

LA (IN) EFECTIVIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL DEL USO Y LA OCUPACIÓN DEL SUELO Y DEL ESPACIO

Bruno Soeiro Vieira¹

Universidade da Amazônia (UNAMA)

RESUMEN

Es fundamental que el ordenamiento urbano sea efectivo y pueda contribuir a la construcción de ciudades (y metrópolis) más sostenibles, en las que el derecho a la ciudad sea una realidad. Por esta razón, esta investigación tuvo como objetivo identificar el grado de eficacia social (efectividad) de los instrumentos de estudios previos de impacto vecinal y ambiental (EIV y EIA) por parte de los municipios que conforman la Región Metropolitana de Belém (RMB). Por lo tanto, como elección metodológica, se desarrolló una investigación empírica cuali-cuantitativa, basada en una investigación bibliográfica que tuvo como objetivo contextualizar el objeto investigado, pero también utilizó las técnicas de entrevistas semiestructuradas con agentes públicos municipales, así como cuestionarios cerrados con el fin de recoger los datos y la información necesaria para el análisis del tema y la construcción de la respuesta al problema. En consecuencia, la investigación mostró que más de la mitad de los municipios de la RMB aplican (siempre de forma conjunta) los dos instrumentos investigados, aunque la aplicación por parte de los municipios muestra una falta de uniformidad y de regulación jurídica.

Palabras clave: efectividad; eficacia social; impacto ambiental; impacto vecinal; región metropolitana de Belém.

¹ Doctor en Derecho por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doctorado en Desarrollo Sostenible del Trópico Húmedo por la Universidade Federal do Pará (UFPA). Máster en Derecho del Estado por la UNAMA. Especialista en Derecho Fiscal por la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS). Licenciado en Contabilidad y Ciencias Jurídicas por la UFPA. Auditor fiscal del Departamento de Finanzas del Ayuntamiento de Belém (PA). Profesor de la Facultad Integrada Brasil-Amazônia (FIBRA). Profesor de postgrado *Stricto Sensu* I da UNAMA. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0983-0310> / e-mail: bruno_veiraa@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.*

INTRODUCCIÓN

La tarea de controlar el uso y la ocupación del suelo y del espacio en los municipios brasileños debe considerarse una especie de tarea colectiva urgente e, inspirada en el Objetivo de Desarrollo Sostenible n. 11, debe considerarse un mandamiento a seguir por todos los municipios brasileños en el tratamiento de la política de desarrollo urbano y periurbano, bajo pena de permitir que las ciudades se vuelvan más desiguales, más caóticas y más insostenibles.

Para contribuir a esa importante tarea de política urbana, los municipios pueden (en el sentido del deber) aplicar diversos instrumentos de carácter urbano-ambiental, en particular el Estudio de Impacto Vecinal (EIV) y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), componentes de la “caja de herramientas” que es el Estatuto de la Ciudad (BRASIL, 2001).

Así, partiendo del supuesto de que las normas jurídicas de carácter urbano-ambiental, más allá de su existencia en el plan normativo, necesitan ser aplicadas concretamente para que se alcancen los fines buscados por los legisladores, esa investigación propone, a partir del recorte territorial (región metropolitana de Belém - RMB), Para identificar el grado de (in) efectividad del EIV y del EIA en los municipios que componen la región metropolitana, se toma como referencia el siguiente problema orientativo: ¿Qué municipios de la región metropolitana aplican los instrumentos del Estudio de Impacto Vecinal y del Estudio de Impacto Ambiental?

Además de responder al problema que guio el desarrollo de esta investigación, los objetivos son: I – discurrir la región metropolitana de Belém y su importancia económica y socio-ambiental; II – analizar la eficacia de las normas jurídicas de carácter urbano-ambiental; III – identificar los puntos de convergencia en la forma en que los municipios están aplicando los instrumentos investigados, así como, las situaciones que son únicas (incongruencias); y IV – enunciar las razones por las que los municipios investigados no están aplicando los instrumentos investigados.

En cuanto a la metodología, se trata de una investigación empírica en Derecho, pero con fuerte apelación interdisciplinaria, que partió de una investigación bibliográfica con el objetivo de destacar el objeto investigado, pero que utilizó las técnicas de entrevistas semiestructuradas y cuestionarios (enviados por carta) como medio para obtener la información necesaria para el desarrollo y la respuesta al problema rector de la investigación. Cabe destacar que no se optó por las visitas a las sedes de los municipios,

ya que la investigación se desarrolló en plena pandemia de COVID-19.

De esa forma, en el primer apartado la investigación abordó el tema inherente a la RMB y la sostenibilidad Inter federativa, ya que los instrumentos de mando y control urbano-ambiental, a pesar de aplicarse en el ámbito de la autonomía municipal, si se analizan en su conjunto pueden interferir excesivamente en la calidad de vida de todos los que viven en el área metropolitana.

A continuación, la segunda sección de la investigación abordó la cuestión de la ineficacia de las normas jurídicas relacionadas con los dos instrumentos en cuestión (EIV y EIA), basándose en la lección sobre la eficacia jurídica y social.

A su vez, la última sección demostró y analizó los datos empíricos recogidos relacionados con los instrumentos de la EIV y la EIA.

De ese modo, la investigación posibilitó un diagnóstico sobre la aplicación de los instrumentos de mando y control investigados, mostrando que más del 50% de los municipios que conforman la RMB los aplican en la tarea relacionada con el licenciamiento de actividades y emprendimientos en sus territorios.

1 LA REGIÓN METROPOLITANA DE BELÉM Y LA SOSTENIBILIDAD INTERFEDERATIVA

Dada su ubicación geográfica, el sitio en el que se construyó la ciudad de Belém evidenció una enorme importancia estratégica para la consolidación del dominio territorial portugués en la región amazónica, ya que, a principios del siglo XVII, la disputa por la colonización de las Américas por parte de las dos mayores potencias de la época (Portugal y España) ya estaba configurando un embate de carácter geopolítico.

Fue el 12 de enero de 1616 cuando Francisco Caldeira Castelo Branco fundó oficialmente la ciudad de Belém, sentando sus bases en un lugar que hoy se llama Forte do Castelo y que antiguamente se denominaba Forte do Presépio, una fortificación estratégicamente situada al sur del estuario del río Amazonas y protegida del océano; se trataba de un equipamiento defensivo muy relevante para el dominio portugués durante la expansión lusitana hacia el norte de Brasil.

Feliz Lusitânia fue el primer nombre de bautismo de la ciudad, entonces llamada Santa Maria do Grão Pará y, posteriormente, Santa Maria de Belém do Grão Pará. Actualmente, la ciudad de Belém do Pará, como es

más conocida, tiene una población estimada de 1.499.641 personas (IBGE, 2020), lo que la convierte en una ciudad “millonaria”, ya que tiene más de un millón de habitantes.

Todavía sobre la ocupación de la región amazónica y, por lo tanto, de Belém (PA), Becker (2009, p. 24-25) enumera los elementos que ganaron destaque en el largo período de formación de la región, tales como: a) una ocupación tardía que ocurrió impulsada por la valorización momentánea de los recursos naturales dirigida al mercado internacional; b) la importancia geopolítica de la región, con el objetivo último de controlar el territorio para garantizar los intereses económicos, materializado con la construcción de fuertes en lugares estratégicos y unidades administrativas vinculadas al gobierno central; y c) el choque de modelos de ocupación territorial. Sin embargo, fue el primer elemento que representó a la región como espacio geográfico para el suministro de recursos naturales, v.g., el “boom” del caucho.

Ratificando el primero de los elementos citados por Becker (2009), especialmente en lo que se refiere a la oferta de recursos naturales dirigida al mercado internacional (en una época en la que el látex extraído en la Amazonia era muy valorado y codiciado internacionalmente), el siguiente fragmento:

En 1872, sólo tres capitales brasileñas tenían más de 100.000 habitantes: Rio de Janeiro (274.972), Salvador (129.109) y Recife (116.671). Sólo Belém (61.997) contaba con más de 50.000 habitantes. São Paulo, entonces, tenía una población de 31.385 (SANTOS, 2009, p. 23).

Por lo tanto, fue en el contexto del “boom” del caucho, cuando la Amazonia era (y sigue siendo en cierta medida) uno de los mayores “almacenes” del planeta exportando materia prima a Europa, que se puede observar que la tasa demográfica de la ciudad de Belém era bastante alta, para ambos, basta con comparar con la misma tasa en la ciudad de São Paulo en ese momento (1872).

Luego, la ciudad “quatrocentona”² ha sido durante mucho tiempo muy relevante para la dinámica del desarrollo socioespacial de la Amazonia. Sin embargo, a pesar de su riqueza y de su importancia para el país por su vocación natural de liderazgo en la región norte, como resultado de su posición geográfica, su relevancia económica, histórica y cultural en el contexto amazónico, se afirma que Belém es una ciudad rica o

² Belém fue fundada el 12 de enero de 1616.

sería “millonaria” en problemas urbano-ambientales, resultado de una urbanización corporativa, fuertemente ligada a los intereses de empresas de gran tamaño, especialmente inmobiliarias.

En la misma línea de la crítica al modelo de “urbanización corporativa” (SANTOS, 2009), según Harvey (2015) la relación entre el capital y la producción del espacio urbano debe ser analizada con vistas a la construcción de un nuevo paradigma de política de desarrollo de las ciudades (¿y por qué no de las metrópolis?) que sea capaz de garantizar el derecho a la ciudad para todos los que la habitan.

Así, una ciudad que estaba casi totalmente ligada a los ríos y otros cursos de agua, una ciudad que Eidorfe Moreira (1989) llamó “ribeirinha” (riberenseña) por su estrecha relación con los cursos de agua; con la apertura de las carreteras (autopistas) en la Amazonia, se inició un nuevo momento en la dinámica de la economía en la región, ya que hubo una redefinición “no sólo del espacio regional en su conjunto, sino, y principalmente de los espacios urbanos en la Amazonia”. En el caso de Belém, esa dinámica también marca su proceso de metropolización (TRINDADE JR., 2016, p. 22).

Sin embargo, quienes se esfuerzan por estudiar el fenómeno de la gobernanza interfederativa en Brasil deben prestar atención al año 1973, porque en ese año se crearon las primeras regiones metropolitanas brasileñas en virtud de la Ley Complementaria n. 14 (BRASIL, 1973), institucionalizando inicialmente nueve regiones metropolitanas, entre ellas, Belém. En ese contexto histórico y político (pleno apogeo de la dictadura militar), la intención principal era establecer una integración del territorio brasileño, con el fin de estimular la interrelación entre las diferentes unidades político-administrativas, un período en el que ya era evidente que la sociedad tendía a una fuerte concentración de personas en los grandes centros urbanos.

Así, una vez evidenciada la importancia de la ciudad de Belém, su mutación geográfica (ciudad a metrópoli) y la normativa federal relativa a la metropolización, se constata que en el ámbito del Estado de Pará – con base en el § 3 del Art. 23 de la Constitución Federal (BRASIL, 1988) y en el § 2 del Art. 50 de la Constitución Estatal (PARÁ, 1989) – sólo en 1995, a través de la Ley Complementaria n. 027 (PARÁ, 1995), se institucionalizó la Región Metropolitana de Belém (RMB), compuesta inicialmente por los municipios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides y Santa Bárbara (Pará, 1995). Sin embargo, la Ley Complementaria n. 072 (PARÁ, 2010), incorporó el municipio de Santa Isabel do Pará a la RMB y, al año siguiente,

la Ley Complementaria n. 076 (PARÁ, 2011) añadió el municipio de Castanhal a la RMB.

Tras el surgimiento formal de la metrópoli de Belém, basado en la fuerza normativa de las leyes antes mencionadas, es necesario recordar que el fenómeno de la metropolización va más allá del ámbito eminentemente jurídico, materializándose sobre todo como resultado de la “incorporación de ciudades, pueblos y asentamientos cercanos a Belém, definiendo una malla urbana única, aunque fragmentada” (TRINDADE JR., 2016, p. 22).

Y es en esta metrópoli fragmentada, dispersa, injusta y segregadora donde se hace visible la insostenibilidad, desde la dificultad de acceso a la red de movilidad urbana, pasando por la considerable deficiencia en el disfrute de un derecho fundamental de todo ser humano que es el derecho al agua potable, así como la incapacidad del Estado para garantizar el derecho social a la vivienda a todos y otros elementos (función social de la ciudad) que pueden considerarse esenciales para la sostenibilidad y garantía de bienestar a sus habitantes, tal y como expresa el Art. 182 de la CF (BRASIL, 1988).

Sobre la metropolización y sus características, es importante transcribir el siguiente fragmento:

La fase de metropolización estuvo marcada por las ambigüedades. Por un lado, tenemos, más que nunca, la consolidación de un modo de vida extremadamente moderno, sofisticado y artificializado. Por otro, tenemos el crecimiento del bajo sector terciario, el déficit de vivienda, la acentuación del chabolismo, la insuficiencia de servicios y equipamientos urbanos, etc (TRINDADE JR., 2016, p. 23).

Por lo tanto, es necesario analizar los aspectos contradictorios que se derivan del actual paradigma de metropolización, pero, sobre todo, enfrentarse al poder público y a la sociedad, desde el momento de la concepción, ejecución y gestión de una política de desarrollo urbano y metropolitano diferente a todo lo que se ha hecho hasta ahora en la historia.

Lamentablemente, se evidencia un patrón de urbanización metropolitana insostenible, ya que existen dos fuertes características asociadas al paradigma imperante de configuración de las ciudades que conforman la metrópoli que son: a) presentar componentes de “insostenibilidad” durante los procesos de expansión y transformación del área urbana y la modernización de los espacios intraurbanos; b) proporcionar una baja calidad de vida urbana para porciones significativas de la población (GROSTEIN, 2001, p. 14).

Al contrario de la realidad existente en la metrópoli de Belém, el

legislador federal entiende que las ciudades sostenibles son aquellas que garantizan “el derecho al suelo urbano, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a las infraestructuras urbanas (sic), a los transportes y servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras” (BRASIL, 2001). Por lo tanto, si en la metrópoli de Belém no se garantizan tales atributos inherentes a las ciudades sostenibles a todos los que viven en ella y la utilizan, se puede concluir que es una metrópoli en la que está presente la injusticia social y espacial, pero, sobre todo, que es una metrópoli insostenible, según la definición contenida en el Estatuto de la Ciudad (BRASIL, 2001).

De ese modo, la RMB es una realidad materializada a través de la Ley Complementaria n. 027 (PARÁ, 1995) y otras leyes que la alteraron, sino también por el hecho de ser un espacio geográfico continuo en el que el flujo y el reflujo de personas, bienes y servicios ocurre de forma intensa. Sin embargo, hay que señalar que el espacio metropolizado no siempre coincide con la superficie de la metrópoli formalmente constituida por las normas de derecho.

Sin embargo, en relación con el municipio de Castanhal se cuestiona la idoneidad de su inclusión en la lista de municipios que conforman la RMB, ya que su “formación y crecimiento no fue resultado de la dispersión de los espacios de asentamiento de la metrópoli y, por tanto, la ciudad no se constituye como periferia de la RMB” (RIBEIRO, 2016, p. 118). Además, Castanhal tiene como característica destacable el hecho de ser una especie de cruce de carreteras federales y estatales que conectan con Belém, con la costa atlántica (noreste del Estado de Pará), así como con la región sureste de Pará y los estados de Tocantins y Maranhão. Por lo tanto, como ciudad de tamaño medio que se encuentra en el centro de una confluencia de vías de comunicación, desempeña un papel destacado y diferenciado que genera esa inquietud por su inclusión en el RMB.

Sobre la composición de la RMB según la Ley Complementaria n. 027 (PARÁ, 1995) y siguientes alteraciones, a continuación, se presentan algunas características e indicadores de los municipios que componen la RMB.

A pesar de que los municipios son componentes de una región metropolitana, muchos de sus indicadores (a pesar de que la mayoría de los datos se refieren al año 2010) muestran graves problemas en cuanto al acceso y garantía de servicios urbanos fundamentales para el bienestar de sus habitantes y el concepto de desarrollo pleno y ciudades sostenibles,

Tabla 1 – Características e indicadores de los municipios RMB.

	Población estimada (2020)	Agua, alcantarillado /recogida de residuos en la RMB	Alcantarillado Adecuado (2010)	Reforestación de las vías públicas (2010)	Urbanización de las vías públicas (2010)	IDH-M ¹ (2010)
Belém	1.499.641	69,16/94,53/93,55	67,9%	22,3%	36,1 %	0,746
Ananindeua	535.547	69,16/94,53/93,55	55,1%	10,5%	24%	0,718
Marituba	108.246	69,16/94,53/93,55	18,8%	18,5%	0,4 %	0,676
Benevides	63.768	69,16/94,53/93,55	17,4%	38%	0,9 %	0,665
Santa Bárbara do Pará	21.449	69,16/94,53/93,55	10,6%	11,8%	17,4 %	0,627
Santa Izabel do Pará	71.837	69,16/94,53/93,55	10,7%	19,9%	6,3 %	0,659
Castanhal	203.251	69,16/94,53/93,55	36,1%	16,9%	13,9 %	0,673

Fuente: adaptada de IBGE (2020) y FAPESPA (2018).

¹ En cuanto al Índice de Desarrollo Humano Municipal, hay que señalar que varía de 0 a 1. Cuanto más se acerque el resultado a 1, mejor es el índice de desarrollo humano del municipio, cuanto más se acerque a 0, peor será.

ambos consagrados en el ordenamiento urbano-ambiental³ vigente. Y es que una ciudad que no puede garantizar el acceso continuo (a todos los que la habitan) a los servicios de lo que podemos llamar el “mínimo urbano existencial”, sin duda, debe ser considerada una ciudad injusta e insostenible, en la que el derecho a la ciudad sigue siendo una utopía. Por lo tanto, la reunión de municipios insostenibles, resultante de lo previsto en la Ley Complementaria n. 027 (PARÁ, 1995), genera una metrópolis insostenible.

Por último, en una región metropolitana que –hasta la fecha– no cuenta con un Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI)⁴ – dispone de los pésimos indicadores de acceso a los servicios urbanos antes señalados, la información recogida por las diferentes investigaciones científicas gana protagonismo y relevancia social, ya que puede servir a los gestores a la hora de tomar decisiones y asignar recursos públicos.

2 LA (IN) EFICACIA DE LAS NORMAS JURÍDICAS RELATIVAS A LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA VECINDAD (EIV) Y LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

Las normas constitucionales relacionadas con la protección del medio ambiente y, más concretamente, las normas que conforman el ordenamiento urbano-ambiental no pueden ser objeto de ningún tipo de retórica o narrativa falaz que pretenda estar de acuerdo con la importancia de la agenda de desarrollo urbano y metropolitano, pero que, de hecho, no quiera que dicho plexo normativo pase del nivel de abstracción jurídica a la dimensión fáctica (concreción/realidad). En otras palabras, el tipo de retórica que hay que repudiar es la que pretende impedir que los contenidos normativos relacionados con la política de planificación del desarrollo de las ciudades y metrópolis se pongan en práctica en favor de la garantía del derecho a la ciudad para todos.

3 El ordenamiento urbano-ambiental se materializa en el plexo normativo consolidado formado por: 1) el capítulo de política urbana de la Constitución Federal (BRASIL, 1988); 2) el Estatuto de la Ciudad (BRASIL, 2001); 3) el Estatuto de la Metrópolis (BRASIL, 2015); 4) la ley de Política Ambiental Nacional (BRASIL, 1981); 5) las resoluciones del Consejo de Ciudades (ConCidades); y 6) los miles de leyes estatales y municipales de carácter urbano y ambiental.

4 Cabe señalar que la Ley n. 13.683 (BRASIL, 2018) revocó la disposición legal del Estatuto de la Metrópolis (BRASIL, 2015) que consideraba un delito de falta administrativa cuando el gobernador o agente público que actúa en la estructura de gobernanza inter federativa no elabora y aprueba, en el plazo de 3 (tres) años, el plan de desarrollo urbano integrado (PDUI) de las regiones metropolitanas o aglomeraciones urbanas establecidas.

De esa manera, el problema que guía esa investigación se refiere al análisis de la eficacia o ineficacia de dos instrumentos jurídicos de mando y control urbano-ambiental, por lo que es necesario revisar brevemente el debate sobre la eficacia de las normas jurídicas.

Sin embargo, es necesario dar un paso atrás, a partir de la lección de Silva (1998), para reflexionar sobre la cualidad (atributo) de la norma que es aplicable (aplicabilidad), es decir, sobre las normas jurídicas que tienen la capacidad de producir efectos jurídicos, pero, sobre todo, sobre la eficacia.

Para avanzar en esta cuestión, es necesario señalar que existen dos tipos de *eficacia de la norma*. La primera es la eficacia social, que se produce cuando la norma es realmente obedecida y aplicada en su totalidad, es decir, es lo que se llama la *efectividad de la norma*. Por otro lado, está la *eficacia jurídica*, como la capacidad de alcanzar los objetivos previamente elegidos. Luego, la eficacia jurídica de la norma designa la cualidad de producir efectos jurídicos, en mayor o menor medida, regulando situaciones, relaciones y comportamientos en la sociedad. Por tanto, cuando existe eficacia jurídica de la norma, se entiende que es aplicable, exigible y ejecutable (SILVA, 1998).

En definitiva, si se consiguen los objetivos marcados por la norma jurídica, se entenderá que la norma se aplicó (eficacia jurídica) y que, por tanto, se produjo la eficacia de la norma (eficacia social). Por lo tanto, son aspectos del mismo fenómeno, vistos a través de diferentes prismas, como enseña Silva (1998).

Para ilustrar esta enseñanza, transcribimos el siguiente fragmento:

La eficacia jurídica consiste en la aptitud de la norma para producir efectos jurídicos cuando se invoca su aplicación ante la autoridad competente. Por su parte, la eficacia social se refiere a la espontaneidad de los individuos para actuar de acuerdo con las disposiciones de la norma. Así, se puede afirmar que toda norma jurídica es eficaz jurídicamente, aunque no lo sea socialmente (LEITE, 2020, p. 23).

Por lo tanto, considerando que es posible afirmar que existe un ordenamiento jurídico urbano-ambiental consolidado, se hace factible conectarlo con la teoría de la eficacia jurídica y social de las normas jurídicas expuesta anteriormente. Así, se entiende que el plexo normativo relacionado con la construcción plena y sostenible de las ciudades, tiene eficacia jurídica, porque es capaz de producir efectos en el momento en que se pone en marcha con el objetivo de su aplicación por los gestores públicos en el proceso de toma de decisiones sobre las acciones de política urbana y me-

tropolitana. *Contrario sensu*, si las normas que conforman el orden urbano, aun siendo aptas para ser aplicadas, son ignoradas, no son aplicadas por la autoridad competente y tampoco por los agentes sociales que construyen y reconstruyen el espacio urbano (CORRÊA, 2004, p. 12), se infiere que dichas normas no tienen eficacia social y, en consecuencia, dicho plexo normativo es ineficaz.

Se puede afirmar que existen normas jurídicas municipales que exigen la elaboración de la EIV y la EIA antes de la concesión de la licencia. Luego, se trata de normas jurídicamente efectivas y, al ser aplicadas por el municipio, se podrá decir que son normas jurídicas efectivas (eficacia social). Sin embargo, en cuanto a la ineficacia, pueden darse dos posibles hipótesis: 1) cuando no existen normas reglamentarias municipales que permitan la aplicación del EIV y el EIA, se puede concluir que no habrá eficacia jurídica, ni eficacia social (efectividad); y 2) cuando, aun existiendo normas que permitan la eficacia jurídica (aplicabilidad), dichas normas no son utilizadas (aplicadas) por el municipio, se tratará de un caso de ineficacia social (inefectividad).

Así, con base en el anterior entendimiento doctrinal, así como en el significado de la palabra eficacia como característica “de un acto procesal que presenta los efectos deseados por haberse realizado o ejecutado plenamente” (EFECTIVIDAD, 2020), se hace factible afirmar que el ordenamiento urbano-ambiental, en los dos casos anteriores (inexistencia de norma o inaplicación de la norma sobre EIV y EIA) es ineficaz, lesionando el plexo normativo basado en el valor del desarrollo urbano sostenible.

3 LOS INSTRUMENTOS EIV Y EIA EN EL CONTEXTO DE LA METRÓPOLIS DE BELÉM

En este apartado se tratarán los dos instrumentos de mando y control urbano-ambiental objeto de esta investigación, que son de gran relevancia para controlar y delinear el proceso de producción del espacio urbano y metropolitano.

El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) está previsto en la Constitución Federal (BRASIL, 1988), en el capítulo dedicado al Medio Ambiente (Art. 225, § 1, inciso IV). El Estudio de Impacto Vecinal (EIV) se basa en el Art. 182 de la Constitución Federal (BRASIL, 1988), que establece que los municipios deben aplicar una política de desarrollo urbano que tenga por objeto ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciu-

dad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

Sobre la EIV, hay que transcribir el siguiente fragmento:

El Estudio de Impacto Vecinal tiene como objetivo analizar e informar a la gestión municipal sobre las repercusiones de la implantación de urbanizaciones y actividades de impacto, privadas o públicas, en las áreas urbanas, desde el punto de vista de la armonía entre los intereses privados y los intereses de la comunidad para:

- a) evitar los desequilibrios en el crecimiento de las ciudades;
- b) garantizar unas condiciones mínimas de calidad urbana; y
- c) garantizar el orden urbano y el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado de los espacios urbanos (SCHVASRBERG *et al.*, 2016, p. 13).

Es evidente que, como instrumento preventivo, el EIV pretende evitar posibles impactos derivados de la implantación de empresas públicas o privadas, así como de actividades económicas que degraden el suelo del municipio. Se trata de un instrumento que permite a las autoridades municipales analizar y decidir si autorizan (sin condiciones o con condiciones) o rechazan la licencia de los emprendimientos, armonizando los intereses en juego, pero priorizando principalmente el interés colectivo, en caso de que haya una colisión entre los intereses privados y los claramente difusos (de la colectividad), propios de la teleología impresa en el ordenamiento urbano-ambiental brasileño.

Así, el ordenamiento urbano-ambiental, materializado sobre todo en las disposiciones del Estatuto de la Ciudad (BRASIL, 2001), que establece las directrices generales de la política urbanística; diploma legal que sienta las bases para definir el uso normal de la propiedad urbana, con el fin de ordenar y controlar el uso del suelo y del espacio, frenando el uso inadecuado/insostenible de las propiedades urbanas (ya sea en relación con los usos inconvenientes y/o incompatibles, la parcelación del suelo, la edificación o el uso excesivo o inadecuado en relación con la infraestructura urbana correspondiente y el debilitamiento de las áreas patrimoniales). La aplicación del SRI, por tanto, en base a este razonamiento, es plenamente justificable, y constituye una forma de poder-deber municipal y el deber de utilizarlo para ordenar el uso y la ocupación del suelo y del espacio urbano de forma adecuada, de acuerdo con las normas de política urbanística.

No obstante, cabe señalar que el ayuntamiento tiene prohibido utilizar el EIV para obstaculizar, impedir o condicionar el libre ejercicio de la actividad económica en función de intereses privados, ya que éstos deben resolverse en otro lugar. “Además, el ejercicio del derecho de propiedad sólo es legítimo y defendible si se observan las reglas de la normalidad, que

se medirán según las normas locales y comunes de uso de la propiedad” (OLIVEIRA; ARAUJO JUNIOR, 2007, p. 1417).

En cuanto a la aplicación de la EIV, es necesario señalar que son fundamentales los conceptos de: 1) impacto; y 2) vecindad.

Así, el concepto de impacto deja claro que toda actividad genera impactos (en distintos gradientes) y que éstos pueden ser de distinta naturaleza: ambientales, sociales, urbanísticos, económicos, etc. Se trata de las llamadas externalidades negativas derivadas de la implantación de las empresas, por ejemplo, contaminación acústica y/o ambiental, aumento del tráfico de vehículos y personas, desfiguración de zonas preservadas, aumento del valor de mercado de los inmuebles (especulación inmobiliaria), disminución de la cubierta vegetal, etc.

Por otro lado, a efectos de la aplicación del EIV, el concepto de barrio debe entenderse como el conjunto de personas, actividades y edificios incluidos en un mismo tramo del tejido urbano que pueden verse afectados o beneficiados por los efectos de los emprendimientos. Sin embargo, la idea de vecindad debe entenderse de forma flexible, ya que, si se trata de una propiedad, la vecindad debe considerar a los vecinos inmediatos, pero si se trata de transporte urbano, la idea de vecindad alcanzará un radio mayor y estará compuesta por las comunidades y zonas por las que circulará este transporte. Sin embargo, si la cuestión es el abastecimiento de agua, el barrio puede ser toda la cuenca hidrográfica atendida territorialmente (SCHVASRBERG *et al.*, 2016, p. 14).

Por lo tanto, los dos conceptos (impacto y vecindad) se implican simultáneamente, se complementan y, finalmente, permiten definir la base territorial del EIV, en función de la dimensión y el tipo de empresa analizada, de los tipos e impactos potenciales y de las características urbanas, socioeconómicas y socioespaciales de la mancha urbana en la que puede implantarse la actividad y/o emprendimiento.

En cuanto al segundo instrumento de mando y control urbano-ambiental analizado en esta investigación (Estudio de Impacto Ambiental), cabe señalar, en primer lugar, que es conveniente realizar una analogía entre el EIV y el EIA, ya que ambos tienen la misma preocupación en relación con la evaluación de los cambios en el medio ambiente urbano debido a la instalación de empresas y actividades. Así pues, dicho entendimiento resultó ser cierto a lo largo de la investigación, ya que a medida que se recogía la información sobre el EIV necesaria para la investigación empírica, la información sobre el EIA surgía de forma natural, demostrando una lógica casi uniforme de la administración pública municipal, en la que

la aplicación conjunta de esos instrumentos se produce.

En lo que respecta a la EIA, el proceso de autorización ambiental – basado en el Art. 225 del CF (BRASIL, 1988) – tiene como principales normas legales la Ley n. 6.938 (BRASIL, 1981); la Resolución CONAMA n. 001 (BRASIL, 1986), que estableció las directrices generales para la elaboración de la EIA y el respectivo Informe de Impacto Ambiental (RIMA) en los procesos de licenciamiento ambiental, así como la Resolución n. 237 (BRASIL, 1997), que definió los procedimientos y criterios, y reafirmó los principios de descentralización presentes en la Política Nacional de Medio Ambiente⁵ (BRASIL, 1981).

Sobre la idea del licenciamiento ambiental en Brasil, es relevante afirmar que este:

[...] es anterior a la propia Constitución Federal de 1988 – fue instituida por la Ley 6.938/81, que creó la Política Nacional del Medio Ambiente. Sin embargo, la Constitución Federal acogió esta ley e innovó al establecer la competencia ambiental común de las entidades federativas, y elevó a la condición de precepto constitucional la protección y defensa del Medio Ambiente, así como la necesidad de un Estudio Previo de Impacto Ambiental para la instalación de obras o actividades potencialmente causantes de una degradación ambiental significativa (BRASIL, 2009, p. 21).

Además, fue la Política Nacional de Medio Ambiente (BRASIL, 2001) la que estableció la CONAMA, que en el Art. 1 de la Resolución n. 01 (BRASIL, 1986) definió el impacto ambiental como cualquier cambio en las propiedades físicas, químicas y biológicas del medio ambiente, causado por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que afectan directa o indirectamente: I – la salud, la seguridad y el bienestar de la población; II – las actividades sociales y económicas; III – la biota; IV – las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente; V – la calidad de los recursos medioambientales.

A partir de este punto, los datos relacionados con los mencionados instrumentos de mando y control urbano-ambiental por parte de los municipios que conforman la RMB se mostrarán en cuadros.

De ese modo, para una primera aproximación destinada a responder: ¿Qué municipios que integran la región metropolitana aplican los instrumentos del Estudio de Impacto Vecinal y del Estudio de Impacto Ambiental? Es necesario mostrar el corpus de la investigación, es decir, la lista completa de normas jurídicas sobre el objeto investigado.

Por lo tanto, fue con base en ese conjunto de normas que se desarrolló la investigación, además de entrevistas semiestructuradas (por teléfono)

⁵ Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA).

con agentes públicos que actúan en el área de licenciamiento y control ambiental de los municipios encuestados. Además, otra técnica de recogida de información fue la presentación de un cuestionario en el que se preguntaba básicamente: 1) Además del Plan Director, ¿qué normas jurídicas (leyes, decretos, etc.) rigen la aplicación de los dos instrumentos investigados?; y 2) ¿Cuáles son los obstáculos más importantes que impiden la aplicación de la EIV y la EIA por parte del municipio?

Los siguientes cuadros muestran lo que quedó patente en cada municipio.

De los cuadros anteriores se extrae un resumen de la investigación, que trata de poner de manifiesto las convergencias en la aplicación de los instrumentos, pero también aquellas situaciones que son singulares y que pueden indicar un camino a seguir o una forma de llevar a cabo la concesión de licencias que debería ser evitada por los municipios, como se indica a continuación:

- a) En todas las leyes de los planes directores de los municipios que componen la metrópoli de Belém se prevé la adopción de los instrumentos de la EIV y del EIA;
- b) Las disposiciones normativas siempre las unen, como si fueran instrumentos que no pueden prescindir el uno del otro. Por lo tanto, los legisladores municipales parecen entender que tales instrumentos de mando y control del uso y la ocupación del suelo son relevantes para la sostenibilidad urbano-ambiental;
- c) De los siete municipios encuestados, de acuerdo con sus respectivos planes directores, cinco necesitan promulgar leyes específicas destinadas a regular el EIV, evidenciando que a pesar de la aparente valoración del EIV, los legisladores no se esfuerzan por ver su aplicación con todo el potencial que ese instrumento posee;
- d) Sólo el plan director de Belém no exige una norma reglamentaria para aplicar el EIV. Por lo tanto, en Belém, se puede decir que ese instrumento es auto aplicable. Sin embargo, según el informe de uno de los técnicos entrevistados, la falta de normas legales que detallen su aplicación permite la discrecionalidad en el proceso de concesión de licencias, ya que se elaboran pliegos de condiciones específicos para cada caso concreto;
- e) Únicamente en la investigación, el municipio de Marituba, de acuerdo con el plan maestro, además de la necesidad de la ley específica, debe haber un departamento específico con la competencia para autorizar

Cuadro 1 – Cuadro de las normas jurídicas municipales analizadas

Municipio	Norma jurídica sobre la evaluación del impacto en el vecindario (EIV)	Normativa jurídica sobre el Estudio de Impacto Ambiental (EIA)
Belém	Ley n. 8.655/08.	Ley n. 8.655/08.
Ananindeua	Ley n. 2.237/06	Ley n. 2.237/06,
Marituba	- Ley n. 170/07 - Ley n. 306/14	Ley n. 170/07 Ley n. 306/14
Benevides	Ley n. 1.031/06	Ley n. 1.031/06
Santa Bárbara	Ley n. 091/2006, §§ 1º e 2º, do art. 12, alterados pela Ley n. 179/14	Ley n. 091/06, §§ 1º y 2º, del art. 12, cambiados por la Ley n. 179/14
Santa Izabel	Ley n. 71/06	Ley n. 71/06
Castanhal	LC n. 01/19	LC n. 01/19

FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

Cuadro 2 – Belém

Instrumento	Fundamento Normativo	Efectividad	Consideraciones sobre el instrumento investigado
<p>EIV</p> <p>1. Previsión en el Plan Director 2. Expte a la ley específica para el EIV 3. Resolución CONSEMA n. 05/2012</p>		<p>SI</p>	<p>Según el Plan Director de Belém, la EIV es un instrumento de la política medioambiental municipal y de la política de planificación del desarrollo urbano.</p> <p>2. El EIV fue instituido por el propio Plan Director, como puede verse en el Art. 185, y no requiere de una regulación posterior mediante otra norma.</p> <p>3. De acuerdo con el Plan Director, la aprobación de los desarrollos de impacto no excluye la elaboración y aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y el respectivo informe (EIA/RIMA), para los desarrollos y actividades establecidos en el Anexo 1, de la Resolución n. 237, de 19 de diciembre de 1997, del Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA).</p> <p>4. Se ha comprobado que existe una base legal para la aplicación de ambos instrumentos (EIV y EIA) por parte del municipio de Belém.</p> <p>5. Se realizaron dos entrevistas a técnicos del ayuntamiento que dominan el tema sobre la EIV y la EIA, uno de ellos ha trabajado en las últimas en el área de licencias ambientales y urbanísticas.</p> <p>6. El primer entrevistado afirmó que la concepción inicial previó la existencia de un órgano independiente de concesión de licencias, compuesto por representantes de la Secretaría de Urbanismo (SEURB), la Secretaría Municipal de Medio Ambiente (SEMMA), la Superintendencia de Movilidad Urbana (SEMOR), la Compañía de Desarrollo y Administración del Área Metropolitana de Belém (CODEM), la Secretaría Municipal de Saneamiento (SESAN) y la Secretaría Municipal de Vivienda (SEHAB), cuya función sería analizar los proyectos con potencial generación de impacto urbano-ambiental. Sin embargo, afirmó que el Centro de Análisis de Proyectos (CAP) acabó instalándose en el SEURB, hecho que dificultó su funcionamiento.</p> <p>7. Asimismo, señaló que la Secretaría Municipal de Medio Ambiente (SEMMA) estaba revisando algunas disposiciones del Pliego de Condiciones relativas a la aplicación de la EIV, pero desconoce que esos cambios hayan sido analizados por el Consejo Municipal de Medio Ambiente (CONSEMA).</p> <p>8. El técnico entrevistado también dijo que la EIV se ha aplicado, pero de forma muy precaria, debido a la falta de formación de los técnicos implicados en el equipo de análisis y que prueba de la falta de formación sería la aprobación de proyectos sin la exigencia de las medidas mitigadoras compensatorias necesarias.</p> <p>9. El segundo entrevistado, que trabaja directamente en el PJC, aportó información más sólida. En primer lugar, afirmó que no existe ninguna regulación sobre el EIV (ningún decreto o acto normativo), pero que el Ministerio Fiscal entiende que dicha regulación es incesaria, ya que el plan director ya ha instituido el EIV. (Cabe señalar de paso que el entendimiento del investigador es el mismo que el del Ministerio Público).</p> <p>10. También dijo que la SEMMA, a través de la Resolución CONSEMA n. 005, del 18 de octubre de 2012, comenzó a exigir el EIV.</p> <p>11. Informado de que el análisis de la EIV, en la práctica, para la concesión de licencias acaba por no ser conjunto por la CAP.</p> <p>12. Sin embargo, afirmó que los técnicos de la CAP actúan de forma discrecional en el ejercicio de sus funciones relacionadas con la concesión de licencias, elaborando términos de referencia específicos para el caso en cuestión y entregándolos al solicitante del proyecto. Demostrar que no existe un modelo o regla general que guie la ejecución de los trabajos.</p> <p>13. También afirmó que no existe una audiencia pública que oriente la aplicación del EIV, pero que la CAP está preparando un proyecto de decreto que regule el EIV, incluso para regular las audiencias públicas (información que coincide parcialmente con lo informado por el otro entrevistado sobre la elaboración de un instrumento normativo para la aplicación del EIV).</p> <p>14. Otra afirmación confirma la inexistencia de un procedimiento estándar (de una norma reglamentaria específica) en la aplicación de la EIV, ya que, según el entrevistado, la EIV se aplica cuando la Fiscalía o los altos cargos lo solicitan y que, en esos casos, la responsabilidad siempre es del SEMMA.</p> <p>15. En cuanto a las compensaciones urbanísticas (medidas paliativas), al igual que en la primera entrevista, el técnico afirma que en el proceso de concesión de licencias y en la aplicación del EIV no se exige la adopción de medidas de compensación urbanística.</p> <p>1. En cuanto a la aplicación del EIA, el segundo entrevistado afirma que al no existir un reglamento, la legislación municipal solo se refiere a la EIA/RIMA, que en Belém se denomina Estudio Ambiental Previo (EAP), y que los agentes públicos que actúan en el CAP notifican al solicitante y emiten términos de referencia específicos para el objeto de la solicitud, ratificando otra afirmación del mismo entrevistado en el sentido de que existe un margen considerable de discrecionalidad en la conducción del proceso de licenciamiento.</p>

Fuente: elaborado por el autor.

Cuadro 3 – Ananindeua

Instrumento	Fundamento normativo	Efectividad	Consideraciones sobre el instrumento investigado
EIV	<ol style="list-style-type: none"> Previsión en el Plan Director Requiere una ley específica para el EIV 	SI	<ol style="list-style-type: none"> Según el Plan Director, el EIV sólo puede aplicarse tras la aprobación de una ley municipal específica. En entrevista con un agente público responsable del área de licenciamiento urbano-ambiental, obtuvimos información de que la norma legal que orienta las acciones de licenciamiento es la Ley n. 2.480/2011 (Código de Obras) De acuerdo con el Art. 222 del Código de la Construcción, el proceso de aprobación y autorización de los proyectos y obras de construcción de comercios debe ir acompañado de EIV Sin embargo, quedan preguntas importantes que, a pesar del esfuerzo de investigación, no han sido respondidas con éxito, como, por ejemplo: ¿Existe una ley municipal específica que defina los desarrollos y actividades privadas o públicas en zonas urbanas que requerirán la elaboración de un estudio previo de impacto vecinal (EIV)? Si no existe una ley específica como determina el Art.142 del Plan Director, ¿el municipio de Ananindeua utiliza únicamente el Código de la Construcción (Ley 2480) a la hora de otorgar licencias?
EIA	<ol style="list-style-type: none"> Previsión en el Plan Director PNMA y resoluciones CONAMA 	SI	<ol style="list-style-type: none"> En una entrevista con la Secretaría de Medio Ambiente, quedó claro que la EIA no es necesaria en todos los emprendimientos, es decir, sólo se solicita cuando la actividad/emprendimiento presenta un mayor potencial de degradación. En otros casos, en los que el impacto es menor, se requieren otros estudios, como: estudio ambiental previo, informe de ruido, informe de contaminación atmosférica, plan de gestión de residuos sólidos, plan de gestión sanitaria, plan de esponjamiento de fauna y flora, estudio de prospección florística. Sin embargo, dejó claro que cada caso requiere un análisis diferente y que cada técnico analiza de forma distinta; hay un estándar mínimo de documentos presentados (<i>check-list</i>). En relación con la EIA, el Plan Director establece claramente que la aplicación de esta EIA puede producirse, y debe observar la legislación federal y las resoluciones del CONAMA.

Fuente: elaborado por el autor.

Cuadro 4 – Marituba

Instrumento	Fundamento normativo	Efectividad	Consideraciones sobre el instrumento investigado
EIV	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsión en el Plan Director 2. Requiere una ley específica para el EIV 3. Requiere una partida específica 	SI	<ol style="list-style-type: none"> 1. Según el Plan Director, un departamento específico concederá licencias a las empresas a través de un Plan de Control Ambiental Preliminar, EIA, EIV que se creará; 2. Cuando haya impacto ambiental (por cambios en las características urbanas del entorno), los desarrollos y actividades especificados en la ley municipal estarán sujetos a la evaluación del EIV. 3. En respuesta a la carta enviada a la Secretaría Municipal de Medio Ambiente, el jefe de Gabinete de SEMMA afirma que el municipio aplica los dos instrumentos investigados, pero que es más común utilizar el Plan de Control Ambiental, dado el tamaño pequeño y mediano de las actividades instalado en ese municipio. De manera diferente, las actividades y emprendimientos con mayor potencial de degradación ambiental son, casi en su totalidad, autorizados por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Sostenibilidad (SEMMA). 4. La Ley 306/2014, que según el Ayuntamiento regula la concesión de licencias (EIV y EIA), no detalla el posible impacto ambiental de las empresas y actividades. 5. A pesar del esfuerzo por obtener toda la información necesaria para el desarrollo de la investigación, algunas preguntas importantes quedaron sin las respuestas necesarias, como, por ejemplo: <ol style="list-style-type: none"> a) ¿Es este departamento específico competente para responder a las exigencias de la planificación y el control medioambientales? b) ¿Existe una ley que especifique el posible impacto medioambiental de las empresas y actividades (Art. 89 del Plan Director)?
EIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsión en el Plan Director 2. Ley n. 306/2014 	SI	<ol style="list-style-type: none"> 1. Según el jefe de la Oficina del SEMMA (en respuesta a la carta enviada), el municipio aplica la EIA de acuerdo con las disposiciones de la Ley n. 306/2014. 2. Sin embargo, la mencionada norma legal menciona de manera superficial, sin detalles sobre qué actividades o empresas están obligadas a preparar la EIA y otros aspectos.

Cuadro 5 – Benevides

Instrumento	Fundamento normativo	Efectividad	Consideraciones sobre el instrumento investigado
EIV	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsión en el Plan Director 2. Requiere una ley específica para el EIV 	SI	<ol style="list-style-type: none"> 1. Según el plan director municipal de Benevides, los emprendimientos que causen gran impacto urbanístico y ambiental, definidos en el mismo plan director (art. 105), tendrán su aprobación condicionada a la elaboración y aprobación de un Estudio Previo de Impacto Vecinal. 2. La Consulta de Viabilidad de todas las actividades económicas que se instalen en el Municipio de Benevides, deberá guiarse por la zonificación de uso y ocupación del suelo, y deberá obedecer a las normas y directrices en cuanto a los usos que generan impacto vecinal y al Plan Director del Municipio. 3. Es necesaria una ley específica que defina qué empresas y actividades deben preparar el EIV. 4. A partir de la Investigación Civil SIMP n. 000506-03612016, el Ministerio Público del Estado de Pará en Benevides promovió la firma de un Término de Ajuste de Conducta (TAC) con el Sr. Ronie Rufino da Silva (Alcalde) y con la Secretaría Municipal de Medio Ambiente y Turismo (SEMMAT), con el objetivo de la Implementación de la Política Nacional de Residuos Sólidos por el Municipio de Benevides, en el que existe la obligación de elaborar un Estudio de Impacto Vecinal (EIV). 5. Parece, por tanto, que, aunque el investigador no ha acertado en la entrevista y el cuestionario, se puede concluir que el municipio de Benevides aplica el EIV, ya que existen normas que, aparentemente, dan soporte legal a la aplicación del instrumento, así como evidencias fáciles a través del TAC citado de que el EIV está siendo aplicado por dicho municipio. Sin embargo, queda la duda de si la exigencia del EIV se produce siempre que una de las actividades enumeradas en el artículo 105 del Plan Director requiera licencia o si la exigencia del SRI se produce de forma puntual como era el caso del objeto del TAC antes mencionado. Esta duda no pudo ser resuelta por la falta de respuesta de los agentes públicos de ese municipio.
EIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsión en el Plan Director 2. PNMA y resoluciones del CONAMA 	SI	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Plan Director deja claro que la EIA será obligatoria para la ejecución del programa de producción de viviendas sociales. Además, el artículo 134 establece que la elaboración del EIV no sustituye a la licencia ambiental exigida en los términos de la legislación ambiental, entendiéndose que se refiere a la legislación del PNMA y a las resoluciones de la CONAMA. 2. Por lo tanto, a pesar de la poca información extraída de los agentes públicos consultados, se concluye que la EIA es aplicada por el municipio de Benevides.

Fuente: elaborado por el autor.

Cuadro 6 – Santa Bárbara do Pará

Instrumento	Fundamento normativo	Efectividad	Consideraciones sobre el instrumento investigado
EIV y EIA	Previsión en el Plan Director	Sin suficiente información	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durante más de una docena de veces, el investigador trató de ponerse en contacto con el municipio y la Secretaría Municipal de Medio Ambiente, pero lamentablemente no tuvo éxito. 2. Además, envió un correo electrónico al Departamento Municipal de Asuntos Internos, pero no ha recibido ninguna respuesta hasta la fecha.

Fuente: elaborado por el autor.

Cuadro 7 – Santa Izabel do Pará

Instrumento	Fundamento normativo	Efectividad	Consideraciones sobre el instrumento investigado
EIV y EIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsión en el Plan Director 2. Requiere una ley específica para el EIV 	Sin información suficiente	<ol style="list-style-type: none"> 1. En algunas ocasiones, el investigador intentó obtener los datos y la información necesarios por teléfono. Sin embargo, se sugirió formalizar estas cuestiones. 2. Razón por la cual se enviaron dos cartas oficiales, ambas dirigidas al Secretario Municipal de Finanzas, Sr. Jorge Antônio Santos Bittencourt, sin embargo, no fueron respondidas.

Fuente: elaborado por el autor.

Cuadro 8 – Castanhal

Instrumento	Fundamento normativo	Efectividad	Consideraciones sobre el instrumento investigado
EIV y EIA	1. Previsión en el Plan Director Requiere una ley específica para el EIV	NO	1. Durante el primer contacto telefónico con el responsable de la oficina municipal de planificación de Castanhal, se informó al investigador de que ese municipio no aplica los dos instrumentos investigados. 2. Cuando se le preguntó por las razones, informó a la investigadora de que el municipio aún no tiene la estructura técnica para aplicar los instrumentos. Pero el objetivo es aplicarlos lo antes posible.

Fuente: elaborado por el autor.

- las actividades y empresas a través del Plan de Control Ambiental Preliminar, EIA o EIV;
- f) De los cuatro municipios identificados como los que aplican la EIV, tres (Ananindeua, Marituba y Benevides) exigen la elaboración de la EIV basándose únicamente en la norma general contenida en los planes directores municipales, dando lugar, en opinión del investigador, a un margen de discrecionalidad muy elevado, al fin y al cabo, sin normas reglamentarias específicas, queda la subjetividad del agente público a la hora de autorizar actividades y emprendimientos;
 - g) Entre los municipios encuestados, sorprende que Castanhal, a pesar de su importancia económica (como se ha mencionado anteriormente), no está aplicando los instrumentos de la EIV y el EIA, sobre todo con la justificación de que el municipio no dispone de la estructura necesaria; y
 - h) En cuanto el EIA, se observó que los cuatro municipios que lo aplican utilizan la ley PNMA y las resoluciones de la CONAMA como fundamento básico.

CONCLUSIONES

En una metrópoli con graves problemas de carácter urbano-ambiental que perfeccionan la insostenibilidad en las ciudades que la componen, además de dificultar el derecho a la ciudad de sus habitantes, se hace imprescindible que el ordenamiento urbano sea aplicado, efectivo, tenga eficacia social, en definitiva, sea útil para la regulación del uso y ocupación del suelo y espacio de las ciudades.

Con el fin de evaluar la eficacia de los importantes instrumentos de mando y control urbano seleccionados (EIV y EIA), esta investigación alcanzó parcialmente sus objetivos, es decir, trató la región metropolitana de Belém y su importancia económica y socioambiental, analizó el tema relacionado con la eficacia (efectividad social) de las normas legales relativas a la licencia previa, demostró los municipios que están aplicando los instrumentos investigados, así como las uniformidades e inconsistencias en la forma de aplicarlos y, finalmente, identificó algunas razones por las que los instrumentos no se están aplicando.

Así, no fue posible obtener todos los datos e informaciones necesarias para el desarrollo de la investigación porque, a pesar de la insistencia de la investigadora, algunos representantes de los municipios encuestados ignoraron completamente las solicitudes, entre ellos los municipios

de Santa Bárbara do Pará y Santa Izabel do Pará. Por lo tanto, en relación con ellos no fue posible evaluar si existe o no eficacia de los instrumentos investigados.

Sin embargo, en relación con los demás municipios de la RMB fue posible recabar información y datos, lo que permitió responder parcialmente al problema de investigación, permitiendo evidenciar que cuatro de los siete municipios aplican la EIV y el EIA, algunos de ellos de forma precaria, con una regulación legal inexistente y un alto grado de discrecionalidad que, en definitiva, puede llevar a la no consecución de las potencialidades urbanas que los instrumentos prometen.

Por último, las conclusiones extraídas de esta investigación abren un espacio para otras iniciativas académicas que traten de identificar qué actividades y desarrollos, por su potencial impacto en el medio ambiente urbano, están preponderantemente obligados a presentar estudios previos de impacto vecinal y de impacto ambiental o, además, qué requisitos son exigidos por los municipios durante el proceso de análisis del EIV y del EIA. Se trata de cuestiones que quedaron sin respuesta porque no estaban insertas en el problema y los objetivos de la investigación previamente definidos, pero que deberían ser respondidas por otras investigaciones científicas.

REFERENCIAS

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. Disponible en: <https://anuario.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/Regiao-Metropolitana.pdf>. accesoacesso.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Ley 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. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acceso: 15 de agosto. 2016.

BRASIL. Presidência da República. *Ley 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: 15 de agosto. 2016.

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. Acesso: 15 de agosto. 2016.

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. Acesso: 15 de agosto. 2016.

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. Acesso: 15 de agosto. 2016

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Ley 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. Acesso: 15 de agosto. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Ley 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. Acesso: 15 de agosto. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Belém: Panorama*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama>. Acesso: 2 de outubro. 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: 8 de outubro. 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: 25 de outubro. 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: 6 de outubro. 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. Acesso: 11 de outubro. 2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. *Ley 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: 11 de outubro. 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: 11 de outubro. 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/anaisenanpur/article/view/1215/1198>. Acesso: 24 de outubro. 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: 25 de octubre. 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.

Artículo recibido el: 10/11/2020.

Artículo aceptado el: 19/11/2021.

Cómo citar este artículo (ABNT):

VIEIRA, B. S. La (in) efectividad de los instrumentos de control del uso y la ocupación del suelo y del espacio. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 393-420, sep./dic. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2011>. Acesso: día de mes. año.