

O Estatuto da Cidade: Mudança no Cenário da Urbanização

Esp. Janaina Andréa Cucato ¹
Prof. Gustavo de Souza Fava ²

¹ UNIFEV - Arquiteta Urbanista – Pós Graduação em Gestão
Ambiental/Especialização em Regularização Fundiária
15.190-000 - Nhandeara SP
e-mail: jcucato@bol.com.br

² UNIFEV - Arquiteto Urbanista - Professor da FAU
15.500-000 - Votuporanga SP
e-mail: gustavofava@hotmail.com

Resumo: Este artigo traz à reflexão o Estudo de Impacto de Vizinhança, enquanto instrumento trazido à ordem urbanística pelo Estatuto da Cidade. Estão abordados o conceito, os objetivos e finalidades gerais, bem como a elaboração da metodologia que regulamentou o uso deste instrumento no Município de Votuporanga. O emprego do EIV torna possível democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os empreendimentos a serem implantados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos seus impactos. Os estudos são exigidos e aplicados aos empreendimentos considerando os diferentes níveis de interferência ambiental, contemplando seus efeitos positivos e negativos, tendo como princípio orientador a função social da cidade.

Palavras-chave: Impacto. Legislação. Cidade. Uso do Solo.

Abstract: This article brings to the reflection the Study of Impact of Neighborhood, while I score brought to the order urbanística by the Statute of the City. The concept, the objectives and general purposes are approached, as well as the elaboration of the methodology that regulated the use of this instrument in the Municipal district of Votuporanga. The employment of EIV turns possible to democratize the system of electric outlet of decisions on the enterprises they be implanted her/it in the city, giving voice to neighborhoods and communities that are exposed to your impacts. The studies are demanded and applied to the enterprises considering the different levels of environmental interference, contemplating your positive and negative effects, tends as guiding beginning the social function of the city.

Keyword: Impact. Legislation. City. Use of the Soil.

1 Introdução

As inovações contidas no Estatuto da Cidade¹ situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística, voltados para induzir - mais do que normatizar - as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão, que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Os novos instrumentos urbanísticos e a evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é enfrentada por meio de dispositivos que procuram coibir a retenção

¹ Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade que regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988.

especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana.

A adoção destes instrumentos pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que tentam - em vão - enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam o urbanismo selvagem e de alto risco. Que cidade de médio ou grande porte do país não tem uma ocupação precocemente estendida, levando os governos a uma necessidade absurda de investimentos em ampliação de redes de infra-estrutura - pavimentação, saneamento, iluminação, transporte - e, principalmente, condenando partes consideráveis da população a viver em situação de permanente precariedade?

Uma cidade mais densamente ocupada com maior produtividade, mais empregos, geração de riquezas e menor custo operacional, passa a ser uma possibilidade real através da aplicação desse conjunto de instrumentos à produção do espaço urbano. Entretanto ampliam-se os impactos pela maior proximidade entre os vizinhos.

Na gestão pública, vive-se a experiência cotidiana dos problemas urbanos, notadamente aqueles relativos aos conflitos de uso do solo entre empreendimentos com problemas de compatibilidade. Vários destes conflitos de usos resultam em longos processos administrativos nos órgãos licenciadores. Alguns acabam em demandas judiciais envolvendo os interesses de proprietários vizinhos.

Com base na experiência de uso do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança pela Prefeitura de Votuporanga entre os anos de 2005, 2006 e início de 2007, elaborou-se em 2007 uma metodologia para a regulamentação do Instrumento através de uma Lei Municipal² recentemente aprovada.

O EIV abre uma nova perspectiva para os moradores de Votuporanga que poderão interferir no sistema de tomada de decisão sobre a implantação dos empreendimentos, em especial os mais impactantes.

2 O estudo de impacto de vizinhança: um instrumento de gestão urbana democrática

No que diz respeito ao campo da ampliação do espaço da cidadania no processo de tomada de decisões sobre o destino da cidade, o Estatuto da Cidade prevê o Estudo do Impacto de Vizinhança para empreendimentos que a lei municipal considerar como promotores de mudanças significativas no perfil da vizinhança onde se instalar.

Ao tratar de questões como adensamento populacional, geração de tráfego e demanda por transporte público, paisagem urbana, patrimônio natural e cultural ou ainda quando fixa medidas mitigadoras como alocação de postos de trabalho e de outros interesses afetados, os elaboradores da Lei 10.207/01 não consideraram os pequenos empreendimentos como se os seus impactos fossem irrelevantes. Entretanto a vivência cotidiana nos sistemas operacionais do planejamento urbano nas pequenas cidades tem demonstrado aos técnicos que os impactos de vizinhança de pequenos empreendimentos são causadores de inúmeros transtornos que os colocam, quando somados, como um dos principais problemas da Política Urbana. Pode-se afirmar que a Lei 10.257/01 traz um enfoque metropolitano da problemática já que os pequenos empreendimentos afetam proporcionalmente, tanto quanto os grandes.

Em Votuporanga a Lei Municipal n. 2.830 de 10 de janeiro de 1996 (Lei do Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo), prevê o uso do estudo, nos casos em que determinadas modalidades de comércio e serviços e pequenas unidades de produção industrial têm potencial para impactar a vizinhança. Baseado nesse dispositivo, o Setor de Parcelamento, Uso e ocupação do Solo, da Secretaria de Planejamento passou a exigir dos interessados em implantar empreendimentos, ainda que pequenos, mas que são potencialmente causadores de impactos, a apresentação do EIV, permitindo aos interessados propor soluções e medidas que eliminem ou diminuam esses efeitos indesejados.

A maneira como são utilizados os imóveis urbanos - ainda que em consonância com a lei - não diz respeito apenas à relação entre o proprietário do lote ou empreendimento e o Poder Público. Cada interferência na utilização ou ocupação de um determinado lote urbano produz impactos sobre seu entorno, podendo interferir diretamente na vida e na dinâmica de outros. Quanto maior for o empreendimento, tanto maior será o impacto que ele produzirá sobre a vizinhança.

² Lei Municipal 4.287 de 12 de setembro de 2007, que estabelece e institui os procedimentos normativos para o emprego do Estudo de Impacto de Vizinhança, instituído pela Lei Federal 10.257/2001.

3 O conceito do instrumento na Lei 10.257/01: uma visão metropolitana dos impactos

O Estudo de Impacto de Vizinhança é o instrumento para que se possa fazer a mediação ente os interesses privados dos empreendedores e o direito à qualidade urbana daqueles que moram ou transitam no entorno do empreendimento. Sobre os confrontos do empreendimento com o entorno, Lucélia Martins Soares assim coloca:

[...] cada município terá condições de averiguar que tipos de empreendimentos podem gerar um distúrbio no entorno a ponto de exigir sua intervenção na prestação de serviços públicos ou, ao contrário, impedir que o projeto siga em frente, com a negação da licença. Tudo isso levando em consideração seu espaço territorial e as características a ele inerente (Soares 2003, p. 287)

Entende a autora ainda que, a dimensão da construção em combinação com sua finalidade, forma um binômio capaz de mensurar ou pelo menos indicar, um possível impacto no local da obra e seu entorno, suficiente a requerer a intervenção pública - daí a exigência do Estudo, que o comprovará concretamente. Essa visão é a que tem sido mais difundida e é permeada pela supremacia das regiões metropolitanas no debate sobre a urbanização enquanto processo. Mas não é possível esquecer que as pequenas e médias cidades cumprem papel tão fundamental quanto o das metrópoles, pois são da mesma forma, parte do processo de produção capitalista como um todo. Aquilo que parece ser marginal - as cidades que gravitam em torno de uma polaridade metropolitana - são na verdade uma parte da unidade do modo de produção.

No que diz respeito às construções, o binômio dimensão da construção e finalidade é insuficiente como parâmetro ao legislador municipal na criação da lei que definirá, frente à realidade local, se considerados as pequenas e médias cidades, pois poucas delas têm edificações com dimensões de 20.000 a 40.000 m² (preconizadas por Marcos Maurício Toba (2004).

A Legislação Federal quando deixou aos municípios a incumbência de regulamentar o instrumento pretendeu de fato que esse processo se desse de forma ajustada às necessidades locais e experiências específicas vivenciadas pelo poder público em cada município.

O emprego do EIV na escala do pequeno e médio empreendimento altera os conteúdos da abordagem necessária ao estudo. A escala reduzida define uma abordagem restrita à vizinhança imediata. Assuntos que mereceriam ser enfocados na análise de um grande empreendimento aqui perdem o sentido, mas tudo a ser abordado no pequeno empreendimento é importante para a vizinhança próxima. Casos como um pequeno templo localizado em um bairro residencial, ou de um lava-rápido, são muito significativos, ainda que não envolvam grandes investimentos de capitais ou afetem áreas maiores do que uma única quadra. A expulsão pela valorização imobiliária que um *Shopping Center* causa na grande cidade, na pequena, muitas vezes, ocorre acompanhada pela desvalorização. Quem deseja comprar uma residência ao lado de uma igreja ou de uma oficina de pintura?

4 Lei Municipal 4287 de 12 de setembro de 2007: do zoneamento generalista à classificação dos usos segundo o nível de interferência ambiental

A legislação tradicional atribuía ao zoneamento toda a função de garantir a proteção à população em relação aos usos incômodos à medida que estabelecia zonas homogêneas no interior das quais, apenas determinados usos compatíveis eram permitidos. Porém o zoneamento por si só, não é capaz de mediar todos os conflitos de vizinhança, apesar de, em inúmeras cidades, ter logrado garantir a proteção da qualidade de vida de alguns bairros - principalmente aqueles ocupados por residências unifamiliares em lotes grandes. Na maioria dos casos o zoneamento se mostra incapaz de evitar conflitos no interior das zonas mistas que se constituem a maior parte da área urbanizada e mais densamente ocupada das cidades e justamente as preferidas pelos empreendedores, pois têm maior dinâmica econômica, maiores contingentes populacionais e maior consumo.

Depois de 11 anos de aprovada a lei de zoneamento de Votuporanga, uma nova série de discussões sobre a qualidade do espaço urbano tomou conta dos debates sobre o novo Plano Diretor¹. Poucas modificações foram introduzidas e mantiveram-se os conceitos principais do zoneamento de 1995.

Mediante as experiências vivenciadas no Setor de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, foi elaborada uma lista dos empreendimentos e sua classificação segundo 4 níveis de interferência ambiental. Antes,

¹ LEI COMPLEMENTAR Nº. 106, de 08 de novembro de 2007 que Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Votuporanga, cria o Conselho da Cidade e dá outras providências.

porém, é preciso ressaltar que entre os impactos previstos alguns são especialmente presentes no cotidiano dos moradores das cidades pequenas e médias, outros são novidades que se começa a enfrentar a partir da complexificação urbana em curso. Para os pequenos e médios municípios é importante exercer maior controle sobre impactos do entorno mais próximo dos empreendimentos. Assim deverão estar sujeitos a Estudos de Impacto de Vizinhança aqueles empreendimentos que, por exemplo, causam poluição visual, poluição sonora, vibrações mecânicas, produzam radiações nocivas à saúde (estações de rádio base de celulares), concentrem populações residentes (edifícios residenciais com mais de 6 unidades domiciliares), ocupem grandes áreas (loteamentos), impeçam a livre circulação de pessoas (condomínios horizontais com mais de 15.000 metros quadrados, ou que interrompam o sistema viário existente), concentrem usuários e pessoas acima de 100 indivíduos (supermercado, centro de compras e centro de eventos), causem valorização/desvalorização imobiliária; promovam demasiada geração de resíduos e/ou emissão de micro-particulados, ou ainda, aqueles que provoquem interferências no volume e na segurança do trânsito de pedestres e de veículos.

As relações de apropriação e uso do espaço construído e urbanizado estão diretamente ligadas com as relações das atividades humanas e organizadas pelo processo social, portanto embora a cidade se torne um local de “conflito”, este deve ser resolvido ou minimizado de modo a conciliar o meio construído e as relações humanas, com os recursos naturais: água, solo, ar, silêncio, clima, dentre outros. Cada empreendimento precisa de uma atenção especial, porém existe uma infinidade de diferentes tipos e para que estes não sejam estudados isoladamente, foram agrupados por similaridade e subdivididos em níveis de impacto. É importante ressaltar que esta metodologia subsidiou a regulamentação dos Estudos de Impacto de Vizinhança no Município de Votuporanga. Estes Estudos são exigidos para os empreendimentos potencialmente impactantes e deverão ser elaborados em cada caso, por profissionais dos vários campos do conhecimento e em especial daqueles que lidam com o meio físico territorial como os arquitetos e urbanistas, engenheiros, biólogos, geógrafos, gestor ambiental entre outros.

Na verdade o profissional deverá entender do meio construído e meio natural e especialmente sobre o assunto a ser tratado em que tenha atribuição específica regulamentada por lei. Essas atribuições deverão estar claras no escopo do trabalho e a documentação profissional que esclareça sem dúvidas, a capacitação obtida.

Para a sua aprovação, o estudo deverá ser apresentado à Prefeitura que o analisará por meio de sua equipe técnica ou de consultorias contratadas para esse fim. Essa análise gerará um breve relatório ao qual se dará publicidade por meio dos órgãos de imprensa. Um funcionário da PMV (Prefeitura Municipal de Votuporanga) será destacado para ser o relator do processo e durante todo o seu trâmite dará informações e prestará esclarecimentos sobre seu conteúdo seja qual for o estágio em que estiver. A aprovação ou rejeição final será decidida em audiência pública aberta a todos os interessados e conduzida pela equipe técnica da Prefeitura Municipal.

Após a aprovação final da Lei apenas dois estudos foram apresentados à apreciação da população em audiência pública, um posto de combustíveis e um loteamento. O EIV do loteamento cumpriu com os todas as exigências da Lei e foi aprovado e teve as suas medidas mitigadoras relacionadas em termo de compromisso oficial assinado pelo empreendedor. O EIV do posto de combustíveis foi considerado incompleto e retornou ao empreendedor para as devidas complementações.

Essa experiência inicial permitiu aos técnicos da Secretaria de Planejamento (em especial ao Setor de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, o qual elaborou e tem aplicado a Lei), perceber com mais precisão os limites da participação popular nas audiências. Já se pensa em realizá-las em locais mais próximos do empreendimento e no período noturno facilitando a participação da população.

A avaliação da equipe técnica da Prefeitura é de que ainda que os debates tenham sido realizados apenas entre os técnicos do setor público e os elaboradores dos estudos, o processo de aprovação ganhou transparência e seus efeitos positivos foram imediatos. Foi possível questionar com muito mais liberdade e profundidade os projetos e seus resultados efetivos. A nova fase está em curso, em breve seus resultados poderão ser analisados com maior profundidade e rigor científico.

5 Referências Bibliográficas

Cymbalista, R.: *Estudo de impacto de vizinhança*, POLIS **online**, 2001.

Dallari, A.A.; Ferraz, S. (Coord.). *Estatuto da cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo

2003.

Estatuto da Cidade: *Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10.275, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*, Brasília 2002.

Gasparini,D.: *O estatuto da cidade*, São Paulo 2002.

Medauar,O et al.: *Estatuto da cidade*, São Paulo 2004.

Pellegrino,P.: *A paisagem possível. Paisagem e ambiente: ensaios*, São Paulo 1989.

Silva,J.A.: *Direito urbanístico brasileiro*, São Paulo 2005.

Soares,L.M.: *Estudo de impacto de vizinhança*. In: Dallari,A.A.; Ferraz,S. (Coord.). *Estatuto da cidade (Comentários a Lei 10.257/2001)*, São Paulo 2003.