

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA - EIV

Isaac Ribeiro de Moraes*

RESUMO

O processo de urbanização trouxe para as cidades dois problemas graves: a exclusão social e a especulação imobiliária. No sentido de reverter a degradação do meio ambiente urbano, o Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257, promulgada em 10 de julho de 2001, dá ao administrador municipal os instrumentos necessários para planejar a cidade que desejamos e controlar o uso da propriedade, a fim de que não prejudique a qualidade de vida dos cidadãos. Dentre os vários instrumentos estabelecidos na lei, este artigo analisa o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, um instituto fundamental para se evitar a implantação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de degradação à vizinhança imediata e ao meio ambiente urbano.

PALAVRAS-CHAVE

ESTATUTO DA CIDADE; ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA; DIREITO URBANO-AMBIENTAL.

RESUMEN

El proceso de la urbanización trajo para las ciudades dos problemas serios: la exclusión social y la especulación de las propiedades inmobiliarias. En la dirección para invertir la degradación del ambiente urbano, el Estatuto de la Ciudad - la ley federal del Brasil no. 10.257, promulgada en 10 de julio de 2001, da al administrador municipal los instrumentos necesarios para planear la ciudad que deseamos y controlar el uso de la propiedad, de modo que no dañe la calidad de la vida de los ciudadanos. Entre los instrumentos establecidos en la ley, esto artículo analiza el Estudio del Impacto de la Vecindad - EIV, instituto básico para prevenir la implantación de empresas o de

* Mestrando da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, com concentração na Área de Direito Ambiental. Engenheiro formado pela UNESP – Guaratinguetá e Bacharel em Direito pela UNIBAN.

actividades potencialment causadoras de la degradación a la vecindad inmediata y al ambiente urbano.

PALABRAS-CLAVE

ESTATUTO DE LA CIUDAD; ESTUDIO DEL IMPACTO DE LA VECINDAD; DERECHO URBANO AMBIENTAL.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas as preocupações com relação à qualidade de vida nas cidades têm se intensificado, haja vista que o adensamento populacional, sem o devido planejamento, tem gerado uma série de conseqüências negativas à vida urbana, tais como, enchentes, tráfego intenso de veículos, sobrecarga do transporte urbano e todo o tipo de poluição (ar, água e visual).

De acordo com o Relatório da Situação Mundial das Cidades 2006/07, do Programa da Organização das Nações Unidas, este ano pela primeira vez na história, a população das cidades passará a de áreas rurais¹. Assim, mantendo-se os índices de crescimento e de urbanização, o Brasil em 2020 possuirá 55 milhões de pessoas vivendo em favelas.

Sem sombra de dúvida, isso é preocupante, pois, além da exclusão social gerada pela expansão horizontal das cidades em periferias despidas de equipamentos urbanos e comunitários, observa-se também no processo de urbanização a valorização de áreas nobres e a especulação imobiliária, que promove a verticalização das edificações, o parcelamento do solo e, por conseqüência, a sobrecarga das estruturas urbanas já estabelecidas. Edis Milaré² (2005, p. 717) expressa esta mesma preocupação ao apontar que:

¹ Programa das Nações Unidas, para Assentamentos Humanos (UN-Habitat), relatório apresentado na abertura do Fórum Mundial Urbano – Vancouver/Canadá. Fonte: Agência Estado – 17/06/06.

² MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

Os elevados índices de urbanização e, inversamente, os baixos níveis de urbanismo vêm criando situações insustentáveis para o Poder Público e a coletividade. O inchaço doentio dos centros urbanos (aumento desregrado da população) não tem encontrado o contrapeso das estruturas urbanas necessárias (moradia, trabalho, transporte e lazer), gerando-se daí formas endêmicas de males urbanos. E – o que é pior – o fascínio das cidades e a concentração populacional crescem sem o necessário controle quantitativo e qualitativo desse crescimento.

Dentre os vários instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, cabe destacar o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), visto tratar-se de um instituto ainda pouco conhecido e aplicado nos municípios brasileiros, que, no entanto, mostra-se fundamental para a prevenção de um potencial desequilíbrio urbano-ambiental causado por empreendimento ou atividade urbana.

Este artigo abordará a problemática urbana apontada por Edis Milaré, enxergando no Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV um veículo importante para a promoção de um meio ambiente urbano equilibrado, essencial à qualidade de vida nas cidades.

1. O Planejamento Urbano e as Cidades Sustentáveis

Com objetivo de promover o planejamento urbano nas cidades brasileiras, bem como controlar e eliminar os problemas causados pelo fenômeno da urbanização, a Constituição Federal de 1988 privilegiou este tema no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II, Artigos 182 e 183, estabelecendo a necessária regulamentação das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

Cumprindo o que está estabelecido na Constituição, em 10 de julho de 2001, foi promulgada a Lei Federal 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental”. Ao se analisar o enunciado da lei e as diretrizes gerais

estabelecidas no Estatuto da Cidade observa-se uma clara preocupação do legislador com relação à harmonização entre os fatores econômicos³, ambientais e sociais urbanos, onde exatamente esta integração caracteriza a garantia do direito a cidades sustentáveis⁴.

Assim, a Política Urbana estabelecida no Estatuto da Cidade busca a aplicação de instrumentos que reduzam os males da urbanização, promovendo o urbanismo⁵ necessário a qualidade de vida em nossas cidades.

Há de se levar em conta que a política de desenvolvimento urbano sistematizada no Estatuto da Cidade deve ser um processo de melhoria contínua, se adequando as mudanças (econômicas, sociais e ambientais) geradas pelo adensamento populacional. Neste sentido, tal missão torna-se comprometida, caso não se disponibilize os recursos humanos e materiais necessários para que as Prefeituras apliquem o que estabelece a lei. Lembrando que o Estatuto da Cidade apenas define as diretrizes gerais, cabendo aos municípios a regulamentação dos vários artigos da lei, para que se crie assim o dispositivo necessário para aplicação dos instrumentos do controle e planejamento urbano.

Neste mesmo sentido, Edis Milaré (2005, p. 707) nos alerta:

A Política Nacional Urbana, além de ser instrumento eficiente, é ainda um processo contínuo voltado para a melhoria constante da qualidade de vida das nossas cidades. Todavia, a sua eficácia será alcançada apenas se os Municípios estiverem aparelhados para o desempenho das responsabilidades e dos encargos que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade lhes cometem.

Portanto, fica clara a necessidade de investimento nos municípios para que a legislação seja devidamente aplicada, ressaltando que, no caso do planejamento urbano, deverá haver também uma mudança na cultura política dos gabinetes municipais, visto

³ Apesar da Constituição Federal de 1988 estabelecer a Política urbana no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, os aspectos sociais e ambientais também fazem parte deste conceito e sua análise e aplicação deve ser integrada com os vários outros temas tratados em nossa Carta Maior.

⁴ Art. 2º, I, da lei 10.257/01: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”

⁵ (...) urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana. José Afonso da Silva (2006, p. 31)

que a maioria das prefeituras costuma adotar uma postura corretiva com relação aos problemas urbanos e a nova legislação busca promover, além das corretivas, ações preventivas que controlem e restrinjam o uso da propriedade em prol do bem coletivo e do meio ambiente urbano equilibrado essencial para nossa sadia qualidade de vida (art. 225, CF/88). Outra questão que reforça a necessidade da atuação pro-ativa em nossas cidades é que as ações corretivas promovidas pelas Prefeituras geram o “estresse urbano” e prejuízos de toda a monta para os governos e principalmente para a vida cidadina.

Assim sendo, pode-se afirmar que os vários instrumentos sistematizados pelo Estatuto da Cidade dão ao Administrador Municipal as condições necessárias para planejar a cidade que desejamos, corrigindo os problemas existentes e prevenindo um desenvolvimento urbano sem controle que comprometa a garantia do direito a cidades sustentáveis.

Quanto a aplicação do Estatuto da Cidade, cabe ainda realçar a complexidade que envolve as ações de preservação, recuperação e revitalização das áreas urbanas, cuja dinâmica em muito se difere do meio ambiente natural, requerendo do poder público ações integradas multidisciplinares que ao mesmo tempo crie restrições à ocupação do solo, organize a circulação e estabeleça medidas legislativas de respeito à convivência nas cidades, tendo por objetivo básico desenvolver da melhor maneira possível o que estabelece a Carta de Atenas, ou seja, dar aos cidadãos condições favoráveis de habitação, trabalho e lazer.⁶

Feitas estas considerações, pode-se afirmar que depois da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, não há mais como o poder municipal ignorar o direito do cidadão a uma vida digna e ao meio ambiente equilibrado, bem como este mesmo meio ambiente passou a ser o patrimônio necessário a garantia da vida no planeta, como nos ensina José Afonso da Silva (1999, p. 818) “ (...) a qualidade do meio ambiente se

⁶ As três funções fundamentais para cuja realização deve velar o urbanismo são: 1º.) habitar; 2º.) trabalhar; 3º.) recrear-se. Seus objetos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação” Cf. Le Corbusier, *princípios de Urbanismo (La Carta de Atenas)*, pp. 145-146. In SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 31.

transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja *preservação*, *recuperação* e *revitalização* se tornaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. Em verdade, para assegurar o direito fundamental à vida”.

2. O Estatuto da Cidade e o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV

O EIV é um instituto estabelecido no Capítulo II – Dos Instrumentos da Política Urbana, Seção XII, artigos 36, 37 e 38 do Estatuto da Cidade e depende de lei municipal que defina os empreendimentos e atividades privadas ou públicas que merecerão sua aplicação. Estabelecida a lei, os empreendimentos e atividades nela relacionados estarão condicionados ao estudo dos efeitos positivos e negativos que os mesmos possam causar a qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades e somente após a análise e aprovação do EIV serão autorizadas as licenças de Construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal.

De acordo com o artigo 37 do Estatuto da Cidade, o EIV deverá analisar, no mínimo, as seguintes questões:

- a) O Adensamento populacional;*
- b) Os equipamentos urbanos e comunitários;*
- c) O uso e ocupação do solo;*
- d) A valorização imobiliária;*
- e) A geração de tráfego e demanda por transporte público;*
- f) A ventilação e iluminação;*
- g) A paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.*

Reiterando o que estabelece a lei, este conteúdo é mínimo⁷, no entanto, ao se regulamentar o EIV, o Município deve se atentar para as particularidades locais e

⁷ “Exemplificativamente, sugere-se que as atividades urbanas causadoras de (a) poluição visual, (b) poluição sonora, e (c) as estações de rádio base de celulares, bem como empreendimentos urbanos de (a) loteamentos com um número de hectares compatível com o impacto gerado à cidade respectiva, (b) condomínios, contendo um número de economias que geram impactos, dependendo da cidade e (c) hipermercados e *shopping centers*, além das mudanças de zoneamento, sejam identificadas na Lei Municipal como sujeitas ao EIV, na hipótese da legislação municipal não exigir EIA para as mesmas; as operações urbanas consorciadas devem ter EIV, por força do que dispõe o art. 33, V, do Estatuto da Cidade.” PRESTES (2005, p. 241)

regionais, complementando os quesitos a serem analisados, como, por exemplo, a geração de lixo, poluição do ar, sonora, etc. Ainda com relação ao conteúdo mínimo estabelecido na lei, Marcos Maurício Toba⁸ (2004, p. 236) nos alerta:

Em síntese, os conteúdos mínimos definidos pela lei para implementação do estudo prévio de impacto de vizinhança não podem perder de vista os objetivos fundamentais do instituto – quais sejam, os de prevenir os efeitos negativos do empreendimento.

Pode parecer óbvio, o que nos alerta Marcos Maurício Toba, mas a cultura desenvolvimentista apreciada na maioria dos municípios brasileiros privilegia apenas os efeitos positivos que um empreendimento ou atividade podem trazer à população, como por exemplo o aumento da taxa de emprego, o desenvolvimento do comércio, o acesso a novos serviços, etc., ignorando as seqüelas que o novo empreendimento pode causar a vizinhança e ao meio ambiente.

Por outro lado, apesar dos aspectos negativos merecerem uma maior atenção no EIV, não há também como ignorar que o processo de adensamento populacional gera um déficit habitacional, de trabalho e lazer. Assim, torna-se imprescindível uma análise apurada da relação risco-benefício envolvida na implantação do empreendimento ou atividade impactante à vizinhança imediata e à vida urbana, devendo prevalecer o bom senso e a melhor solução para a comunidade e o meio ambiente.

Carla Canepa (2007, p. 227) em sua obra *Cidades Sustentáveis* realça bem esta questão, ao apontar o desafio da aplicabilidade do EIV em nossas cidades:

O grande desafio, entretanto, é conseguir chegar a uma equação satisfatória entre os ônus e os benefícios de cada empreendimento, visando não só a sua vizinhança imediata, mas também o conjunto da população. Pois muitos empreendimentos (aliás, qualquer empreendimento) causam impactos, mas são também fundamentais para o funcionamento da cidade.

⁸ TOBA, Marcos Maurício. In MEDAUAR, Odete & ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coordenação). São Paulo. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

Ainda com relação aos efeitos negativos, cabe ao empreendedor apresentar no EIV medidas compensatórias que minimizem os impactos a vizinhança. Este procedimento poderá reforçar os efeitos positivos numa avaliação conclusiva com relação à aprovação do empreendimento.

Portanto, para se aplicar adequadamente o EIV, faz-se necessária uma visão sistêmica e completa da cidade, pois o excesso de restrições em determinadas áreas pode tanto inibir como segregar para as periferias os empreendimentos e atividades fundamentais para o funcionamento da cidade, locais estes, por vezes, com piores condições de acesso e infra-estrutura, prejudicando uma população de baixa renda, que não possui voz ou mesmo conhecimento dos prejuízos ambientais que poderão ser gerados com o novo empreendimento.

Embora não seja mencionado no Estatuto da Cidade, assim como o EIA-RIMA⁹, o EIV deve conter um Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI, que, a partir das conclusões do EIV, declarará os impactos ambientais potenciais que o novo empreendimento causará a vizinhança imediata e na sua área de influência. No entanto, cabe ainda destacar o art. 38. do Estatuto da Cidade que prescreve: “A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”, visto que este último é muito mais abrangente¹⁰.

Seguindo os mesmos procedimentos do EIA-RIMA, o parágrafo único do Art. 36 do Estatuto da Cidade estabelece o Princípio da Publicidade para os documentos

⁹ Usado com frequência nos procedimentos licenciatórios do IBAMA e dos órgãos estaduais de Meio Ambiente, o EIA-RIMA tem sido adotado também por alguns municípios em obediência à resolução CONAMA 237/97, que reformulou o sistema de licenciamento ambiental no país e abriu espaço para o exercício licenciatório do Município. Em síntese, os requisitos básicos são: a existência de um órgão ambiental na estrutura organizacional da Administração Pública local, um Conselho de Meio Ambiente com função deliberativa, um quadro técnico disponível (próprio ou contratado), entes estes que estariam articulados num Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA, criado por lei. MILARÉ, Edis (2005, p. 713).

¹⁰ Vanêsa Buzelato Prestes (2005, p. 241) defende a idéia de compatibilização entre o EIA e o EIV: “O Estatuto da Cidade criou o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) que não se confunde com o EIA e não o dispensa. Contudo, ambos são instrumentos de gestão que precisam ser compatibilizados. Sendo o Município licenciador ambiental e exigindo o EIA para o empreendimento ou a atividade respectiva, não cabe também a exigência do EIV. No termo de referência do EIA deve constar os estudos que seriam exigidos para o EIV.”

integrantes do EIV , que deverão ficar disponíveis para a consulta pública. Com relação a este tema, Edis Milaré (2005, p. 714) prevê:

O EIVI-RIVI está destinado a suscitar interesse crescente da população e, com certeza, será um fator poderoso para mobilizar a comunidade e desencadear a participação democrática desejada pelo Estatuto da Cidade. Aliás, a Política Urbana, por ser de alto interesse da *polis*, é um espaço aberto para a cidadania participativa. Da proposta do empreendimento, passando pela audiência pública, até a decisão final, há um caminho longo e cheio de percalços a seguir.

Apesar do EIV não exigir textualmente a audiência pública, tal questão encontra-se explicitada no inciso XIII do artigo 2º. do Estatuto da Cidade, sendo esta uma diretriz a ser aplicada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos.

3. Conclusões Articuladas:

3.1. A partir da Constituição Federal de 1988 a legislação brasileira teve grandes avanços no sentido disponibilizar ao Poder Público Municipal os instrumentos necessários ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A eficácia da lei 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, depende ainda de uma série de regulamentações municipais e principalmente investimentos humanos e materiais, a fim de desenvolver a cultura do planejamento urbano, sob foco de ações preventivas que garantam o direito a cidades sustentáveis.

3.2. Assim como o Estudo de Impacto Ambiental – EIA, o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV é um instituto importante no sentido de inibir empreendimentos ou atividades que causem danos ao equilíbrio ambiental, tratando-se de um instrumento fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Infelizmente, o EIV não condiciona a sua aprovação em audiências públicas, tratando-se de um objetivo a ser almejado na gestão democrática das cidades.

4. Bibliografia:

CANEPA, Carla. *Cidades Sustentáveis – O município como locus da sustentabilidade*. São Paulo: RCS Editora, 2007.

MEDAUAR, Odete & ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coordenação). São Paulo. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. *Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhaça (EIV)* In Revista de Direito Ambiental – Ano 11, no. 42 – abril-julho de 2006. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

Internet:

<http://www.bbc.co.uk> - ONU: *Brasil terá 55 milhões vivendo em favelas até 2020*. Consulta realizada em 11/07/2007.