

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**AS PERSPECTIVAS DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA
SOB A ÓTICA DO DIREITO URBANÍSTICO**

FABRÍCIA DE BARROS BOMFIM

RIO DE JANEIRO

2017

FABRÍCIA DE BARROS BOMFIM

**AS PERSPECTIVAS DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA
SOB A ÓTICA DO DIREITO URBANÍSTICO**

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal
do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO) como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em
Direito.**

Professor Orientador: Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

RIO DE JANEIRO

2017

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, fonte de amor infinito: Nossa afinidade transcende os laços maternos construídos nessa vida. Ao meu pai, pelo suporte e confiança que me impulsionaram. Aos meus avós, que permaneceram sempre vibrando por todas minhas conquistas e proporcionaram o amor mais puro que existe. Vocês são a razão de tudo isso.

Aos meus irmãos, Tulio e Gabriel, pela irmandade nos momentos mais difíceis. Enfim, a toda minha família, que se sacrificou em diversos aspectos para que eu pudesse concluir o curso de Direito em outra cidade.

À Carolina, que me acolheu na sua família e abriu as portas do seu coração para que eu fizesse morada, me trazendo o equilíbrio e apoio necessários para concluirmos juntas mais essa etapa da vida. Obrigada por sempre caminhar ao meu lado.

Aos meus colegas do escritório Bastos-Tigre, Coelho da Rocha, Lopes e Freitas Advogados, responsáveis pela minha construção como profissional, dando forma à teoria aprendida em sala de aula.

Por fim, ao meu orientador, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues por ter me apresentado à disciplina do Direito Urbanístico e a quem devo os ensinamentos prestados com paciência e dedicação.

E a todos que fizeram parte direta ou indiretamente da minha formação, meus mais sinceros agradecimentos.

RESUMO

No dia 10 de julho de 2001, foi promulgada a Lei Federal nº 10.257, que recebeu a denominação de Estatuto da Cidade. Essa Lei trouxe diversos instrumentos práticos para concretização do texto constitucional presente nos artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O presente estudo analisará o instituto do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, que foi criado para agir como requisito técnico para a aprovação de empreendimentos ou atividades, públicas ou privadas, cujos efeitos possam afetar a qualidade de vida da população em áreas urbanas. O Estatuto da Cidade delegou aos Municípios, dentre outras, a tarefa de regulamentar quais atividades deveriam estar sujeitas à prévia regulação para concessão de licenças administrativas e fixou, desde logo, o conteúdo mínimo do Estudo. Igualmente, a obrigação de se conferir publicidade aos resultados alcançados. Assim sendo, este trabalho possui o objetivo de analisar as perspectivas do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança sob a ótica do Direito Urbanístico, abordando aspectos relacionados à sua função e eficiência para as populações urbanas, bem como na garantia da construção de cidades sustentáveis. Para a conquista deste objetivo, o EIV é examinado em face de diversos princípios do Direito Urbanístico, destacando a necessidade de ampliação do debate sobre o instrumento ainda pouco discutido pela Doutrina, merecendo, desta mesma forma, maior atenção do Poder Legislativo Municipal.

Palavras-chave: Direito Urbanístico; Estudo de Impacto de Vizinhança; Estatuto da Cidade;

ABSTRACT

On July 10, 2001, Federal Law nº 10.257 was enacted and named City Statute. This Law brought several practical instruments for the implementation of the constitutional text present in articles 182 and 183 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. The present study will analyze the Neighborhood Impact Study, which was created to act as technical requirement for the approval of enterprises or activities, public or private, whose effects may affect the population life quality in urban areas. The City Statute delegated to Counties, among others things, the task of regulating which activities should be subject to the previous regulation for the granting of administrative licenses and fixed, from the outset, the minimum content of the Study. Likewise, the obligation to disclose the results achieved. Therefore, this work has the objective of analyse the perspectives of the Study of Neighborhood Impact from the point of view of Urban Law, addressing aspects related to its function and efficiency for urban populations, as well as ensuring the construction of sustainable cities. In order to achieve this objective, the Study is examined in the face of several principles of Urban Law, highlighting the need to broaden the debate on this instrument that has not yet been discussed enough by the Doctrine, and deserves more attention from the Municipal Legislative Branch.

Palavras-chave: Urban Law; Study of Neighborhood Impact; City Statute;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I - O DIREITO URBANÍSTICO E A POLÍTICA URBANA NO BRASIL.....	8
1.1 Noções de Urbanismo e sua Evolução no Brasil.....	8
1.2 Breves Linhas sobre o Plano Diretor.....	12
1.3 O Estatuto da Cidade.....	14
1.4. Princípios do Direito Urbanístico.....	16
1.4.1-Função Social da Propriedade e Função Social da Cidade.....	16
1.4.2. Princípio da Repartição de Ônus e Distribuição de Benefícios.....	19
1.4.3. Princípio da Cooperação.....	20
1.4.4. Princípio da Gestão Democrática da Cidade.....	21
1.4.5 Princípio da Sustentabilidade.....	22
CAPÍTULO II - DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA.....	25
2.1. Conceitos e Definições.....	25
2.2 Da Natureza Jurídica Do Estudo de Impacto de Vizinhança.....	30
2.3. O Papel do EIV Na Gestão de Riscos Urbanos.....	32
2.4 Dos Requisitos Mínimos de Análise do Estudo de Impacto de Vizinhança.....	35
2.4.1- Do Controle do Adensamento Populacional.....	35
2.4.2. Dos Equipamentos Urbanos e Comunitários.....	36
2.4.3 - Uso e Ocupação do Solo.....	37
2.4.4 Valorização Imobiliária.....	37
2.4.5 - Geração de Tráfego e Demanda por Transporte Público.....	38
2.4.6 - Ventilação e Iluminação.....	39
2.4.7 - Paisagem Urbana e Patrimônio Natural e Cultural.....	40
2.5 - Das Medidas Mitigadoras.....	41
2.5.1 - O Processo de Expansão Urbana.....	42
CAPÍTULO III – O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E A BUSCA DE UM IDEAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL.....	44
3.1- Do Meio Ambiente Urbano e a Sustentabilidade Local.....	44
3.2 - O Processo de Gentrificação nos Espaços Urbanos.....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	54

INTRODUÇÃO

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um instrumento de planejamento urbano instituído pela Lei de nº 10.257/2001, nomeada de Estatuto da Cidade. O referido instrumento se apresenta como uma condicionante para concessão de licenças administrativas para execução de determinados projetos de empreendimentos ou atividades no meio ambiente urbano.

Para consecução deste objetivo, o presente estudo será abordado em três partes:

Inicialmente, serão tecidas considerações sobre a evolução histórica e gênese do Direito Urbanístico no Brasil, visando à contextualização do Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento de planejamento urbano municipal, bem como demonstrando a interação dos princípios relevantes ao estudo do EIV.

Na sequência, será tratada a natureza jurídica do EIV, com o interesse de delimitar seu modo de atuação e seus objetos de análise. Nessa mesma esteira, para facilitar a compreensão dos conceitos trazidos no artigo 37 do Estatuto da Cidade, o presente trabalho buscou traduzir a intenção do legislador ao delimitar as questões que serão analisadas no EIV.

Por fim, será demonstrado que, na medida em que tais projetos são potenciais causadores de impacto em seu entorno, EIV ganha destaque como importante instrumento para garantia do desenvolvimento urbano sustentável. Desta forma, o último capítulo também aborda o fenômeno da *gentrificação* em razão da conseqüente reorganização do espaço urbano para adequação à nova realidade no meio ambiente urbano.

CAPÍTULO I - O DIREITO URBANÍSTICO E A POLÍTICA URBANA NO BRASIL

1.1. Noções de Urbanismo e sua Evolução no Brasil. 1.2. Breves Linhas sobre o Plano Diretor 1.3- O Estatuto da Cidade. 1.4. Princípios do Direito Urbanístico. 1.4.1- Função Social da Propriedade e Função Social da Cidade. 1.4.2. Princípio da Repartição de Ônus e Distribuição de Benefícios 1.4.3. Princípio da Cooperação. 1.4.4. Princípio da Gestão Democrática Da Cidade. 1.4.5 Princípio da Sustentabilidade

1.1– NOÇÕES DE URBANISMO E SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL

O constante crescimento do número de pessoas nos espaços urbanos incrementou uma demanda habitacional desordenada, ocasião em que a necessidade de uma organização urbanística regulada pelo Estado é medida que se impõe. O fenômeno da urbanização é inegável e irreversível, aproximando, gradativamente, a uma realidade que põe fim à clássica divisão entre urbano e rural.

Desta maneira, o objetivo do urbanismo consiste em promover medidas destinadas à melhoria da organização das cidades e da vida em sociedade. Neste sentido, o planejamento das cidades ganha papel relevante e passa a ser concebido como elemento fomentador do bem-estar dos habitantes dos núcleos urbanos.

A partir de um breve resumo histórico do Brasil, percebe-se que, somente no início do século XX, o urbanismo foi introduzido em nosso país como forma de organização das cidades à semelhança do modelo europeu. A este respeito,

vale transcrever os comentários de Daniela Campos Libório Di Sarno:

“No caso pátrio, àquela época havia uma vontade de copiar o modelo europeu da cidade moderna. Porém, por ser uma sociedade bastante desigual, econômica e socialmente, a elite quis uma urbanização que a afastasse do convívio com os desfavorecidos, econômica e socialmente”¹

Sendo assim, até a década de 1940, o objetivo básico do urbanismo no Brasil era de caráter eminentemente estético. Em contrapartida, na década de 1950, o urbanismo passou a ser encarado como uma questão de desenvolvimento, quando a economia ganhou grande relevância, momento histórico que coincidiu com o início de construção da cidade de Brasília para abrigar a nova capital do país. Neste ponto, Fagner Dantas afirma:

“Para começar, é importante lembrar da evolução da urbanização brasileira e, conseqüentemente, dos problemas socioambientais gerados pela intensificação da ocupação do solo, pelas condições precárias de vida dos trabalhadores urbanos e pelo despreparo do poder público, principalmente municipal, para realizar um planejamento urbano que pudesse reverter esse quadro.”²

Até o final da década de 1970, a política urbana do país ficou centralizada nas mãos do Estado, com forte tendência à modernização e priorização das questões habitacionais e de planejamento. Neste contexto, é possível citar como uma importante inovação legislativa, a publicação da Lei de n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

No processo de elaboração da nossa Carta Magna, ocasião em que se pode detalhar o processo de inclusão dos artigos 182 e 183.

¹ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de Direito Urbanístico, p.6.

²Dantas, Fagner. "20 ANOS DE DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO: AVANÇOS E DESAFIOS." (2008).

Com a Emenda Popular pela Reforma Urbana, quando do processo de negociação que se deu durante a elaboração da nova Constituição Brasileira, tivemos a mobilização dos movimentos sociais para inclusão no texto constitucional os artigos que tratam de política urbana:

“O processo de participação foi incentivado quando se estabeleceu no regimento interno da Constituinte a utilização do mecanismo da iniciativa popular para a elaboração de emendas populares para o então projeto da Constituição Federal de 1988. A prova da eficácia da participação popular durante a Constituinte é o número de assinaturas encaminhadas para emendas populares, mais de 12 milhões. As forças conservadoras argumentavam que os princípios da justiça social eram pretextos para impedir o desenvolvimento do país (desenvolvimento foi um termo durante muito tempo empregado para dissimular a questão de desigualdade do espaço urbano); que um caráter intervencionista na política urbana seria excessivamente estatizante; o usucapião era classificado como instrumento de desordem social e de incentivo às ocupações ilegais de terrenos, dentre outras concepções retrógradas.”³

Sendo assim, a Carta Magna teve papel importantíssimo na evolução do Direito Urbanístico Brasileiro, pois, pela primeira vez, utilizou expressamente o termo “Direito Urbanístico” em seu inciso I do art. 24, no qual estabeleceu a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. Porém, esta aparente exclusão do Município é descartada, quando o inciso II do art. 30 da mesma lhe confere a capacidade de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Cumprindo ressaltar, que dentro desta atuação concorrente caberá à União legislar sobre normas gerais, fornecendo princípios, diretrizes, conceitos e instrumentos básicos de atuação da política de desenvolvimento urbano, sendo incumbência dos demais entes da Federação complementá-las, devendo cada qual agir dentro da sua esfera de interesse e territorialidade. Neste ponto, Edésio Fernandes ensina:

³ JUNIOR, Saule; UZZO, N. Y. K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. Cidades para todos, Experiências, Marco Legal.

“A Constituição Federal de 1988 pôs fim a todas as controvérsias: além de reconhecer explicitamente o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental como ramos autônomos, a Constituição distribuiu competências legislativas em matérias urbanísticas e ambientais enfatizando a ação municipal e, sobretudo, define o princípio da função social da propriedade como sendo fator fundamental para a determinação dos direitos de propriedade imobiliária urbana e da ação do Estado na condução do processo de desenvolvimento urbano.”⁴

A Constituição Federal de 1988 incumbiu aos Estados competência legislativa exclusiva para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, mais precisamente no § 3º do art. 25. Cabendo aos Estados da Federação criar planos estaduais e regionais de ordenação do seu território, agindo, assim, dentro da sua competência suplementar prevista no §2º do art. 24 da Carta Magna.

É possível perceber uma pluralidade na formação histórica do direito urbanístico brasileiro, pois se constata que matérias oriundas do direito civil (parcelamento do solo e direito de construir), do direito administrativo (atividade do poder estatal), do direito constitucional (direitos fundamentais) e direito ambiental (meio ambiente urbano) confluíram em torno de uma nova denominação jurídica (direito urbanístico), que por meio da construção doutrinária obteve autonomia conceitual e didática e, com o tempo, o reconhecimento constitucional. A respeito disso, Carlos Ari Sundfeld sustenta:

“O direito urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) e das ideias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrado a partir da década de 30). Estes foram os fatores responsáveis pelo paulatino surgimento de soluções e mecanismos que, frente ao direito civil e ao direito administrativo da época, soaram impertinentes ou originais e que acabaram se aglutinando em torno da expressão ‘direito urbanístico’”⁵

⁴ FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Del Rey Books, 2001.

⁵ Sundfeld, Carlos Ari. "O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais." DALLARI, Adilson de

A concentração de uma gama de assuntos teria por efeito conferir ao direito urbanístico uma face peculiar e multiforme. Segundo José Afonso da Silva o Direito Urbanístico é:

"(...) conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistemáticos e informados por princípio apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis, ou seja, (...) arte e técnica social de adequar o espaço físico às necessidades e à dignidade da moradia humana"⁶

Já os Municípios possuem função essencial dentro do Direito Urbanístico, uma vez que, a competência material e legislativa da política de desenvolvimento e expansão urbana realizada mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, foi atribuída ao Poder Público municipal de maneira exclusiva com fundamentos no caput do art. 182 e no inciso VIII do art. 30.

1.2 BREVES LINHA SOBRE O PLANO DIRETOR

A Constituição Federal de 1988 ampliou o debate acerca do Plano Diretor quando instituiu a obrigatoriedade desse instrumento na política de desenvolvimento e de expansão urbana para cidades com mais de vinte mil habitantes.

No entanto, com o advento do Estatuto da Cidade regulamentando os artigos 182 e 183 da Carta Magna, foi ampliado o rol de municípios que estariam obrigados a revisar ou elaborarem seus planos diretores conforme descrito em seu artigo 41.

Assim, a obrigatoriedade do Plano Diretor recai para os municípios: Com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e

Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: comentário à lei federal 10 (2001).

⁶ SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1997, p.31-32.

aglomerações urbanas; Onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do artigo 182 da Constituição Federal (parcelamento, edificação, ou utilização de compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública); Integrantes de áreas de especial interesse turístico; Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Ademais, a Constituição no *caput* do art. 182, caracteriza o Plano Diretor Municipal, como instrumento básico de execução da política de desenvolvimento e expansão urbana. Para Rolnik o Plano Diretor pode ser definido como:

“um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura de cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade.”⁷

É importante relacionar a existência do Plano Diretor para efetivação do princípio da democracia participativa, conforme as palavras do Professor Eduardo Domingues⁸:

“Os planos diretores comumente adotam ainda outras formas de efetivação da democracia participativa:

⁷ ROLNIK, Raquel (Coord.). Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidades. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2002.

⁸ DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes . Democracia Participativa e Política Urbana. Direito & Diversidade , v. 03, p. 30-57, 2016.

- articulação com os demais entes de governo e a parceria com os agentes econômicos e comunitários;
- integração entre os órgãos e conselhos municipais, visando a atuação coordenada no cumprimento das propostas do Plano Diretor e na execução dos planos, programas e projetos de interesse local;
- criação de Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, democrático e dinâmico.”

Sendo assim, a política e o planejamento urbano tiveram seus objetivos e pretensões materializados com a exigência de elaboração do Plano Diretor, oferecendo o método adequado para a articulação dos objetivos setoriais definidos em diversos diplomas legislativos.

É certo que, a não elaboração do Plano Diretor pelos Municípios, acarreta em graves consequências ao planejamento urbanístico dos espaços habitáveis, tendo em vista que a grande maioria dos instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade, depende da elaboração do Plano Diretor, para sua correta utilização.

Há, portanto, a necessidade de formular uma estrutura de planejamento integrado, na qual uma especial ênfase estará depositada em âmbito municipal, que pode ser explicada pela adequação da escala territorial de um município para a abordagem prática dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

1.3 O ESTATUTO DA CIDADE

Doze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi instituído, por intermédio da Lei de nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. A referida Lei, em seu art. 1º, explicita sua finalidade principal, que é regular o “uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”⁹. No guia para implementação do Estatuto da Cidade elaborado pela Câmara dos Deputados temos a seguinte afirmação:

⁹ Lei 10.257/2001, art. 1º, parágrafo único.

“Poucas leis na história do Brasil foram construídas com tanto esforço coletivo e legitimidade social. A aprovação do Estatuto da Cidade é uma conquista dos movimentos populares, que se mobilizaram por mais de uma década na luta por sua aprovação. Esta luta foi conduzida a partir da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade e à habitação e de lutas cotidianas por melhores serviços públicos e oportunidades de uma vida digna. Sem dúvida, estamos diante de uma lei admiravelmente progressista, inovadora, com vocação democrática, autenticamente voltada para construção de cidades onde será sempre preservado o bem estar coletivo da população. Esta grande vitória na conquista do Estatuto, entretanto, só se efetivará na medida em que as forças sociais que o construíram busquem torná-la realidade no cotidiano das práticas administrativas de nossas cidades”¹⁰

Ainda sobre as diretrizes da política urbana, abordadas na Constituição e inseridas no Estatuto da Cidade, Eduardo Domingues complementa:

“A política urbana é mais ampla, porque não trata apenas da alocação de equipamentos públicos e regulação da construção civil; a política urbana se manifesta por três vetores que buscam garantir a efetividade das funções sociais das cidades para todos de forma justa: a regulação administrativa das liberdades privadas e das atividades públicas essenciais à vida urbana, o fomento às atividades privadas e a prestação de serviços públicos urbanos.

O estudo da política urbana não deve considerar apenas o ponto de vista da atividade estatal, mas também o ponto de vista do beneficiário da política, já que, como será visto, a política urbana lida com um mercado de habitação que compreende produtor, adquirente e regulador do mercado, o Estado.”¹¹ Grifos nossos

O Estatuto abarca um conjunto de princípios – no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana, além de trazer uma

¹⁰ DOS DEPUTADOS, BRASIL–Câmara. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2ª. edição. Brasília: Câmara dos Deputados-Coordenação de Publicações, 2002.

¹¹ DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Moradia não é Mercadoria. Revista de Direito da Cidade, v. 5, p. 20, 2013.

série de instrumentos que, como a própria denominação define, são meios para atingir as finalidades desejadas. Entretanto, delega para cada um dos municípios, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades.

Para delimitação dos princípios que norteiam o Direito Urbanístico, utilizamos os ensinamentos de José Afonso da Silva, que cita a função pública, a conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística, a coesão dinâmica das normas urbanísticas, a afetação das mais-valias ao custo da urbanificação e a justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação.¹²

Sendo assim, para introdução ao Estudo de Impacto de Vizinhança, foram selecionados os princípios gerais e específicos mais pertinentes ao objetivo deste trabalho.

1.4- PRINCÍPIOS DO DIREITO URBANÍSTICO

1.4.1 Função Social Da Propriedade e Função Social Da Cidade

A princípio, é preciso destacar que a legislação urbanística deverá ser interpretada à luz de princípios constitucionais para a materialização da justiça social e concretização do direito à moradia.

A Constituição Federal previu tanto a função social da propriedade urbana como da propriedade rural, sendo certo que este estudo analisará especificamente a função social da propriedade urbana, tutelada pelo mencionado artigo 182.

E considerando o Direito Urbanístico como produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos, José Afonso da Silva divide-o em dois aspectos: o objetivo, composto pelo conjunto de normas reguladoras

¹² SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro, p.45.

da atividade urbanística; e o do Direito Urbanístico como ciência, que busca “o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística”¹³.

A questão aqui é que atualmente o Direito Urbanístico não é mais um direito relativamente simples, que trata apenas da ocupação e do uso do solo urbano. O seu campo tem crescido de forma rápida e abrangente, fazendo com que venha a reger a cidade em sua totalidade, incluindo diversas formas de problemas que nela se materializam e que até então não tinham sido apreendidos no campo jurídico, como as questões que envolvem a paisagem urbana e a sustentabilidade urbano-ambiental.

O princípio da função social da cidade integra a estrutura do direito urbanístico, se transpassando na garantia do direito à cidade sustentável à coletividade.¹⁴ A função social da propriedade, por sua vez, decorre da evolução do direito de propriedade que, no Brasil, partiu do individual para alcançar o coletivo.¹⁵

O direito de propriedade já foi considerado declaradamente absoluto a partir do final do século XVIII, mas, no ordenamento jurídico atual não possui caráter absoluto. Os direitos sociais, por outro lado, que não eram então reconhecidos passaram a ganhar *status* de extrema importância no mundo contemporâneo, podendo se afirmar que até mais que o direito individual de propriedade¹⁶.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a função social da propriedade também encontra abrigo:

“O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que,

¹³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 20 a 22.

¹⁴ Nelson Saule Júnior, 2007, p. 54

¹⁵ Liana Portilho Mattos, 2003, p. 42

¹⁶ Norberto Bobbio, 1992, p. 18-19.

sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade”.¹⁷

Cumprir a função social da propriedade urbana significa adaptar o uso, gozo e disposição desta aos interesses sociais.¹⁸

Contudo, não se identifica no texto constitucional referência expressa à proteção ambiental quando trata da função social da propriedade urbana. Nada obstante, para a função social da propriedade rural, a Constituição estabeleceu como um dos requisitos para se verificar seu o cumprimento, no artigo 186, inciso II, a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

Ocorre que, esses ditames seriam inócuos se não fossem estendidos ao cumprimento da função social da propriedade urbana, tendo em vista que a área urbana é meio ambiente que merece resguardo¹⁹ por força especialmente do artigo 225 caput da Constituição.

Em um viés prático, para dar cumprimento ao princípio da função social da cidade, é preciso que os municípios atuem no sentido de cumprir a sua competência constitucional e as diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade, legislando, ordenando e fiscalizando o uso e a ocupação do solo, de modo a que as funções básicas da cidade sejam atendidas plenamente.

Sendo assim, a destinação do solo urbano volta-se ao exercício das funções sociais da cidade, tais como: habitar, trabalhar, circular e entreter.

¹⁷ ADI 2.213-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 4/4/2002

¹⁸ Celso Antônio Bandeira de Mello, 1987, p. 85.

¹⁹ Guilherme José Purvin de Figueiredo, 2005, p. 299

Portanto, tal como consta no artigo 30, VIII da Constituição Federal, é função do plano diretor municipal e de outras normas urbanísticas de uso e controle do solo.

Sendo assim, considerando que a cidade é um organismo vivo, que possui uma dinâmica única, onde as necessidades dos cidadãos passam por constantes transformações, ultrapassando a própria legislação, tem-se que a política urbana depende da capacidade de gestão e planejamento.

1.4.2 Princípio Da Repartição de Ônus e Distribuição de Benefícios

O princípio da justa repartição de ônus e distribuição de benefícios, que para Di Sarno²⁰, informa que o direito urbanístico deve conceder tratamento isonômico a todos os envolvidos no processo. Seria uma espécie de manifestação do princípio constitucional da isonomia. Assim, todos os atingidos pelas atividades urbanísticas devem ser tratados com igualdade.

Tal disposição encontra amparo no artigo 42-B, VIII do Estatuto da Cidade:

“Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público”

Este princípio tem sua interface no princípio da justiça, seja esta distributiva ou redistributiva, de modo a reverter os desacertos provocados pelo processo de urbanização, que em regra, recebe forte influência do mercado imobiliário. Pode, portanto, ser traduzido no tratamento isonômico que deve ser dado a todas as partes atingidas por atividades urbanísticas.

²⁰ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de direito urbanístico. Editora Manole Ltda, 2004.

As intervenções urbanísticas existem para melhorar a qualidade de vida local, portanto, suas interferências sempre resultam em benefícios para a sociedade, sendo dever da municipalidade utilizar os recursos disponíveis para a execução das obras de interesse comum em benefício de uma coletividade.

Deste modo, percebe-se que a aplicabilidade deste princípio fica vinculada ao princípio da viabilidade sobre a operação urbanística, bem como ao princípio da fidelidade, onde haja um compromisso da administração em priorizar as obras a serem executadas. Assim, este princípio tem por finalidade regular as situações em que as intervenções urbanas, ao empregar os meios reguladores, ora limitadores, têm como finalidade evitar os abusos referentes às melhorias ocorridas.

1.4.3. Princípio da Cooperação

Este princípio informativo pode ser compreendido como o compartilhamento entre responsabilidade de deveres entre o Estado e a sociedade, relacionados aos encargos à conservação e manutenção do ambiente urbano. Esta integração trazida pelo princípio da cooperação se estende a função pública subsidiária como mecanismo de uma construção sustentável para o ambiente urbano.

Amadei explica que este princípio reconhece a parceria público-privada como instrumento de justiça social:

“com previsão legal nos [...] arts. 2º, II, 32 a 34 e 46, todos do Estatuto da Cidade, afirma, por um lado, a necessidade de operações urbanas consorciadas (arts. 32 e 34 do Estatuto da Cidade) e de consórcio imobiliário (art. 46 do Estatuto da Cidade), no contexto maior da subsidiariedade (art. 173 da Constituição da República), bem como da isonomia de condições entre agentes privados e públicos (art. 2º, XVI, do Estatuto da Cidade)”²¹

²¹ (AMADEI, 2006, p.40).

Desta maneira, este princípio tem sua aplicabilidade na permissão de que a oferta de serviços inerentes à atividade de ordem pública, sejam implementados pela iniciativa privada. Essa possibilidade permite que mais frentes de benefícios sociais, sejam elas, habitações, infraestrutura, instalação de equipamentos sociais (escolas, creches, unidades de saúde, etc.), equipamentos de lazer (praças, parques e áreas verdes) possam alcançar a população mais carente do espaço urbano.

1.4.4 Princípio da Gestão Democrática da Cidade

Este princípio se encontra previsto no Estatuto da Cidade, com as seguintes prerrogativas, que serão adiante delineadas: No art. 2º, II *“na gestão democrática na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”*; No art. 4º, § 3º *“no controle social na utilização dos instrumentos que implicarem dispêndio de recursos públicos municipais”*; No art. 33, VII *“no monitoramento de operações urbanas”*; No art. 40, § 4º, I *“na participação da discussão do plano diretor”*; Nos arts. 43 a 45 *“na gestão da cidade, no que respeita à formulação do orçamento participativo, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e nas atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas”*.

Desta forma, a gestão democrática da cidade remete à concretização de direitos da coletividade por serem exatamente benefícios da cidadania, e assim se realizam necessariamente pela via da participação popular, que se materializa nas normas do Plano Diretor.

Nesse sentido, veja-se o comentário de Rogério Gesta Leal:

“O Direito Urbanístico teria por objeto o interesse da boa organização do território. Não uma organização meramente administrativa, mas calcada em princípios e contradições democráticas e que visem

ao atendimento do bem-estar da sociedade como um todo”.²²

Eduardo Domingues²³ complementa o raciocínio com diversas sugestões e soluções para ampliação da participação da sociedade nas decisões coletivas:

“A gestão democrática tem o mérito de pretender acabar com o distanciamento entre o poder público e as pessoas. Cabe agora forçar a aplicação do instituto, capacitando associações de moradores, comunidades locais, entidades representativas, na defesa de seus interesses, contando com apoio técnico e, se possível, fazendo um trabalho educacional paralelo.

No âmbito nacional, pode-se destacar a criação do conselho de desenvolvimento social, com a participação de vários setores da sociedade que, muitas vezes, não têm representação no congresso através de parlamentares ou lobistas. É o governo chamando a sociedade para discussões políticas, promovendo não só uma melhor participação social mas, sobretudo, a preocupação de cada um com o bem comum, acendendo em cada um de nós a chama que clama por justiça mas cobra de nós mesmos a responsabilidade pela situação em que nossa sociedade se encontra.”

Desta forma, o que pode se observar é que o princípio da gestão democrática da cidade está estritamente relacionado com a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, preservação dos recursos ambientais, ou seja, ao bem-estar de todos, para construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

1.4.5 Princípio da Sustentabilidade

O princípio da sustentabilidade foi acolhido no artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade e determina a “garantia do direito a cidades sustentáveis”, compreendendo nesta máxima “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços

²² In: Direito Urbanístico – condições e possibilidades na constituição do espaço urbano, op. cit., p. 146

²³ DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes . Democracia Participativa e Política Urbana. Direito & Diversidade , v. 03, p. 30-57, 2016.

públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Segundo Rodriguez, o termo sustentabilidade pode ser compreendido a partir da

“[...] gestão e administração dos recursos e serviços e orientação das mudanças tecnológicas e institucionais, no sentido de assegurar e alcançar a contínua satisfação das necessidades humanas para as gerações presentes e futuras, dentro dos limites da capacidade de sustentação dos sistemas ambientais”²⁴

O princípio da sustentabilidade contempla a necessidade de um ambiente equilibrado, mediante fatores sociais, políticos, econômicos, ambientais, de modo a assegurar a qualidade de vida em cidades. Por quanto, o cenário das cidades se apresenta heterogêneo, marcado por processos de desigualdade sociais, que se cristalizam na segregação socioespacial, assim como, pela privação dos serviços públicos a boa parte da população, a qual particularmente, a que se encontra em assentamentos precários, a exemplo das favelas, onde os espaços são constituídos por um amontoado de construções precárias ao longo dos becos estreitos, desprovidos das condições mínimas de habitabilidade.

Desta forma, o que se pretende demonstrar com esse primeiro capítulo são as diretrizes expostas pelo Direito Urbanístico, que em síntese, dizem respeito à garantia do direito a cidades sustentáveis, à participação popular nas atividades de planejamento e desenvolvimento urbano, à cooperação entre governos, iniciativa privada e sociedade civil na busca do interesse comum, distribuição espacial adequada nas atividades exercidas nas cidades, prevendo, enfim, mecanismos de política urbana com o objetivo de garantir a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

²⁴ RODRIGUEZ, J. M. M. Desenvolvimento sustentável: níveis conceituais e modelos. In: RODRIGUEZ, J. M. M. & SILVA, E. V. da. Desenvolvimento Local Sustentável. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2001

Do quanto exposto, concluímos que o Estatuto da Cidade representa passo marcante em matéria urbanística e assume, portanto, papel de relevância no cenário jurídico nacional, pois servirá de norte para a coordenação das ações urbanísticas pelo Poder Público e também para inibir atividades ou empreendimentos indesejados, ou seja, aqueles cujo potencial de degradação da qualidade de vida seja maior que os possíveis benefícios gerados à população. Por outro lado, cabe à sociedade, por intermédio do Ministério Público ou das associações organizadas, salvaguardar a ordem urbanística pelos meios processuais referidos, sempre que a via judicial se fizer necessária.

Desta forma, é possível concluir que o Estatuto da Cidade representa um grande passo em matéria urbanística e assume, portanto, papel de relevância no cenário jurídico nacional, tendo em vista que servirá de norte para a coordenação das ações urbanísticas pelo Poder Público. Por outro lado, em atenção ao conceito de democracia participativa, cabe à sociedade, por intermédio do Ministério Público ou das associações organizadas, salvaguardar a ordem urbanística pelos meios processuais referidos, independente de escolha pela via judicial ou pelo controle na esfera administrativa.

CAPÍTULO II - DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

2.1. Conceitos e Definições. 2.2 Da Natureza Jurídica Do Estudo De Impacto De Vizinhança 2.3. O Papel Do Eiv Na Gestão De Riscos Urbanos 2.4 Dos Requisitos Mínimos de Análise do Estudo de Impacto de Vizinhança. 2.4.1- Do Controle do Adensamento Populacional. 2.4.2. Dos Equipamentos Urbanos e Comunitários. 2.4.3 - Uso e Ocupação do Solo. 2.4.4 Valorização Imobiliária. 2.4.5 - Geração de Tráfego e Demanda por Transporte Público 2.4.6 - Ventilação e Iluminação. 2.4.7 - Paisagem Urbana E Patrimônio Natural E Cultural 2.5 - Das Medidas Mitigadoras. 2.5.1 - O Processo de Expansão Urbana

2.1 - CONCEITOS E DEFINIÇÕES

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) foi uma inovação trazida pelo Estatuto da Cidade, na parte em que dispõe sobre as normas gerais da política de desenvolvimento urbano. O Estatuto da Cidade, em seus artigos 36 a 38, previu a exigibilidade do EIV para os empreendimentos e atividades em área urbana, conforme definido em lei municipal.

Caberá, portanto, a cada município averiguar que espécies de empreendimentos podem gerar um distúrbio de grande porte a ponto de exigir sua intervenção na prestação de serviços públicos, ou ainda, impedir que o projeto siga em frente, com a denegação da competente licença²⁵.

Antes, porém, do estudo analisar o alcance jurídico dos dispositivos legais que regulamentam o EIV, cabe examinar os elementos históricos que

²⁵ SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001), p. 308

deram origem a este instituto, o que nos auxiliará a compreender o que significa impacto.

É possível afirmar que as normas de cunho ambiental foram precursoras das regras relacionadas ao impacto de vizinhança. Desta feita, os impactos causados por novos empreendimentos ou atividades na ordenação do espaço urbano, incluindo questões de tráfego, adensamento populacional, paisagem urbana, infraestrutura e equipamentos urbanos, foram expandindo o estudo das questões extrínsecas do meio ambiente urbano.

Sendo assim, a Constituição Federal trouxe, em seu artigo 225, regras no campo do Direito Ambiental que trataram, de forma pioneira, a ideia de estudo do impacto causado por empreendimentos:

“Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV: exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. “

Por sua vez, Paulo de Bessa Antunes sustenta que:

“Impacto é um choque, uma modificação brusca causada por alguma força exterior que tenha colidido com algo. Sinteticamente, poderíamos dizer que o impacto ambiental é uma modificação brusca causada no meio ambiente”²⁶

²⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, p. 225

Nessa mesma esteira, Mariana Mencio, ao examinar o tema, define o impacto de vizinhança:

“A interferência negativa sobre o meio ambiente urbano, capaz de comprometer o equilíbrio da ordem urbanística, é considerada Impacto de Vizinhança nos termos do Estatuto da Cidade (...) Nesse sentido, o Estatuto da Cidade obedece ao conceito ampliativo indicado pela doutrina, passando a considerar o Impacto Ambiental inserido no âmbito urbano”²⁷

Igualmente, o Estatuto da Cidade é a expressão legal da política pública urbano-ambiental, que pode ser caracterizado como norma reguladora de um sistema que interage com os diversos agentes que constroem a cidade, avaliando dando conta das necessidades urbanas. Além disso, busca estabelecer os limites para a vida em sociedade, considerando que as cidades estão cada vez mais densas demograficamente, dinâmicas, exigentes e com escassez de recursos naturais. Raquel Rolnik explica:

“Avaliar impactos é exigência contemporânea, de uma sociedade que está assistindo ao esgotamento dos recursos naturais, ao esgotamento dos grandes aglomerados urbanos e a degradação das relações de vizinhança e que não tem mais como viver em sociedade, buscando padrões de qualidade de vida, sem analisar e incidir sobre os empreendimentos, as atividades e o seu próprio universo, a partir da relação estabelecida do projeto com a possibilidade de absorção pelo meio no qual irá se inserir. A implantação de empreendimentos e atividades, além das tradicionais limitações administrativas fisicoterritoriais e de zoneamento, relacionadas ao regime urbanístico da gleba e da atividade prevista para a região, passa a se submeter a outro exame, relativo a possibilidade fática de absorção da atividade/ empreendimento no local proposto, bem como da compatibilidade com o local no qual

²⁷ MENCIO, Mariana. A Influência do Estudo de Impacto de Vizinhança na Expedição da Licença Urbanística para Construção de Empreendimentos ou Atividades com Efeitos Potencialmente Negativos sobre o Meio Ambiente Urbano. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca, MENCIO, Mariana (coords).

pretende se instalar.”²⁸

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) foi uma inovação introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, em 2001, pelo Estatuto da Cidade, em seus arts. 36, 37 e 38, conforme ora transcrito:

ESTATUTO DA CIDADE - Seção XII -Do estudo de impacto de vizinhança

“Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.”

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV pode ser entendido como um ônus imposto aos proprietários de imóveis urbanos que queiram

²⁸ ROLNIK, Raquel et al. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004.

construir ou ampliar empreendimentos que causem impactos negativos ao meio ambiente urbano, mas não chega a configurar uma limitação ao direito de construir.

Neste ponto, é fundamental que se observe o verdadeiro objetivo do Estudo de Impacto de Vizinhança, qual seja a verificação dos reflexos de determinada construção, instalação ou atividade em seu entorno, considerando-se os interesses da coletividade.

O mencionado estudo deve servir como instrumento de análise do projeto apresentado, de molde a fornecer os dados necessários à adoção das medidas mitigadoras que compatibilizarão o aproveitamento que se pretende dar à propriedade urbana, que deverá ser exercida de acordo com a função social definida para a propriedade e para a própria cidade.

Portanto, o EIV está situado no tênue limite entre o direito privado, que regula a relação entre vizinhos no exercício de seu direito de propriedade, e o direito público, que estabelece as limitações urbanísticas e ambientais para o exercício deste mesmo direito, considerando-se, no entanto, os interesses da coletividade.

Neste sentido, Rocco²⁹ afirma:

“A limitação administrativa é uma intervenção na propriedade privada, com objetivos associados à garantia do interesse público nos usos aplicados sobre determinado bem [...] agem no sentido de instrumentalizar essa função social, uma vez que implicam no exercício do poder estatal de assegurar o bem-estar comum, pelo que encontra fundamento no poder de polícia.”

A elaboração do EIV é um requisito procedimental, um estudo notadamente técnico, elaborado por equipe multidisciplinar, que deve ser cumprido para aqueles que pretendem obter a licença urbanística ou a

²⁹ ROCCO, Rogério. Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. 2006.

respectiva autorização urbanística, de responsabilidade do Poder Público Municipal. A interferência na faculdade de fruição, especialmente, no “direito de construir” vem depois, com a imposição das condicionantes para tanto.

2.2 – DA NATUREZA JURÍDICA DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

A partir dos conceitos traçados nos tópicos anteriores, questiona-se: qual a natureza jurídica desse instrumento? Rogério Rocco³⁰ trata o EIV como um instituto de natureza jurídica híbrida:

“[...] que incide como limitação administrativa, ao mesmo tempo que se caracteriza como direito subjetivo ao exercício da cidadania para a gestão da sustentabilidade das cidades – como devidamente assegurado pelo princípio constitucional da função social da propriedade.”

Desta forma, a exigência da elaboração o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, imposta aos empreendedores para obtenção das licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, não se configura como uma restrição urbanística ao direito de construir, pois não é uma limitação a fruição da propriedade, mas sim um requisito procedimental que deve ser atendido pelo interessado, para a obtenção das referidas licenças ou autorizações urbanísticas.

Sobre a discricionariedade, Raquel Rolnik cita:

“Como instrumento de gestão que é, na mesma linha do EIA, o EIV não substitui a decisão do administrador. É um instrumento para a tomada de decisão e de medidas mitigadoras ou compensatórias. Em outras palavras, o administrador precisa considerar os elementos colocados no EIV, embora não tenha de aderir a ele, desde que justifique e motive a não adesão.”³¹

Sendo assim, o Município exigirá, na grande maioria das análises dos

³⁰ ROCCO, Rogério Geraldo, op. cit., p. 92.

³¹ ROLNIK (2004)

projetos, medidas compensatórias que poderiam ser classificadas como condicionantes para o exercício de determinada atividade ou empreendimento. Neste ponto, Lucélia Martins Soares ensina:

“Embora a Lei 10.257/2001 não confira as características dos empreendimentos em questão, é possível extrair do texto legal que a lei municipal só poderá utilizar por critério diferenciador o resultado da relação existente entre o porte da obra, a região em que será executada e o fim a que se destina, não há um critério fixo para todos os Municípios. Se o Estudo de Impacto de Vizinhança visa exatamente a prever os distúrbios que a obra causará no meio ao qual será inserida, nada mais óbvio que o critério a ser estabelecido pelos Municípios reflita essa relação. Com efeito, a dimensão da construção em combinação com sua finalidade formam o binômio capaz de mensurar ou, pelo menos, indicar um possível impacto no local da obra e seu entorno [...].³²___

Desta forma, sob a luz do princípio da função social da propriedade, a execução de determinada obra pelo particular ou pelos agentes públicos não deverá colocar em risco outros valores ou garantias assegurados à coletividade. Determinados projetos podem causar distúrbios para a vizinhança, tendo em vista o incômodo ou os prejuízos sociais que decorrem de sua implantação, seja pela inadequação da obra, seja pela sua inconveniência naquele momento específico.

Uma obra ou atividades consideradas simples podem gerar constrangimentos ou distúrbios se construída em determinados locais ou se tiverem uma dimensão considerável. Não só todos os serviços públicos prestados na região como também a rotina daqueles que habitam nas proximidades podem ser afetados pela tão-só construção de um empreendimento, ainda que em conformidade com toda a legislação urbanística que disciplina a forma pela qual ele deve ser levado a efeito.³³

³² SOARES, Lucélia Martins, Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.), Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001, p. 308-309.

³³ *Ibidem*, p.307.

Por exemplo, pode-se mencionar como fontes causadoras de impacto e de responsabilidade do Estado, a construção de um presídio em meio a uma área residencial adensada, tendo em vista a insegurança gerada a população residente daquele local, alterando, também, a rotina dos cidadãos que trabalham ou transitam na localidade. Da mesma forma que a construção de estradas ou instalação de novas praças de pedágio a desviar o tráfego rodoviário para dentro do espaço urbano de pequenas cidades, congestionando as vias de trânsito local, deverão ser consideradas como fontes causadoras de impacto.

No campo da iniciativa privada, a construção de empreendimentos de determinado porte, como *shopping centers* ou grandes edifícios comerciais é causa de adensamento de tráfego, de aumento de circulação de pedestres, de necessidade de aumento de oferta transporte coletivo, de redes pluviais mais eficientes, além de melhoria dos equipamentos públicos do entorno.

Neste sentido, o EIV tem um caráter preventivo, pois se presta a antever as repercussões que determinado empreendimento vai gerar na região em que será erigido, a fim de que o Poder Público, quando necessário, ordene medidas para amenizar aqueles efeitos e manter o equilíbrio da vida da população.

2.3- O PAPEL DO EIV NA GESTÃO DE RISCOS URBANOS

As áreas urbanas são compreendidas como ambiente complexo, passíveis de mudanças constantes relativas ao uso e a ocupação do solo urbano. Por se tratarem de questões complexas, cumpre ao Poder Público atuar na gestão dos riscos urbanos, preparando medidas de controle e buscando a solução dos eventuais problemas ocasionados pela urbanização desenfreada das cidades.

Significa dizer que a competência atribuída ao Poder Municipal tem

sua justificativa na necessidade de se averiguar a infraestrutura do Município para se determinar qual o tipo de atividade desenvolvida causaria impacto à ordem urbanística e à qualidade de vida de sua vizinhança.

Desta forma, o instrumento em questão oferece um marco legal para que os municípios possam dialogar em pé de igualdade junto aos grandes empreendimentos. Neste ponto, Renato Cymbalista menciona algumas possibilidades:

“A contrapartida a ser oferecida pelo empreendimento, em troca da possibilidade de sua realização, pode ser de várias ordens, relacionando-se à sobrecarga que ele provocará: no caso de adensamento populacional, poderão ser exigidos áreas verdes, escolas, creches ou algum outro equipamento comunitário; no caso de impacto sobre o mercado de trabalho, poderão ser exigidos postos de trabalho dentro do empreendimento, ou iniciativas de recolocação profissional para os afetados; no caso de empreendimento que sobrecarregue a infraestrutura viária poderão ser exigidos investimentos em semaforização e investimentos em transportes coletivos, entre outros. O Estudo de Impacto de Vizinhança poderá também exigir alterações no projeto do empreendimento, como diminuição de área construída, reserva de áreas verdes ou de uso comunitário no interior do empreendimento, alterações que garantam para o território do empreendimento parte da sobrecarga viária, aumento no número de vagas de estacionamento, medidas de isolamento acústico, recuos ou alterações na fachada, normatização de área de publicidade do empreendimento, etc”³⁴

O Município, sob a égide da lei específica, fica com a incumbência de determinar os prazos e procedimentos para a instrumentalização Estudo de Impacto de Vizinhança. No entanto, a introdução desse instrumento de gestão deve visar a diminuição da burocracia, pois assim terão o efeito reverso, tal como o desestímulo de investimentos neste Município.

³⁴ CYMBALISTA, Renato. Estudo de impacto de vizinhança. **Dicas Polis**, v. 192, p. 12-15, 2001.

Desta maneira, a gestão urbana tem o desafio de equilibrar os ônus e os benefícios que o empreendimento ou atividade irão levar não só aos vizinhos destes, como igualmente, ao conjunto da cidade. Sobre isso, Raquel Rolnik cita alguns exemplos de impactos comumente observados:

“O mesmo curso d’água que é manancial para quem trabalha com recursos hídricos, é corpo receptor para quem trabalha com águas servidas, os esgotos. A danceteria, que é ponto de encontro de jovens, é fonte de poluição sonora insuportável para a vizinhança das imediações. O shopping que gera emprego e movimenta a cidade, também ocasiona grande congestionamento, porque não possui adequadas vias de acesso.”³⁵

As peculiaridades locais também são importantes fontes de informação, objetivando a decisão mais justa e adequada da autoridade competente. Pode ocorrer, por exemplo, que se exija um sacrifício maior da ordenação urbana no sentido de viabilizar empreendimentos em localidades onde exista falta de emprego e de oportunidades de trabalho.

Não seria razoável, sob o aspecto da função social das cidades, proibir a instalação de um centro comercial ou de um distrito industrial em cidades cujas populações clamam por desenvolvimento e oportunidades de emprego, desde que haja o necessário equilíbrio e tais empreendimentos possam oferecer condições adequadas para redução do impacto urbano com investimentos, por exemplo, em itens como transporte público, saneamento básico, drenagem de águas pluviais, recuperação de áreas degradadas, enfim, de tudo que possa reduzir os impactos previstos e colaborar para a melhoria da qualidade de vida da população.

Por fim, temos que, na análise do EIV, o resultado final da equação entre os benefícios e os ônus potenciais do projeto pretendido deve

³⁵ ROLNIK, Raquel et al. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004. P. 115

apontar para a criação de uma cidade sustentável sob todos os aspectos, com foco nos interesses coletivos da população e, principalmente, no pleno atendimento aos princípios da função social da propriedade e função social das cidades, em estrita obediência aos ditames da Constituição Federal.

2.4- DOS REQUISITOS MÍNIMOS DE ANÁLISE DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

2.4.1 - Do Controle Do Adensamento Populacional

A princípio, é preciso destacar que a densidade demográfica está diretamente relacionada à infraestrutura urbana local. Isto porque, a qualidade de vida de uma população depende do número de pessoas concentradas em determinada área.

Assim, o adensamento populacional causado por determinado empreendimento implicará, diretamente, no fornecimento de equipamentos e serviços públicos necessários para a garantia da qualidade de vida da população local. Desta forma, certamente o objeto de análise do impacto de vizinhança se refere ao adensamento que gera sobrecarga na infraestrutura, mas também aos incômodos da maior animação urbana, com suas movimentações e fluxos.

Existe também o adensamento populacional causado sazonalmente. Este fenômeno é mais comum em cidades que recebem grandes eventos em determinadas épocas, mas não conseguem atender à demanda temporária, causando transtornos como a falta de água, comprometendo não só os turistas, como também aqueles que lá residem.

Relativamente ao impacto causado pelo aumento de população decorrente do uso residencial, podemos considerar a implantação de condomínios de prédios em áreas urbanas já suficientemente adensadas. Por essas razões, o adensamento populacional e suas consequências

deverão ser estritamente verificados pelo Estudo de Impacto de Vizinhança a fim de que os respectivos impactos não prejudiquem nem a população vizinha já instalada nem a população que vier a se instalar na área quando da implantação do empreendimento.

2.4.2 - Dos Equipamentos Urbanos E Comunitários

Buscaremos na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (6.766/1979), a definição de Equipamentos Urbanos e Comunitários. Senão vejamos:

“Art. 5º. O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa non aedificandi destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único: Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.”

A mesma Lei determina que “consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares” (Art. 4º, parágrafo 2º).

Sendo assim, o Estudo de Impacto de Vizinhança deverá verificar quais desses equipamentos deverão ser instalados ou ter sua capacidade aumentada, de acordo com o que o empreendimento ou a atividade vierem a ocasionar.

2.4.3 - Uso E Ocupação Do Solo

.

O zoneamento é um instrumento amplamente utilizado nos planos diretores, através do qual a cidade é dividida em áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo, especialmente os índices urbanísticos.

Além disso, estabelece índices urbanísticos também com a finalidade de promover a utilização adequada de um imóvel. Quando se fala do Estudo de Impacto de Vizinhança, tratamos de tipos de empreendimentos e de atividades de grande porte, que, ainda que estejam em zonas permitidas, podem causar impactos prejudiciais à vizinhança.

Dessa maneira, o EIV deverá verificar se a zona de instalação do empreendimento permite o uso e a ocupação pretendidos, devendo avaliar também se os incômodos e impactos da atividade serão ou não compatíveis com o zoneamento preestabelecido, bem como se a infraestrutura previamente existente suportará o nível de interferência a ser aplicada no local. Além disso, é preciso observar que os tipos de uso e ocupação do solo podem revelar por si só se causarão impactos ao ambiente vizinho.

2.4.4 - Valorização Imobiliária

Todas as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade se orientam na recuperação social da valorização do solo, partindo da premissa de que os incrementos de valor de uma propriedade urbana que derivam de ações do poder público não devem ser apropriados pelos proprietários individualmente.

O Estudo deve avaliar se o investimento público e valorização privada estão em conformidade com o princípio da redistribuição da renda urbana e do uso social. O empreendimento objeto do EIV não poderá resultar na concentração de renda ou na desigualdade social.

Posto que, tanto o empreendimento em si, como os investimentos feitos em prol de sua instalação, deverá incentivar a socialização da área do entorno, o que acarretará na valorização imobiliária. Quanto mais utilizado, mais valorizado ficará o empreendimento e a área da vizinhança. O aspecto social também deve ser considerado, uma vez que a excessiva valorização imobiliária pode ocasionar um fenômeno chamado de gentrificação,

fenômeno que será avaliado em um capítulo específico neste estudo.

2.4.5 - Geração De Tráfego E Demanda Por Transporte Público

Pertinente mencionar que as questões da geração de tráfego e da demanda por transporte público fazem parte do sistema viário urbano. Sobre essa questão devemos dizer que este sistema determina, em grande parte, a facilidade, a convivência e a segurança com que a população se locomove através da cidade; estabelece o tamanho das quadras; constitui um canal para luz e ar, bem como para instalações das redes aéreas e subterrâneas. Nenhum outro elemento da composição material da cidade é tão permanente quanto suas ruas.

Constitui o lado dinâmico do sistema viário urbano, ainda que no seu conceito urbanístico se tenha que incluir também as paradas e estacionamentos, porquanto, tal como o direito fundamental de locomoção incluir o ir, o vir e o ficar, o conceito jurídico de circulação também envolve o movimento e a inércia, que lhe correspondem: o deslocamento e o estacionamento. Todo tipo de empreendimento ou nova atividade instalada gera tráfego, bem como demanda por transporte público e também por estacionamento.

Ainda que minimamente, a demanda tende sempre a aumentar, uma vez que o número de frequentadores da região crescerá com a nova instalação. Dessa forma, se faz necessária a verificação de quais as medidas pertinentes para que, mesmo com o aumento do número de frequentadores da vizinhança, o tráfego, a insuficiência de transporte público e a falta de estacionamento não venham a resultar em condições precárias de circulação.

A título de exemplo, a criação de um estacionamento com número de vagas suficiente para o número de frequentadores do empreendimento é essencial. Caso contrário, a falta de estacionamento poderá gerar um

trânsito intenso, que prejudicará não só os frequentadores do empreendimento, como toda a vizinhança.

Outra questão diz respeito à sinalização e também aos semáforos. A falta de sinalização adequada e o mau funcionamento ou a falta de semáforos também podem causar adensamento de veículos no trânsito, questões que podem ser abordadas pelo EIV.

A construção e funcionamento de um shopping center, além de fatalmente aumentar o trânsito na região, podem ensejar o oferecimento de uma maior quantidade, por exemplo, de ônibus, por parte da Municipalidade. Isto deve ser sopesado sempre, uma vez que o impacto no meio ambiente urbano é considerável.

A segurança dos condutores de veículos e pedestres deve ser pensada ao planejar um empreendimento com ocupação permanente, que comumente atraem fluxo constante de pessoas. A sinalização e localização de acessos, assim como respeito à acessibilidade devem ser verificados no projeto.

2.4.6 - Ventilação E Iluminação

Como referido no tópico anterior, dentro da questão do sistema viário, é preciso prever vias de circulação que garantam a passagem de luz e ar suficientes para a boa convivência daqueles que circulam nas vias urbanas.

As cidades litorâneas têm regramentos específicos quanto à altura e demais índices urbanísticos de suas edificações para garantir a ventilação e a iluminação nas praias.

Desta forma, é possível observar que esses empreendimentos deverão ser construídos de forma a garantir que a passagem de luz e ar entre eles e as edificações próximas sejam suficientes. Portanto, é preciso analisar os

materiais que são utilizados para construir, o formato e orientação solar.

Em relação às intercorrências relacionadas à ventilação, por exemplo, pode-se citar os fenômenos das ilhas de calor.

2.4.7 - Paisagem Urbana e Patrimônio Natural e Cultural

A paisagem urbana pode ser classificada como o desenvolvimento de padrões estéticos nas cidades, que partem desde a forma, altura, disposição das fachadas das construções as quais devem estar harmonizadas e trazer uma boa aparência. Esse conceito também inclui a preservação de ambientes naturais e envolvem o próprio panorama geral da cidade.

Desta forma, a estética urbana aborda o patrimônio natural e cultural de uma cidade. Entende-se patrimônio não necessariamente bens que sejam tombados, mas sim que retratem algum aspecto da história ou da cultura de um povo³⁶.

A estética urbana se mostra, tanto nas construções, como nos logradouros urbanos. Seus componentes fundamentais exteriorizam-se no traçado urbano, nas áreas verdes e outras formas de arvoredos, nas fachadas arquitetônicas e no mobiliário urbano, com suas várias espécies.

Portanto, o EIV analisa, inclusive, a forma com que uma edificação modifica a imagem que se tinha antes do local e se esta imagem se relaciona à memória afetiva do povo sobre o local, o que transformaria ou impactaria a própria identidade.

Muitas vezes, a resistência da população com relação a determinado empreendimento, pode estar relacionada a fatores afetivos e patrimoniais

³⁶ SAMPAIO, Luciana. Estudo de Impacto de Vizinhança: sua pertinência e delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais. Monografia (Especialização) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

que chegam a inviabilizar um empreendimento ou provocar mudanças em seu projeto.

2.5 - DAS MEDIDAS MITIGADORAS

No processo de elaboração do EIV, cabe ao Poder Público exigir medidas mitigadoras e contrapartidas do proponente do projeto, as quais deverão ser objeto de prévia análise técnica.

A intervenção no meio urbano e socioeconômico de uma cidade ou região, seja pelo empreendedor público ou privado, a ponto de causar danos a terceiros ou à sociedade, ou a ponto de exigir investimentos públicos para a adequação do local e de seu entorno à nova realidade, deve ser objeto de abordagem no EIV. Renato Cymbalista adverte sobre a necessidade dessa cautela:

“A aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança implica em muitos riscos e deve ser feita de forma cuidadosa. Normalmente, as exigências resumem-se a complementações no sistema viário ou na semaforização, investimentos que, em última instância, beneficiam e valorizam – ou até mesmo viabilizam – os próprios empreendimentos. Assim, deve-se levar em conta impactos que ultrapassem aqueles sobre o sistema viário: ambientais (impermeabilização excessiva do terreno, aumento da temperatura), paisagísticos (impactos sobre paisagens de morros, dunas, vales, vista para frentes de água), econômicos (impactos sobre o comércio e serviços locais, ou sobre a produção de pequenos agricultores) e sociais (perda de empregos ou renda, sobrecarga de equipamentos públicos. A lei que regulamenta o Estudo de Impacto de Vizinhança deve contemplar todas essas dimensões, ultrapassando o simples ressarcimento à cidade da sobrecarga sofrida com o investimento”.³⁷

A contrapartida a ser oferecida à sociedade, em troca do deferimento da licença, deve ser objeto de amplo debate popular e de avaliação técnica detalhada.

³⁷ CYMBALISTA, Renato. “Estudo de Impacto de Vizinhança”, in Dicas Instituto Polis – Idéias para a Ação Municipal, nº 192, 2001

Ainda assim, cumpre ao Município exercer a análise minuciosa do projeto e de seu respectivo EIV, avaliando os potenciais impactos do futuro empreendimento, assim como as possíveis soluções apresentadas, não hesitando em indeferir a obra na hipótese de haver desequilíbrio irremediável em desfavor da população.

Trata-se, no caso, de proteger a primazia do interesse público, colocando-o em patamar mais elevado em relação aos projetos privados, de tal sorte a garantir a qualidade de vida da população. E, para que essa meta seja atingida, os impactos deverão ser analisados com critério, sopesando todas as variáveis que possam decorrer da implantação deste ou daquele empreendimento.

2.5.1 Do Processo de Expansão Urbana

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º inciso IV, considera a execução de um *“planejamento de desenvolvimento das cidades”*, de forma a contemplar a *“distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município”* e também *“do território sob sua influência, de modo a evitar e corrigir as distorções e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”*.

Contudo, é necessário destacar que os assentamentos populacionais não se restringem a um único local. A malha urbana não consiste em um território perfeitamente circunscrito, do contrário, tendendo a se expandir para além dos limites territoriais e administrativos do município, formando novos núcleos e agrupamentos, independentemente de planejamento ou regulamentação. Quando é verificada a sua ocorrência, surgem deficiências das mais diversas espécies, principalmente no plano da habitação, transporte

e saneamento básico.

A expansão urbana, em que pese seu lado positivo de criar novos núcleos populacionais e oportunidades de trabalho em desafogo a regiões já esgotadas, pode significar a deterioração da qualidade de vida, notadamente nos casos em que tal expansão ocorre em detrimento às diretrizes estabelecidas no plano diretor e sem condições de infraestrutura que suporte o adensamento de determinada região.

Nesta circunstância, entende-se que seria recomendável a obrigatoriedade do EIV para novos empreendimentos que acarretem, de alguma forma, a necessidade de expansão urbana, como pode ocorrer com a implantação de loteamentos ou criação de novos bairros distantes das áreas já urbanizadas.

Isto porque, em última análise, ficará a cargo do Poder Público fazer chegar a essas áreas os meios de transporte público, abastecimento de água, tratamento de esgoto e as ligações de energia elétrica, de tal modo que não se deve prescindir desse planejamento. O EIV se bem regulamentado, pode se tornar, ao lado do plano diretor, importante ferramenta para ordenar o crescimento das cidades.

CAPÍTULO III – O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E A BUSCA DE UM IDEAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

3.1-Do Meio Ambiente Urbano e a Sustentabilidade Local.

3.2 - O Processo De Gentrificação Nos Espaços Urbanos

3.1- DO MEIO AMBIENTE URBANO E A SUSTENTABILIDADE LOCAL

O direito à cidade é definido na Carta Mundial pelo Direito à Cidade como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. Esse direito pressupõe a interdependência entre a população, recursos, meio ambiente, relações econômicas e qualidade de vida para a presente e para as futuras gerações. Implica em mudanças estruturais profundas nos padrões de produção e consumo, e nas formas de apropriação do território e dos recursos naturais.

Nesse sentido, Marília Steinberger³⁸ afirma que expressão “Meio Ambiente Urbano” deve ser entendida como “um espaço que possui uma dinâmica ambiental própria e única, resultante da interação entre o ambiente natural e o ambiente construído, cuja harmonia é intrínseca e não extrínseca.”

Considera-se a Constituição Federal de 1988 o primeiro marco do surgimento da tutela do meio ambiente urbano no Brasil. Isto porque seu texto contém a inclusão da função social da propriedade e a possibilidade de qualquer cidadão fiscalizar bens ambientais. Contudo, o interesse pelo meio ambiente urbano ganhou força, no Brasil e no mundo, a partir do Fórum Global das ONGs, que se realizou paralelamente à Conferência das Nações Unidas

³⁸ STEINBERGER, Marília. A (re)construção de mitos sobre a (in)sustentabilidade do(no) espaço urbano. In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais nº4, Maio, 2001. Pág. 28.

para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, quando se explicitou que a questão urbana era também uma questão ambiental.

Neste sentido, Marília Steiberger³⁹ afirma que

“a sustentabilidade urbana é intrinsecamente espacial e leva à ruptura das contradições sociais que se exacerbam no espaço urbano. Entretanto, essas características não significam que ela pode ser vista isoladamente nem prescindir de um planejamento. Ao contrário, cada vez mais se trabalha a ideia de planejar a sustentabilidade urbana além dos limites da cidade.”

Cabe ressaltar que o Estatuto da Cidade pressupõe a existência das chamadas “cidades sustentáveis” no Brasil, assegurando à população o uso racional e equilibrado do espaço urbano. É esse o entendimento de Edésio Fernandes⁴⁰, ao afirmar que:

“[...] dentre muitos outros problemas ambientais existentes nas cidades, também devem ser mencionados os serviços públicos insuficientes, a distribuição desigual de equipamentos urbanos e comunitários, a falta de áreas verdes, os padrões inadequados de uso do solo e a baixa qualidade técnica das construções.”

Nota-se que o desenvolvimento sustentável envolve a participação de toda a sociedade, ou seja, de cada um de nós, buscando atender às nossas necessidades, sem, no entanto, prejudicar as futuras gerações. O desenvolvimento sustentável não pode ser entendido como estado de

³⁹ Ibidem, Pág. 11-12.

⁴⁰ FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental no Brasil: Confrontando a Questão Urbana. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002. Pág. 245.

permanente harmonia, mas como um processo de mudança na forma de exploração dos recursos naturais, visando a sua preservação. Nesse sentido, José Afonso da Silva⁴¹ entende que, “desenvolvimento sustentável, ou ecodesenvolvimento tem como característica principal a possível ou desejável conciliação entre desenvolvimento, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida.”

A gestão urbano-ambiental na atualidade é, segundo Sheila Borges Dourado⁴², voltada para a ideia da sustentabilidade. A discussão sobre cidades sustentáveis só tomou vulto nos últimos dez anos, graças a impulsos dados pela Rio-92 e pela Conferência Habitat II, quando se verificou a necessidade de se ambientalizar as políticas urbanas, ou construir cidades com estratégias ecológicas. O desenvolvimento sustentável é um princípio que compatibiliza o progresso com a utilização racional dos recursos naturais, sua base material.

O que se quer dizer com isso é que o advento do Estatuto da Cidade volta-se à delimitação de novos contornos para a urbanização e para as cidades brasileiras. O direito à cidade consiste em garantir que todos tenham efetivamente direito a usufruir os efeitos da urbanização e que todos tenham direito às condições mínimas de sobrevivência na cidade.

Neste sentido, o Rogério Rocco ensina:

“Neste caminho, aparece o Estudo de Impacto de Vizinhança, que se afigura como um dos mais importantes instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade e que deve ser efetivamente assegurado enquanto **instrumento de controle social para sustentabilidade local** – tendo em vista que viabiliza a participação da sociedade na decisão sobre os processos de licenciamento urbanístico para empreendimentos e atividades

⁴¹ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1995. Pág. 36.

⁴² DOURADO, Sheila Borges. A Ilegalidade Urbana e o Meio Ambiente – Problemas e Perspectivas. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (coord.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003. Pag. 479.

que dependem da outorga de alvará municipal.”⁴³ Grifos Nossos

A preocupação com o desenvolvimento sustentável representa a possibilidade de garantir, mudanças sociopolíticas que não comprometam o meio ambiente e sistemas sociais que sustentam as comunidades.

Fernanda Sánchez⁴⁴ afirma que um certo número de governos locais vem investindo expressivos recursos em projetos de revitalização de áreas, em operações urbanísticas de renovação ambiental ou em obras de arquitetura espetacular, instrumentais na construção da imagem de cidade que está se renovando dentro de um projeto de "desenvolvimento sustentável". São as vitrines que revelam pontos luminosos da cidade, muitas vezes construídos especialmente para tal fim.

Nada obstante, o planejamento urbano se expressa sob a forma de políticas públicas, cuja implementação se dá através de programas de ação e através de instituição e aplicação de instrumentos legais, para a consecução dos objetivos almejados. O planejamento urbano municipal é colocado na condição de um importante instrumento, cabendo-lhe o desafio de promover mudanças significativas nas cidades, para se atinja a sustentabilidade urbana.

Desta maneira, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) pode ser entendido como um instrumento de mobilização popular, visto que se procura dar visibilidade ao projeto para que a comunidade seja chamada à discussão, evitando-se que empreendimentos sejam erguidos à revelia do interesse público. Desta forma, tem-se que vizinhança não se restringe somente aos imóveis lindeiros, mas sim a cidade como um todo, como a economia local e o

⁴³ ROCCO, Rogério. Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. 2006. Pag 210.

⁴⁴ SÁNCHEZ, Fernanda. A (in)sustentabilidade das cidades vitrines. In: A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Org. ACSELRAD, Henri. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 161.

meio ambiente.

3.2 - O PROCESSO DE GENTRIFICAÇÃO NOS ESPAÇOS URBANOS

Apesar de a expressão inglesa “*gentrification*” ter sido usada pela primeira vez pela socióloga britânica Ruth Glass, em 1964, ao analisar as transformações imobiliárias em determinados distritos londrinos, apenas com o geógrafo britânico Neil Smith⁴⁵ o processo foi analisado em profundidade e consolidado como fenômeno social presente em diversas cidades contemporâneas. Smith identificou os vários processos de gentrificação em curso nas décadas de 1980 e 1990 e tentou sistematizá-los, especialmente os ocorridos em Nova York.

Esse processo nos bairros populares e/ou degradados pode se tornar um problema social de sérias consequências quando a oferta de moradia a preços menores é inexistente⁴⁶. O termo ainda passou por ampliações, conforme explica Bidou-Zachariassen:

“A gentrificação é um fenômeno ao mesmo tempo físico, econômico, social e cultural. Ela implica não apenas uma mudança social, mas também uma mudança física do estoque de moradias na escala de bairros; enfim, uma mudança econômica sobre os mercados fundiário e imobiliário. É esta combinação de mudanças sociais, físicas e econômicas que distingue a gentrificação como um processo ou conjunto de processos específicos.”⁴⁷)

Desta feita, o fenômeno afeta uma região ou bairro pela alteração das dinâmicas da composição do local, tal como novos pontos comerciais ou

⁴⁵ SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, p. 59-87, 2006.

⁴⁶ Ibidem, p; 80

⁴⁷ BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. **De volta à cidade: dos precessos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. Annablume, 2006.

construção de novos edifícios, valorizando a região e afetando a população de baixa renda local. Tal valorização é seguida de um aumento de custos de bens e serviços, dificultando a permanência de antigos moradores de renda insuficiente para sua manutenção no local cuja realidade foi alterada.

Ao tratar de projetos de reabilitação de áreas centrais, Ermínia Maricato reconhece que

“a contenção do processo de valorização que gera especulação é tarefa difícil e necessária se se deseja agir na direção da justiça social na cidade”. Se garantir o direito à cidade para os mais pobres é um desafio no Brasil, identifica como duplo desafio a garantia desse direito em áreas tão prestigiadas como os centros das cidades. Afirma que “poucos agentes imobiliários envolvidos no processo de reabilitação do centro vão querer moradias destinadas aos pobres na vizinhança. Até porque elas freiam a valorização imobiliária”.⁴⁸

A gentrificação ocorre quando os moradores se veem compelidos a deixar a área ou alterar as atividades que ali eram desenvolvidas, buscando realocar-se em bairros periféricos e distantes dos centros.

O referido fenômeno da gentrificação se assemelha à segregação urbana, que tem origem não só na ausência de coesão social entre as diversas camadas da sociedade – que não logram conviver entre si - mas também no planejamento urbano encabeçado pelo Poder Público, que em algumas ocasiões teria manipulado o uso do solo com vias de tornar a difícil convivência “desnecessária”.

⁴⁸ ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. 192 p.

No entanto, cabe aqui fazer um contraponto, de modo que estudar os mecanismos de gentrificação abre espaço para se discutir os efeitos dos processos de requalificação em centros antigos e desvalorizados em algumas cidades do mundo.

Na ocasião de sua criação, o termo foi utilizado para explicar o repovoamento, então espontâneo, de bairros desvalorizados em Londres, por famílias de renda média. Hoje, a gentrificação deixa de ser uma ‘anomalia’ no mercado imobiliário de uma grande cidade para se desenvolver como componente de uma ampla reformulação econômica, social e política do espaço urbano.

Este desenvolvimento imobiliário mostra-se como motor da expansão econômica da cidade e pode ser justificado pela criação de empregos, geração de impostos, desenvolvimento do turismo e pela construção de grandes complexos culturais.

Sobre o assunto, citamos a lição de Rosângela Cavallazzi:

“Observa-se, portanto, que não faltam instrumentos ao administrador público, especialmente na esfera municipal, para a gestão ambiental do solo urbano, acumulando meios suficientes para implementar políticas públicas que garantam maior bem-estar aos usuários das cidades. Contudo, a realidade das cidades permanece distante do ideal. Os instrumentos de ordenamento urbano, embora executados, não acompanham a dinâmica urbana. A norma existe, às vezes em excesso, mas não apresenta eficácia social.”⁴⁹

⁴⁹ CAVALLAZZI, Rosângela. OLIVEIRA, Sônia Azevedo Lê Cocq d'. Gestão Ambiental do Solo Urbano: o Direito à Paisagem. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte:

O que se pretende demonstrar é que o Estudo de Impacto de Vizinhança pode ser visto como o instrumento de gestão democrática das cidades, que garante o cumprimento dos ideais de sustentabilidade das cidades, assegurando que um projeto que visa o desenvolvimento econômico não cause a supressão dos direitos básicos do cidadão que reside nas áreas afetadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das investigações realizadas, é possível chegar às seguintes conclusões:

O Direito Urbanístico, apesar de ser um ramo autônomo do Direito Público, interage com diversas outras matérias do ordenamento jurídico. Esse novo ramo tem como objetivo tutelar normas de ordenação do uso e ocupação do território urbano, visando ao atendimento das funções sociais elementares de habitação, circulação, trabalho e lazer com o fito de garantir a qualidade de vida dos seus habitantes.

Dentro do conceito de impacto de vizinhança, foi observado que o equilíbrio da ordem urbanística depende da análise dos efeitos negativos, diretos ou indiretos, causados por grandes empreendimentos ou atividades dentro do meio ambiente urbano. Os possíveis impactos foram corretamente delineados pelo Estatuto da Cidade nos incisos do artigo 37, como sendo o adensamento populacional, fornecimento de equipamentos urbanos e comunitários, modo de uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, modificação da paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Igualmente, o Estatuto da Cidade representa passo marcante em matéria urbanística e assume, portanto, papel de relevância no cenário jurídico nacional, pois servirá de norte para a coordenação das ações urbanísticas pelo Poder Público e também para determinar que atividades ou empreendimentos que apresentem grande potencial degradador possam apresentar seus impactos positivos e planejar medidas mitigatórias aos efeitos negativos.

Desta forma, em atenção ao conceito de democracia participativa, cabe à sociedade, por intermédio do Ministério Público ou das associações organizadas, salvaguardar a ordem urbanística pelos meios processuais referidos, independente de escolha pela via judicial ou pelo controle na

esfera administrativa.

Por outro lado, há que se ponderar que a organização social e econômica das cidades depende da reformulação do espaço urbano como motor de expansão da economia interna, justificando a execução de determinados empreendimentos com criação de empregos, geração de impostos, desenvolvimento do turismo e construção de grandes complexos culturais.

Nada obstante, a figura do Estudo de Impacto de Vizinhança busca que determinado projeto de desenvolvimento econômico não provoque a supressão da garantia do cumprimento dos ideais de sustentabilidade dentro do meio ambiente urbano, bem como dos direitos básicos dos residentes das áreas afetadas.

Portanto, conclui-se que o Estudo de Impacto de Vizinhança serve como instrumento para equilibrar e regular as interações urbanísticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo Realista**. Campinas: Millennium, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, p. 225

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. 192 p.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. **Revista de Direito Público**, v. 84, p. 39-45, 1987.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos**. Annablume, 2006.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos, trad. **Carlos Nelson Coutinho**. Rio de Janeiro: **Campus**, 1992.

CAVALLAZZI, Rosângela. OLIVEIRA, Sônia Azevedo Lê Cocq d'. **Gestão Ambiental do Solo Urbano: o Direito à Paisagem**. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002. pág. 297.

CYMBALISTA, Renato. "Estudo de Impacto de Vizinhança", in Dicas Instituto Polis – Ideias para a Ação Municipal, nº 192, 2001

CYMBALISTA, Renato. Estudo de impacto de vizinhança. **Dicas Polis**, v. 192, p. 12-15, 2001.

DANTAS, Fagner. **20 Anos de Direito Urbanístico Brasileiro: Avanços e**

Desafios. 2008.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico.** Editora Manole Ltda, 2004.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Democracia Participativa e Política Urbana.** Direito & Diversidade, v. 03, p. 30-57, 2016.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Moradia não é Mercadoria.** Revista de Direito da Cidade, v. 5, p. 20, 2013.

DOURADO, Sheila Borges. **A Ilegalidade Urbana e o Meio Ambiente – Problemas e Perspectivas.** In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (coord.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003. Pag. 479.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental no Brasil: Confrontando a Questão Urbana. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002. Pág. 245.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Del Rey Books, 2001.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A questão ambiental no direito brasileiro. **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado,** p. 472-517, 2005.

JUNIOR, Saule; UZZO, N. Y. K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Ciudades para tod@s, Experiencias, Marco Legal.**

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano.** Renovar, 2003.

Lei 10.257/2001, art. 1º, parágrafo único.

MATTOS, L. P. **Da Gestão Democrática da Cidade**. In: MATTOS, L. P. (Org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002

MENCIO, Mariana. **A Influência do Estudo de Impacto de Vizinhança na Expedição da Licença Urbanística para Construção de Empreendimentos ou Atividades com Efeitos Potencialmente Negativos sobre o Meio Ambiente Urbano**. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca, MENCIO, Mariana (coords).

ROCCO, Rogério. **Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis**. 2006.

RODRIGUEZ, J. M. M. Desenvolvimento sustentável: níveis conceituais e modelos. In: RODRIGUEZ, J. M. M. & SILVA, E. V. da. Desenvolvimento Local Sustentável. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2001.

ROLNIK, Raquel (Coord.). Estatuto da cidade: **guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2002.

ROLNIK, Raquel et al. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2004.

SAMPAIO, Luciana. **Estudo de Impacto de Vizinhança: sua pertinência e delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais. Monografia (Especialização)** - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

SÁNCHEZ, Fernanda. A (in)sustentabilidade das cidades vitrines. In: A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Org. ACSELRAD, Henri. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 161.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. **Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.**

SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1997, p.31-32.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, p. 59-87, 2006.**

SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001), p. 308

STEINBERGER, Marília. **A (re)construção de mitos sobre a (in)sustentabilidade do(no) espaço urbano.** In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais nº4, Maio, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. **DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: comentário à lei federal, v. 10, 2001.**