade das normas jurídicas de natureza urbano-ambiental; e III – identificar os pontos de convergência na forma como os municípios estão aplicando os instrumentos pesquisados, bem como, as situações que são únicas (incongruências); e IV – elencar as razões pelas quais os municípios pesquisados não estão aplicando os instrumentos pesquisados.

No que tange à metodologia, trata-se de uma pesquisa empírica em Direito, porém com forte apelo interdisciplinar, que partiu de uma pesquisa bibliográfica objetivando evidenciar o objeto pesquisado, mas que utilizou as técnicas de entrevistas semiestruturadas e de questionários (enviados por meio de ofício) como meios de obtenção das informações necessárias ao desenvolvimento e à resposta ao problema norteador de pesquisa. Registre-se que não se optou por visitas às sedes dos municípios, visto que a pesquisa foi desenvolvida em meio à pandemia da COVID-19.

Dessa maneira, na primeira seção a pesquisa abordou a temática inerente à RMB e à sustentabilidade interfederativa, visto que os instrumentos de comando e controle urbano-ambiental, apesar de serem aplicados no âmbito da autonomia municipal, se analisados em seu conjunto podem interferir sobremaneira na qualidade de vida de todos que habitam na mancha metropolitana.

Na sequência, a segunda seção da pesquisa enveredou pela questão da inefetividade das normas jurídicas relacionadas aos dois instrumentos em comento (EIV e EIA), a partir da lição sobre a eficácia jurídica e social.

Por sua vez, a última seção demonstrou e analisou dos dados empíricos coletados relacionados aos instrumentos do EIV e do EIA.

Desse modo, a pesquisa viabilizou um diagnóstico acerca da aplicação dos instrumentos de comando e controle pesquisados, evidenciando que mais de 50% dos municípios que compõem a RMB os aplicam na tarefa relacionada ao licenciamento de atividades e empreendimentos em seus territórios.

## **1 A REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM E A SUSTENTABILIDADE INTERFEDERATIVA**

Dada a sua localização geográfica, o *lócus* no qual foi erigida a cidade de Belém evidenciou uma enorme importância estratégica para consolidação do domínio territorial português na região Amazônica, pois no início do século XVII, a disputa da colonização das Américas pelas duas maiores potências da época (Portugal e Espanha) já configurava um embate de natureza geopolítica.

Foi em 12 de janeiro de 1616 que Francisco Caldeira Castelo Branco fundou oficialmente a cidade de Belém, lançando os alicerces da mesma no lugar hoje chamado de Forte do Castelo e que outrora foi nominado de Forte do Presépio, constituindo-se em uma fortificação situada estrategicamente no sul do estuário do Rio Amazonas e protegido do oceano; equipamento de defesa do domínio português que foi relevantíssimo à expansão lusitana ao norte do Brasil.

Feliz Lusitânia foi o primeiro nome de batismo da cidade, depois denominada de Santa Maria do Grão Pará e, ainda, posteriormente, Santa Maria de Belém do Grão Pará. Atualmente, a cidade de Belém do Pará como é mais conhecida, possui uma população estimada de 1.499.641 pessoas (IBGE, 2020), tornando-a uma cidade “milionária”, pois possui mais de um milhão de habitantes.

Ainda sobre a ocupação da região amazônica e, portanto, Belém (PA), Becker (2009, p. 24-25) enumera os elementos que ganharam destaque no longo período de formação da região, tais como: a) uma ocupação tardia que aconteceu impulsionada pela valorização momentânea de recursos naturais voltados ao mercado internacional; b) a importância geopolítica da região, visando, em última análise, controlar o território para garantir interesses econômicos, materializada com a construção de fortes em locais estratégicos e unidades administrativas ligadas ao governo central; e c) o choque de modelos de ocupação territorial. No entanto, foi o primeiro elemento que representou a região como espaço geográfico de fornecimento de recursos naturais, v.g., o “boom” da borracha.

Ratificando o primeiro dos elementos citados por Becker (2009), em especial, no que diz respeito ao fornecimento de recursos naturais voltados ao mercado internacional (momento em que o látex extraído na Amazônia era muito valorizado e cobiçado internacionalmente), segue o fragmento:

Em 1872, apenas três capitais brasileiras contavam com mais de 100 mil habitantes: Rio de Janeiro (274 972), Salvador (129 109) e Recife (116 671). Somente Belém (61 997) contava com mais de 50 mil residentes. São Paulo, então, tinha uma população de 31 385 pessoas (SANTOS, 2009, p. 23).

Logo, foi no contexto do “boom” da borracha, momento em que a Amazônia era (e ainda é em certa medida) um dos maiores “almoxarifados” do planeta exportando matéria-prima para a Europa, que se pode observar que o índice demográfico da cidade de Belém era bastante elevado, para tanto, basta comparar com o mesmo índice na cidade de São Paulo àquela altura (1872).

Logo, a cidade “quatrocentona”<sup>2</sup>, há muito tem grande relevância na dinâmica do desenvolvimento socioespacial na Amazônia. No entanto, em que pese sua riqueza e sua importância para o país dada a sua vocação natural de liderança na região norte, fruto da sua posição geográfica, sua relevância econômica, histórica e cultural no contexto amazônico, afirma-se que Belém é uma cidade rica ou seria “milionária” em problemas urbano-ambientais, fruto de uma urbanização corporativa, fortemente vinculada aos interesses das empresas de grande porte, em especial dos agentes imobiliários.

Na mesma esteira da crítica ao modelo de “urbanização corporativa” (SANTOS, 2009), segundo Harvey (2015) a relação entre o capital e a produção do espaço urbano deve ser analisada visando a construção de um

<sup>2</sup> Belém foi fundada em 12 de janeiro de 1616.

novo paradigma de política de desenvolvimento das cidades (E por que não das metrópoles?) que seja capaz de garantir o direito à cidade a todos que nela habitam.

Dessa maneira, uma cidade cuja vinculação aos rios e demais cursos d'água era quase que total, a cidade a qual Eidorfe Moreira (1989) denominou de “ribeirinha” devido a sua relação íntima com as vias hidrográficas; com a abertura das estradas (rodovias) na Amazônia inaugurou-se um novo momento na dinâmica da economia da região, pois houve uma redefinição “não só do espaço regional como um todo, mas, e principalmente, os espaços urbanos da Amazônia. No caso de Belém, essa dinâmica marca também o seu processo de metropolização” (TRINDADE JR., 2016, p. 22).

No entanto, aqueles que se esforçam em estudar o fenômeno da governança interfederativa no Brasil, é fundamental que preste atenção ao ano de 1973, isto porque naquele ano foram criadas as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, por força da Lei Complementar n° 14 (BRASIL, 1973), institucionalizando-se, inicialmente, nove regiões metropolitanas, dentre as quais, Belém. Naquele contexto histórico e político (auge da ditadura militar), a intenção primordial era a de se estabelecer uma integração do território brasileiro, visando estimular a inter-relação entre as distintas unidades político-administrativas, período no qual já se percebia que a sociedade tendia fortemente à concentração das pessoas nos grandes centros urbanos.

Assim, evidenciada a importância da cidade de Belém, sua mutação geográfica (cidade para metrópole) e o regramento federal no que tange à metropolização, registre-se que no âmbito do Estado do Pará – com fundamento no § 3° do Art. 23 da CF (BRASIL, 1988) e no § 2° do Art. 50 da Constituição Estadual (PARÁ, 1989) – foi somente em 1995, por meio da Lei Complementar n. 027 (PARÁ, 1995), que foi institucionalizada a Região Metropolitana de Belém (RMB), constituída inicialmente pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara (Pará, 1995). Todavia, a Lei Complementar n. 072 (PARÁ, 2010), incorporou à RMB o município de Santa Izabel do Pará e, no ano seguinte, a Lei Complementar n. 076 (PARÁ, 2011) somou à RMB o município de Castanhal.

Após o surgimento formal da metrópole de Belém, a partir da força normativa das leis acima mencionadas, é necessário lembrar que o fenômeno da metropolização vai além do âmbito eminentemente jurídico,

materializando-se, sobretudo, em decorrência da “incorporação de cidades, vilas e povoados próximos de Belém, definindo uma malha urbana única, ainda que fragmentada” (TRINDADE JR., 2016, p. 22).

E é nesta metrópole fragmentada, dispersa, injusta e segregadora que a insustentabilidade torna-se visível, desde a dificuldade de acessar a rede de mobilidade urbana, passando pela deficiência considerável em gozar de um direito fundamental de todo ser humano que é o direito à água potável, bem como, a incapacidade do Estado em garantir o direito social à moradia a todos e outros itens (função sociais da cidade) que podem ser tidos como essenciais à sustentabilidade e garantia de bem-estar a seus habitantes, conforme expresso no Art. 182 da CF (BRASIL, 1988).

Sobre a metropolização e seus caracteres, é importante transcrever o seguinte fragmento:

A fase de metropolização foi marcada por ambiguidades. De um lado, temos, mais do que nunca, a consolidação de um modo de vida extremamente moderno, sofisticado e artificializado. De outro, temos o crescimento do baixo terciário, o déficit habitacional, a favelização acentuada, a insuficiência dos serviços e equipamentos urbanos etc (TRINDADE JR., 2016, p. 23).

Sendo assim, os aspectos contraditórios resultantes do paradigma atual de metropolização precisam ser analisados, mas, principalmente, enfrentados pelo poder público e a sociedade, desde o momento da concepção, da execução e da gestão de uma política de desenvolvimento urbano e metropolitano que seja diferente de tudo aquilo que foi realizado até esta quadra da história.

Evidencia-se, infelizmente, um padrão de urbanização metropolitano que é insustentável, pois existem duas fortes características associadas ao paradigma reinante de configuração das cidades que compõem a metrópole que são: a) apresentam componentes de “insustentabilidade” durante os processos de expansão e transformação da área urbana e da modernização dos espaços intraurbanos; b) proporcionam baixa qualidade de vida urbana a parcelas significativas da população (GROSTEIN, 2001, p. 14).

Na contramão da realidade existente na metrópole de Belém, o legislador federal entende que as cidades sustentáveis são aquelas que garantem “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura (*sic*) urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001). Logo, se na metrópole de Belém tais atributos inerentes às cidades sustentáveis não são garantidos a todos que nela habitam e a utilizam, conclui-se que se



trata de uma metrópole na qual a injustiça socioespacial está presente, mas, sobretudo, que se está diante de uma metrópole insustentável, conforme a definição contida no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Desse modo, a RMB é uma realidade materializada por meio da Lei Complementar n. 027 (PARÁ, 1995) e demais leis que a alteraram, mas, também, pelo fato de ser um espaço geográfico contínuo no qual o fluxo e o refluxo de pessoas, bens e serviços ocorre de modo intenso. No entanto, deve-se registrar que nem sempre o espaço metropolizado é coincidente com a superfície da metrópole formalmente constituída pelas regras de direito.

No entanto, com relação ao município de Castanhal há questionamentos acerca da adequação da sua inclusão no rol dos municípios que compõe a RMB, pois sua “formação e seu crescimento não resultaram da dispersão dos espaços de assentamento da metrópole e, portanto, a cidade não se constitui como periferia da RMB” (RIBEIRO, 2016, p. 118). Ademais, Castanhal tem como característica marcante o fato de ser uma espécie de entroncamento de estradas federais e estaduais que se interligam à Belém, à costa atlântica (nordeste do Estado do Pará), bem como, à região sudeste do Pará e os estados de Tocantins e Maranhão. Logo, como cidade-média que está no centro de uma confluência de vias rodoviárias, exerce um papel destacado e distinto que gera essa inquietação sobre sua inclusão na RMB.

Sobre a composição da RMB de acordo com a Lei Complementar n. 027 (PARÁ, 1995) e alterações seguintes, abaixo estão algumas características e indicadores dos municípios que compõem a RMB.

Percebe-se que, apesar dos municípios serem componentes de uma região metropolitana, muitos dos seus indicadores (em que pese os dados serem majoritariamente relativos ao ano de 2010) demonstram problemas sérios quanto ao acesso e à garantia de serviços urbanos fundamentais ao bem-estar dos seus habitantes e à concepção de pleno desenvolvimento e de cidades sustentáveis, ambos consagrados, na ordem urbano-ambiental<sup>3</sup> vigente. Isto porque uma cidade que não consegue garantir o acesso contínuo (a todos que nela habitam) aos serviços daquilo que podemos denominar de “mínimo existencial urbano”, sem dúvida, deve ser considerada uma cidade injusta e insustentável, nas quais o direito à cidade ainda é uma

<sup>3</sup> A ordem urbano-ambiental materializa-se no plexo normativo consolidado formado por: 1) o capítulo da política urbana na Constituição Federal (BRASIL, 1988); 2) o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001); 3) O Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015); 4) a lei da Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981); 5) as resoluções do Conselho das Cidades (ConCidades); e 6) as milhares leis estaduais e municipais de natureza urbanística e ambiental.

Tabela 1 – Características e indicadores dos municípios da RMB.

	População estimada (2020)	Água/ esgotamento sanitário/coleta de lixo na RMB	Esgotamento sanitário adequado (2010)	Arborização de vias públicas (2010)	Urbanização de vias públicas (2010)	IDH-M* (2010)
<b>Belém</b>	1.499.641	69,16/94,53/93,55	67,9%	22,3%	36,1 %	0,746
<b>Ananindeua</b>	535.547	69,16/94,53/93,55	55,1%	10,5%	24%	0,718
<b>Marituba</b>	108.246	69,16/94,53/93,55	18,8%	18,5%	0,4 %	0,676
<b>Benevides</b>	63.768	69,16/94,53/93,55	17,4%	38%	0,9 %	0,665
<b>S a n t a Bárbara do Pará</b>	21.449	69,16/94,53/93,55	10,6%	11,8%	17,4 %	0,627
<b>Santa Izabel do Pará</b>	71.837	69,16/94,53/93,55	10,7%	19,9%	6,3 %	0,659
<b>Castanhal</b>	203.251	69,16/94,53/93,55	36,1%	16,9%	13,9 %	0,673

Fonte: adaptada de IBGE (2020) e FAPESPA (2018).

\* Sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, registre-se que este varia de 0 a 1. Quanto mais próximo o resultado de 1, melhor será o índice desenvolvimento humano do município, quanto mais próximo de 0, pior será.

utopia. Portanto, a reunião de municípios insustentáveis, decorrente do previsto na Lei Complementar n. 027 (PARÁ, 1995), gera uma metrópole insustentável.

Enfim, em uma região metropolitana que – até a presente data não dispõe de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)<sup>4</sup> – dispõe dos péssimos indicadores de acesso aos serviços urbanos acima registrados, ganha destaque e relevância social as informações colhidas pelas diferentes pesquisas científicas, pois essas poderão servir aos gestores no momento de tomada de decisão e de alocação de recursos públicos.

## 2 A (IN) EFETIVIDADE DAS NORMAS JURÍDICAS RELATIVAS AO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) E AO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

As normas constitucionais relacionadas à tutela do meio ambiente e mais detidamente, as normas que compõe a ordem urbano-ambiental não podem estar sujeitas à nenhum tipo de retórica ou narrativa falaciosa que alega concordar com a importância da pauta do desenvolvimento urbano e metropolitano, mas que, em verdade, não deseja que tal plexo normativo passe do plano da abstração legal para a dimensão fática (concretude/realidade). Dito de outro modo, o tipo de retórica que deve ser repudiado é aquele que visa obstaculizar que os conteúdos normativos relacionados à política do planejamento do desenvolvimento das cidades e metrópoles sejam postos em prática em favor da garantia do direito à cidade a todos.

Desse modo, o problema que norteia esta pesquisa diz respeito à análise da efetividade ou da inefetividade de dois instrumentos jurídicos de comando e controle urbano-ambiental, razão pela qual é necessário resgatar de modo sucinto o debate sobre a efetividade das normas jurídicas.

No entanto, faz-se necessário recuar para, a partir da lição de Silva (1998), refletir sobre a qualidade (atributo) da norma que é aplicável (aplicabilidade), ou seja, sobre as normas jurídicas que têm capacidade de produzir efeitos jurídicos, mas, sobretudo, acerca da efetividade.

Para avançar sobre esta questão, é necessário pontuar que existem dois tipos de eficácia da norma. A primeira é a *eficácia social*, que ocorre quando a norma é realmente obedecida e aplicada na íntegra, ou seja, é

4 Registre-se que a Lei n. 13.683 (BRASIL, 2018) revogou o dispositivo legal do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) que considerava crime de improbidade administrativa quando o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa deixasse de elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas.

aquilo que se denomina de *efetividade da norma*. Noutra banda, tem-se a *eficácia jurídica*, enquanto capacidade de atingir objetivos previamente escolhidos. Logo, a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir efeitos jurídicos, em maior ou menor grau, regulando situações, relações e comportamentos em sociedade. Portanto, quando há eficácia jurídica da norma, entende-se que esta é aplicável, exigível e executável (SILVA, 1998).

Em suma, alcançados os objetivos traçados pela norma jurídica, significará entender que a norma foi aplicada (eficácia jurídica) e que, portanto, ocorreu a efetividade da norma (eficácia social). Logo, são aspectos do mesmo fenômeno, encarados por prismas diferentes, conforme ensina Silva (1998).

Ilustrando o ensinamento acima, transcreve-se o fragmento seguinte:

A eficácia jurídica consiste na aptidão da norma de produzir efeitos jurídicos quando invocada sua aplicação perante a autoridade competente. Por sua vez, a eficácia social diz respeito à espontaneidade dos indivíduos em agir conforme o disposto na norma. Assim, é possível afirmar que toda norma jurídica é juridicamente eficaz, embora possa não ser socialmente eficaz (LEITE, 2020, p. 23).

Sendo assim, considerando que é possível afirmar que existe um ordem jurídica urbano-ambiental consolidada, torna-se viável conectá-la com a teoria da efetividade jurídica e social das normas jurídicas com acima exposta. Assim, compreende-se que o plexo normativo relacionado à construção plena e sustentável das cidades, possui eficácia jurídica, porque está apto a produzir efeitos no momento em que vier a ser acionado objetivando a sua aplicação por parte dos gestores públicos no processo de tomada de decisão relativa às ações de política urbana e metropolitana. *Contrario sensu*, se as normas que compõem a ordem urbana, mesmo aptas a serem aplicadas, forem ignoradas, não vierem a ser aplicadas pela autoridade competente e, também, pelos agentes sociais que constroem e reconstroem o espaço urbano (CORRÊA, 2004, p. 12), infere-se que tais normas não possuem eficácia social e, por consequência, tal plexo normativo é inefetivo.

É possível asseverar que existem normas jurídicas municipais que exigem a elaboração do EIV e do EIA de maneira prévia ao licenciamento. Logo, são normas com eficácia jurídica e que ao serem aplicadas pela municipalidade, será possível dizer que são normas jurídicas efetivas (eficácia social). No entanto, acerca da inefetividade, duas hipóteses possíveis poderão ocorrer: 1<sup>a</sup>) quando inexistem normas municipais

regulamentadoras que viabilizem a aplicação do EIV e do EIA, poder-se-á concluir que não haverá eficácia jurídica, nem tampouco eficácia social (efetividade); e 2ª) quando, mesmo existindo normas que viabilizem a eficácia jurídica (aplicabilidade), tais normas não são utilizadas (aplicadas) pela municipalidade, estar-se-á diante de um caso de não eficácia social (inefetividade).

Logo, a partir do entendimento doutrinário exposto anteriormente, bem como, do significado da palavra efetividade como sendo uma característica “de um ato processual que apresenta os efeitos desejados por ter sido plenamente cumprido ou executado” (EFETIVIDADE, 2020), torna-se viável afirmar que a ordem urbano-ambiental, nas duas hipóteses acima (inexistência de norma ou inaplicação da norma sobre EIV e EIA) é inefetiva; agredindo o plexo normativo fundado no valor desenvolvimento urbano sustentável.

### 3 OS INSTRUMENTOS DE EIV E DO EIA NO CONTEXTO DA METRÓPOLE DE BELÉM

Esta seção tratará dos dois instrumentos de comando e controle urbano-ambiental objetos desta pesquisa; estes que são de extrema relevância no controle e delineamento do processo de produção do espaço urbano e metropolitano.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) está previsto NA Constituição Federal (BRASIL, 1988), no capítulo destinado ao Meio Ambiente (Art. 225, § 1º, inciso IV). Já o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) tem fundamento no Art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao dispor que os municípios devem implementar uma política de desenvolvimento urbano que objetive ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Sobre o EIV, faz-se necessário transcrever o fragmento seguinte:

O Estudo de Impacto de Vizinhança tem o intuito de analisar e informar previamente à gestão municipal quanto às repercussões da implantação de empreendimentos e atividades impactantes, privadas ou públicas, em áreas urbanas, a partir da ótica da harmonia entre os interesses particulares e o interesse da coletividade de modo a:

- a) evitar desequilíbrios no crescimento das cidades;
- b) garantir condições mínimas de qualidade urbana; e
- c) zelar pela ordem urbanística e pelo uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos (SCHVASRBERG *et al.*, 2016, p. 13).

Percebe-se claramente que, por ser um instrumento de caráter preventivo, o EIV visa evitar os possíveis impactos decorrentes da implantação de empreendimentos públicos ou privados, bem como, atividades econômicas degradadoras no solo do município. Trata-se de instrumento que permite que o poder público municipal analise e decida se deve autorizar (sem condições ou sob condicionantes) ou indeferir o licenciamento dos empreendimentos, harmonizando interesses envolvidos, mas, principalmente, privilegiando-se o interesse da coletividade, caso haja uma colisão entre os interesses privados e aqueles nitidamente difusos (da coletividade), típicos da teleologia impressa na ordem urbano-ambiental brasileira.

Assim, a ordem urbano-ambiental, materializada, sobretudo, no que dispõe o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), no qual estão dispostas as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano; diploma legal que fornece a base para a definição do uso normal da propriedade urbana, visando a ordenação e o controle do uso do solo e do espaço, coibindo a utilização inadequada/insustentável dos imóveis urbanos (seja em relação aos usos inconvenientes e/ou incompatíveis, ao parcelamento do solo, a edificação ou utilização que sejam excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana correspondente e a fragilização das áreas tombadas). Destarte, a partir deste raciocínio, a aplicação do EIV é plenamente justificável, constituindo, inclusive, uma forma de poder-dever da municipalidade utilizá-lo visando ordenar o uso e a ocupação do solo e do espaço urbano de modo adequado, de acordo com as regras da política urbana.

No entanto, registre-se que é defeso à municipalidade utilizar o EIV, visando obstaculizar, impedir ou condicionar o livre exercício de atividade econômica alicerçando-se em interesses particulares, pois estes deverão ser resolvidos em outra seara. “Ademais, o exercício do direito de propriedade, só é legítimo e defensável se observadas as regras da normalidade que serão aferidas de acordo com os padrões locais e comuns de utilização do imóvel” (OLIVEIRA; ARAUJO JUNIOR, 2007, p. 1417).

Sobre a aplicação do EIV, faz-se necessário afirmar que são fundamentais os conceitos de: 1) impacto; e 2) vizinhança.

Assim, o conceito de impacto permite ter a clareza que toda e qualquer atividade é geradora de impacto (em diferentes gradientes) e que este poderá ser de naturezas diversas: ambiental, social, urbanístico, econômico etc. São as denominadas externalidades negativas decorrentes da implantação

de empreendimentos, v.g., poluição sonora e/ou ambiental, aumento do tráfego de veículos e de pessoas, descaracterização de áreas preservadas, aumento do valor venal dos imóveis (especulação imobiliária), diminuição da cobertura vegetal etc.

Noutra banda, para fins da aplicação do EIV, o conceito de vizinhança deve ser entendido como o conjunto de pessoas, atividades e edificações compreendidas em um mesmo trecho do tecido urbano que possa ser atingido ou beneficiado pelos efeitos de empreendimentos. Contudo, a ideia de vizinhança precisa ser entendida de modo flexível, isso porque, se o assunto é um imóvel, a vizinhança deverá considerar os vizinhos imediatos, porém, se o assunto for transporte urbano, a ideia de vizinhança alcançará um raio maior e passará a ser composta pelas comunidades e áreas pelas quais este transporte percorrerá. Entretanto, caso o assunto seja abastecimento de água, a vizinhança poderá ser a totalidade da bacia hidrográfica territorialmente atendida (SCHVASRBERG *et al.*, 2016, p. 14).

Portanto, os dois conceitos (impacto e vizinhança) implicam-se simultaneamente, complementam-se e, por fim, viabilizam a definição da base territorial do EIV, a partir do porte e do tipo de empreendimento em análise, dos tipos e potenciais impactos e das características urbanísticas, socioeconômicas e socioespaciais do fragmento da mancha urbana na qual a atividade e/ou empreendimento poderá ser implantado.

Em relação ao segundo instrumento de comando e controle urbano-ambiental analisado nesta pesquisa (Estudo de Impacto Ambiental), registre-se, preliminarmente, que é cabível uma analogia do EIV com o EIA, pois ambos têm a mesma preocupação em relação à avaliação das alterações do meio ambiente urbano em função da instalação de empreendimentos e atividades. Destarte, tal entendimento mostrou-se verdadeiro ao longo da pesquisa, porque à medida que as informações sobre o EIV necessárias à pesquisa empírica eram coletadas, surgiram de modo natural as informações a respeito do EIA, evidenciando uma lógica da administração pública municipal quase que uniforme, na qual ocorre a aplicação conjunta dos citados instrumentos.

Sobre o EIA, o processo de licenciamento ambiental – fundamentado no Art. 225 da CF (BRASIL, 1988) –, tem como principais normas legais a Lei n. 6.938 (BRASIL, 1981); a Resolução CONAMA n. 001 (BRASIL, 1986), que estabeleceu diretrizes gerais para elaboração do EIA e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) nos processos de licenciamento ambiental, assim como, a Resolução n. 237 (BRASIL, 1997),

a qual definiu os procedimentos e os critérios, e reafirmou os princípios de descentralização presentes na Política Nacional de Meio Ambiente<sup>5</sup> (BRASIL, 1981).

Sobre a ideia de licenciamento ambiental no Brasil relevante afirmar que este:

[...] antecede a própria Constituição Federal de 1988 – ele foi instituído pela Lei 6.938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente. Contudo, a Constituição Federal recepcionou esta Lei, e inovou ao estabelecer a competência ambiental comum dos entes federativos, e elevou à condição de preceito constitucional a proteção e defesa do Meio Ambiente, bem como a necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (BRASIL, 2009, p. 21).

Ademais, foi a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2001) que institui o CONAMA, este que no Art. 1º da Resolução n. 01 (BRASIL, 1986) definiu impacto ambiental como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais.

A partir deste ponto, demonstrar-se-á por meio de quadros os dados relativos aos citados instrumentos de comando e controle urbano-ambiental por parte dos municípios que compõem a RMB.

Dessa maneira, para uma primeira aproximação visando responder: Quais os municípios integrantes da região metropolitana aplicam os instrumentos do Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental? Faz-se necessário evidenciar o *corpus* da pesquisa, ou seja, o rol completo das normas jurídicas sobre o objeto pesquisado.

Portanto, foi a partir desse conjunto de normas que a pesquisa foi desenvolvida, somada a entrevistas semiestruturadas (por telefone) com agentes públicos que atuam na área de licenciamento e de controle ambiental dos municípios pesquisados. Ademais, outra técnica de coleta de informações foi a submissão de questionário indagando basicamente: 1) Além do Plano Diretor, quais as normas jurídicas (leis, decretos etc.) disciplinam a aplicação dos dois instrumentos pesquisados?; e 2) Quais são os mais importantes obstáculos que impedem a aplicação do EIV e do EIA pelo município?

<sup>5</sup> Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)



Quadro 1 – Quadro das normas jurídicas municipais analisadas

Município	Norma jurídica sobre Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)	Norma jurídica sobre Estudo de Impacto Ambiental (EIA)
<b>Belém</b>	Lei n. 8.655/08.	Lei n. 8.655/08.,
<b>Ananindeua</b>	Lei n. 2.237/06	Lei n. 2.237/06,
<b>Marituba</b>	- Lei n. 170/07 - Lei n. 306/14	Lei n. 170/07 Lei n. 306/14
<b>Benevides</b>	Lei n. 1.031/06	Lei n. 1.031/06
<b>Santa Bárbara</b>	Lei n. 091/2006, §§ 1º e 2º, do art. 12, alterados pela Lei n. 179/14	Lei n. 091/06, §§ 1º e 2º, do art. 12, alterados pela Lei n. 179/14
<b>Santa Izabel</b>	Lei n. 71/06	Lei n. 71/06
<b>Castanhal</b>	LC n. 01/19	LC n. 01/19

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 2 – Belém

Instrumento	Fundamento Normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Previsão no Plano Diretor</li> <li>2. Dispensa lei específica para o EIV</li> <li>3. Resolução CONSEMA n. 05/2012</li> </ol>	SIM	<p>1. Segundo o Plano Diretor de Belém, o EIV é instrumento da política municipal de meio ambiente e da política de planejamento do desenvolvimento urbano.</p> <p>2. O EIV foi instituído pelo próprio Plano Diretor como pode ser observado no Art. 185, não requerendo regulamentação posterior por meio de outro diploma legal.</p> <p>3. De acordo com o Plano Diretor, a aprovação dos empreendimentos de impacto não exclui a elaboração e aprovação do Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo relatório (EIA/RIMA), para empreendimentos e atividades dispostas no Anexo I, da Resolução nº 257, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).</p> <p>4. Contatou-se que existe fundamento legal para a aplicação dos dois instrumentos (EIV e EIA) pelo município de Belém.</p> <p>5. Foram realizadas duas entrevistas com técnicos da prefeitura que dominam o tema acerca do EIV e do EIA, sendo que um deles tem atuado nos últimos na área de licenciamento ambiental e urbanístico.</p> <p>6. O primeiro entrevistado afirmou que a concepção inicial idealizava a existência de um órgão de licenciamento independente, composto por representantes da Secretaria de Urbanismo (SEURB), Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), Superintendência de Mobilidade Urbana (SEMOMB), Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN) e da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), cuja função seria analisar projetos com potencial geração de impacto urbano-ambiental. Entretanto, afirmou que a Central de Análise de Projetos (CAP) acabou sendo instalada na SEURB, fato que dificultou o seu funcionamento.</p> <p>7. Afirmou também que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) estava revendo alguns dispositivos do Termo de Referência relativo a aplicação do EIV, mas desconhece que tais mudanças tenham sido analisadas pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMA).</p> <p>8. O técnico entrevistado também disse que o EIV vem sendo aplicado, porém muito precariamente, devido à falta de capacitação dos técnicos envolvidos na equipe de análise e que a prova da carência de capacitação seriam as aprovações de projetos sem a exigência das necessárias medidas mitigadoras/compensatórias.</p> <p>9. O segundo entrevistado por atuar diretamente na CAP trouxe informações mais robustas. Primeiramente afirmou que não há regulamentação acerca do EIV (nenhum decreto ou qualquer ato normativo), mas que o Ministério Público entende ser desnecessária tal regulamentação, visto que o plano diretor já instituiu o EIV. (Diga-se de passagem, que o entendimento do pesquisador é o mesmo do Ministério Público).</p> <p>10. Disse também que a SEMMA, por meio da Resolução/CONSEMA n. 005, de 18 de outubro de 2012, passou a exigir o EIV.</p> <p>11. Informou que a análise do EIV, na prática, para efeito de licenciamento acaba não sendo conjunta pela CAP.</p> <p>12. Contudo afirmou que os técnicos do CAP atuam discricionariamente no exercício de suas funções vinculadas ao licenciamento, elaborando termo de referência específico ao caso em concreto e entregando ao solicitante do empreendimento. Demonstrando que não um modelo ou uma regra geral a guiar a execução dos trabalhos.</p> <p>13. Também afirmou que não há audiência pública que oriente a aplicação do EIV, mas que a CAP está elaborando minuta de decreto que regulamente o EIV, inclusive para regular as audiências públicas (informação que coincide parcialmente com aquilo que informou o outro entrevistado sobre a elaboração de instrumento regulamentador para aplicação do EIV).</p> <p>14. Outra afirmação confirma a falta de um procedimento padrão (de uma norma regulamentadora específica) na aplicação do EIV, porque segundo o entrevistado, o EIV é aplicado quando o Ministério Público ou os gestores superiores pedem e que, em tais casos, a responsabilidade fica sempre com a SEMMA.</p> <p>15. Sobre a compensação urbanística (medidas mitigadoras) tal como a primeira entrevista, o técnico afirma que no processo de licenciamento e da aplicação do EIV não há exigência de adoção de medidas de compensação urbanística.</p>
EIA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Previsão no Plano Diretor</li> <li>2. PNMA e resoluções do CONAMA</li> </ol>	SIM	<p>1. Sobre a aplicação do EIA, o segundo entrevistado afirma que como não existem regulamentos, a legislação municipal se refere apenas ao EIA/RIMA que em Belém é denominado de Estudo Ambiental Prévio (EAP) e que os agentes públicos que atuam na CAP notificam o requerente e emitem termos de referência específico para o objeto do requerimento, ratificando outra afirmação do mesmo entrevistado no sentido de haver uma margem considerável de discricionariedade na condução do processo de licenciamento.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Na sequência, os quadros demonstram o que ficou patente em cada município.

Quadro 3 – Ananindeua

Instrumento	Fundamento normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Previsão no Plano Diretor</li> <li>2. Requer lei específica para o EIV</li> </ol>	SIM	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Segundo o Plano Diretor, o EIV só poderá ser aplicado após a aprovação de lei municipal específica.</li> <li>2. Em entrevista com um agente público responsável pela área de licenciamento urbano-ambiental, obtivemos a informação que a norma jurídica que guia as ações de licenciamento é a Lei n. 2.480/2011 (Código de Obras)</li> <li>3. E de acordo com o Art. 222 do Código de Obras, o processo de aprovação e licenciamento de projetos e obras de edificação destinada a comércio varejista deverão ser instruídos do EIV</li> <li>4. Restaram, porém, questionamentos importantes que, apesar do esforço da pesquisa, não se obteve êxito em respondê-los, tais como:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Existe lei municipal específica que disponha que defina os empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana que dependerão da elaboração de um estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)?</li> <li>b) Se não existir a lei específica conforme determina o Art. 142 do Plano Diretor, o município de Ananindeua na tarefa de licenciar utiliza apenas o Código de Obras (Lei n. 2.480)?</li> </ol> </li> </ol>
EIA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Previsão no Plano Diretor</li> <li>2. PNMA e resoluções CONAMA</li> </ol>	SIM	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Em entrevista com o Secretário de Meio Ambiente, ficou claro que o EIA que não é exigido em todos os empreendimentos, ou seja, são solicitados apenas quando a atividade/empreendimento apresenta potencial de degradação mais elevado. Nos demais casos, nos quais o impacto é menor, são solicitados outros estudos, tais como: estudo ambiental prévio, laudo de ruído, laudo de poluição atmosférica, plano de gerenciamento de resíduos sólidos, plano de gerenciamento de saúde, plano de afugentamento de fauna e flora, estudo de levantamento florístico. Todavia, deixou claro que cada caso requer análise distinta e que cada técnico analisa de modo diferente; existindo um padrão mínimo de documentos apresentados (<i>check-list</i>).</li> <li>2. Em relação ao EIA, o Plano Diretor deixa patente que a aplicação dele poderá ocorrer, devendo observar a legislação federal e resoluções do CONAMA.</li> </ol>

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 4 – Marituba

Instrumento	Fundamento normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Previsão no Plano Diretor</li> <li>2. Requer lei específica para o EIV</li> <li>3. Requer depart. específico</li> </ol>	SIM	<p><b>Considerações sobre o instrumento pesquisado</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De acordo com o Plano Diretor um departamento específico licenciará empreendimentos por meio Plano de Controle Ambiental Preliminar, EIA, EIV que será criado;</li> <li>2. Quando houver impacto ambiental (devido a alterações das características urbanas do entorno), os empreendimentos e as atividades especificados em lei municipal, estarão sujeitos à avaliação do EIV.</li> <li>3. Em resposta à ofício enviado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a Chefe de Gabinete da SEMMA afirma que o município aplica os dois instrumentos pesquisados, mas que é mais comum a utilização do Plano de Controle Ambiental, tendo em visto o pequeno e médio porte das atividades instaladas naquele município. De modo distinto, as atividades e empreendimentos de maior potencial de degradação ambiental são, em quase sua totalidade, licenciados pela Secretaria de Estado e Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS).</li> <li>4. A Lei n. 306/2014 que o município alega regular o licenciamento (EIV e EIA), não detalha qual o potencial de impacto ambiental dos empreendimentos e das atividades.</li> <li>5. Apesar do esforço em obter todas as informações ao desenvolvimento da pesquisa, alguns questionamentos importantes ficaram sem as respostas necessárias, tais como:</li> <li>6. Este departamento específico competente para atender as demandas de planejamento e controle do meio ambiente?</li> <li>7. Existe lei especificando o potencial de impacto ambiental dos empreendimentos e das atividades (Art. 89 do Plano Diretor)?</li> </ol>
EIA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Previsão no Plano Diretor</li> <li>2. Lei n. 306/2014</li> </ol>	SIM	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De acordo com a Chefe de Gabinete da SEMMA (em resposta ao ofício enviado), o município aplica o EIA de acordo com o disposto na Lei n. 306/2014.</li> <li>2. Entretanto, a citada norma jurídica menciona de modo superficial, sem detalhes sobre quais atividades ou empreendimentos são obrigados a elaborar o EIA e demais aspectos.</li> </ol>

Quadro 5 – Benevides

Instrumento	Fundamento normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV	<ol style="list-style-type: none"> <li>Previsão no Plano Diretor</li> <li>Requer lei específica para o EIV</li> </ol>	SIM	<ol style="list-style-type: none"> <li>De acordo com o plano diretor municipal de Benevides, os empreendimentos que causarem grande impacto urbanístico e ambiental, definidos no mesmo plano diretor (art. 105), terão sua aprovação condicionada à elaboração e aprovação de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.</li> <li>A Consulta de Viabilidade de todas as atividades econômicas a serem instaladas no Município de Benevides, deverão ser orientadas pelo zoneamento de uso e ocupação do solo, devendo obedecer às normativas e orientações quanto aos usos de geradores de impacto de vizinhança e ao Plano Diretor do Município.</li> <li>Existe a necessidade de lei específica que definirá quais os empreendimentos e atividades deverão elaborar o EIV.</li> <li>A partir do Inquérito Civil SIMP n. 000506-03612016, o Ministério Público do Estado do Pará em Benevides promoveu a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Sr. Ronie Rufino da Silva (Prefeito) e com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo (SEMMAAT), visando a Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos pelo Município de Benevides, no qual há a obrigação de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).</li> <li>Depreende-se, portanto, que apesar do pesquisador não ter conseguido obter sucesso na entrevista e no questionário, pode-se concluir que o município de Benevides aplica o EIV, visto existirem normas que, aparentemente, dão sustentação jurídica à aplicação do instrumento, bem como, comprovação fática por meio do TAC citado que o EIV está sendo aplicado por aquele município. Todavia, resta a dúvida se a exigência do EIV se dá sempre que uma das atividades elencadas no Art. 105 do Plano Diretor necessitar de licenciamento ou se a exigência do EIV ocorre de modo pontual como foi o caso do objeto do TAC mencionado anteriormente. Essa dúvida não pode ser sanada devido a ausência de resposta por parte dos agentes públicos daquele município.</li> </ol>
EIA	<ol style="list-style-type: none"> <li>Previsão no Plano Diretor</li> <li>PNMA e resoluções do CONAMA</li> </ol>	SIM	<ol style="list-style-type: none"> <li>Quanto ao EIA, o plano diretor deixa claro que o citado instrumento será obrigatório quando da implementação do programa de produção da habitação de interesse social. Ademais, o Art. 134 dispõe que a elaboração do EIV não substitui o licenciamento ambiental requerido nos termos da legislação ambiental, subentendendo-se que se trata da legislação da PNMA e resoluções do CONAMA.</li> <li>Portanto, apesar das poucas informações extraídas dos agentes públicos consultados, conclui-se que o EIA é aplicado pelo município de Benevides.</li> </ol>

Fonte: elaborado pelo autor.

**Quadro 6** – Santa Bárbara do Pará

<b>Instrumento</b>	<b>Fundamento normativo</b>	<b>Efetividade</b>	<b>Considerações sobre o instrumento pesquisado</b>
EIV e EIA	Previsão no Plano Diretor	Sem informações suficientes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por mais de uma dezena de vezes, o pesquisador tentou contactar com a prefeitura e com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, mas infelizmente não obteve êxito.</li> <li>2. Além disso, enviou email à corregedoria daquele município, mas até a presente data não obteve nenhuma resposta.</li> </ol>

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 7 – Santa Izabel do Pará

Instrumento	Fundamento normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV e EIA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Previsão no Plano Diretor</li> <li>2. Requer lei específica para o EIV</li> </ol>	Sem informações suficientes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por algumas vezes, o pesquisador tentou obter os dados e informações necessárias por telefone. Todavia, foi sugerido que tais perguntas fossem formalizadas.</li> <li>2. Razão pela qual, foram enviados dois ofícios, ambos endereçados ao Secretário Municipal de Finanças, Sr. Jorge Antônio Santos Bittencourt, contudo, os mesmos não foram respondidos.</li> </ol>

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 8 – Castanhal

Instrumento	Fundamento normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV e EIA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Previsão no Plano Diretor</li> <li>2. Requer lei específica para o EIV</li> </ol>	NÃO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Logo no primeiro contato telefônico com a responsável pela secretaria municipal de planejamento de Castanhal, o pesquisador foi informado que aquela municipalidade não aplica os dois instrumentos pesquisados.</li> <li>2. Indagada sobre as razões, informou ao pesquisador que o município não possui ainda estrutura técnica para aplicar os instrumentos. Mas que é uma meta aplicá-los tão logo seja possível.</li> </ol>

Fonte: elaborado pelo autor.



Dos quadros acima, extrai-se a síntese da pesquisa que tenta evidenciar convergências na aplicação dos instrumentos, mas também, aquelas situações que são únicas e que podem indicar um caminho a ser seguido ou um modo de execução do licenciamento que deve ser evitado pelas municipalidades, conforme abaixo:

- a) Em todas as leis dos planos diretores dos municípios que compõem a metrópole de Belém existe a previsão da adoção dos instrumentos do EIV e do EIA;
- b) As previsões normativas sempre os trazem em conjunto, como se fossem instrumentos que não podem prescindir um do outro. Portanto, aparentemente os legisladores municipais entendem que tais instrumentos de comando e controle do uso e ocupação do solo são relevantes à sustentabilidade urbano-ambiental;
- c) Dos sete municípios pesquisados, de acordo com os respectivos planos diretores, cinco precisam editar lei específica destinada a regulamentar o EIV, evidenciando que, apesar da aparente valorização do EIV, os legisladores não se esforçam para ver sua aplicação com todo o potencial que o citado instrumento possui;
- d) Apenas o plano diretor de Belém prescinde de norma regulamentadora para aplicação do EIV. Portanto, em Belém, pode-se afirmar que o citado instrumento é autoaplicável. No entanto, segundo relato de um dos técnicos entrevistados, a falta de normas jurídicas que detalhem a aplicação, permite que haja discricionariedade na execução do licenciamento, pois são elaborados termos de referências específicos para cada caso em concreto;
- e) De modo único na pesquisa, o município de Marituba, de acordo com o plano diretor, além da necessidade de lei específica, deverá existir um departamento específico com competência para licenciar atividades e empreendimentos por meio Plano de Controle Ambiental Preliminar, EIA ou EIV;
- f) Dos quatro municípios identificados como aqueles que aplicam o EIV, três (Ananindeua, Marituba e Benevides) exigem a elaboração do EIV com fundamento apenas na norma geral que consta nos planos diretores municipais, ensejando, ao ver do pesquisador, uma margem de discricionariedade bem elevada, afinal, sem regras regulamentadoras específicas, resta a subjetividade do agente público no momento do licenciamento das atividades e dos empreendimentos;
- g) Dentre os municípios pesquisados, causou surpresa constatar que

Castanhal, apesar da sua importância econômica (conforme dito anteriormente), não estar aplicando os instrumentos do EIV e do EIA, em especial, com a justificativa que aquele município não dispõe de estrutura necessária; e

- h) Quanto ao EIA, observou-se que os quatro municípios que o aplicam, utilizam como fundamento básico a lei da PNMA e as resoluções do CONAMA.

## CONCLUSÕES

Em uma metrópole com graves questões de natureza urbano-ambiental que aperfeiçoam a insustentabilidade nas cidades que a compõem, bem como, obstaculizam o direito à cidade aos seus habitantes, torna-se imperioso que a ordem urbana seja aplicada, efetividade, tenha eficácia social, enfim, seja útil à regulação do uso e ocupação do solo e do espaço das cidades.

Visando aferir a efetividade dos importantes instrumentos de comando e controle urbanístico selecionados (EIV e EIA), esta pesquisa alcançou parcialmente seus objetivos, ou seja, discorreu sobre a região metropolitana de Belém e sua importância econômica e socioambiental, analisou a temática relativa à efetividade (eficácia social) das normas jurídicas em matéria de licenciamento prévio, demonstrou aqueles municípios que estão aplicando os instrumentos pesquisados, bem como, as uniformidades e as incoerências no modo de aplicá-los, e, por fim, identificou algumas razões pelas quais os instrumentos não estão sendo aplicados.

Sendo assim, a obtenção de todos os dados e informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa não foi possível, pois, apesar da insistência do pesquisador, alguns representantes das municipalidades pesquisadas ignoraram por completo as solicitações, dentre os quais estão os municípios de Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará. Portanto, em relação a eles não foi possível avaliar se há ou não efetividade dos instrumentos pesquisados.

Entretanto, em relação aos demais municípios da RMB foi possível coletar as informações e dados, viabilizando-se que o problema de pesquisa fosse respondido parcialmente, permitindo-se ter clareza que quatro dos sete municípios aplicam o EIV e o EIA, alguns de modo precário, com regulamentação jurídica inexistente e alto grau de discricionariedade que, em última análise, pode levar ao não atingimento das potencialidades urbanísticas que os instrumentos prometem.

Enfim, as conclusões obtidas com esta pesquisa abre espaço a outras iniciativas acadêmicas que tentem identificar quais as atividades e empreendimentos, devido ao potencial de impacto ao meio urbano, são preponderantemente obrigados a apresentar os estudos prévios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental ou, ainda, quais os requisitos exigidos pelos municípios durante o processo de análise do EIV e de EIA. São questões que ficaram sem resposta porque não estavam inseridas no problema e nos objetivos da pesquisa previamente definidos, mas que devem ser respondidas por outras pesquisas científicas.

## REFERÊNCIAS

BECKER, B. K. *Amazônia: geopolítica na virada do II milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BELÉM. Secretaria de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão. *Região Metropolitana de Belém*. Belém: SEGEP, 2020. Disponível em: <https://anuario.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/Regiao-Metropolitana.pdf>. Acesso em: 5 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm). Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 6.938, de 31 de Agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, DF: MMA, 1986. Disponível em: [http://www2.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA\\_RES\\_CONS\\_1986\\_001.pdf](http://www2.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf). Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997*. Brasília, DF: MMA, 1997. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf). Acesso em: 15 ago. 2020

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm). Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Belém: Panorama*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama>. Acesso em: 2 out. 2020.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 2004.

EFETIVIDADE. In: *Michaelis – Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/efetividade>. Acesso em: 8 out. 2020.

GROSTEIN, M. D. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 1. p. 13-19, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/mRWNMjWxbhGqfvZJkrdryDG/?lang=pt>. Acesso em: 25 out. 2021.

GUIMARÃES JR., J. L. Direito Urbanístico, Direito de Vizinhança e Defesa do Meio Ambiente Urbano. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 6, n. 23, p. 110-124, jul./set. 2001.

HARVEY, D. *Paris, capital da modernidade*. São Paulo: Boitempo, 2015.

LEITE, G. S. *Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020.

MOREIRA, E. *Belém e sua expressão geográfica*. Belém: UFPA, 1966. Disponível em: <https://ufpadoisponzero.wordpress.com/2013/01/29/belem-e-sua-expressao-geografica/>. Acesso em: 6 out. 2020.

OLIVEIRA, C. A.; ARAUJO JUNIOR, M. E. O estudo de impacto de vizinhança como instrumento de política pública urbana. In: XV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 15, Manaus, 2006. *Anais [...]*. Florianópolis: Conpedi, 2006. p. 1408-1425. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/claudia\\_alves\\_de\\_oliveira.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/claudia_alves_de_oliveira.pdf). Acesso em: 11 out. 2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. *Lei Complementar n. 027, de 19 de outubro de 1995*. Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1995. Disponível em: <http://fnembrasil.org/wp-content/uploads/2017/10/RM-BELEM-LEI-COMPLEMENTAR-027.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.

PARÁ. Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. *Mapa da exclusão social do Pará*. Belém: FAPESPA. Disponível em: <http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1959.pdf?id=1566921874>. Acesso em: 11 out 2020.

PEREIRA, I. S. O.; LIMA, P. C. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais [...]*. Belo Horizonte: ANPUR, 2007. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1215/1198>. Acesso em: 24 out. 2021.

RIBEIRO, W. O. Entre a metrópole e a cidade média: a complexidade das interações espaciais e das dinâmicas de centralidade da cidade de Castanhal no nordeste paraense. *GEOUSP Espaço e Tempo*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 115-129, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/96710>. Acesso em: 25 out. 2021.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

SCHVASRBERG, B. *et al. Estudo de impacto de vizinhança: caderno técnico de regulamentação e implementação*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2016.

SILVA, J. A. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1998.

TRINDADE JR., S. C. *Formação metropolitana de Belém (1960-1997)*. Belém: Paka-Tatu, 2016.

Artigo recebido em: 10/11/2020.

Artigo aceito em: 19/11/2021.

**Como citar este artigo (ABNT):**

VIEIRA, B. S. A (in)efetividade dos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e do espaço. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 395-423, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2011>. Acesso em: dia mês. ano.