

Licenciamento de pólos geradores de viagens no Brasil

Maria Leonor Alves Maia¹; Eloisa Basto Amorim de Moraes²;
Maria Cristina Fogliatti de Sinay³; Regina Fátima de Faria Cunha⁴

Resumo: Este artigo tem como objetivo apresentar as bases normativas de um processo de licenciamento aplicável à instalação e funcionamento de Pólos Geradores de Viagens (PGV) no Brasil. O licenciamento de tais empreendimentos se enquadra como processo administrativo de outorga, ou seja, aquele que trata de licenciamento ambiental e licenciamento de atividades e exercício dos direitos, dentre outros. Os processos de licenciamento de PGV nos municípios de São Paulo e de Recife são apresentados e analisados à luz dos princípios de um processo administrativo.

Abstract: This paper presents the Brazilian framework applied to the procedures for issuing legal licences to the installation and operation of enterprises that attract and generate trips (PGV). These procedures are characterized as an administrative process and on the light of its principles the case studies of the municipalities of São Paulo and Recife are analyzed.

1. INTRODUÇÃO

A instalação de indústrias, de centros de negócios, de equipamentos de serviços, lazer e cultura, de terminais de transporte e outros impulsionam o desenvolvimento de áreas urbanas por trazer associados benefícios socioeconômicos e culturais e acessibilidade a produtos e bens diversos. Estas instalações são denominadas Pólos Geradores de Viagens - PGV, e nelas se desenvolvem atividades, em porte e escala, capazes de exercer grande atratividade sobre a população e de produzir um contingente significativo de viagens, além de necessitar de grandes espaços para estacionamento de veículos, para carga e descarga de bens e para embarque e desembarque de pessoas.

Somadas a essas externalidades positivas vinculam-se uma série de impactos negativos dentre os quais se destacam a rápida saturação do sistema viário, principalmente nas vias de acesso aos empreendimentos, e conseqüentemente congestionamentos, poluição, ruídos, vibrações e acidentes de trânsito que impactam negativamente na qualidade de vida da população.

Estes impactos negativos acontecem quando há falhas no planejamento, no dimensionamento e/ou na localização do PGV ou quando as atividades nele desenvolvidas não forem analisadas quanto às conseqüências passíveis de serem provocadas. Nesse sentido, com o objetivo de diminuir, mitigar ou até mesmo

anular algumas das externalidades negativas, foram criadas normas para o licenciamento de empreendimentos caracterizados como PGV.

Este artigo tem como principal objetivo apresentar as bases normativas de um processo de licenciamento aplicável à instalação e funcionamento de PGV no Brasil, trazendo alguns exemplos desse processo em cidades brasileiras. O licenciamento de PGV no Brasil é considerado, segundo a Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, um processo administrativo e é a luz dos elementos característicos desse tipo de processo que os casos brasileiros são analisados.

Este trabalho está estruturado em 5 seções. Em seguida a essa introdução do artigo, a seção 2 apresenta as características de um processo administrativo. Na seção 3 são destacadas as bases legais brasileiras para o licenciamento de um PGV. A seção 4, por sua vez, foca nos procedimentos para licenciamento de PGV nas cidades de São Paulo e de Recife. Na quinta e última seção apresentam-se as conclusões analisando esses procedimentos municipais em relação aos princípios de um processo administrativo.

2. LICENCIAMENTO DE PGV COMO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Processo administrativo é o caminho pelo qual o cidadão se comunica com e obtém uma resposta oficial da Administração Pública. Segundo Ferraz e Dallari (2007: 24), “o processo administrativo aberto, visível e participativo, é instrumento seguro de prevenção à arbitrariedade, dele não se pode abrir mão minimamente que seja”. Este tipo de processo tem dois objetivos fundamentais: (i) disciplinar, conferindo transparência e objetividade, os meios pelos quais a Administração Pública, por intermédio de seus agentes, toma as decisões; e, (ii) assegurar o respeito a todos os atributos da cidadania no relacionamento entre a Admi-

¹ Maria Leonor Alves Maia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil. (e-mail: nonamaia@gmail.com).

² Eloisa Basto Amorim de Moraes, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil. (e-mail: elo@hotmail.com.br).

³ Maria Cristina Fogliatti de Sinay, Instituto Militar de Engenharia, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. (e-mail: cristinasinay@ime.br).

⁴ Regina Fátima de Faria Cunha, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. (e-mail: reginaffc@pet.coppe.ufrj.br).

nistração e os administrados, inclusive seus próprios agentes.

Há quatro tipos de processos administrativos: o de gestão, o de outorga, o de controle e o punitivo (ROSA, 2007). Dentre esses, os processos de licenciamento de PGV caracterizam-se como processos administrativos de outorga que são aqueles que tratam de licenciamento ambiental e licenciamento de atividades e exercício dos direitos além de registros de marcas e patentes. São exemplos desse tipo de processo, os processos de licenciamento de edificações, de licença de habite-se, alvará de funcionamento e de isenção tributária.

Segundo Rosa (ibid), as fases de um processo administrativo são: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento. A instauração, aplicando o exemplo de um processo de licenciamento de PGV, é marcada pela representação da pessoa interessada no ato do pedido de aprovação de projeto de empreendimento junto ao órgão gestor municipal. A instrução é uma etapa fundamental: nela são deduzidos os fundamentos legais que disciplinam o objeto, produzidos os documentos necessários incluindo uma eventual complementação solicitada ao requerente necessária ao julgamento, emitidos os pareceres técnicos e jurídicos, enfim, reunidas todas as informações necessárias para subsidiar o processo de decisão. A defesa, por sua vez, é apresentada pelo interessado que sabendo da instrução pode apresentar os complementos exigidos e/ou argumentar pela sua modificação. O relatório é elaborado pelo presidente do processo que tanto pode ser um único agente como uma comissão processante. Por fim, o julgamento diz respeito à decisão proferida pela autoridade competente, devendo sempre ser motivada e fundamentada.

O relatório do processo de licenciamento de empreendimentos classificados como PGV, deve incluir o parecer técnico do analista da gestão municipal. Segundo Ferraz e Dallari (2007), parecer é uma opinião técnica dada em resposta a uma consulta, que vale pela qualidade de seu conteúdo, pela sua fundamentação, pelo seu poder de convencimento e pela respeitabilidade de seu signatário. A decisão final, entretanto, compete à autoridade responsável pelo processo, definida em lei específica. A competência para julgar os processos administrativos de aprovação de empreendimentos considerados PGV é do município.

Por se constituir em um processo administrativo, a administração pública deve nortear suas ações de acordo com os princípios fundamentais do direito administrativo que, segundo o artigo 37 da Constituição Federal, são: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Quanto à legalidade, as leis municipais que regulam PGV devem ser bem detalhadas de forma a permitir

que o processo de licenciamento ocorra da forma prevista em lei, minimizando lacunas que levem a análises especiais. Quanto à moralidade, as autoridades municipais encarregadas de sua análise e aprovação são responsabilizadas perante a sociedade pelos impactos gerados pela implantação de empreendimentos desta natureza. O princípio da impessoalidade, por seu turno, significa que o ato do administrador público é da administração e não do agente que aplica a lei. Rosa (2007) ressalta que este princípio significa tanto a atuação impessoal, genérica, ligada à *finalidade* da atuação administrativa que visa a satisfação do interesse coletivo, como também significa a *imputação* da atuação do órgão ou entidade, como ainda a *isonomia* ou tratamento igualitário de todos os administrados.

Todo ato administrativo deve ser público, exceto quando a lei estipular que deve se guardar sigilo, sendo este o princípio da publicidade. Por fim, o princípio da eficiência foi introduzido na administração pública de modo a garantir a prevalência do controle de resultados sobre o controle dos meios (Goulart, 2005). Segundo Rosa (2007) este princípio abarca dois entendimentos possíveis: diz respeito ao agente público que não pode agir amadoristicamente, devendo buscar o melhor resultado possível, como também diz respeito à forma de organização da Administração Pública que deve atentar para os padrões modernos de gestão e da administração, vencendo o peso burocrático, atualizando-se e modernizando-se.

3. NORMAS E INSTRUMENTOS DE LICENCIAMENTO PARA POLOS GERADORES DE VIAGENS NO BRASIL

No âmbito federal, as diretrizes de licenciamento para PGV no Brasil estão referenciadas nos seguintes instrumentos:

- Norma que trata do licenciamento com base nas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (1997), que regula o licenciamento ambiental especificando o tipo de empreendimento e as atividades sujeitas a ele, obrigando os órgãos ambientais a definir critérios para o licenciamento com base no Estudo de Impacto Ambiental – EIA;
- Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10/07/2001, que define como um dos instrumentos de democratização da gestão urbana o Estudo de Impacto de Vizinhança -EIV, atribuindo ao município a definição dos empreendimentos e atividades sujeitas a elaboração desse estudo a fim de obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento;
- Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9503/97, que em seu Art. 93 dita como exigência expres-

sa que “nenhum projeto de edificação que possa se transformar em polo atrativo de trânsito poderá ser aprovado sem prévia anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via e sem que do projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas”. Determina que os projetos deste tipo sejam analisados e aprovados pelo órgão ou entidade executiva de trânsito do município;

- Manual de Procedimentos para Tratamento de Polos Geradores de Tráfego (PGT) do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, publicado em 2001, que estabelece que o licenciamento de PGV pode ocorrer tomando como base tanto as Resoluções do CONAMA quanto as Legislações Urbanas de Zoneamento, de Uso do Solo e de Edificações. No primeiro caso, o processo de licenciamento deve ser conduzido pelo órgão ambiental municipal ao qual compete o licenciamento da localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental; e, no segundo caso, pelo órgão ou entidade municipal responsável pelo planejamento urbano da cidade que estabelece um procedimento específico de licenciamento embasado nos aspectos construtivos, urbanísticos e viários do empreendimento. Desta forma o órgão ambiental local não coordena o processo, salvo em situações mais complexas em que se façam necessários estudos e relatórios de impacto ambiental - EIA/ RIMA.

No âmbito municipal, são os planos diretores e suas leis derivadas, como as legislações urbanísticas de uso e ocupação do solo, lei de estudo de impacto de vizinhança e código de edificações, por exemplo, que tratam o licenciamento a partir das características arquitetônicas, urbanísticas, de zoneamento, e viárias de empreendimentos considerados de impacto, cujo enquadramento como tal varia entre municípios.

3.1. Licenciamento de PGV baseado no Estudo de Impacto Ambiental

O licenciamento ambiental teve seu início no Brasil na década de 1970, a partir de leis estaduais para as indústrias. Foi somente na década de 1980, com a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente que o licenciamento ambiental foi tratado em âmbito nacional (Lei Federal nº 6.938, de 31/08/1981). Em 1988, a Constituição do Brasil inclui um capítulo específico para a política do meio ambiente. No item IV, do parágrafo 1 no seu Art. 225 estipula que “seja exigido, na forma da lei, para instalação de obra ou ativi-

dade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. Assim, toda atividade com potencial impacto negativo sobre o ambiente deve apresentar um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) como subsídio para o processo de licenciamento.

O CONAMA detém a responsabilidade de fixar critérios básicos para a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para fins de licenciamento de projetos. A Resolução nº 237/97 deste Conselho, estabelece que a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Segundo esta Resolução, estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas a extração e tratamento de minerais; indústria de produtos minerais não metálicos; indústria metalúrgica; indústria mecânica; indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações; indústria de material de transporte; indústria de madeira; indústria de papel e celulose; indústria de borracha; indústria de couros e peles; indústria química; indústria de produtos de matéria plástica; indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos; indústria de produtos alimentares e bebidas; indústria de fumo; indústrias diversas (e.g usinas de asfalto, usinas de produção de concreto); obras civis (e.g. barragens e diques, rodovias, ferrovias); serviços de utilidade (e.g. transmissão de energia elétrica, estação de tratamento d'água); transporte, terminais e depósitos; turismo (e.g complexos turísticos); atividades agropecuárias e uso de recursos naturais.

E o Art. 8º desta Resolução define que o Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá a Licença Prévia na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, a Licença de Instalação com a apresentação de planos, programas, projetos e medidas de controle ambiental e a Licença de Operação após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores. O licenciamento ambiental será emitido pelos órgãos que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a exemplo dos órgãos seccionais estaduais e/ou municipais e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA).

3.2. Licenciamento de PGV baseado em Estudo de Impacto de Vizinhança

A Constituição brasileira define como competências dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar dos seus habitantes. O Estatuto da Cidade - que regulamenta os capítulos da política urbana da Constituição, e a Medida Provisória nº 2220/01- que institui o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CNDU), passaram a dar as diretrizes da política urbana no país em todos os níveis federativos.

A Seção XII do Estatuto das Cidades trata do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Em seu Art. 36, estabelece que cabe ao município definir os empreendimentos e atividades privadas ou públicas, situadas em área urbana, que dependem da elaboração de Estudo prévio de Impacto de Vizinhança para obter licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento. O Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) destina-se à avaliação dos efeitos negativos e positivos decorrentes da implantação de um empreendimento ou de uma atividade econômica em um determinado local e à identificação de medidas para a redução, mitigação ou extinção dos efeitos negativos.

O RIV deve conter a definição dos limites da área impactada em função do porte do empreendimento e/ou atividades e das características quanto ao uso e localização, a avaliação técnica quanto as interferências que o empreendimento e/ou atividade possa causar na vizinhança e a descrição das medidas mitigadoras para os impactos negativos decorrentes da implantação do empreendimento e/ou atividade e seus procedimentos de controle.

O Estatuto da Cidade atribui à municipalidade o papel de estabelecer os procedimentos e prazos não apenas para a elaboração do EIV, mas também para o licenciamento do empreendimento. Essas medidas são essenciais para o acompanhamento do processo pelo empreendedor, para a economia da cidade e para a eficiência da própria municipalidade.

3.3. Licenciamento de PGV baseado em Legislações Urbanísticas Municipais

Os planos diretores municipais tecem as diretrizes e ações estratégicas para o desenvolvimento municipal estabelecendo as relações entre o uso e ocupação do solo e as infra-estruturas urbanas. As leis que derivam destes planos diretores, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei de Parcelamento do Solo, Código de Obras e Código de Posturas, regulam e orientam as demandas de utilização do espaço.

Estas leis definem a localização das funções urbanas (e.g. habitacional, comércio, serviços, industrial, agrícola, institucional e de lazer), as formas de ocupação e também o adensamento do espaço. Ainda, elas controlam as tendências de construção excessiva em áreas disputadas, impõem restrições ao uso do solo a atividades incompatíveis e estabelecem o equilíbrio entre a distribuição espacial da população, das atividades e da capacidade de infra-estrutura (inclusive o sistema viário e de transporte coletivo), restringindo o coeficiente de aproveitamento dos lotes, a taxa de ocupação e dos usos compatíveis em cada zona definida pelo zoneamento municipal.

Para a Rede Ibero-Americana de Estudos de Pólos Geradores de Viagens (www.redpgv.coppe.ufrj.br; sítio acessado em abril de 2008):

“os processos de análise e aprovação de implantação de PGV quanto aos aspectos de engenharia de tráfego, deverão ser do órgão responsável pela gestão do sistema viário, havendo a participação e a inter-relação, durante a análise dos projetos, com os outros órgãos envolvidos. A análise do projeto de PGV, bem como as exigências e adequações que se façam necessárias, deverá ocorrer no momento que antecede a aprovação final do projeto executivo. É conveniente o estabelecimento da figura da ‘consulta prévia’ nas fases iniciais de aprovação do projeto, como forma de um contato entre o empreendedor e o órgão responsável pelo sistema viário.”

Para a Secretaria de Transporte e Mobilidade Urbana (SeMob) (Brasil, 2007), a análise de PGV deve ser feita em duas etapas interligadas: (i) análise do projeto arquitetônico e (ii) estudo de impacto sobre o sistema viário de acesso e área de entorno. Na primeira análise devem ser levadas em consideração as características geométricas e localização dos acessos, a disposição e dimensionamento de vagas e as vias internas de circulação, raios horizontais e declividades transversais em rampas e acessos. E na análise dos impactos sobre o sistema viário de acesso e área de entorno devem ser considerados a geração de pontos críticos de circulação e segurança para veículos e pedestres, o congestionamento das vias de acesso pelo esgotamento de sua capacidade, a geração de demanda de vagas de estacionamento superior à oferta, a geração de impactos ambientais e a alteração no uso e ocupação do solo do entorno.

4. O PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE PGV EM CIDADES BRASILEIRAS

Estabelecido o marco legal para a instalação de um empreendimento de impacto, e entendido que seu licenciamento é um processo administrativo de outorga, faz-se necessário investigar como ocorre o processo

de licenciamento deste tipo de empreendimento no âmbito municipal. Os estudos de caso apresentados neste artigo ilustram como cada municipalidade estrutura seus processos administrativos de licenciamento de PGV em função de suas especificidades.

4.1. Município de São Paulo

São Paulo foi a primeira cidade brasileira a realizar estudos buscando nortear a implantação de PGV. Em 1979 foi publicado o Decreto Municipal nº 15.980 objetivando iniciar efetivamente o controle do poder público sobre a implantação de PGV, delegando essa atribuição à Secretaria Municipal de Transportes (SMT). Uma comissão foi então formada por membros do Departamento de Transportes Públicos e do Departamento de Operação do Sistema Viário, ambos da SMT, ficando responsável pela análise de parâmetros quanto à engenharia de tráfego e uso do solo.

De acordo com o Decreto, os atributos de caracterização dos empreendimentos eram baseados no tipo de uso/ atividade associado à dimensão da área construída/capacidade de público prevista. No início da década de 1980, a Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo (CET-SP) desenvolveu estudos para adequação da legislação de uso e ocupação do solo estabelecendo parâmetros como número de vagas de estacionamento necessárias especificadas para cada tipo de pólo gerador.

No entanto, a falta de amparo legal mais efetivo para as recomendações da comissão e a análise do projeto, feita muitas vezes com o empreendimento em construção, fez com que em 1987 a prefeitura de São Paulo promulgasse a lei nº 10.334. A partir dessa lei o número de vagas ofertadas pelo empreendimento passou a ser o critério para classificar uma atividade urbana como PGV e foram criadas as Áreas Especiais de Tráfego (AET), como aquelas que apresentam saturação de capacidade viária, estabelecendo critérios diferenciados de exigência mínima de vagas de estacionamento.

Os Art. 6º e 10 desta lei estabelecem que nas AET, os projetos de edificações nos quais estejam previstas vagas de estacionamento de veículos em número igual ou superior a 80 (oitenta) deverão ser analisados pela Secretaria Municipal de Transportes (SMT), no que se refere às características e localização dos dispositivos de acesso de veículos e de pedestres, áreas de embarque e desembarque e áreas de acomodação e acumulação de veículos. Para aqueles empreendimentos com número de vagas igual ou superior a 200 (duzentas) deverão ser precedidas de fixação de diretrizes pela SMT relativas a características e localização dos dispositivos de acesso de veículos e de pedestres com respectivas áreas de acomodação e acumulação, características e dimensionamento das áreas de embarque e

desembarque de veículos e passageiros, e pátio de carga e descarga.

A Lei Municipal nº 11.228/92 regulamentou o novo Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, tendo o Decreto Municipal nº 32.329, deste mesmo ano, por sua vez, estabelecido procedimento especial para a aprovação de PGV. Este Decreto acrescentou às classificações anteriores de PGV edificações cujo uso provoca impactos, não necessariamente vinculadas ao número de vagas pré-estabelecidas. O mesmo Decreto criou ainda procedimentos especiais para uma outra categoria denominada “Empreendimento de Impacto Ambiental e Urbano” ou “edificação permanente que, pelo porte, possa intervir com a estrutura ambiental e urbana do entorno”. São incluídas nesta categoria edificações residenciais com área computável superior a 40.000 m² e aquelas destinadas a outros usos, com área computável superior a 20.000 m². Para estes tipos de edificações o Decreto obriga que o empreendedor apresente medidas compatibilizadoras do empreendimento com a vizinhança em relação a paisagem urbana, rede de serviços públicos e infraestrutura urbana.

Atualmente, os PGV são caracterizados pelo tipo de atividade e tamanho do empreendimento (área construída/ capacidade de público) e número de vagas de estacionamento associado à hierarquização viária, conforme caracterizado pela definição das AET- Áreas Especiais de Tráfego.

Quanto ao impacto sobre o sistema viário de acesso ao PGV, a análise é realizada utilizando modelos matemáticos de geração e atração de viagens elaborados pela CET-SP, adaptados às condições específicas de ocupação urbana, sistema viário, trânsito e transporte coletivo do município, para os mais diversos usos do solo. Estes modelos permitem estimar o tráfego produzido e atraído pelos empreendimentos, bem como determinar o número ideal de vagas para estacionamento. Complementam ainda estas avaliações diversos recursos da engenharia de tráfego, envolvendo contagens classificadas de veículos, avaliação de acidentes, análise da capacidade viária e geometria viária (Carvalho, 2008).

Observa-se que o município de São Paulo não segue exatamente as diretrizes de licenciamento ambiental constantes das resoluções do CONAMA já que a regulamentação municipal sobre o assunto se iniciou antes destas resoluções e tem evoluído ao longo dos anos em decorrência do crescimento da cidade, do aumento da frota de veículos, das modificações no uso do solo, do adensamento verificado e principalmente da experiência adquirida pelos órgãos que lidam com o assunto. A Secretaria do Meio Ambiente do município não participa na análise dos pólos geradores de viagens, salvo em casos especiais em que são exigidos

EIA/RIMA (DENATRAN,2001).

Em São Paulo o processo de licenciamento de PGV segue o enfoque do Licenciamento de Uso e Ocupação do Solo, em que a aprovação dos projetos arquitetônicos e de instalações prediais, e de compatibilidade com o zoneamento municipal se ampara na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), no Código de Obras e Edificações e, para os aspectos de circulação e tráfego, no Manual de Pólos Geradores (sampa3.prodiam.sp.gov.br/smt/polo.html).

Quanto às etapas do processo de aprovação de PGV os órgãos envolvidos são a Secretaria de Habitação – SEHAB, a Secretaria Municipal de Transportes- SMT e a CET-SP. Compete a este órgão a análise e aprovação quanto aos aspectos do impacto viário e a SEHAB o Alvará de Aprovação. Todos os projetos que são caracterizados como PGV, com exceções previstas em lei, são analisados pela CET-SP a fim de obterem o licenciamento de suas atividades. A atividade de licenciamento se constitui em duas fases. Na primeira, a CET-SP analisa estudos que quantificam a atração/geração de viagens do polo e identificam seu impacto no sistema viário de acesso assim como as condições de segurança dos pedestres; avalia as áreas de estacionamentos, embarque e desembarque e pátios de carga e descarga e aprecia a suficiência de vagas propostas.

Após estes estudos, a CET-SP encaminha relatório técnico para a Secretaria Municipal de Transportes - SMT que emite a Certidão de Diretrizes - CD, em que constam parâmetros a serem seguidos no projeto do empreendimento e as melhorias viárias necessárias. Em 1987, pela Lei Municipal nº 10.334, foi estabelecida a “Certidão de Diretrizes” passando a aprovação do impacto no sistema viário a ser pré-requisito para a obtenção do alvará dos empreendimentos classificados como PGV. Para a obtenção dessa Certidão, o empreendedor deve apresentar inicialmente, dentre outros documentos, o projeto completo da edificação, incluindo localização e implantação da edificação, estacionamento, pátio de carga e descarga, embarque e desembarque, e acessos de veículos e pedestres. No Código de Obras e Edificações (Lei nº 11.228/92), introduziu-se a condição de somente ser emitido o Certificado de Conclusão do empreendimento caracterizado como PGV, se comprovado o cumprimento dos termos da Certidão de Diretrizes, documento exigido para a aprovação do projeto do empreendimento na Secretaria de Habitação – SEHAB.

A Certidão de Diretrizes poderá conter exigências quanto ao projeto arquitetônico propriamente dito, bem como quanto a melhorias físicas ou de sinalização no sistema viário de acesso, a serem providenciadas pelo empreendedor. Para a sua expedição, os projetos de PGV são analisados em dois planos: quanto

ao projeto arquitetônico e quanto ao impacto sobre o sistema viário de acesso. O primeiro aspecto deve observar as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo e o Código de Edificações e diz respeito aos parâmetros geométricos mínimos para circulação, às características geométricas e localização dos acessos, disposição e dimensionamento de vagas, vias internas de circulação, raios horizontais e declividades transversais em rampas e acessos, dimensionamento de pátios de carga e descarga, entre outros, tais que assegurem aos veículos e pedestres condições básicas de segurança. No segundo aspecto, a CET-SP supervisiona tecnicamente o cumprimento da Certidão de Diretrizes quanto às melhorias viárias nela fixadas, acompanha as etapas de elaboração e aprovação dos projetos executivos, de execução de obras civis, de fornecimento de equipamentos e de implantação dos dispositivos de sinalização viária (www.cetsp.com.br).

As melhorias viárias, fixadas para facilitar o acesso dos usuários ao empreendimento e, ao mesmo tempo, mitigar possíveis danos ao fluxo de veículos e pedestres nas vias, devem ser executadas e custeadas pelo empreendedor (São Paulo, Lei Municipal nº 10.505/88). Em 1992, o Código de Obras e Edificações determinou que as melhorias externas exigidas passassem a fazer parte do alvará de projeto, e que as condicionantes da Lei nº 10.505/88 estivessem comprovadamente executadas para o recebimento do certificado de conclusão da edificação.

No ano de 2000, a CET-SP e a SMT elaboraram o Manual de Polos Geradores, no qual é explicado ao empreendedor a metodologia de análise dos projetos, informando sobre a documentação necessária, sobre a tramitação do processo de aprovação e os procedimentos para a obtenção da Certidão de Diretrizes, documento que, conforme antes mencionado, define as exigências a serem cumpridas na sistemática de aprovação estabelecida. Explicita também a Taxa de Estudos para Fixação de Diretrizes e da Taxa de Autuação de Processo, emitidas em favor da SMT.

Em todo esse arcabouço legal que trata de PGV não foi identificado prazos nem estimativa de tempo para tramitação e aprovação (ou não) de um processo dessa natureza. Ainda, observa-se que, no desenvolvimento de todo o processo, não existe o envolvimento da sociedade.

4.2. Município de Recife

No município de Recife/PE o processo de licenciamento de Polos Geradores de Viagens toma como base as orientações do Plano Diretor, da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e da Portaria nº. 036/2001 que trata do memorial justificativo para o processo de licenciamento de empreendimentos (MORAES, 2008).

Segundo o Plano Diretor (Lei no. 17511/2008), o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) deve ser elaborado para aqueles empreendimentos públicos ou privados que podem causar impacto no ambiente natural ou construído, sobrecarga na capacidade de atendimento da infra-estrutura básica, na mobilidade urbana ou ter repercussão ambiental significativa. Os empreendimentos de impacto são caracterizados por uma combinação de critérios que incluem o tipo e a natureza da atividade, o tamanho do lote e da área construída do empreendimento, e a localização em relação a hierarquização do sistema viário municipal.

O EIV deverá analisar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade, quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades, considerando, dentre outros aspectos, o meio ambiente, o sistema de transportes e de circulação, a infraestrutura básica, a estrutura sócioeconômica, o uso e ocupação do solo, o adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, a valorização imobiliária, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural. Ressalta-se que a elaboração do EIV não substitui o licenciamento ambiental requerido nos termos da legislação ambiental do município.

O Poder Executivo pode condicionar a aprovação do empreendimento à execução de medidas, às despesas do empreendedor, para eliminar ou reduzir impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, bem como propor melhorias na infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários.

Para a instalação de Empreendimentos de Impacto, os moradores dos lotes circundantes, confinantes e defrontantes serão necessariamente cientificados, através de publicação em Diário Oficial ou jornal de grande circulação e placa indicativa instalada no local, com informação sobre o empreendimento, às custas do requerente, para apresentar oposição fundamentada, no prazo de 15 (quinze) dias, a ser apreciada pelo órgão competente municipal. Ainda, os documentos integrantes do EIV e do RIV devem ficar disponíveis para consulta no órgão municipal e este, sempre que solicitado, realizará audiência pública.

A LUOS em seu Art 62 determina que a instalação de empreendimentos de impacto é condicionada à aprovação, pelo Poder Executivo, de Memorial Justificativo, documento que engloba o EIV e RIV e pareceres técnicos da Comissão de Controle Urbanístico (CCU) e do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU).

Neste Memorial deverá constar além do uso e ocupação do solo, o estacionamento dentro do lote, a área para carga e descarga, afastamentos, taxa de ocupação e taxa de solo virgem, contemplando obrigatoriamente os seguintes itens:

a) Caracterização do tráfego gerado pelo em-

prendimento, incluindo: composição do tráfego gerado (autos, caminhões, ônibus etc); volume diário médio; volume diário máximo; incidência ou ocorrência do volume máximo (Ex. 3 últimos dias do mês, 10 a 15 dias por ano etc); períodos ou horários de pico, por sentido (entrando e saindo do empreendimento); volumes estimados nos horários de pico por sentido; origem e destino da demanda, com nível de detalhamento suficiente para identificação do volume de veículos nas vias que serão utilizadas para acesso ao empreendimento.

- b) Caracterização do sistema viário adjacente ao empreendimento e na sua área de influência – área que sofrerá o impacto no tráfego;
- c) Caracterização do sistema de circulação na área de influência do empreendimento;
- d) Volumes de tráfego nas vias da área de influência do empreendimento;
- e) Análise da capacidade ou das condições de fluidez do tráfego na área de influência do empreendimento;
- f) Detalhamento das condições de acesso ao empreendimento com justificativa da solução adotada;
- g) Detalhamento das condições de acesso, parada e estocagem para o transporte público de passageiros (ônibus e taxi), assim como da necessidade de criação de linhas de ônibus, remanejamento de itinerários e linhas existentes, integração às necessidades de metrô, terminais de ônibus etc;
- h) Detalhamento das condições de acesso para veículos de carga com especificação das áreas para carga e descarga, estacionamento, manutenção etc;
- i) Proposta de remanejamento de tráfego e da circulação existente, quando necessário, com justificativa da solução adotada;
- j) Indicação das intervenções no sistema viário e na circulação, quando necessárias, tanto imediatas, como nos horizontes de 05 (cinco) e 10 (dez) anos; estimativa de custo e identificação dos responsáveis pela implementação;
- k) Avaliação da capacidade ou das condições de fluidez do tráfego após a implantação do empreendimento, no ano zero, com 05 (cinco) e com 10 (dez) anos;
- l) Outros elementos julgados pertinentes e importantes para a análise dos impactos no sistema de transporte na área de influência do empreendimento.

Segundo o Art. 39 da LUOS para os usos geradores de interferência no tráfego, o município exigirá vagas de estacionamento diferenciadas em função da natureza dos mesmos, da classificação hierárquica das vias urbanas e, ainda, das características das Zonas da cidade. Ainda, para os empreendimentos que demandarem número de vagas de estacionamento superior a 300 (trezentos), será exigida análise especial pelos órgãos municipais competentes no que se refere à localização, ao impacto no tráfego e às condições do acesso. Esta legislação também especifica as medidas necessárias de acessos para empreendimentos localizados em Corredores de Transporte Metropolitano e Urbano Principal que demandem número de vagas de estacionamento superior a 100 e ou gerarem tráfego de ônibus e caminhões de carga.

A Portaria nº 036/2001, por sua vez, regulamenta a análise especial para instalação de atividades de bar, restaurantes e similares; academias de ginástica; casa de recepção, casa de show e similares; escola de ensino superior e cursos especializados; supermercados e agências bancárias, empreendimentos para os quais, além de serem atendidos dispositivos da legislação, faz-se necessária a avaliação quanto ao impacto no sistema viário local.

Ainda, empreendimentos situados nos corredores de transportes devem ser submetidos à análise e posicionamento da Gerência Operacional de Projetos Viários (GOPV) ligada a Diretoria de Urbanismo da Secretaria de Planejamento municipal, quanto ao impacto no sistema viário local. Salienta-se que o órgão gestor do trânsito na cidade do Recife é a Companhia de Trânsito e Transportes Urbanos (CTTU) que está ligada a Secretaria de Serviços Públicos, que não tem assento no CDU, no qual são deliberados os licenciamentos de PGV.

O licenciamento de empreendimentos de impacto é um processo de aprovação de projeto que tramita em caráter especial, sendo sua análise efetuada primeiramente pelos técnicos analistas de uma das seis Gerências Regionais da prefeitura e encaminhado para apreciação de instâncias superiores, quais sejam, a Comissão de Controle Urbanístico (CCU) e o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU). A CCU reúne-se a cada 15 (quinze) dias para decidir, por meio de votação simples entre os conselheiros, o mérito do processo, podendo deferir ou indeferir o pedido de aprovação do empreendimento. O processo é então encaminhado para o CDU, que se reúne uma vez por mês, que aprecia, dentre outros casos, os processos de licenciamento de PGV tomando como base o memorial justificativo apresentado pelo empreendedor e os pareceres técnicos expedidos pelos analistas municipais. O resultado então é homologado pelo Secretário de Planejamento, sendo deste a palavra final.

O Poder Executivo, através da decisão do CDU, poderá condicionar a aprovação do memorial justificativo ao cumprimento, pelo empreendedor e às suas expensas, de obras necessárias para atenuar ou compensar os impactos que o empreendimento acarretará.

Os prazos de tramitação dos processos, conforme portaria da SEPLAN nº 047/97, variam de 01 a 12 meses. Ressalta-se que esses prazos são estipulados para que o empreendedor atenda as exigências feitas pelas Gerências Regionais. Contudo, como o processo tramita em regime especial de análise, não há prazo estabelecido para sua conclusão. Não existe prazo para tramitação dos processos na CCU e do CDU. Também não existe prazo regimental para o presidente homologar o resultado da votação dos conselheiros do CDU.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os procedimentos para licenciamento de PGV não são uniformes ou genéricos, pois consideram, na maioria dos casos, as especificidades da estruturação urbana e institucional dos municípios nos quais os empreendimentos pretendem se instalar. Isso é muito claro no Brasil, no qual a legislação federal mesmo definindo e caracterizando PGV ou empreendimentos de impacto, confere aos entes federativos municipais, via de regra, a responsabilidade de deliberar sobre o licenciamento desses empreendimentos nos seus territórios.

Nos municípios onde há um marco regulatório desenhado e em uso, em geral, os processos de licenciamento são complexos, envolvendo uma gama de informações demandadas ao empreendedor - principalmente aquelas relativas aos impactos gerados sobre o funcionamento do território e para a sociedade -, e de instituições que atuam em diferentes escalas urbanas (e.g. instituições municipais, estaduais e federais). Isso demanda pelo menos (i) conhecimento técnico no órgão ou entidade responsável pelo licenciamento para poder avaliar as informações apresentadas pelo empreendedor, (ii) articulação intra e inter-institucional, inclusive para homogeneizar os requisitos e critérios de análise; e (iii) um nível de coordenação administrativa capaz de dar celeridade e transparência ao processo e subsídios técnicos para a tomada de decisão, que nem sempre são encontrados nos órgãos ou entidades responsáveis pelo licenciamento de PGV.

Por serem procedimentos complexos, o licenciamento de empreendimentos de impacto não ocorre, geralmente, no curto prazo. Isso tende a se agravar quando as legislações que regem os licenciamentos desses tipos de empreendimentos não determinam prazos para o trâmite desses processos, e quando os mesmos não são acompanhados por sistemas informatizados, o que pode tornar o processo mais lento e de-

pendente de atuação pessoal de técnicos e de empreendedores quanto ao seu andamento, ferindo assim os princípios da eficiência e da publicidade.

Ressalta-se que o processo de licenciamento de PGV pode apresentar falhas, inerentes tanto a força da dinâmica urbana e seu poder de rápida transformação, quanto à estruturação institucional da administração pública no país. Rezende (2004) afirma que o setor público brasileiro cresceu consideravelmente sem os ajustes necessários na matriz institucional e sob uma perspectiva mais ampla nos seus mecanismos de controle criado especialmente para conclusão de uma reforma administrativa federal cujo principal objetivo era o de substituir o modelo de gestão burocrática por um modelo orientado pelo desempenho. Contudo, não se pode ignorar que em qualquer sistema administrativo, os atores estratégicos geralmente adquirem poder e influência por meio da “ineficiência” histórica das instituições, e não necessariamente da elevação do desempenho.

O processo de licenciamento de PGV e ou empreendimentos de impacto demandam cada vez mais uma administração pautada na eficiência de seus procedimentos administrativos, que conte no seu quadro de recursos humanos técnicos qualificados capazes de conhecer a realidade local, de usar apropriadamente os recursos legais disponíveis, e de analisar criteriosamente as informações demandadas ao empreendedor; que use sistemas informatizados modernos de acompanhamento de processos que sejam transparentes e também capazes de gerar um banco de dados que possa subsidiar os processos decisórios; e que articule e trabalhe em cooperação intra e inter-institucional. Ou seja, como processo administrativo, o licenciamento de PGV demanda uma decisão pautada nos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

É importante destacar que os impactos, sejam negativos ou positivos, de empreendimentos de impacto sobre a estrutura urbana, socioeconômica e ambiental não são, em geral, passageiros, afetando a qualidade de vida nas cidades. Portanto, a implantação de sistemáticas de licenciamento de PGV precisa ser concebida e inserida em um processo de planejamento transparente e participativo, sustentado técnica e politicamente. Deve contar com respaldo legal que possa contribuir para minimizar o impacto urbano, o impacto ambiental e, em particular, o impacto no tráfego que a implantação de um empreendimento caracterizado como PGV possa vir a trazer, tendo como objetivo fundamental um maior controle da sua localização e da instalação desses empreendimentos.

São também necessárias referências legais para definir as classes de via nas quais os PGV podem ser construídos. Isso aponta para a necessidade de conce-

ber um sistema de informações e o desenvolvimento de modelos de geração de viagens compatíveis com a realidade local capazes de aumentar confiabilidade dos impactos, em particular, sobre o sistema de circulação e de transporte nos Estudos de Impacto demandados para esses tipos de empreendimentos.

Por fim, convém observar a necessidade do poder público, nas suas análises, envolver a sociedade local, com a participação da comunidade exercendo a sua cidadania. Com as audiências públicas, cria-se a oportunidade de que a população emita suas preocupações, opiniões e necessidades tornando-se parte integrante da decisão final.

Os casos aqui apresentados são indicativos de que há um farto e instigante campo para a pesquisa científica nessa área que pode colaborar com a melhoria da qualidade de vida e em particular com a acessibilidade e mobilidade nas cidades.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem o apoio do CNPq e da RedePGV. Agradecem também as sugestões recebidas pelos avaliadores *ad hoc*, sem, contudo, implicá-los nos resultados aqui apresentados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília – DF.
- Brasil (1997) *Código de Trânsito Brasileiro*, Lei No. 9503/97, Brasília – DF.
- Brasil (1997) CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente, *Resolução nº 237*, de 19 de dezembro de 1997, Brasília – DF.
- Brasil (2001) *Estatuto da Cidade*, Lei No. 10257, Brasília - DF
- Brasil (2001) *Medida Provisória Nº 2.220/01*, Brasília - DF
- Brasil (2001) DENATRAN -Departamento Nacional de Trânsito, *Manual de Procedimentos para o Tratamento de Pólos Geradores de Tráfego*. Disponível em <http://www.denatran.gov.br> (acessado em maio de 2007).
- Brasil (2007) Ministério das Cidades, *Mobilidade e Desenvolvimento Urbano*, Secretaria de Transporte e Mobilidade Urbana, Brasília – DF.
- Carvalho, S.D. (2008) *Processo de Licenciamento Ambiental de Polos Geradores de Viagens: O caso portuário*. Dissertação de Mestrado, Instituto Militar de Engenharia/ IME, Rio de Janeiro – RJ.
- Ferraz, S. e Dallari, A. A. (2007) *Processo Administrativo*, 2ª ed. Malheiros Editores Ltda: São Paulo
- Goulart R. (2005) *Direito Administrativo*, Ed. Pró-concurso: Recife
- Moraes, E.B. A. (2008) *Processos de Licenciamento de Polos Geradores de Viagens: O Estudo de caso de Recife-PE*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE.
- REDE PGV (<http://redpgv.coppe.ufrj.br>).
- Recife (2008) *Plano Diretor da Cidade do Recife*, Lei N. 17.511/2008, Recife –PE.
- ____ (2001) *Portaria nº 036/2001*, SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Cidade do Recife, Recife-PE
- ____ (1997) *Portaria no. 047/1997*, SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Cidade do Recife, Recife-PE
- ____ (1996) *Lei de Uso e Ocupação do Solo*, Lei Nº 16.176/1996, Recife -PE
- ____ (1996) *Resolução Nº 03/96*, SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Cidade do Recife, Recife-PE
- Rezende, F. (2004) *Por que falham as reformas políticas*. Ed FGV: São Paulo.
- Rosa, M.F.E. (2007) *Direito Administrativo*, 9ª. Ed, Ed. Saraiva: São Paulo.
- São Paulo (2004) CET-SP - Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo. *Pólos Geradores*. Disponível em

<http://www.cetsp.com.br/internew/pg/2004/documentos.htm> (acessado em abril de 2007).

- _____ (2002) *Lei de Uso e Ocupação do Solo*, Lei Nº 13.430/2002, São Paulo – SP.
- _____ (1992) *Decreto No. 32329*, São Paulo –SP
- _____ (1992) *Lei No 11228*, São Paulo – SP
- _____ (1988) *Lei No. 10505*, São Paulo –SP
- _____ (1987) *Lei No 10334*, São Paulo – SP
- _____ Prefeitura de São Paulo,
www.sampa3.prodam.sp.gov.br/smt/polo.html e
www.prefeitura.sp.gov.br
- _____ www.capital.sp.org.br