

Estudo de impacto de vizinhança: o perfil da cidade

Isolda Abreu de Carvalho Mattos Sant'Anna

1. Introdução. 2. O Direito de Propriedade e sua função social. 3. As funções sociais da cidade.
4. O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.
5. Obstáculos à utilização do EIV. 6. Considerações finais.
7. Notas. 8. Referências bibliográficas.

1. Introdução

No Brasil, na década de 1950, consolidou-se o processo de urbanização com o crescimento desordenado das cidades e ausência de planejamento governamental, trazendo a necessidade de discussão sobre a efetivação de uma política urbana em nível nacional, diante do aumento demográfico e, por consequência, maior demanda por serviços públicos e equipamentos urbanos.

Como fruto desta discussão, a Constituição de 1988 inovou, trazendo Capítulo sobre a Política Urbana no Título “DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA”, dispondo o artigo 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

- § 1.º – O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
- § 2.º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. (...)

Para regulamentar o capítulo anteriormente mencionado, a Lei 10.257, de 10/07/2001 – denominada Estatuto da Cidade – trouxe importantes contribuições, apresentando instrumentos hábeis à execução da política urbana¹, dentre eles o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), previsto no artigo 4.º, VI, tema do presente texto.

Tal instrumento traz uma tentativa de evitar – ou minimizar – os efeitos nocivos da urbanização sobre a vida da população. Não se pode perder de vista, afinal, que o desenvolvimento traz consigo a necessidade de preservação e que da harmonia deste binômio depende a configuração sócio-espacial das cidades atuais.

O desenvolvimento do presente trabalho consiste no exame de quatro aspectos principais, quais sejam: o direito de propriedade e sua função social, as funções sociais da cidade, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e os obstáculos à utilização do EIV. Ao final, são tecidas algumas considerações sobre o tema, enfatizando-se a importância da efetividade do EIV para a construção de um perfil social da cidade, exortando-se a dignidade do cidadão. Eis o estudo que ora se empreende.

2. O Direito de Propriedade e sua função social

É incontestável o impacto produzido pelas construções nos grandes centros urbanos como, por exemplo, a projeção de sombra em edificações confrontantes – que subtraem sol e ar, estrutura que causa vibrações em construção anexa, dentre vários outros efeitos negativos.

Mas a repercussão não é só esta. Existem também efeitos decorrentes da dinâmica de utilização das edificações, já que as atividades desempenhadas no ambiente urbano nos dias atuais são acompanhadas de muita sujeira, barulho, adensamento populacional e movimento.

Seja no trânsito caótico, na ocupação do solo, na execução das construções – muitas vezes mal feitas – ou mesmo no simples exercício profissional, não passam despercebidos os reflexos da urbanização na vida cotidiana, deteriorando a qualidade de vida do cidadão num grande centro urbano.

Somam-se a isto alguns fatores do crescimento desordenado e da concentração urbana diametralmente oposta à qualidade de vida, gerando carência de equipamentos urbanos, acarretando problemas de congestionamento, superpopulação e poluição, ocasionando precárias condições de higiene, saúde e conforto. Deve-se observar, no entanto, que por trás de algumas das situações anteriormente exemplificadas, o direito de propriedade tem atuação considerável. Isto porque muitos são levados a pensar que podem dar a seus bens a destinação que bem entenderem, não obstante as conseqüências que advenham para a coletividade, o que certamente é um dos aspectos que conduzem à configuração atual de muitas cidades.

Olvidam-se, no entanto, que, embora a Constituição Federal de 1988 garanta o direito de propriedade em seu artigo 5.º inciso XXII, este direito não é ilimitado, absoluto, descriterioso e irrestrito. Tal ocorre porque o inciso XXIII do mesmo artigo especifica que a propriedade deverá atender à sua função social, que pode ser compreendida como um de seus atributos.²

Deve-se observar, por outro lado, que a Constituição brasileira de 1946, já previa condicionamento à propriedade, em seu artigo 147, inserido no título V, Da Ordem Econômica e Social, no seguinte teor:

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Ainda mais remota é a origem da função social do direito de propriedade: primeiramente exposta por Augusto Comte, difundida por Léon Duguit, e habilmente sintetizada por René Savatier:

O proprietário não é mais o homem tendo direitos absolutos sobre seu bem, com poderes de destruí-lo e de deixá-lo inativo. Há hoje, na maior parte dos Países, e notadamente na França, uma série de leis que obrigam o proprietário a consagrar sua propriedade ao interesse geral; que lhe impedem de destruí-la em certos casos; ou mesmo de modificá-la; que o proíbem, muitas vezes, de vendê-la e dispor dela livremente, que o obrigam a torná-la útil; que o tornam, enfim, responsável pelos danos causados por seus bens. O proprietário aparece, assim, mesmo tanto quanto o indivíduo interior do direito civil, como encarregado de um serviço público.³

É oportuno destacar este contorno do direito de propriedade que vem gradativamente se consolidando, fazendo cair por terra, conseqüentemente, o postulado de que o proprietário pode usar, gozar e dispor da coisa como pretenda.

Talvez a resistência dos proprietários tenha origem numa interpretação isolada do Código Civil de 1916 que, anterior à Carta de 1946, nada previa sobre a função social da propriedade, tendo como parâmetro ainda a vizinhança no campo, uma vez que a aceleração do processo de urbanização só veio na 2.ª metade do século XX.

Mas, aos poucos, chegou-se ao conceito da função social da propriedade, não se podendo ignorar a interpenetração entre os interesses públicos e privados.⁴ Como reflexo da nova ordem constitucional, veio o § 1.º do artigo 1.228 do Código Civil de 2002, dispondo que:

§ 1.º – O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Ainda neste espírito da função social como atributo do direito de propriedade, tem-se o § 2.º do mesmo artigo, cujo teor é o seguinte:

§ 2.º – São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

Deste modo, verifica-se que o proprietário continua podendo, via de regra, dar a destinação que pretender ao seu imóvel, desde que observada a função social que é inerente à essência do direito de propriedade.⁵

Mas qual é o critério para averiguar se a propriedade urbana cumpre ou não sua função social? O Plano Diretor, segundo aponta o § 2.º do artigo 182 da Constituição Federal é o parâmetro objetivo para tal aferição. No entanto, embora o Plano Diretor só seja obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, isso não significa que as cidades de densidade demográfica inferior não condicionam os proprietários a exercerem sua propriedade com vistas à função social. Evidentemente que não poderia ser esta a interpretação. Mas, sem dúvida, fica prejudicada a aplicação dos instrumentos consignados no Estatuto da Cidade, já que estes dependem de parâmetros objetivos de verificação e também de leis municipais específicas que têm por respaldo aquele Plano. Assim, mesmo as cidades que não possuem o Plano Diretor aquele Plano. Assim, mesmo as cidades que não possuem o Plano Diretor devem ter as propriedades particulares respeitando sua função social, a fim de que, no seu conjunto, propiciem a todos uma qualidade de vida digna.

Verifica-se, então, que a política urbana, para lograr êxito, deve conformar também a ação dos particulares. Daí porque essencial a função social da

propriedade privada. Mas como interferir num direito tão arraigado como é o direito de propriedade? De forma legítima, em sede constitucional, como dispõe a Constituição Federal de 1988.

3. As funções sociais da cidade

Não obstante os aspectos admiráveis que ainda restam de paisagem natural, não se pode desconsiderar a lamentável degradação social a que se chegou nesta cidade tão plural e, ao mesmo tempo, tão excludente que é o Rio de Janeiro.⁶ Durante muito tempo, os entes públicos ignoraram a necessidade de implementação de uma política urbana eficaz, o que, aliado à frágil situação econômica, ocasionou uma intensa degradação social.

Mas uma coisa é certa: todos têm direito à cidade. Deve a cidade, pois, ser o *locus* do bem comum. E para tal, deve observar as funções básicas do urbanismo, dentre outras, o habitar, o trabalhar, o recrear e o circular.

Se de um lado, está a função social da propriedade, de outro estão as funções sociais da cidade, como consignado no *caput* do artigo 182 da CF/1988, e, portanto, os aspectos coletivos devem ser diretrizes para os aspectos individuais. Inclusive, realça Raquel Rolnik que:

Ao pensar a cidade como imã, ou como escrita, não paramos de relemburar que construir e morar em cidades implica necessariamente viver de forma coletiva. Na cidade nunca se está só, mesmo que o próximo ser humano esteja para além da parede do apartamento vizinho ou num veículo no trânsito. O homem só no apartamento ou o indivíduo dentro do automóvel é um fragmento de um conjunto, parte de um coletivo.⁷

E dentro deste âmbito coletivo de realização dos indivíduos, não se pode desconsiderar a proteção dos bens históricos, culturais e paisagísticos. Aliado a isto, imprescindível a observância da proteção ao meio ambiente e o combate à poluição, inclusive tendo em conta programas de saneamento básico. Fundamental também o acesso de todos os cidadãos ao trabalho e à moradia, observado o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo. Neste espírito, a Carta de Atenas, para estruturar as bases do urbanismo, lançou mão de quatro funções urbanas essenciais:

Primeiro – assegurar aos homens alojamento sadio, quer dizer, lugares em que o espaço, o ar puro e o sol (três condições da natureza) estejam

amplamente assegurados; *segundo* — organizar os locais de trabalho de modo que este, em vez de ser uma penosa sujeição, recupere seu caráter de atividade humana natural; *terceiro* — prever as instalações necessárias para uma boa utilização das horas livres, fazendo-as benéficas e profundas; *quarto* — estabelecer o vínculo entre estas diversas organizações por meio de uma rede circulatória que assegure os intercâmbios sem deixar de respeitar as prerrogativas de cada uma delas.⁸

Logo, a função social da propriedade nos grandes centros urbanos deve permear os estudos urbanísticos, a fim de que o espaço urbano seja organizado visando ao bem-estar coletivo, com o planejamento e a execução de políticas públicas que harmonizem as funções urbanas. Não se pode perder de vista, por outro lado, o sem-número de propriedades privadas que, conjugadas entre si, e aliadas às áreas públicas, formam um todo que é a cidade.

Importante, assim, compreender que:

A cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte, etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos etc.), suas funções têm de ser cumpridas pelas partes, isto é, pelas *propriedades urbanas*. A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular).⁹

Não se pode esquecer o princípio da função social da propriedade, a fim de estendê-lo à cidade. “Daí a relevância dessa relação dialética entre as funções sociais da cidade e as da propriedade privada (...). As primeiras garantidas para todos, não podem ser impedidas pelo descumprimento das segundas, que vinculam alguns”.¹⁰

4. O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança

De acordo com a doutrina arquitetônica de Vitruvius¹¹, a arquitetura deve ser compreendida como uma trilogia, composta de aspectos funcionais, estéticos e estruturais. O mesmo pode ser dito do urbanismo e da cidade.

No entanto, sabe-se que uma cidade que cresce espontaneamente, sem quaisquer regramentos, pode incorrer – e frequentemente isto se comprova –

em ambientes insalubres, sem funcionalidade e/ou antiestéticos, sendo este último seu menor problema, diante de todas as conseqüências sociais graves que podem advir.

A fim de evitar tais características indesejáveis, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança vem ao direito urbanístico tendo por finalidade imediata a melhora da paisagem e da qualidade de vida nas cidades, não se tratando de mero embelezamento, mas, principalmente, da saúde e funcionalidade da *urbe*.

Já como finalidade mediata, o EIV pretende atingir o objetivo traçado no *caput* do artigo 2.º da Lei 10.257/2001:

Art. 2.º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...)

Observe-se que o EIV não fazia parte de todos os projetos de lei que antecederam a elaboração do Estatuto da Cidade, pois houve oposição dos setores de construção, bem como dos deputados evangélicos que posicionaram-se contra tal instrumento da política urbanística por alegarem que as Igrejas Evangélicas sofreriam preconceito das comunidades e o EIV possibilitaria a estas pressionar contra a existência daquelas.¹² Grazia de Grazia aponta que a solução encontrada durante as negociações:

(...) foi retirar alguns detalhes incluídos em artigos que, embora importantes, não atrapalhavam o sentido da matéria, principalmente quando dependia de lei específica municipal, pois sabemos que de acordo com a correlação de forças existente em cada município, as diretrizes fixadas na lei federal serão ou não absorvidas.¹³

Quanto ao núcleo mínimo do EIV, dispõe o artigo 37 da Lei n.º 10.257/2001:

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;

Revista de Direito da Cidade

- 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.

Note-se que, ao conceber um empreendimento, é imprescindível verificar se haverá ou não considerável adensamento populacional. Isto porque, se não prevista esta situação, pode haver considerável prejuízo para a localidade onde se situa, além de outros efeitos nefastos no restante da cidade, pois à medida em que se torna complexo o tecido social, também complexas se tornam as relações de vizinhança.

Relevante observar que o adensamento populacional não necessariamente será permanente. Deve-se também estimá-lo, ainda quando diluído. É o que ocorre, por exemplo, com lojas, *shoppings* e hipermercados, dentre outros. O adensamento populacional não é homogêneo ao longo do dia; é variável, em verdade, até mesmo no curso do mês. No entanto, seria desaconselhável desprezar esta variável, sob pena de causar prejuízos às áreas contíguas ou apenas remotamente próximas daquela onde se situa o empreendimento. Isto porque o fluxo de veículos – quer particulares, quer coletivos – aumenta em torno de tais regiões, elevando a probabilidade de produção de ruídos pelas buzinas dos automóveis, podendo tornar-se inconveniente, por exemplo, se localizado em área hospitalar.

Quanto aos equipamentos urbanos e comunitários, constantes do inciso II do artigo 37 da Lei n.º 10.257/2001, é importante ressaltar que não se referem, ao contrário do que muitos pensam, aos orelhões e lixeiras. São eles, por outro lado, os serviços públicos prestados e os espaços públicos à disposição da população, tais como escolas, hospitais, creches, praças etc.

Importante aspecto a ser aferido é também o que se refere ao uso e à ocupação do solo urbano, a fim de que se apure se o empreendimento a ser instalado é adequado à região, e se a taxa de ocupação pretendida pelo empreendedor está em sintonia com os propósitos para a localidade.

Por sua vez, a valorização imobiliária, mencionada no inciso IV do artigo 37 do Estatuto da Cidade, é aspecto sempre importante a ser avaliado. Destaque-se que:

Sendo a cidade uma imensa concentração de gente exercendo as mais diferentes atividades, é lógico que o solo urbano será disputado por inúmeros usos. Esta disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual – por isso e

só por isso – proporciona renda e, em consequência, é assemelhada ao capital.¹⁴

Note-se, por outro lado, que o *caput* do artigo 37 da Lei n.º 10.257/2001, acima reproduzido, dispõe que o Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança deve expressar tanto os efeitos positivos quanto os negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população residente na área em que se instalarão e em suas proximidades.

Assim, não só a valorização deverá ser objeto de análise, mas também a desvalorização, por ser ela um aspecto negativo do empreendimento ou atividade. Como exemplos de tais ocorrências, com o decréscimo no valor de mercado dos imóveis, pode-se observar a construção do Viaduto Paulo de Frontin e também da Linha Vermelha sobre a Rua Bela, em São Cristóvão, ambos na cidade do Rio de Janeiro. Note-se, no entanto, que os exemplos específicos aqui abordados são anteriores à Lei n.º 10.257/2001.

Ressalte-se, inclusive, que os imóveis situados nas localidades acima citadas também estão dentre aqueles que foram negativamente afetados no que tange ao aspecto ventilação e iluminação, isto porque os viadutos em referência projetam sombra nas construções cujo gabarito seja inferior ao pé-direito.¹⁵ Ali, então, ocorre de o 1.º e o 2.º pavimentos dos edifícios permanecerem sombreados por todo o dia, não tendo iluminação natural e ventilação adequadas, o que certamente prejudica-lhes a condição de habitabilidade.

Finalmente, o EIV também contempla a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural como aspectos a serem examinados quando da instalação de um novo empreendimento, o que se torna essencial, diante de tantas obras-primas já implodidas e postas abaixo, em total desatenção à memória do país.

Por outro lado, importantíssimo o disposto no parágrafo único do artigo 37 da Lei n.º 10.257/2001, ao prever a publicidade dos documentos constantes do EIV junto ao ente municipal, já que nessa está referenciada a gestão democrática da cidade, com a possibilidade de participação popular, fazendo do cidadão mais do que mero espectador do planejamento urbano, permitindo sua participação direta para influenciar em seu próprio destino.

Interessante, a respeito da cidadania, a abordagem de Ruben Tedeschi Rodrigues, ao mencionar a “função social do cidadão”:

Ante o fato de a Constituição Federal exigir, como princípio básico, que cada propriedade tenha a sua função social e a somatória de cada uma delas que compõem a cidade obrigará que esta também tenha esta função, só nos resta exigir de cada habitante, que melhor seria se fosse designado *cidadão*, também o tivesse.

E como cumprirá o cidadão esta função social?

Se um cidadão ocupa, seja como locatário, possuidor com intenção de adquiri-lo, detentor e, principalmente proprietário, um lote ou um prédio comercial ou residencial, deverá utilizá-lo com urbanidade. O que vale dizer, se o cidadão tem a posse de um lote de terreno, deverá mantê-lo cercado, tanto nas laterais, no fundo, como, e principalmente, em sua testada, para a rua. Além disso, referido imóvel terá sempre que permanecer limpo, sem mato e, de maneira alguma, poderá o seu ocupante atear fogo nele, pois além do risco de se tornar um incêndio de grandes proporções, a fumaça, certamente, incomodará os vizinhos.

Como se vê, esses cuidados, esse dever de zelo e de cura cabe a cada ocupante de imóvel urbano, pois, se o seu titular tiver esta função de cidadão, a propriedade urbana também estará tendo e principalmente a cidade como um todo, igualmente, estará cumprindo com a mesma função que o art. 182 da Constituição Federal lhe atribui.

Por conseguinte, pode-se concluir que mais importante do que a *função social da propriedade* e que *as funções sociais das cidades, é a função social do cidadão*, que terá que cumpri-la diuturnamente.¹⁶

Este, sem dúvida, é um dos aspectos ainda precários na sociedade brasileira, o qual possivelmente deita raízes na fragilidade educacional contemporânea em nosso país. Mas a cidadania, sem dúvida, tem que ser estimulada, pois é um passo inicial para a conquista de outros direitos.

Aliado à participação do cidadão, no entanto, o planejamento urbano não pode prescindir de um estudo ambiental, razão pela qual o Estatuto da Cidade prevê, em seu artigo 38, a coexistência entre o EIV e o EIA (Estudo Prévio de Impacto Ambiental), requerido este nos termos da legislação ambiental, a fim de evitar que obras e empreendimentos, quer públicos, quer privados, venham a agredir o meio ambiente.

Este estudo conjunto é fundamental para a avaliação dos reflexos paisagísticos, econômicos e sociais e, uma vez analisadas as consequências da atividade a ser implantada, há condições de o poder público anuir ou, então, estabelecer condições ou contrapartidas que tornem exequível o empreendimento sob a ótica do interesse da cidade. Se, por exemplo, um determinado empreendimento vai gerar demanda por escolas ou creches, pode ser exigido do empreendedor que providencie a construção das mesmas. O ente municipal tem ainda a faculdade de exigir alterações no projeto, que podem consistir desde a diminuição da área construída, até o isolamento acústico, dentre outras várias providências aptas a tornar viável o empreendimento.

Observa-se que o EIV pode ser instrumento apto a evitar relações conturbadas cuja origem seja a produção industrial, ou a produção de ruídos excessivos, de odores, de fumo, de umidade, de águas, ou mesmo de repercussão de um estado de insegurança provocado por atividade desenvolvida em imóvel contíguo ou próximo. Isto porque ele estuda a interferência de determinado empreendimento sobre a região onde será implantado, buscando uma harmonização entre os interesses privados dos moradores e o direito à qualidade de vida urbana da população que reside ou transita naquele entorno.

5. Obstáculos à utilização do EIV

Como se depreende até aqui, o EIV é instrumento de suma importância para o adequado planejamento urbano. No entanto, paradoxalmente, o Estatuto da Cidade não o estende a todos os empreendimentos, dispondo em seu art. 36 que há necessidade de lei municipal a fim de definir quais os empreendimentos e atividades privados e públicos que serão submetidos àquele estudo.

Vale destacar a assertiva de Fernando Karl Ramos, em sua dissertação de mestrado, no que tange ao artigo 36 do Estatuto da Cidade:

Na verdade, este artigo fala apenas em “*lei municipal*”, não exigindo, para a implantação do EIV e dos empreendimentos e obras ali abrangidos, uma Lei Complementar. Assim, o EIV será implementado por Lei Ordinária, e não por Lei Complementar. Em consequência, por não exigir *quorum* qualificado para sua alteração, as mudanças nesta lei serão mais simples. Não se sabe, ainda, se este procedimento simplificado é um aspecto positivo ou negativo para a implantação e mudanças no Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.¹⁷

Mas o maior obstáculo enfrentado pelo EIV para a sua implementação como instrumento hábil à higidez das cidades começa justamente na existência ou não de lei municipal específica que defina os empreendimentos e atividades que lhe devam ser submetidos. Em pesquisa realizada em agosto de 2003¹⁸, no Estado do Rio de Janeiro, dentre os 20 municípios pesquisados, apenas Niterói possuía lei específica (Lei Municipal n.º 2.051/2003, de 06/01/2003), enquanto o Rio de Janeiro tinha um projeto de lei em trâmite desde 2001 (Projeto de Lei Municipal n.º 303/2001).

No que concerne à Lei Municipal de Niterói, a única existente no Estado do Rio de Janeiro, é bastante detalhista e prevê necessidade de EIV para diversas atividades.

Parece assistir razão a Fernando Karl Ramos quando aduz que a lei em menção, entretanto, exime do EIV empreendimentos cujas áreas são muito expressivas. Isto porque o parâmetro estabelecido na lei municipal é por demais generoso. Assim, facilmente se encontram empreendimentos cujas áreas construídas sejam menores do que as previstas, mas que, por outro lado, a depender da atividade, teriam potencial igualmente lesivo.¹⁹ Como exemplo, cita atividade de supermercado, cujo imóvel teria área construída inferior a 10.000 m², mas cujo estacionamento ao ar livre tenha capacidade para 2.000 automóveis. Haverá impacto na vizinhança, ainda que o empreendimento esteja abaixo dos 10.000 m² previstos pela lei para haver obrigatoriedade do EIV (artigo 1.º, III). No entanto, é evidente que pela capacidade de veículos haverá impacto negativo no tráfego.

O autor mencionado critica, ainda, as restrições estabelecidas pela Lei Municipal de Niterói, Lei n.º 2.051/2003, que estabelece como parâmetro a área ocupada pelo empreendimento, aduzindo que a Lei n.º 10.257/2001 não faz tal exigência.

No entanto, deve-se ter em mente que, conforme estabelece o artigo 21, inciso XX da Carta Constitucional, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. No artigo 24, inciso I, dispõe sobre a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, cabendo à União estabelecer normas gerais, sem que se exclua a competência suplementar dos Estados para tal, conforme § 1.º e 2.º. Dispõe ainda o artigo 30 da CF/1988, em seu inciso VIII, que compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Assim, sendo federal a Lei n.º 10.257/2001, traça apenas diretrizes, cabendo aos diversos municípios, portanto, individualizar os parâmetros que lhe parecerem pertinentes para a implementação da política urbana, que, inclusive, é de competência municipal, conforme preceitua o artigo 182 da CF/1988.

Assim, não se evidencia, em princípio, qualquer irregularidade pelo fato de a lei municipal estabelecer a área construída como critério para aferição da necessidade ou não de EIV para aprovação dos projetos concernentes aos estabelecimentos privados ou públicos em área urbana. No entanto, talvez fosse recomendável que se utilizassem critérios alternativos que não dependessem exclusivamente da área construída, condicionando-a a outros parâmetros, como, por exemplo, ao número de vagas de automóveis.

6. Considerações finais

Diz um provérbio que uma imagem vale por mil palavras. E, de fato, assim ocorre quando o assunto é evolução urbana. Por mais que a narrativa possa ser detalhada, e que se enfatize o quanto o processo de urbanização afetou a qualidade de vida nas grandes cidades, nada equivale a um bom estudo iconográfico, como por exemplo o realizado pelo IPLAN-RIO²⁰ em referência à Praça XV de Novembro, no centro da cidade do Rio de Janeiro, em várias fases de seu desenvolvimento.

Pelo estudo iconográfico mencionado, cuja consulta recomendamos, é possível perceber a transformação radical, do meio rural para o meio urbano, temperada com fases intermediárias. Nesse processo, muito do meio ambiente foi alterado e, ao mesmo tempo, as diversas construções erguidas nas imediações repercutiram umas sobre as outras e também sobre os espaços públicos.

A partir dessa pontuação, torna-se clara a imprescindibilidade do estudo prévio de impacto de vizinhança.

Diante do conceito de propriedade funcionalizada, é imperiosa a elaboração de uma política urbana que contemple os efeitos positivos e negativos da implantação de novos empreendimentos, traçando um perfil da cidade. Com este intento, o EIV – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – foi previsto na Lei n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

No entanto, este instrumento – que seria de suma importância – não está sendo utilizado pela grande maioria dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, pela ausência de lei municipal que o regulamente e possa especificar, assim, quais os empreendimentos cuja implantação depende de EIV.

Parece que a negligência de esforços por parte dos Municípios para a promulgação de uma lei municipal que venha a regulamentar o EIV pode ter as mesmas razões que aquelas existentes para a tentativa de exclusão deste instrumento do corpo da Lei n.º 10.257/2001 antes de sua forma final, quais sejam: pressões de interesses privados.

Importante que se possa dar vida aos institutos previstos no Estatuto da Cidade a fim de que estes não se tornem letra morta diante da força dos do necessário que prevaleçam estes em detrimento daqueles, a fim de que a propriedade possa cumprir sua função social, ao passo que a cidade possa também consolidar-se enquanto espaço socialmente funcionalizado e direcionado ao bem comum.

Isolda Abreu de Carvalho Mattos Sant'Anna é Arquiteta e Urbanista, Bacharel em Direito, Analista Judiciária e Mestranda em Direito da Cidade – UERJ.

7. Notas

1 Merece destaque também como consequência da discussão sobre a política urbana a criação do Ministério das Cidades, em 2003, durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

2 Observe-se a este respeito que também há entendimentos no sentido de que, em vez de ser a função social um atributo inerente à propriedade em si, seria ela um limite, uma barreira ao exercício pleno da propriedade.

3 SAVATIER, René. Du droit civil au droit public, *apud* MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao Direito de Propriedade*. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 4.

4 Neste sentido, também SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI, Adilson Abreu (org.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001) 1. ed. 2.ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 290: "(...) a Constituição Federal abarcou a idéia clássica de direito civil segundo a qual a propriedade privada pode ser disponibilizada pelo proprietário da forma que julgar útil aos seus fins pessoais, mas esta utilização não pode ser afastada da idéia de justiça social." (artigo 5.º *caput* e inciso XXIII da CF/1988).

5 Exceção a esta regra é a impossibilidade de destinação diversa daquela prevista em áreas de zoneamento pelo ente municipal.

6 Verifica-se a ocupação das encostas pelas populações mais carentes, a precariedade do transporte para as áreas periféricas, a deficiência na educação pública no ensino fundamental e médio, bem como na área de saúde pública, a redução da oferta de empregos, fatores estes que, dentre outros, trazem o agravamento da violência urbana.

7 ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. p.19.

8 Comentários de Le Corbusier (Charles-Edouard Jeanneret) quanto à primeira edição francesa da Carta de Atenas, *apud* PIOVEZANE, Pedro de Milano. *Elementos de Direito Urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

p. 54. In: CRUZ, Rita de Cássia Sapia Alves da. *A cidade e seus ruídos*. In: Garcia, Maria. (coord.) *A cidade e seu estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 276.

9 SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*. Comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001). 1. ed. 2.ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 54.

10 ALFONSIN, Jacques Távora. Breve apontamento sobre a função social da propriedade e da posse urbana à luz do novo Estatuto da Cidade. In OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 64.

11 Trata-se do arquiteto romano Marcus Lucius Vitruvius Pollio (c. 90-c. 20 aC), conhecido como Vitruvius, que, em sua obra *Os Dez Livros de Arquitetura*, descreve as proporções ideais entre as diversas partes do corpo humano, nas quais baseou-se Leonardo Da Vinci para elaborar o célebre desenho do "Homem de Vitruvius". No entanto, uma das maiores contribuições daquele arquiteto foi a definição da arquitetura segundo três vetores: *firmitas* (solidez), *utilitas* (funcionalidade) e *venustas* (beleza).

12 Inicialmente parece bastante singela a solução que poderia ser dada para minimizar os ruídos das Igrejas, consistindo em tratamento arquitetônico de isolamento acústico. No entanto, uma das hipóteses para a oposição dos deputados religiosos pode ser a filosofia de tais entidades no que concerne à produção de ruídos justamente para atrair mais adeptos.

13 GRAZIA, Grazia De. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques. *Op. cit.*, p. 30-31.

14 SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 21-36, *apud* RAMOS,

Fernando Karl. **O Estudo prévio de impacto de vizinhança e suas referências na paisagem e na qualidade de vida nas cidades.** Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da UERJ. Rio de Janeiro: agosto de 2003. p. 20.

15 Pé-direito é a designação que se dá à altura mensurada entre as lajes inferior e superior de um ambiente; em outras palavras, a altura interna de um pavimento, compreendida entre o chão e o teto; neste caso, a referência é feita à dimensão entre o nível da rua e a laje do viaduto.

16 RODRIGUES, Ruben Tedeschi. Comentários ao Estatuto da Cidade. São Paulo, Campinas: Millennium, 2002, p. 25-26, *apud* CRUZ, Rita de Cássia Sapia Alves da. *Op. cit.*, p. 280.

17 RAMOS, Fernando Karl. *Op. cit.*, p. 63-64.

18 Ibidem, p. 85-95.

19 Ibidem, p. 100.

20 Álbum da Praça XV, elaborado pelo IPLAN-RIO – Instituto de Planejamento Municipal, 3. ed., 1991.

8. Referências bibliográficas

DALLARI, Adilson Abreu. (org.) **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 1. ed. 2.ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003

GARCIA, Maria (org.). **A cidade e seu estatuto.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

IPLAN-RIO – Instituto de Planejamento Municipal: **Álbum da Praça XV**. 3. ed., 1991.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao Direito de Propriedade.** São Paulo: Saraiva, 1997.

OSÓRIO, Leticia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

RAMOS, Fernando Karl. **O Estudo prévio de impacto de vizinhança e suas referências na paisagem e na qualidade de vida nas cidades.** Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da UERJ. Rio de Janeiro: agosto de 2003.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

Estudo de Impacto de Vizinhança: o perfil da cidade

Palavras-chave: estudo de impacto de vizinhança;
instrumentos urbanísticos; Estatuto da Cidade.

O presente trabalho destina-se ao exame de um dos instrumentos da política urbana – o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) – e sua inserção no perfil da cidade, a qual se constitui de *corpus*, mas também de *animus*. E cabe ao planejamento urbano tomar em conta tais elementos com o fito de proporcionar aos indivíduos amplo acesso à organização e fruição dos espaços. Nesta perspectiva, o Estudo de Impacto de Vizinhança tem a missão de harmonizar as diversas atividades desenvolvidas na *urbe* e, por via oblíqua, promover o bem-estar social. Tema extremamente relevante para todos aqueles que desejam debruçar-se sobre o direito à cidade.

Urban Previous Impact Assessment: the face of the city

Keywords: Urban Previous Impact Assessment; urban's policy instruments; City Statute.

This research intends to analyse one of the urban's policy instruments – Urban Previous Impact Assessment – and its insertion in the city's profile, which is made of *corpus*, as well as *animus*. It is urban planning's duty to consider these elements to assure people larger access to organizing and enjoining spaces. In this perspective, Urban Previous Impact Assessment has the mission of harmonizing various activities developed in the *urbe*, therefore promoting social welfare. This is an extremely important theme for all of those who wish to get involved with the Right to City.