



Entre o Planejamento Urbano e a Gestão Ambiental: Conflitos Institucionais e Desafios de Integração

*Between Urban Planning and Environmental Management:
Institutional Conflicts and Integration Challenges*

Emanoelle Lima Abreu ^[a]

Viçosa, MG, Brasil

^[a] Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Felipe Facci Inguaggiato ^[b]

São Carlos, SP, Brasil

^[b] Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Renata Bovo Peres ^[b]

São Carlos, SP, Brasil

^[b] Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Como citar: Abreu, E. L., Inguaggiato, F. F., & Peres, R. B. (2025). Entre o Planejamento Urbano e a Gestão Ambiental: Conflitos Institucionais e Desafios de Integração. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 17, e20250107, 2025. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.017.e20250107>

Resumo

A articulação entre o Licenciamento Ambiental Municipal (LAM) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) representa um desafio persistente nas políticas públicas urbanas brasileiras, especialmente diante da fragmentação institucional e da crescente pressão por flexibilização normativa. Este estudo analisa a integração entre esses instrumentos em quatro municípios paulistas, Jundiaí, Sorocaba, Americana e Santo

ELA é bióloga, Doutora em Ciências Ambientais, e-mail: emanoele.abreu@ufv.br

RBP é arquiteta, Doutora em Engenharia Urbana, e-mail: renataperes@ufscar.br

FFI é geógrafo, Doutor em Engenharia Urbana, e-mail: fp.facci@hotmail.com

André, por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e representantes da sociedade civil. Os resultados indicam que, embora haja experiências promissoras, como a de Jundiaí, prevalecem práticas com baixa coordenação intersetorial, exigências contraditórias entre órgãos, fragilidade na efetividade das medidas compensatórias e participação social limitada. Do ponto de vista conceitual, o estudo contribui ao demonstrar que a efetividade do LAM e do EIV depende menos da existência normativa e mais da capacidade de articulação institucional e da construção cotidiana de governança ambiental urbana. Conclui-se que a superação das fragilidades identificadas requer diretrizes normativas mais claras, fortalecimento da deliberação técnica intersetorial e maior inserção dos instrumentos de licenciamento nas agendas de planejamento e justiça urbana, de modo a promover maior coerência, legitimidade e efetividade nas decisões administrativas.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental municipal; Estudo de impacto de vizinhança; Planejamento urbano.

Abstract

The persistent fragmentation between urban planning and environmental governance in Brazilian municipalities has undermined the integration of key regulatory instruments. This study examines the interplay between Municipal Environmental Licensing (LAM) and Neighborhood Impact Assessment (EIV) in four mid-to-large cities of São Paulo State: Jundiaí, Sorocaba, Americana, and Santo André. Methodologically, it draws on documentary analysis and semi-structured interviews with public officials and civil society representatives. The empirical findings reveal that while some municipalities, notably Jundiaí, have advanced toward intersectoral coordination, most continue to operate under fragmented procedures. Common issues include overlapping or contradictory requirements across planning and environmental agencies, limited monitoring of mitigation measures, and weak public engagement. Theoretically, the study argues that the effectiveness of LAM and EIV depends less on their formal existence and more on the institutional capacity to articulate procedures and foster integrated urban-environmental governance. The paper concludes that enhancing the performance of such instruments requires regulatory clarity, stronger deliberative mechanisms among municipal sectors, and the mainstreaming of licensing processes into broader urban planning and environmental justice agendas. These conditions are essential to promote procedural legitimacy and improve the substantive quality of administrative decision-making.

Keywords: Municipal environmental licensing; Neighborhood impact assessment; Urban planning.

Introdução

A relação entre planejamento urbano e gestão ambiental nos municípios brasileiros ainda é marcada por fragmentação institucional e desarticulação entre políticas públicas, comprometendo a efetividade dos instrumentos de regulação territorial (Gouvêa, 2021; Perez *et al.*, 2020). Tal fragmentação é, em grande parte, reflexo de um histórico de aparelhamento institucional do poder público, muitas vezes moldado pela atuação de agentes econômicos que instrumentalizam o ordenamento territorial em função de interesses próprios. Essa lógica de captura institucional ainda é evidente na conformação dos espaços urbanos e nas práticas de gestão ambiental no Brasil (Maricato, 2015).

Sob o ponto de vista conceitual, planejamento urbano e gestão ambiental constituem campos interdependentes que, no nível municipal, frequentemente se sobrepõem, interagem e compartilham competências. O planejamento urbano abrange um conjunto diversificado de instrumentos, como planos diretores, leis de zoneamento, planos de mobilidade urbana, normas de parcelamento do solo, políticas habitacionais e o EIV, voltados à organização do espaço urbano e à regulação do uso do solo. Já a gestão ambiental, apoiada em instrumentos como o LAM, busca prevenir e mitigar os impactos decorrentes das atividades humanas sobre os ecossistemas urbanos. Apesar dos pontos de convergência entre esses domínios, observa-se que sua implementação ainda se dá, em grande parte, de forma segmentada nas esferas institucionais locais.

Essa segmentação reflete a persistência de lógicas disciplinares distintas, que resultam em sobreposição de exigências, lacunas regulatórias e dificuldades de coordenação entre os órgãos responsáveis (Costa, 2008; Fernandes, 2013; Oliveira & Costa, 2018). Consequentemente, compromete-se a complementaridade entre os instrumentos, com a recorrência de redundâncias normativas e a condução de procedimentos paralelos, muitas vezes desarticulados, que limitam a efetividade da atuação integrada no território.

Além de operarem sob distintas rationalidades, EIV e LAM apresentam descompassos temporais e metodológicos. O EIV, previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), tem por finalidade avaliar os efeitos de empreendimentos sobre a vizinhança, considerando aspectos como circulação, infraestrutura, uso do solo, valorização imobiliária e paisagem urbana, conforme o Art. 37 do Estatuto (Brasil, 2001). Sua proposta é assegurar a compatibilidade entre novos projetos e o contexto urbano, por meio de diagnósticos, medidas mitigadoras e relatórios técnicos (Costa *et al.*, 2011; Inguaggiato *et al.*, 2021).

O LAM, por sua vez, tem fundamento na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/1981), nas Resoluções CONAMA nº 001/1986 e 237/1997, e na Lei Complementar 140/2011, que estabelece a competência municipal para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras ou modificadoras do meio ambiente. Trata-se de um instrumento estruturante da política ambiental brasileira, especialmente no que se refere à prevenção e ao controle de impactos ambientais (Abreu & Peres, 2022; Nascimento *et al.*, 2020).

Apesar de avanços normativos no sentido de incorporar princípios ambientais ao planejamento urbano, como precaução, participação e compensação (Costa *et al.*, 2011), a aplicação prática desses princípios permanece incipiente. Na maioria dos municípios, os processos de licenciamento urbanístico e

ambiental ocorrem de forma dissociada, sem diálogo entre os setores envolvidos, o que gera insegurança jurídica, ineficiência administrativa e fragilidade na fiscalização (Abreu *et al.*, 2024; Freitas, 2014; Gouvêa, 2021). Essa dissociação dificulta a mediação entre interesses econômicos e os objetivos da sustentabilidade urbana, sobretudo em contextos onde o setor imobiliário exerce forte influência sobre a formulação de políticas públicas (Klink & Souza, 2017; Rolnik, 2009). Com frequência, as decisões desconsideram as especificidades territoriais, reproduzindo lógicas de ocupação homogêneas e excluientes (Santos, 1996).

Assim, uma vez explicitada a correlação entre instrumentos urbanos e ambientais e a necessidade de analisar e diagnosticá-los de modo correlato, este estudo examina como o LAM e o EIV são regulamentados e implementados em quatro municípios paulistas, considerando suas interfaces, conflitos e potencialidades. A pesquisa se baseia em análise documental da legislação vigente e entrevistas com servidores públicos e representantes da sociedade civil, permitindo uma abordagem comparativa entre os municípios selecionados. Além de avaliar o grau de articulação entre os instrumentos, o estudo busca compreender as implicações dessa relação para o planejamento urbano e ambiental, destacando aspectos como a transparência nos processos de licenciamento, o monitoramento das condicionantes e a influência de agentes econômicos na tomada de decisão.

Diante desse cenário, este estudo analisa como LAM e EIV têm sido regulamentados e operacionalizados em quatro municípios paulistas, investigando os graus de coordenação entre os setores envolvidos, os entraves normativos e os arranjos institucionais que moldam sua implementação. O foco recai sobre os modos pelos quais esses instrumentos dialogam (ou não) na prática administrativa cotidiana, refletindo diferentes capacidades de formulação e condução das políticas urbanas e ambientais. Ao mapear essas dinâmicas, pretende-se contribuir para o debate sobre alternativas de integração que fortaleçam a governança urbana e ambiental nos contextos municipais brasileiros.

Metodologia

Este estudo adota a estratégia de estudos de casos múltiplos, voltada à compreensão aprofundada de fenômenos complexos no contexto específico dos municípios brasileiros, com foco na articulação, ou ausência dela, entre o LAM e EIV. A abordagem qualitativa e exploratória foi estruturada a partir de três etapas metodológicas complementares: (i) levantamento e análise normativa, (ii) entrevistas com atores-chave e (iii) análise comparativa entre os casos.

A opção por estudos de caso múltiplos é justificada pela necessidade de captar as nuances contextuais que moldam a implementação dos instrumentos analisados, reconhecendo que sua operacionalização é permeada por variáveis institucionais, normativas e sociopolíticas (Creswell, 2010; Hollweck, 2015), sendo a triangulação de fontes e métodos adotada para conferir maior robustez aos achados.

Levantamento documental e análise normativa

A primeira etapa envolveu a coleta e análise de legislações municipais, decretos, normativas internas e documentos públicos relacionados ao LAM e ao EIV. A pesquisa documental concentrou-se em

fontes disponíveis nos websites institucionais, sistemas de informação pública, processos administrativos e registros de conselhos municipais. Para sistematizar a análise, foram adotados dez componentes de processo, organizados em três dimensões, conforme adaptação do modelo de Peres & Cassiano (2019) (Tabela 1):

Tabela 1 – Componentes e Critérios de Análise

| Dimensão | Componente Avaliado | Critérios de Análise |
|-------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Procedimentos administrativos | Existência de normativas específicas | O município possui leis/decretos próprios sobre LAM e EIV? |
| | Clareza nos procedimentos | Há fluxogramas e diretrizes que padronizam os processos? |
| Articulação institucional | Coordenação entre órgãos | Há instâncias formais de diálogo entre secretarias de meio ambiente e urbanismo? |
| | Participação social | Os conselhos municipais participam das decisões de LAM e EIV? |
| Monitoramento e fiscalização | Acompanhamento das condicionantes | Há mecanismos para garantir a implementação de medidas mitigadoras e compensatórias? |
| | Transparência dos processos | As informações sobre os licenciamentos estão acessíveis à população? |

Fonte: Autores (2025) adaptado de Peres & Cassiano (2019).

Entrevistas com atores-chave e análise qualitativa

A segunda etapa metodológica consistiu na realização de 14 entrevistas semiestruturadas com servidores públicos e representantes da sociedade civil atuantes nos municípios selecionados. O contato inicial foi feito com os órgãos ambientais e urbanísticos das prefeituras, apenas com servidores concursados e priorizando aqueles com maior tempo de experiência institucional, sobretudo aqueles em cargos de gerência, chefia ou direção, por sua capacidade de oferecer uma visão panorâmica dos processos decisórios. Ainda que as estruturas administrativas variem entre os municípios, com secretarias autônomas em alguns casos e departamentos vinculados a pastas mais amplas em outros, buscou-se preservar a comparabilidade funcional dos entrevistados, de modo a permitir uma análise cruzada das experiências locais. A amostra incluiu também representantes da sociedade civil com atuação reconhecida nos espaços de participação pública (Tabela 2).

Tabela 2 – Perfil dos entrevistados por município e vínculo institucional

| Município | Código | Setor |
|-----------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Americana | E01 | Secretaria Municipal de Meio Ambiente |
| | E02 | Representante da sociedade civil da Câmara Técnica de Meio Ambiente e Saneamento – Agência Metropolitana de Campinas |
| Jundiaí | E03 | Divisão de Licenciamento e Fiscalização Ambiental – Unidade de Gestão e Planejamento Urbano e Ambiental |
| | E04 | Departamento de Urbanismo – Unidade de Gestão e Planejamento Urbano e Ambiental |

| Município | Código | Setor |
|-------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Santo André | E05 | Representante da sociedade civil no Conselho Municipal de Meio Ambiente e no Conselho da Serra do Japi |
| | E06 | Departamento de Gestão Ambiental |
| | E07 | Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos |
| | E08 | Núcleo de Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental – Consórcio Intermunicipal Grande ABC |
| | E09 | Departamento de Planejamento e Projetos de Trânsito – Secretaria de Mobilidade Urbana |
| Sorocaba | E10 | Departamento de Projetos Especiais de Mobilidade – Secretaria de Mobilidade Urbana |
| | E11 | Departamento de Parques Urbanos - Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade |
| | E12 | Secretaria de Urbanismo e Licenciamento |
| | E13 | Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária |
| | E14 | Servidor da Secretaria de Mobilidade Urbana |

Fonte: Autores (2025).

As entrevistas foram conduzidas de forma remota, via *Google Meet*, com gravação autorizada pelos participantes e posterior transcrição integral. O roteiro foi organizado em cinco eixos temáticos: (1) papel do EIV no município e sua relação com o LAM; (2) existência e natureza da articulação entre os instrumentos; (3) atuação dos conselhos municipais na tomada de decisão; (4) entraves enfrentados pelos órgãos urbanísticos; e (5) conflitos entre as políticas urbana e ambiental, incluindo exemplos concretos. Embora as perguntas fossem orientadoras, a abordagem semiestruturada permitiu que os participantes desenvolvessem livremente suas percepções. A análise do material empírico foi realizada com apoio do software *Atlas.ti*, por meio de codificação temática das falas, articulando-as às categorias analíticas definidas previamente a partir dos objetivos da pesquisa.

A comparação entre os casos fundamentou-se em uma matriz comum de análise, que combinou: (i) os componentes e critérios apresentados na Tabela 1, relativos à legislação e aos procedimentos administrativos; (ii) o perfil institucional dos órgãos envolvidos; e (iii) os padrões discursivos extraídos das entrevistas. Essa triangulação entre fontes e municípios permitiu identificar tanto recorrências estruturais quanto especificidades locais, conferindo robustez à análise comparativa.

Seleção e caracterização dos municípios

A seleção dos municípios foi realizada a partir de critérios que garantissem diversidade populacional e institucional, possibilitando a análise da implementação do LAM e do EIV em diferentes contextos urbanos. Os municípios selecionados foram aqueles com mais de 101 mil habitantes, assegurando uma estrutura administrativa mínima para conduzir esses processos.

Americana e Jundiaí foram incluídos na pesquisa por possuírem populações entre 101 mil e 500 mil habitantes, representando cidades de médio porte com diferentes níveis de regulamentação. Essa escolha se justifica também pelo fato de que, no Estado de São Paulo, os municípios nesse intervalo populacional foram os que mais cresceram demograficamente nos últimos anos, além de representarem cerca de 9,30% do total de municípios paulistas (IBGE, 2022; Inguaggiato *et al.*, 2021).

Santo André e Sorocaba, por sua vez, possuem população superior a 500 mil habitantes, figurando entre os oito municípios paulistas que se enquadram nessa categoria. Além disso, apresentam uma característica adicional: ambos estão inseridos em regiões metropolitanas (IBGE, 2022), o que permite explorar como cidades de maior porte enfrentam desafios na regulamentação e implementação do LAM e do EIV.

A escolha dos quatro municípios analisados foi orientada por critérios técnicos e metodológicos, com base no mapeamento de Peres & Cassiano (2019) e na base de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE), que identificam localidades com presença simultânea de LAM e EIV e com conselhos municipais ativos. A seleção buscou garantir diversidade populacional e econômica, além de assegurar condições mínimas de institucionalização e acesso a informações públicas. Inicialmente, outros municípios foram considerados, mas foram excluídos em razão da ausência de retorno institucional ou da recusa de participação dos servidores. A escolha final foi, portanto, não apenas fundamentada em critérios previamente definidos, mas também condicionada pela viabilidade da pesquisa, como a disponibilidade de documentos e a colaboração dos atores locais. Além disso, os quatro municípios integram a Macrometrópole Paulista e estão inseridos em Regiões Metropolitanas consolidadas, o que os torna casos relevantes para examinar os desafios de articulação entre políticas urbanas e ambientais em contextos de elevada complexidade territorial e administrativa (Figura 1).

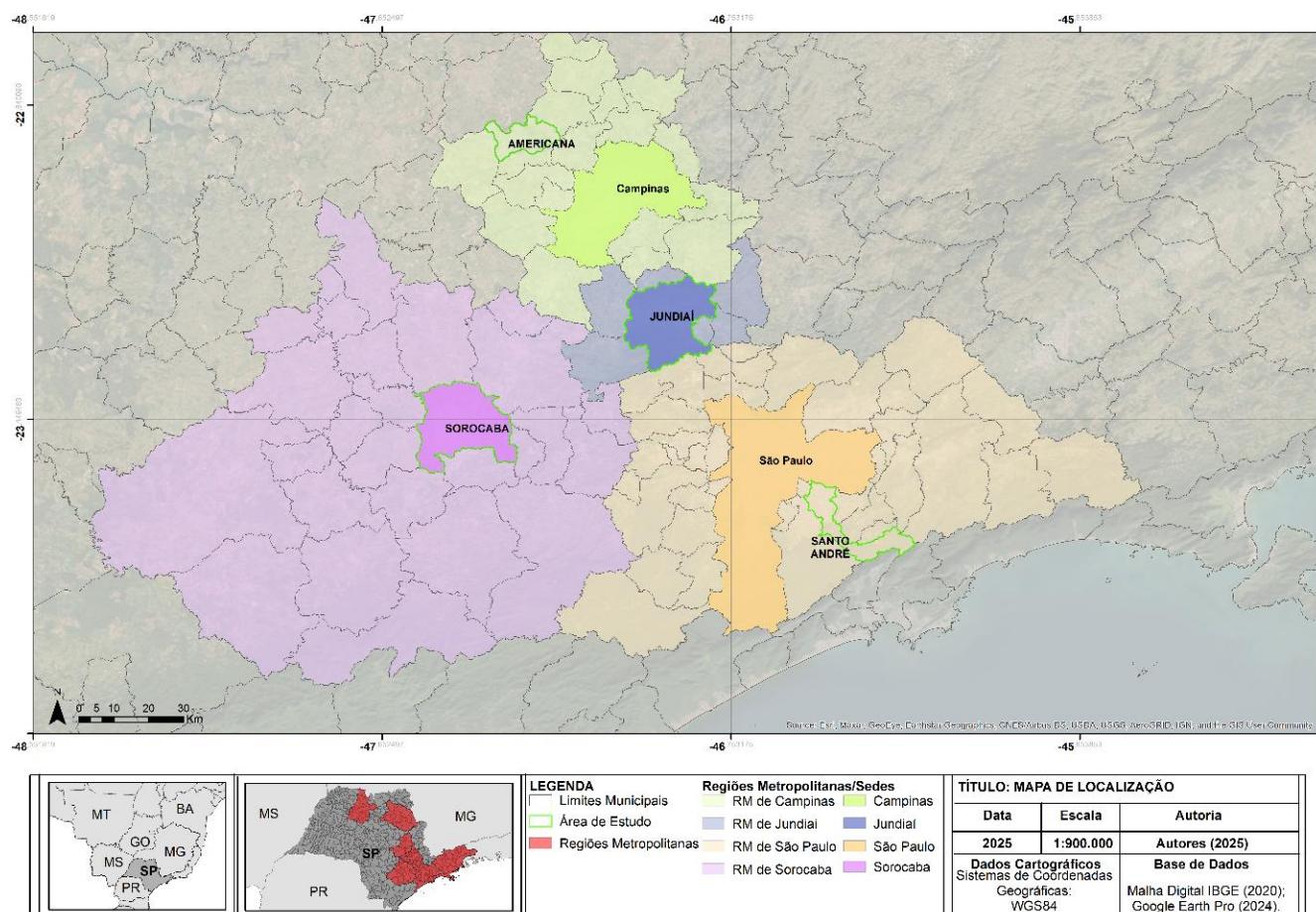


Figura 1 - Localização dos municípios estudados na Macrometrópole Paulista.

Os municípios analisados compartilham desafios como pressão imobiliária, expansão urbana desordenada e fragilidade institucional na articulação entre planejamento urbano e gestão ambiental. Americana, situada na Região Metropolitana de Campinas, destaca-se pela demanda crescente por controle ambiental em função de seu parque industrial. Jundiaí, polo logístico em expansão, enfrenta pressões sobre o uso do solo em seu perímetro urbano. Santo André, integrante da Região Metropolitana de São Paulo, lida com conflitos em áreas de manancial, como o entorno da Represa Billings. Sorocaba, por sua vez, apresenta desafios ligados à expansão periférica e à precarização das áreas urbanas ocupadas.

Essa composição de casos permitiu uma análise comparativa entre diferentes arranjos institucionais e normativos, contribuindo para a compreensão das variáveis que influenciam a capacidade local de integrar os instrumentos LAM e EIV em estratégias coerentes de governança urbana e ambiental.

Resultados e discussão

Integração entre LAM e EIV: desafios encontrados e boas práticas

A desarticulação entre planejamento urbano e gestão ambiental permanece como um dos entraves à consolidação de uma governança territorial integrada nos municípios brasileiros (Gouvêa, 2021). Embora o LAM e o EIV compartilhem finalidades complementares, regulação do uso do solo e controle de impactos socioambientais, sua aplicação segue, na prática, percursos institucionais paralelos e descoordenados. Essa fragmentação, evidenciada nas entrevistas e já analisada por Peres & Cassiano (2019), Abreu *et al.* (2024) e Inguaggiato & Olivatto (2021), revela a persistência de modelos administrativos estanques, muitas vezes resultantes de trajetórias normativas distintas. O próprio Estatuto da Cidade, ao explicitar no Art. 38 que o EIV não substitui o EIA, aponta para uma lógica de complementaridade que, contudo, ainda não se efetiva em termos operacionais. Os municípios estudados demonstram níveis variados de institucionalização dessa integração. Tal modelo dialoga com os argumentos de Costa *et al.* (2011), que defendem que LAM e EIV devem operar como instrumentos articulados de ordenamento territorial e não como mecanismos autônomos e desconectados.

Em Americana e Santo André, a fragmentação institucional ainda é um obstáculo à integração dos instrumentos. No primeiro caso, o EIV transitava da Secretaria de Meio Ambiente para a Secretaria de Planejamento no momento da pesquisa, indicando instabilidade organizacional e indefinição de competências (E01). Além disso, conforme relatado por E02, “não há um protocolo unificado entre as secretarias. Cada uma faz sua análise separadamente. Isso gera retrabalho e até exigências contraditórias”. Em Santo André, embora exista previsão legal de análise conjunta, a prática revela processos compartmentados, com baixa previsibilidade e dificuldades operacionais (E07, E09, E10). E06 complementa: “cada secretaria segue sua lógica. Não há reuniões conjuntas, nem uma equipe integrada para analisar os casos”. Essa situação está em consonância com o diagnóstico de Freitas (2014) e por Oliveira & Costa (2018), que discutem a incipienteza da articulação entre os campos urbano e ambiental no contexto municipal.

Sorocaba, por sua vez, apresentou um quadro ambíguo: embora conte com um grupo técnico multidisciplinar para avaliar impactos urbanísticos e ambientais (E14), a ausência de mecanismos normativos formais que garantam a integração entre os setores gera sobreposições de exigências e insegurança jurídica (E12, E13). E11 relatou que “cada secretaria tem suas diretrizes, mas elas não conversam.

Nunca participamos de uma análise conjunta com o pessoal do urbanismo". Além disso, segundo E11, "as normas de cada secretaria não estão alinhadas" e, em alguns casos, "as exigências se contradiziam", o que compromete a previsibilidade e a confiança no processo decisório.

A superação desses entraves passa, conforme propõe Gouvêa (2021), pela criação de instâncias permanentes de governança intersetorial, voltadas à deliberação conjunta entre planejamento urbano e meio ambiente. Nesse mesmo sentido, a incorporação de diretrizes claras nos Planos Diretores, prevendo a compatibilização obrigatória entre LAM e EIV, pode contribuir para um planejamento mais sistêmico (Costa *et al.*, 2011). Conforme Peres & Cassiano (2019) e Inguaggiato *et al.* (2021), a capacitação técnica contínua dos quadros municipais é condição necessária para garantir previsibilidade e consistência às decisões.

Entre os municípios analisados, Jundiaí configura uma exceção à lógica predominante de fragmentação entre as esferas urbanística e ambiental. A constituição da Unidade de Gestão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (UGPUMA) institucionalizou a articulação entre os setores, promovendo análises integradas e fluxos decisórios intersetoriais desde as etapas iniciais dos processos de licenciamento. Tal arranjo, como ressaltado por E03, permite "uma integração muito forte (...) que facilita demais a tramitação dos processos", reduzindo conflitos de competência e aumentando a eficiência administrativa. Essa integração não se limita à estrutura organizacional, mas se expressa também nas rotinas técnicas. Conforme relatado por E04, "o olhar já é conjunto: urbanístico e ambiental", o que evita retrabalhos, padroniza exigências e favorece decisões mais consistentes. A atuação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Jundiaí (COMDEMA) reforça esse arranjo. Segundo E05, o conselho opera como espaço de convergência entre diferentes setores e perspectivas, contribuindo para decisões "mais equilibradas". Essa configuração institucional, ainda pouco comum no cenário municipal brasileiro, aproxima-se da concepção de governança territorial integrada proposta por Costa *et al.* (2011), segundo a qual o LAM e o EIV devem operar de forma articulada como instrumentos de planejamento, e não como procedimentos autônomos e redundantes.

Em contraste, Americana e Sorocaba operam com conselhos de caráter consultivo e com baixa capacidade de interferência efetiva. No primeiro, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Americana (CMDU) não participa formalmente da análise de EIV (E01). No segundo, os processos decisórios permanecem concentrados no Executivo, sem instâncias deliberativas consolidadas (E12, E13). Já o Conselho Municipal de Política Urbana Santo André (CMPU) participa da aprovação de alguns EIVs (E07), mas os entrevistados destacaram que as manifestações populares nem sempre são incorporadas de forma substancial, especialmente quando há pressão de setores econômicos (E07, E09, E10). Esse contexto reforça os apontamentos de Araújo *et al.* (2019) sobre o esvaziamento da participação nas políticas urbanas, agravado pela ausência de canais permanentes de diálogo entre Estado e sociedade.

Para reverter esse cenário, é fundamental que os conselhos municipais assumam caráter deliberativo na análise dos empreendimentos sujeitos a LAM e EIV (Costa, 2015), e que os processos de consulta pública sejam regulamentados de forma clara, com audiências obrigatórias e bem divulgadas para empreendimentos de maior impacto. Apenas com tais garantias será possível assegurar que as manifestações sociais sejam efetivamente consideradas.

A ausência de normativas objetivas e a burocracia excessiva também se destacaram como entraves comuns nos municípios analisados. Em Americana e Santo André, a falta de fluxogramas e diretrizes detalhadas compromete a previsibilidade dos processos (E01, E07). Em Sorocaba, a tramitação fragmentada entre secretarias gera lentidão e descontinuidade (E12, E13). Jundiaí, por outro lado, adota um modelo mais organizado, com Termo de Referência detalhado e protocolos padronizados (E03, E04), prática que se alinha às recomendações de Araújo & Campante(2017).

Nesse sentido, a criação de fluxos padronizados, a digitalização dos processos e a integração entre setores por meio de plataformas compartilhadas podem contribuir significativamente para a racionalização e transparência das análises. A simplificação inteligente dos procedimentos não significa a flexibilização de critérios, mas sim a eliminação de redundâncias e a valorização de diagnósticos integrados.

Em síntese, os desafios identificados nos municípios revelam limitações estruturais na articulação entre LAM e EIV (Tabela 3). Ainda que existam experiências promissoras, como a de Jundiaí, os dados indicam uma prevalência de práticas fragmentadas, baixa integração institucional, restrições à participação social e deficiências operacionais.

Tabela 3 – Síntese comparativa dos arranjos institucionais nos municípios analisados

| Município | Regulamentação EIV | Regulamentação LAM | Instância técnica intersetorial | Participação deliberativa de conselhos | Monitoramento de condicionantes |
|-------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Jundiaí | Lei e Decreto municipal | Lei municipal | Sim – Unidade de Gestão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (UGPUMA) | Sim – COMDEMA com atuação ativa e pareceres vinculantes | Sim – Equipe técnica acompanha o cumprimento das condicionantes |
| Sorocaba | Decreto municipal | Lei municipal | Parcial – grupo técnico multidisciplinar sem previsão legal | Não – Conselhos consultivos, sem deliberação formal | Não – Ausência de setor responsável pelo acompanhamento |
| Americana | Lei municipal | Lei municipal | Não – transição institucional entre secretarias | Não – CMDU atua de forma consultiva e esporádica | Não – Falta de integração entre órgãos e ausência de fiscalização |
| Santo André | Decreto e Plano Diretor | Lei municipal e LC 140/2011 | Não – tramitação setorial fragmentada | Parcial – CMPU com atribuições específicas, mas influência limitada | Não – Condicionantes pouco monitoradas e baixa continuidade administrativa |

Fonte: Autores (2025).

As boas práticas sistematizadas na Tabela 4 evidenciam que iniciativas mais eficazes tendem a apresentar maior grau de formalização, compreendido aqui como a existência de normas legais, decretos ou protocolos administrativos estáveis que regulam sua aplicação. Aquelas baseadas apenas em práticas voluntárias, sem respaldo normativo, revelam menor capacidade de institucionalização e replicabilidade. Assim, a disseminação dessas experiências exige não apenas sua valorização técnica, mas também sua consolidação jurídica e organizacional, de modo a garantir coerência, legitimidade e eficiência aos processos de licenciamento e de planejamento urbano.

Tabela 4 – Boas práticas relatadas pelos entrevistados e respectivos níveis de formalização

| Categoria da Boa Prática | Município | Evidência | Nível de Formalização | Comentário Analítico |
|---------------------------------------------------|-----------|---------------|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Integração entre setores urbano e ambiental | Jundiaí | E03, E04, E05 | Institucionalizada | A criação da UGPUMA representa arranjo formal e permanente de governança intersetorial |
| Procedimentos padronizados e termos de referência | Jundiaí | E03, E04 | Parcialmente institucionalizada | Protocolos técnicos com efeitos práticos relevantes, mas sem amparo normativo robusto |
| Atuação deliberativa do COMDEMA | Jundiaí | E05 | Institucionalizada | O conselho atua com base em regimento formal, fortalecendo o controle social |
| Grupo técnico intersecretarial | Sorocaba | E14 | Não institucionalizada | Iniciativa voluntária, ainda sem respaldo normativo ou arranjo permanente |
| Adaptação contextualizada de exigências | Americana | E01 | Não institucionalizada | Prática baseada na autonomia técnica, sujeita à variação entre gestões |

Fonte: Autores (2025).

Participação Social e Papel dos Conselhos Municipais

Como mencionado anteriormente, a participação social ocupa posição central no Estatuto da Cidade, que consagra esse princípio como eixo normativo do planejamento urbano. No entanto, entre os municípios analisados, observou-se um descompasso significativo entre a previsão legal e sua efetivação prática nos processos de LAM e EIV. A ausência de instâncias deliberativas efetivas e a fragilidade dos mecanismos institucionais de escuta revelam a permanência de um modelo decisório ainda fortemente tecnocrático, conforme apontado por Bechelli (2011), Araújo *et al.* (2019) e Maricato (2015). Em tais contextos, os interesses coletivos tendem a ser preteridos pela força articulada do setor privado, cuja influência no ordenamento territorial é historicamente consolidada, como discutido por Santos (1996).

A análise revelou variações importantes quanto à estrutura e ao funcionamento dos conselhos municipais. Em Jundiaí, destaca-se o papel ativo do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), que participa da análise de projetos, delibera sobre condicionantes ambientais e contribui para a conformação de decisões mais transparentes e alinhadas à realidade socioambiental local (E03, E05). Os entrevistados reforçaram que esse modelo de governança compartilhada favorece o controle social e legitima o processo de licenciamento, ao mesmo tempo em que promove o equilíbrio entre

os diferentes interesses envolvidos. Tais elementos estão em sintonia com as diretrizes propostas por Peres & Cassiano (2019) e com a própria lógica participativa preconizada pelo Estatuto da Cidade, segundo a qual a cidadania deve estar incorporada às decisões que afetam o território urbano. Carlos (2017) e Maricato (2013), ao tratarem da construção democrática do espaço urbano, também sublinham a importância de conselhos com atuação efetiva na proposição e no acompanhamento de políticas públicas.

Nos demais municípios, contudo, a atuação dos conselhos é notoriamente limitada. Em Americana, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) atua de forma consultiva e sem prerrogativas decisórias no âmbito do EIV (E01). Tal limitação compromete a inserção da sociedade civil nos processos de regulação territorial e reforça o alerta de Costa (2015), que destaca o risco da participação formalizada se esvaziar politicamente, quando dissociada de efetiva capacidade de influência. Em linha semelhante, Maricato (2015) observam que a participação social, em contextos marcados pela predominância dos interesses econômicos, tende a ser instrumentalizada como recurso simbólico e retórico, sem efeitos práticos sobre a configuração urbana.

A situação em Sorocaba revela um cenário ainda mais excludente. Os entrevistados indicaram que as decisões relativas ao uso e ocupação do solo são conduzidas de forma centralizada pelo Executivo municipal, com mínima interlocução com os conselhos existentes (E12, E14). A ausência de instâncias colegiadas deliberativas compromete o acompanhamento dos impactos urbanos e ambientais e aprofunda a distância entre gestão pública e sociedade. Araújo *et al.* (2019) apontam que a inexistência de canais institucionais de escuta qualificada enfraquece a função deliberativa dos conselhos e reforça a predominância de decisões capturadas por interesses privados. Para Santos (2013), essa lógica perpetua desigualdades históricas e reforça barreiras estruturais ao exercício pleno da cidadania urbana.

Em Santo André, o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) possui atribuições formais na análise de determinados EIVs (E07). Contudo, os entrevistados indicaram que a previsibilidade nos mecanismos de participação é limitada, e que as audiências públicas e os debates nos conselhos nem sempre repercutem nas decisões finais, especialmente quando há pressão de grupos econômicos organizados (E07, E09, E10). Em muitos casos, as contribuições populares são incorporadas de forma superficial, como se fossem etapas protocolares sem efetiva repercussão nos projetos. Essa constatação reforça as preocupações de Peres & Cassiano (2019), para quem a eficácia dos instrumentos de participação depende de regras claras para incorporação das contribuições da sociedade civil. Esse quadro evidencia também as dificuldades estruturais enfrentadas pelos municípios para estabelecer canais efetivos de diálogo entre a gestão pública e a sociedade, o que contribui para a reprodução de práticas decisórias centralizadas e excludentes nos processos de regulação urbana.

Outro aspecto crítico identificado foi a fragilidade das audiências públicas. Em Americana, Sorocaba e Santo André, os entrevistados relataram que as audiências, quando realizadas, ocorrem em horários inadequados, com baixa divulgação e reduzida participação da população (E12, E13). Nessas condições, a consulta pública perde sua função deliberativa e torna-se uma exigência formal, dissociada da escuta efetiva. A crítica de Becchelli (2011), nesse ponto, é incisiva: sem critérios normativos claros e condições institucionais mínimas, as audiências tendem a reforçar a simulação de participação, sem alterar o conteúdo das decisões.

Dessa forma, constata-se que os desafios relativos à participação social no âmbito do LAM e do EIV não se limitam à presença formal de conselhos, mas envolvem a capacidade de interlocução com os gestores e a transparência dos processos decisórios. Embora Jundiaí represente um exemplo positivo, a realidade predominante nos demais municípios é de limitação estrutural desses espaços participativos, agravada pela influência do setor privado e pela ausência de instrumentos institucionais eficazes para assegurar o controle social. O ideal normativo da democratização da gestão urbana, proposto pelo Estatuto da Cidade, permanece, portanto, distante da prática cotidiana dos municípios, sendo condicionado por dinâmicas políticas, institucionais e econômicas que continuam a restringir o acesso substantivo da população aos processos decisórios.

Desafios na Implementação do LAM e EIV

A implementação do LAM e EIV nos municípios analisados revelou entraves institucionais recorrentes, com destaque para a burocracia excessiva, a ausência de normativas objetivas e a baixa integração entre setores responsáveis. Esses desafios, já apontados por Peres & Cassiano (2019) e Freitas (2014), comprometem a eficiência dos procedimentos e resultam em processos fragmentados, muitas vezes permeados por lacunas operacionais e decisões pouco consistentes do ponto de vista técnico e jurídico.

Em Americana, os entrevistados relataram a inexistência de fluxogramas claros e diretrizes padronizadas, o que gera incerteza tanto para os técnicos encarregados das análises quanto para os empreendedores (E01). Essa ausência de parâmetros contribui para decisões dissonantes e para a sobreposição de exigências, criando um ambiente institucional vulnerável a interpretações arbitrárias. Situação semelhante foi observada em Santo André, onde a ausência de um procedimento formalizado compromete a fluidez entre os setores responsáveis e dificulta a operacionalização simultânea dos dois instrumentos (E07, E09).

A literatura já havia apontado os efeitos dessa indefinição normativa sobre a capacidade técnica e administrativa das prefeituras (Freitas, 2014), em especial no que diz respeito à sobrecarga dos setores envolvidos. Essa condição foi reiterada por E11, ao indicar que o volume de processos, somado à falta de infraestrutura adequada, limita a qualidade das análises e contribui para a morosidade nas respostas. A constatação converge com os apontamentos de Peres & Cassiano (2019), que identificam o déficit de recursos humanos e tecnológicos como um dos principais entraves à efetividade do licenciamento ambiental em nível local.

Em Sorocaba, a desarticulação entre secretarias foi destacada como fator decisivo na lentidão e ineficácia dos procedimentos. Os entrevistados relataram a inexistência de um fluxo integrado entre os setores de urbanismo e meio ambiente, o que ocasiona retrabalhos e compromete a consistência das exigências estabelecidas (E12, E14). De acordo com E06, as diretrizes internas não dialogam entre si, tornando o processo de licenciamento mais vulnerável à insegurança jurídica. E02 complementa ao afirmar que, em muitos casos, a tramitação entre secretarias é conduzida de forma paralela, sem interlocução institucional, reforçando a fragmentação já observada em outros municípios.

Outro ponto recorrente nas entrevistas foi a ausência de critérios harmonizados para a análise técnica dos empreendimentos. E11 apontou que os requisitos do LAM e do EIV nem sempre são compatíveis, gerando exigências contraditórias. A fragmentação entre os setores responsáveis pelo LAM e pelo EIV não apenas compromete a fluidez dos processos, como também gera exigências contraditórias sobre os mesmos aspectos dos empreendimentos. Em Santo André, essa desarticulação foi reiterada por E06: “a gente faz uma exigência aqui no Meio Ambiente e o pessoal do Planejamento pede outra coisa”, e por E07, que mencionou um episódio concreto em que “o Meio Ambiente aprovou com uma condicionante, e o Planejamento travou porque não estava de acordo”. Situações semelhantes foram relatadas em Sorocaba: E11 afirmou que “cada uma [das secretarias] pede uma coisa. Às vezes, não bate”, enquanto E13 observou que “o empreendedor precisa responder duas vezes sobre o mesmo ponto”. Tais depoimentos ilustram com clareza os efeitos da ausência de protocolos conjuntos e da inexistência de uma instância de deliberação intersetorial. A falta de previsibilidade e a sobreposição de exigências, como alertam Araújo & Campante (2017), não apenas afetam a eficiência institucional, mas corroem a legitimidade das decisões administrativas.

Nesse contexto, Jundiaí surge como contraponto. O município adota uma abordagem mais estruturada, com normativas específicas, fluxogramas definidos e um Termo de Referência para o EIV que orienta de forma precisa tanto os técnicos quanto os empreendedores (E03, E04). Essa prática institucional contribui para a previsibilidade dos processos e minimiza conflitos de interpretação, demonstrando que avanços na organização administrativa são decisivos para a qualificação do licenciamento municipal. Como já discutido por Araújo & Campante (2017), a disponibilização pública de parâmetros técnicos contribui não apenas para a eficiência, mas também para a transparência e a isonomia entre os requerentes.

A análise conjunta dos dados evidencia que os entraves à implementação do LAM e do EIV estão diretamente relacionados à ausência de normatização coerente e à fragmentação da estrutura administrativa nos municípios. Ainda que a complexidade dos contextos urbanos exija respostas diferenciadas, a inexistência de critérios uniformes e fluxos padronizados resulta em ineficiência institucional e insegurança jurídica. Nesse sentido, a experiência de Jundiaí sinaliza que a superação desses obstáculos depende não apenas de reformas legais, mas de investimentos em capacitação técnica, fortalecimento das instâncias intersetoriais e modernização dos instrumentos de gestão, conforme já apontado por Costa *et al.* (2011).

Pressão Imobiliária e Fragilidades na Compensação Ambiental

A influência de agentes do mercado imobiliário sobre os processos de ordenamento territorial tem sido objeto de análise crítica por diversos autores, especialmente no que se refere à apropriação seletiva das normas urbanísticas e ambientais para viabilização de empreendimentos (Maricato, 2015; Santos, 1996). No contexto dos municípios analisados, essa influência se expressa por meio da flexibilização normativa, da fragilidade das medidas compensatórias e da recorrente omissão dos instrumentos de controle frente à lógica expansiva do setor construtivo. Conforme alertam Schvarsberg *et al.* (2019), a expansão urbana sem critérios ambientais claros tende a intensificar os conflitos territoriais e enfraquecer a capacidade institucional de mediar interesses distintos.

Em Sorocaba, os entrevistados destacaram que a pressão do mercado imobiliário se traduz em revisões recorrentes de zoneamento, reinterpretações de normas e relativização de condicionantes ambientais para viabilizar projetos de grande porte (E12, E13). Segundo E14, há um esforço constante de determinados setores econômicos para suavizar exigências técnicas, mesmo em áreas reconhecidamente frágeis do ponto de vista ambiental. Essa dinâmica revela um tensionamento direto entre a função regulatória do poder público e os interesses de expansão do capital imobiliário, fenômeno já discutido por Marques & Silva (2015) e amparado, no plano teórico, por autores como Harvey (1989), Lefebvre (2001) e Topalov (2015), que analisam a mercantilização do espaço urbano como processo estrutural.

Santo André também apresenta um cenário de disputa sobre o uso e ocupação do solo em áreas de proteção permanente, especialmente em regiões periféricas. Os entrevistados relataram que a demanda por habitação tem levado à flexibilização de restrições ambientais historicamente consolidadas, com impactos diretos sobre ecossistemas urbanos e áreas de recarga hídrica (E07, E09). Essa realidade converge com as críticas de Bechelli (2011), que aponta a captura das políticas urbanas pelos interesses imobiliários como um dos principais entraves à sustentabilidade das cidades brasileiras.

Em Americana e Jundiaí, a manifestação da pressão imobiliária ocorre em configurações distintas, mas com efeitos igualmente relevantes. Em Americana, a ausência de mecanismos de controle mais robustos favorece a proliferação de loteamentos em áreas ambientalmente sensíveis, dificultando o ordenamento e a fiscalização (E01). Já em Jundiaí, embora conte com um aparato institucional mais estruturado, os entrevistados apontaram desafios persistentes no controle da expansão urbana sobre áreas ambientalmente frágeis. Conforme destacou E04, “temos uma invasão muito grande de empreendimentos em áreas ambientalmente frágeis, nossas áreas de manancial estão sempre sendo muito pressionadas”. Essa pressão, segundo a entrevistada, decorre de forças políticas e econômicas que muitas vezes dificultam a aplicação consistente do Plano Diretor e da legislação urbanística. Tal cenário reforça a complexidade de alinhar políticas de desenvolvimento urbano e estratégias de proteção ambiental, mesmo em contextos de governança técnica avançada.

A essa conjuntura se soma a debilidade das medidas compensatórias exigidas nos processos de LAM e EIV. Em todos os municípios analisados, os entrevistados indicaram que essas medidas são frequentemente genéricas, mal fiscalizadas ou desprovidas de vínculo direto com os impactos gerados. Em Sorocaba e Santo André, foi recorrente a percepção de que as contrapartidas estabelecidas têm caráter simbólico, não sendo suficientes para mitigar os efeitos negativos dos empreendimentos licenciados (E07, E13, E14). Tal constatação se alinha ao diagnóstico de Marques & Silva (2015), segundo os quais a fragilidade no acompanhamento das compensações ambientais transforma o licenciamento em processo burocrático, dissociado de seu propósito regulador.

Em Americana e Jundiaí, os entrevistados mencionaram dificuldades na articulação entre as medidas compensatórias e os planos diretores ou políticas de uso do solo. E01 e E03 relataram que, em muitos casos, as medidas exigidas no EIV não guardam relação efetiva com os impactos dos empreendimentos, o que compromete a capacidade de resposta dos municípios.

Frente a esse panorama, a criação de mecanismos de fiscalização contínua, como unidades técnicas especializadas no acompanhamento das medidas compensatórias, aparece como medida essen-

cial para o fortalecimento da governança ambiental local (Schvarsberg *et al.*, 2019). A definição de critérios claros e diretamente relacionados aos impactos gerados, associada à incorporação das compensações nos instrumentos de planejamento territorial, pode evitar que essas exigências sejam tratadas como meros rituais administrativos. Nesse sentido, reforça-se a importância do papel dos conselhos municipais e de espaços de participação social como instâncias de controle e transparência — condição indispensável para que o licenciamento ambiental cumpra, de fato, sua função preventiva e reguladora, mesmo diante das pressões estruturais do mercado.

Impacto na qualidade socioambiental

A efetividade do LAM e do EIV na promoção de melhorias concretas na qualidade socioambiental urbana ainda é limitada, conforme evidenciado pelas experiências relatadas nos municípios estudados. A ausência de monitoramento contínuo das condicionantes e a fragilidade na implementação das medidas compensatórias revelam um descompasso entre os objetivos normativos dos instrumentos e suas práticas institucionais. Como já apontaram Freire (2015) e Marques & Silva (2015), um dos principais entraves à eficácia do licenciamento reside justamente na sua incapacidade de acompanhar os impactos no pós-decisão, comprometendo a capacidade dos municípios de ajustar ou corrigir efeitos não previstos.

Nos casos de Sorocaba e Santo André, os entrevistados relataram que grande parte das medidas compensatórias exigidas nos licenciamentos não é fiscalizada de forma sistemática, permitindo o descumprimento de condicionantes por parte dos empreendimentos (E07, E13, E14). Segundo E13, “há muitos casos em que as contrapartidas exigidas pelo licenciamento simplesmente não são implementadas na prática, e ninguém fiscaliza isso”. E14 complementa ao afirmar que “a estrutura administrativa não tem um setor específico para garantir o cumprimento dessas condicionantes, e isso enfraquece o papel do licenciamento”. Esse quadro revela a ausência de uma instância técnica permanente de fiscalização e corrobora os alertas de Schvarsberg *et al.* (2019), que enfatizam a necessidade de uma estrutura institucional capaz de assegurar o acompanhamento das obrigações pactuadas.

Em Americana, os desafios se concentram na dificuldade de comunicação entre os diferentes setores envolvidos na gestão territorial. Segundo E01, “os setores municipais não conversam entre si, e quando há um problema de impacto ambiental gerado por um empreendimento, muitas vezes as informações não circulam entre os responsáveis”. Essa ausência de diálogo institucional compromete a resposta coordenada às externalidades geradas pelos empreendimentos licenciados e reforça a fragmentação já diagnosticada em outras etapas do processo. Situação semelhante foi observada em Santo André, onde a rotatividade de servidores e a descontinuidade administrativa dificultam a construção de uma base histórica consolidada sobre os impactos socioambientais dos empreendimentos (E07, E09), conforme discutido por Freire (2015), que destaca a importância de políticas de continuidade institucional para o acompanhamento efetivo dos resultados do licenciamento.

Jundiaí, novamente, destaca-se por apresentar uma estrutura mais organizada para o monitoramento das condicionantes. O município conta com uma equipe técnica dedicada ao acompanhamento dos empreendimentos, o que permite maior controle e capacidade de resposta diante do descumprimento de obrigações (E03, E05). O entrevistado E05 relatou que “o monitoramento em Jundiaí é feito

por uma equipe técnica que acompanha os empreendimentos licenciados, o que permite maior controle sobre o cumprimento das condicionantes". Ainda assim, os entrevistados reconheceram que persistem desafios na articulação entre as exigências ambientais e urbanísticas, o que pode gerar incoerências na aplicação das medidas compensatórias (E03, E04). Essa observação reforça a importância de fortalecer a coordenação intersetorial no âmbito da fiscalização, como apontado por Schvarsberg *et al.* (2019), que defendem a criação de unidades integradas de acompanhamento como estratégia para ampliar a efetividade dos instrumentos.

A fragilidade técnica das medidas compensatórias também foi recorrente nas entrevistas. O E08 destacou que "muitas das medidas compensatórias exigidas não fazem sentido no contexto real do impacto causado pelo empreendimento. Muitas vezes, há exigências genéricas que não garantem a real compensação dos danos". Já E07 indicou que "há casos em que os empreendimentos cumprem as exigências burocraticamente, mas os impactos ambientais continuam acontecendo sem nenhuma mitigação efetiva". Essas falas ilustram o distanciamento entre o que é formalmente exigido e os efeitos concretos das ações de compensação, o que compromete não apenas a eficácia dos instrumentos, mas a credibilidade das políticas públicas de controle ambiental.

Diante desse cenário, torna-se indispensável o fortalecimento das capacidades institucionais para o monitoramento pós-licenciamento, com a criação de setores técnicos especializados e a definição de fluxos de informação entre as secretarias responsáveis. Como apontado por Schvarsberg *et al.* (2019), a fiscalização continuada é elemento chave para assegurar que as condicionantes não sejam apenas formalidades inseridas nos pareceres, mas compromissos reais a serem cumpridos pelos empreendedores. Além disso, ampliar a transparência na divulgação das ações de fiscalização e fortalecer os mecanismos de participação social pode contribuir para um controle mais efetivo por parte da sociedade civil, conforme sugerido por Marques & Silva (2015).

A experiência de Jundiaí demonstra que, embora não esteja isenta de desafios, é possível construir estruturas técnicas e fluxos operacionais que garantam maior efetividade às medidas compensatórias. Essa experiência reforça a tese de que o impacto positivo do licenciamento sobre a qualidade socioambiental não depende apenas da formulação normativa, mas da existência de um sistema institucional funcional, capaz de acompanhar, corrigir e adaptar as decisões ao longo do tempo.

Considerações finais

A análise da integração entre o LAM e o EIV nos municípios estudados revelou fragilidades institucionais e normativas que comprometem a eficácia desses instrumentos na gestão ambiental urbana. Embora ambos os processos tenham sido concebidos para mitigar impactos ambientais e urbanísticos, os resultados deste estudo indicam que sua aplicação ocorre de forma fragmentada, dificultando a previsibilidade e a coerência das decisões administrativas. Essa constatação contribui para o campo da governança urbana ao demonstrar que a efetividade de tais instrumentos não depende apenas de marcos legais robustos, mas da capacidade de estabelecer fluxos intersetoriais e arranjos institucionais capazes de garantir deliberação técnica, coordenação e coerência procedural. Como apon-

tam Costa *et al.* (2011), a governança intersetorial, quando tratada não apenas como arcabouço normativo, mas como prática administrativa cotidiana, torna-se elemento estruturante para a efetividade da política ambiental local.

A ausência de regulamentação clara para a articulação entre o LAM e o EIV foi identificada como um dos principais entraves. Em Jundiaí, onde há normativas mais estruturadas, os processos ocorrem com maior previsibilidade e eficiência, reduzindo conflitos administrativos e sobreposição de exigências. Nesse caso, a integração entre instrumentos foi viabilizada por uma estrutura administrativa consolidada, com fluxos bem definidos, termos de referência padronizados e instâncias de deliberação técnica, o que contribuiu para maior previsibilidade e coerência decisória. Ao destacar esse arranjo, o estudo contribui conceitualmente para a literatura sobre efetividade de instrumentos, ao propor que a interoperabilidade institucional, e não só a autonomia normativa, é um critério analítico preciso para avaliar o desempenho do licenciamento ambiental em ambientes urbanos. Em contraste, em Americana e Sorocaba, a falta de diretrizes detalhadas e a rigidez burocrática parece comprometer a articulação entre os instrumentos, gerando insegurança jurídica e sobreposição de exigências. Esses achados reforçam as observações de Peres & Cassiano (2019) e Araújo & Campante (2017) sobre os riscos da fragmentação administrativa no licenciamento local.

A participação social também se revelou um fator crítico. Embora o Estatuto da Cidade estabeleça a necessidade de envolvimento da sociedade no planejamento urbano, os conselhos municipais analisados apresentaram atuação limitada e, em alguns casos, meramente consultiva. Em municípios como Santo André e Sorocaba, a influência do setor imobiliário sobre o processo decisório resultou em redução do controle social e fragilização das políticas de proteção ambiental. Como apontado por Araújo *et al.* (2019), Bechelli (2011) e Souza (2020), a ausência de mecanismos deliberativos eficazes reduz a capacidade dos conselhos de influenciar decisões estratégicas, reforçando a necessidade de aprimoramento institucional para garantir maior transparência e equidade nos processos de licenciamento. A análise empírica aqui apresentada reforça a leitura crítica da literatura: mecanismos participativos meramente formais são insuficientes para garantir transparência e justiça procedural. Portanto, a governança urbana exige não apenas abertura institucional, mas recursos técnicos, estabilidade decisória e efetiva consideração dos posicionamentos sociais no processo de licenciamento.

A pressão do mercado imobiliário sobre áreas de conservação foi outro desafio identificado. Em contextos marcados por alta demanda por expansão urbana, como Sorocaba e Santo André, foi relatada uma tendência à flexibilização de normas ambientais e à aprovação de empreendimentos com condicionantes frágeis ou de difícil fiscalização. Essa constatação dialoga com autores como Harvey (1989) e Marques & Silva (2015), ao demonstrar que a captura dos instrumentos urbanísticos por interesses econômicos pode diluir sua função reguladora. Ao evidenciar práticas institucionais sujeitas a pressões difusas e interpretações normativas instáveis, o artigo reforça diagnósticos da literatura sobre a fragilidade estrutural dos instrumentos de controle ambiental em contextos urbanos.

A eficácia das medidas compensatórias impostas aos empreendimentos também demonstrou fragilidades. Em muitos casos, as exigências estabelecidas no licenciamento não possuíam relação direta com os impactos gerados, tornando-se meramente burocráticas e sem efetividade real. Esse problema foi relatado principalmente em Americana e Santo André, onde a falta de monitoramento pós-

licenciamento permitiu que diversas contrapartidas ambientais não fossem plenamente implementadas. Como alertam Freire (2015) e Schvarsberg *et al.* (2019), a ausência de fiscalização estruturada e a carência de unidades especializadas na gestão ambiental municipal comprometem a efetividade das compensações e a mitigação dos impactos causados pelos empreendimentos licenciados.

Os achados deste estudo evidenciam a necessidade de aprimoramento das políticas públicas voltadas à compatibilização do LAM e do EIV, com enfoque na construção de diretrizes normativas mais claras, fortalecimento da governança intersetorial e ampliação dos espaços de participação social. A experiência de Jundiaí demonstrou que a adoção de normativas bem estruturadas e a criação de grupos técnicos multidisciplinares podem contribuir significativamente para a integração dos instrumentos de licenciamento, servindo como modelo para outros municípios.

Embora este estudo tenha avançado na compreensão dos desafios e potencialidades do LAM e do EIV nos municípios analisados, algumas lacunas permanecem abertas para pesquisas futuras. A relação entre mudanças climáticas e planejamento urbano foi um aspecto não abordado em profundidade, mas que merece atenção, especialmente diante do aumento da ocupação urbana em áreas ambientalmente sensíveis. Como sugerem Marques & Silva (2015), a ausência de diretrizes integradas de adaptação climática pode agravar os impactos ambientais e comprometer a resiliência das cidades. Estudos subsequentes poderiam investigar como o licenciamento ambiental e os instrumentos urbanísticos podem ser reformulados à luz da crise climática, ampliando sua capacidade de resposta e promovendo um ordenamento territorial efetivamente sustentável.

Financiamento

Este trabalho foi financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2018/24661-0.

Declaração de disponibilidade de dados

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste artigo está disponível no SciELO DATA e pode ser acessado em <https://doi.org/10.48331/SCIELODATA.DDRVEW>.

Referências

- Abreu, E. L., & Peres, R. B. (2022). Articulações entre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Licenciamento Ambiental Municipal (LAM): um diálogo necessário para a gestão ambiental urbana no Brasil. *Ciência e Natura*, 43, e98. <https://doi.org/10.5902/2179460X63724>
- Abreu, E. L., Peres, R. B., & Casarin, R. de C. (2024). Evaluation of the Application of the Neighborhood Impact Assessment in Jundiaí-SP: Challenges and Potentialities for Urban Environmental Management. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 18(11), e09916. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n11-174>
- Araújo, R. P. Z. de, & Campante, A. L. G. (2017). Estudo de Impacto de Vizinhança: questões e desafios de sua implementação. Reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte. *XVII Encontro Nacional Da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa Em Planejamento Urbano e Regional*, 1–20.
- Araújo, R. P. Z. de, Oliveira, E. T. M. de, & Silva, B. R. S. e. (2019). Da mitigação à compensação adaptativa: os

(des)caminhos da aplicação recente do Estudo de Impacto de Vizinhança na RMBH. *Encontro Nacional Da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa Em Planejamento Urbano e Regional, XVIII*, 0–20.

Bechelli, C. B. (2011). Use of Impact Matrix as an analysis tool in Studies of Neighborhood Impact: Residential Building in Porto Rico – PR. *Revista Terra & Cultura: Cadernos de Ensino e Pesquisa*, 27(52), 153–162. <http://periodicos.unifil.br/index.php/Revistateste/article/view/252>

Costa, H. S. de M. (2008). A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de rationalidades distintas. In *Planejamento urbano no Brasil: Trajetória, avanços e perspectivas* (pp. 80–92). C/Arte.

Costa, H. S. de M. (2015). Natureza e Cidade na periferia: ampliando o direito à Cidade. In G. M. Costa, H. S. de M. Costa, & R. L. de M. Monte-Mór (Eds.), *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana* (pp. 41–54). Editora C/Arte.

Costa, H. S. de M., Campante, A. L. G., & Araújo, R. P. Z. de. (2011). A dimensão ambiental nos Planos Diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. (pp. 173–217). Letra Capital, Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ.

Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* (3rd ed.). Artmed.

Fernandes, E. (2013). Estatuto da Cidade, Mais De 10 Anos Depois: Razão de descrença, ou razão de otimismo? *Rev. Ufmg*, 20(1), 212–233.

Freire, G. J. de M. (2015). *O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e seu potencial como instrumento de planejamento urbano* [Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal de Minas Gerais]. <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-9ZPFXM>

Freitas, C. F. S. (2014). Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. *URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 6(524), 109. <https://doi.org/10.7213/urbe.06.001.AC02>

Gouvêa, D. de C. (2021). O Estatuto da Cidade e alguns avanços, retrocessos e desafios nos processos de regularização fundiária urbana. In E. Fernandes (Ed.), *20 anos do Estatuto da Cidade: Experiências e Reflexões* (pp. 162–169). Gaia Cultural.

Harvey, D. (1989). *The Urban Experience*. Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.56021/9780801838491>

Hollweck, T. (2015). Case Study Research Design and Methods. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 30(1), 108–110. <https://doi.org/10.3138/cjpe.30.1.108>

IBGE. (2022). *Cidades e Estados: estimativas populacionais por município*. IBGE. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>

Inguaggiato, F. F., & Olivatto, T. F. (2021). Metodologias para análise de sustentabilidade: Reflexões sobre Estudos de Impacto de Vizinhança nas capitais do Sudeste do Brasil. *Geoambiente On-Line*, 41, 114–135. <https://doi.org/10.5216/revgeoamb.i41.69295>

Inguaggiato, F. F., Stanganini, F. N., & Melanda, E. A. (2021). The Neighborhood Impact Study as an Urban Management tool in the São Paulo Municipalities of Medium Size (100 thousand to 400 thousand inhabitants). *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 13, 1–15. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e202000059>

Klink, J., & Souza, M. B. de. (2017). Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, 19(39), 379–406. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3902>

Lefebvre, H. (2001). *O Direito à Cidade*. Centauro.

Maricato, E. (2015). *Para entender a Crise Urbana*. Editora Expressão Popular.

Marques, A. L., & Silva, C. F. e. (2015). O estudo de impacto de vizinhança (EIV) como estratégia de requalificação urbana: o caso do Distrito Federal. *Paranoá: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, 14, 83–94. <https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n14.2015.16939>

Nascimento, T., Abreu, E. L., & Fonseca, A. (2020). Decentralization of environmental licensing and impact assessment in Brazil: Literature and regulatory reviews. *Ambiente & Sociedade*, 23, 1–22. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20180266r2vu2020l1ao>

Oliveira, A. M., & Costa, H. S. de M. (2018). A trama verde e azul no planejamento territorial: aproximações e distanciamentos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 20(3), 538. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n3p538>

Peres, R. B., & Cassiano, A. M. (2019). The Neighborhood Impact Study (NIS) in the southern and southeastern regions of Brazil: advances and challenges to environmental urban management. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 1–15. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180128>

Perez, L. P., Sales, A. L. P., & da Silveira, J. A. R. (2020). Climate change and the unsustainable urbanism in the municipality of João Pessoa, PB, Brazil. *Sustainability in Debate*, 11(2), 304–340. <https://doi.org/10.18472/SUSTDEB.V11N2.2020.32330>

Rolnik, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 11(2), 31. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p31>

Santos, M. (1996). *Técnica e tempo, razão e emoção*. Hucitec Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP.

Santos, M. (2013). *Pobreza Urbana* (3rd ed.). Editora da Universidade de São Paulo.

Schvarsberg, B., Araújo, R. P. Z. de, Bergoc, G. J., Peres, R. B., & Cassiano, A. M. (2019). Fronteiras e embates entre a Regulação Urbano-Ambiental e a Gestão Integrada do Território. *Anais Do XVIII Encontros Nacionais Da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa Em Planejamento Urbano e Regional*, 1–7.

Souza, M. L. de. (2020). *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos* (13th ed.). Bertrand Brasil.

Topalov, C. (2015). Hacer la historia de la investigación urbana: La experiencia francesa desde 1965. *Sociológica México*, 12. <https://sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/947>.

Editor responsável: Luciene Pimentel da Silva

Recebido: 04-abr.-2025

Aprovado: 27-out.-2025