

# O Impacto de Vizinhança no Contexto do Planejamento Urbano

## The Impact of Neighborhoods in Urban Planning

Luiz Antonio Furtado Aguiar<sup>i</sup>  
Universidade Federal Fluminense  
Campos dos Goytacazes, Brasil

Elis de Araújo Miranda<sup>ii</sup>  
Universidade Federal Fluminense  
Campos dos Goytacazes, Brasil

**Resumo:** O estudo do impacto de vizinhança se constitui em um instrumento de gestão urbana de ordem preventiva, prevista no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001). Tem por objetivo orientar medidas para a preservação do meio urbano situado em uma área que virá a receber um novo empreendimento. Objetivamos neste trabalho situar esses estudos de impacto de vizinhança no contexto maior que é o das políticas de planejamento urbano e assim compreender suas reais necessidades e às quais demandas esse instrumento visa atender, buscando realizar uma reconstituição do Instrumento de Impacto de Vizinhança, seus antecedentes e aplicabilidade.

Palavras-chave: impacto de vizinhança, planejamento urbano, gestão urbana

**Abstract:** The study of neighborhood impacts is an important instrument for urban planning in Brazil and constitutes part of the federal urban code as defined in law number 10.257 of 10 July, 2001. This work has the objective providing guidelines for preserving an urban area which will receive a new major enterprise. By situating the study of neighborhood impacts in the larger context of the politics of urban planning, our aim is to understand the real necessities for this kind of research and what demands this instrument aims to attend. We reconstitute the Instrument of Neighborhood Impacts, its origin and applicability.

Keywords: neighborhood impacts, urban planning, urban management

### Introdução

Previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), os Instrumentos de Impacto de Vizinhança, constituídos no plano diretor, têm por objetivo orientar medidas para a preservação do meio urbano situado em uma área que virá a receber um novo empreendimento com potencial impacto, seja de pequeno, médio ou grande porte. Podem ser empreendimentos de caráter comercial, industrial, de serviços ou educacionais,

---

<sup>i</sup> Graduação em Abi – Geografia. luizfurtado@id.uff.br

<sup>ii</sup> Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, UFF. elismiranda10@gmail.com

geradores de impactos no seu entorno e em um raio de ação estabelecido a partir da dimensão do empreendimento. Neste trabalho realizaremos uma reconstituição desse instrumento que se encontra inserido no contexto do Planejamento Urbano.

O que conhecemos hoje por cidade é resultado do desenvolvimento de incipientes aglomerações populacionais no espaço que datam desde o ano de 4000 a.C., mas as configurações de cidade que temos hoje se originam na Revolução Industrial, onde se intensificaram os processos de urbanização pelo mundo, onde as relações se complexificaram, e segundo Mumford (2008), na antiguidade tivemos cidades que se desenvolveram por meio de vocações econômicas e conservam em sua construção a segurança contra ataques, o ponto de cisão entre essas cidades antigas e a cidade industrializada é a partir da industrialização.

Os antigos componentes da aldeia foram transportados ao novo plano e incorporados na nova unidade urbana; contudo, graças à ação de novos fatores, foram eles recompostos num padrão mais complexo e instável que o da aldeia e, apesar disso, de uma forma que promoveu ulteriores transformações e desenvolvimentos. (MUMFORD, 2008, p.33)

As cidades antigas – aqui se concentram cidades orientais, clássicas (como as cidades gregas e romanas) e medievais – têm características semelhantes em seu cerne, preservam a essência de um local de encontro populacional, centralidade política, e apenas a partir das cidades do período medieval temos nesses centros a aptidão comercial de convergência de produtos agrícolas. Segundo Lefebvre (2001), a cidade industrial vai sobrepular em todos os quesitos as cidades antigas, herdando a estrutura das cidades arcaicas e medievais e tem seu crescimento potencializado pela sua concentração da vida social e política.

Essa transição evidenciada no período de industrialização, que passa a representar não só uma pequena aglomeração nos chamados urbos, mas uma acumulação e produção de mão de obra na cidade por meio da indústria, alterou as relações entre campo e cidade, incentivando a modernização no campo e acarretando o desemprego em massa de trabalhadores substituídos por maquinário. Segundo Castells (1999), a transição demográfica do campo para a cidade é então proveniente de um processo de modernização do campo e da cidade em concomitante, uma nova acepção de cidade, que agora é caracterizada pela sua densidade demográfica atrelada a uma precarização estrutural para as condições básicas de sobrevivência, a cidade industrializada tem seu crescimento instantâneo e alheio à distribuição igual de condições de vida no meio urbano.

A cidade sucumbe então a uma ressignificação a partir dos processos de industrialização, onde sua função é o resultado de uma construção contínua e concomitante ao processo de desenvolvimento de centros urbanos.

## **A Gênese do Planejamento Urbano**

As cidades que seguem um desenrolar cronológico pós-revolução industrial trazem consigo todos os malefícios de um processo de aglomeração populacional, neste caso dando início ao cunho do termo urbanização, que rompe com a ideia de cidade antiga e

clássica no quesito das proporções de aglomeração e na alteração principal das relações de trabalho neste que pode ser entendido como o nódulo das civilizações modernas. As cidades que passaram a receber e concentrar a mão de obra industrial conservavam a diretriz de seu desenvolvimento a de um desenvolvimento econômico, neste caso apenas obtido por meio do aumento da sua produtividade.

O processo de industrialização modificou os padrões sociais da época, alterando como um todo as relações de trabalho e mercadoria. Observamos então a necessidade de intervenção ao rumo ao qual a formação das cidades industrializadas estava por tomar. Em seu trabalho Hall (2011) traz uma análise desse movimento de ocupação e formação das cidades próximas às indústrias.

Nesse sentido, a industrialização e a urbanização, como soem dizer os marxistas, criaram uma nova série de relações sociais e uma nova série de percepções sociais. O que, aliás, como escrevi no Capítulo 1, afirma apenas o óbvio. Até 1883-1885 em Londres e Liverpool, e até 1900-1901 em Nova York e Chicago, a burguesia urbana manteve-se deslumbradamente despreocupada do terrível destino de suas contrapartes proletárias que moravam ao lado. (HALL, 2011, p.382)

Além de Hall, outro teórico e crítico da cidade industrial foi Corbusier (2013), um dos principais representantes da escola francesa de urbanismo. Le Corbusier também aborda em seu livro intitulado *Manière de penser L'urbanisme* um dos embriões do planejamento urbano, a problemática da industrialização e como os impactos gerados por esse processo atingem o espaço de convívio do trabalhador.

A cidade radioconcêntrica industrial faliu. Ela molesta os homens, impondo as circulações quotidianas, mecânicas e frenéticas e determinando uma mistura congestionada dos locais de trabalho e dos locais de habitação; cinturões sucessivos e sufocantes, interpenetrando-se como engrenagens, estabelecimentos industriais e bairros de comércio, oficinas e subúrbios, subúrbios próximos e distantes. (CORBUSIER, 2013, p.10)

Esse era o processo de formação de cidades abstrusas, ou seja, que estão dispostas em desorganização caótica, onde o saneamento e a sanidade eram negligenciados, provocando uma aglomeração populacional em moradias de poucos metros quadrados e um grande número de famílias em um mesmo espaço de precária estrutura, mal ventilado e iluminado.

Um marco para o início das reformas urbanas foi quando, em 1885, a coroa inglesa delegou a comitês formados por componentes da nobreza e até mesmo o príncipe do País de Gales a erradicação dos problemas sociais causados por uma concentração urbana desordenada e a resolução dos problemas de ordem social tão temidos pela nobreza. Descreve Hall (2011, p.26):

Assim é que as principais recomendações da Comissão Real, ao invés de acrescentarem novos poderes, deram ênfase à maneira como assegurar às autoridades locais o exercício dos poderes já existentes. Abrangiam estes a chamada Lei Torrens (Lei para moradias de artesãos e operários, de 1868),

que permitia às autoridades locais construir novas moradias para as classes trabalhadoras, e a Lei Cross (lei para melhoria das moradias de artesãos e operários, de 1875). (HALL, 2011, p.26)

É nesse contexto de organização política que é criada uma das primeiras escolas de formação de planejadores. Na recém-criada *University College London*, o curso denominado *Town Planning Institute* foi o pioneiro na questão de ordenamento e planejamento do meio urbano.

Vale ressaltar que a situação da cidade industrial passou a ser um problema. A “democracia urbana” é apontada por Lefebvre como um resultado da efervescência entre os confrontos das classes trabalhadoras e os proprietários industriais e passa a ameaçar os privilégios da classes soberanas, tendo como ação direta todas as medidas que observaremos a seguir.

A questão urbana passa então ao centro de discussões do mundo capitalista, onde os problemas da vida na cidade passaram a ser acompanhados pelo meio acadêmico da época. Ainda segundo Hall (2001), o número de cursos e escolas de planejadores crescia concomitante ao espraiamento de centros urbanos no mundo. Todos os apontamentos giram em torno de um ponto de observação em que a ocupação das cidades pelos trabalhadores que “invadem” as cidades servindo de mão de obra às indústrias é entendido com um problema a ser combatido. As ações vão ser então direcionadas a formas de amenizar essa situação crítica, a solução, bem como Lefebvre (2008, p.23) indica, “Expulsando do centro urbano e da própria cidade o proletariado, destruindo a urbanidade”.

As discussões sobre os planos urbanísticos ganham força principalmente após a primeira grande crise do capitalismo. Monte-mor (2006, p.70) descreve muito bem esse processo.

Entretanto, os anos que sucederam a crise do capitalismo de 1929 viram a questão urbana ser cada vez mais redefinida em função de uma problemática regional que colocava as cidades como centros, ou nós, de um sistema econômico organizado em bases regionais e/ou nacionais.

Um marco determinante para a formação conceitual do que diz respeito ao urbano foi 1933, ano da ocorrência do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, cuja produção final foi a conhecida *Carta de Atenas*, que elenca as que seriam as funções elementares da cidade promotora do desenvolvimento urbano: habitar, trabalhar, circular e recrear. Sendo como na citação retirada do próprio documento indica a pretensão de proporcionar uma diretriz geral ao planejamento urbano.

[...] as quatro funções-chave do urbanismo reivindicam, para manifestar-se em toda a sua plenitude e trazer ordem e classificação às condições habituais de vida, trabalho e cultura, disposições particulares que ofereçam a cada uma delas as condições mais favoráveis ao desenvolvimento de sua atividade própria. (CARTA DE ATENAS, 1933, p.32)

É dentro desse contexto que vai se desenvolvendo o conceito de planejamento urbano, a partir dessa relação dialética, aparecendo enquanto uma forma de conter os avanços de aglomeração urbana e ao mesmo tempo proporcionar o desenvolvimento

igualitário da cidade consoante a propriedade coletiva e buscando a promoção das funções sociais da cidade. No que diz respeito também à intersecção com a gestão do meio urbano, observando que a cidade pode ser considerada um fenômeno em consecução, a gestão aparece como forma de regular esse desenvolvimento na cidade.

A comparação entre planejamento e gestão irá suscitar questões anacrônicas ao conhecimento dos conceitos e da ordem à qual aqueles estão dispostos. O ato de planejar estabelece uma relação de preparo anterior à instalação de um empreendimento, “Afim, podemos definir planejamento como o conjunto de medidas tomadas para que sejam atingidos os objetivos desejados, tendo em vista os recursos disponíveis e os fatores externos que podem influir nesse processo” (DUARTE, 2007, p. 22).

O determinante no caso dos problemas urbanísticos das cidades modernas, como já vimos anteriormente, foi que, a partir de um crescimento desordenado, ocorreu uma ocupação da área urbana sem qualquer plano de crescimento. É uma função do conceito de planejamento, e não diferente no caso do ambiente urbano, a tentativa de mensurar e avaliar futuros fenômenos que venham comprometer o núcleo urbano. Dentro desse enfoque, Souza (2010) trabalha com sua visão sobre planejamento.

Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao *futuro*: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis benefícios*. (SOUZA, 2010, p.46)

O conceito de planejamento, segundo Hall (2011), é herdado das políticas aplicadas pelos governos comunistas na extinta União Soviética Socialista. O conceito de gestão se desenvolve posterior ao planejamento, ou seja, se encontra então em medidas cabíveis no tempo presente, sendo assim seu sentido está imbricado à medidas de administração e gerenciamento dos indicadores, sem negligenciar a questão discorrida por Souza (2010) sobre a relação direta que ocorre entre a dependência que ocorre do planejamento, uma vez que este é capaz de deixar aos gestores um legado positivo ou negativo no que diz respeito às condições do meio urbano.

Elucidados os conceitos em separado, podemos então observar a comunhão de ambos em prol de um bem-sucedido planejamento, acreditando então que o alinhamento desses dois procedimentos ou estratégias é capaz de promover o desenvolvimento urbano superando os problemas ordenados. Como exemplo podemos imaginar o projeto de construção de um centro urbano. A primeira estratégia a ser adotada deve ser a de um planejamento minucioso a fim de projetar as condições às quais esse determinado empreendimento estará sujeito. Posteriormente, com a primeira parte do projeto, se fazem então necessárias medidas previamente estabelecidas de gestão desse perímetro urbano, lidando agora com os problemas inerentes à imprevisibilidade da vida urbana.

Observamos então sua importância e singularidade. O planejamento urbano é uma área que sobrepuja os conceitos de urbanismo e desenho urbano, mas é bem verdade que o desenho urbano e o urbanismo estão imersos dentro do contexto de planejamento urbano. O que observamos é que os objetivos a serem alcançados por medidas urbanísticas se diferenciarão das medidas empregadas pelo planejamento urbano por meio de seu ideal de objetivo.

[...] se a finalidade última do planejamento e da gestão é a superação de problemas, especialmente fatores de injustiça social, e a melhoria da qualidade de vida, ambos deveriam ser vistos como pertencendo ao amplo domínio das estratégias de desenvolvimento, ao lado de estratégias de desenvolvimento regional, nacional etc. (SOUZA, 2010, p.73)

Logo, é possível ditar o ponto de cisão entre os conceitos de Reforma Urbana e de Planos Urbanísticos, observando diferentes ideais na execução destes, em contrapartida à ideia de Planejamento Urbano, que tem por sua natureza a promoção do desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento surge por meio de uma vertente econômica, o que pretendemos admitir, enquanto à sua concepção segue o trabalho do economista indiano Amartya Sen (2000) em sua obra intitulada *Desenvolvimento como liberdade*, cujas sua teoria e prática são de um desenvolvimento cujo objetivo não se limite ao desenvolvimento econômico e sem uma dimensão em que se priorize a expansão da liberdade e a justiça social. “O desenvolvimento requer que se promovam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessivas de Estados repressivos” (idem, ibidem, p.16-7).

Apontamos então que o desenvolvimento ao qual se credita como consequência da implantação dos instrumentos de planejamento urbano não pode ser limitado somente a um desenvolvimento puramente econômico, mas sim à proporção de um desenvolvimento interescolar entre diretrizes político-sociais.

A cidade pode ser entendida como um processo social fundamentado na distribuição espacial. Enquanto vivemos em uma sociedade de classes, temos na doutrina capitalista a cidade enquanto promotora da circulação e reprodução do capital. Harvey (2005) chama a atenção quanto à natureza da cidade e sua atual função enquanto promotora de um desenvolvimento do capital e de todas as tensões provocadas pelo desenvolvimento do capitalismo dentro do centro urbano. “Mas, sob o capitalismo, o amplo leque das práticas de classe, em associação com a circulação do capital, a reprodução da força de trabalho e das relações de classe, e a necessidade de controlar a força de trabalho permanecem hegemônicos” (idem, ibidem, p.70).

O desenvolvimento é e deve ser o norteador das medidas de planejamento, o que faz com que demarque as diretrizes de um planejamento. Esse processo não pode ser um mecanismo que propague a ideia de cidade enquanto uma reprodução das mazelas do capital, mas que o planejamento urbano exerça uma mudança no tecido urbano agindo para um desenvolvimento igualitário, que perpasse a ideia de promoção da justiça social e de um desenvolvimento humanitário, que se preocupa com a qualidade de vida e o bem-estar do cidadão.

Em consonância temos a ideia de reforma urbana, não enquanto uma medida autoritária imposta em seu caráter conservador, ou como Souza (2011) aborda em sua análise, em reformas cujo caráter é apenas motivado por questões exclusivamente econômicas ou ideológicas; o conceito é de uma reforma urbanística. Em um movimento quase que contraditório ao de reforma urbanística, as reformas urbanas surgem como uma reformulação do espaço urbano levando em conta seus fatores sociais, ou seja, aplicação de medidas de democratização do espaço urbano por meio de diligências de planejamento

e gestão do meio urbano. Seguindo esse conceito, a reforma urbana tem na reforma agrária aspectos que podem ser compartilhados, mesmo sendo a reforma agrária capaz de promover não só uma distribuição de terras, mas, por conseguinte, uma distribuição de renda, visto que a terra em áreas de produção agrícola serve como meio de se produzir determinado produto, sendo assim, promove a geração de renda. No caso da reforma urbana, é plausível também o surgimento de condições para a geração de renda, desde que o proprietário utilize sua moradia como suporte para desempenhar atividades econômicas.

A reforma urbana diverge em ideal das reformas ocorridas no Brasil do início do século se estendendo até os dias atuais, segundo o exemplo de Souza (2011, p.112) sobre o caso do Rio de Janeiro da reforma Pereira Passos: "A reforma Passos foi autoritária em seus métodos e conservadora em seus objetivos". O ideal de uma reforma urbana pode ser entendido então enquanto uma reforma social nas aplicações espaciais, uma distribuição igualitária do espaço a fim de erradicar as desigualdades que evidenciam no espaço.

## **As Origens do Impacto de Vizinhança no Contexto do Planejamento Urbano**

Seguimos a contextualização do planejamento urbano, sua aplicabilidade, suas dificuldades de implantação e o seu objetivo enquanto norteador comum e orientador de políticas públicas e medidas de coerção das desigualdades urbanas e do cumprimento de um desenvolvimento urbano pautado em medidas sociais e na aplicação da supracitada justiça social. Seguimos então a contextualização das ferramentas e instrumentos utilizados por intermédio do planejador, especificamente no caso do surgimento desses conceitos ao caso brasileiro. A questão urbana, pauta amplamente debatida nos movimentos sociais da época, representava uma importante bandeira defendida por urbanistas e cientistas sociais, que propunham em uma realidade autoritária a ampliação do debate sobre democracia e, por conseguinte, democracia urbana. Segundo Ribeiro (1996, p.82), a realidade após o período de ditadura no Brasil tem as questões inerentes à cidade como uma possibilidade de debate de uma vida urbana mais harmoniosa.

As dificuldades econômicas, em expansão na última década, articulam-se a fatores referidos a uma política constituída pelo urbano brasileiro. No período entre meados dos anos 70 e meados dos anos 80, a politização da questão urbana teve, sem dúvida, grande visibilidade. Tratava-se da emergência, na conjuntura da redemocratização, de novas forças sociais expressivas da desigualdade social radicalizada pelo modelo de crescimento econômico implementado durante o período autoritário.

Todo esse processo de transição democrática brasileiro é evidenciado em Maricato (2011), onde a autora traz um panorama do contexto da época situando a urbanidade como pauta central de discussão e como a política brasileira inicialmente voltada à região sudeste tratou dessa realidade. Evidenciaremos o contexto urbano brasileiro principalmente por meio da Constituição Federal 1988 e da formação do Estatuto das Cidades de 2001, núdulos de rara importância para ampliar o debate sobre a cidade e o urbano no Brasil.

O crescimento e desenvolvimento da cidade, pautado no já mencionado Congresso Internacional de Arquitetura Moderna realizado na Grécia, influencia a primeira constituição brasileira pós-ditadura, que estabelece quatro funções principais as quais a cidade deve disponibilizar em sua estrutura: trabalhar, habitar, circular e recrear.

Influenciado por essas discussões da necessidade de proporcionar uma função social à cidade e da cidade enquanto promotora do desenvolvimento urbano, e sendo assim respeitando as diretrizes do cumprimento da sua organização, temos estabelecido na constituição brasileira democrática de 1988, mais precisamente no artigo 182. Segue a citação do início do segundo capítulo sobre política urbana da constituição, onde é apresentada a importância do plano diretor enquanto instrumento básico do planejamento urbano.

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.

§ 1º 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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Entendemos então que por meio da Constituição Federal a questão urbana passa a ser objeto de discussão no âmbito das leis, constituindo o que entendemos hoje como direito urbanístico, que tem a incumbência de viabilizar as normas de planejamento urbano, servindo enquanto ferramenta jurídica da democracia urbana. Tendo como objeto o espaço urbanizado ou em processo de urbanização, é o encarregado de todo o escopo jurídico aplicado em função da promoção da qualidade de vida, bem-estar e justiça social no meio urbano.

Sant’anna (2007, p.21), ao tratar do conceito e aplicabilidade do direito urbanístico, observa-o como “ramo do direito que visa, através da norma legal, a alterar a realidade urbana existente com a finalidade de melhorar a qualidade de vida”. Um paralelo pertinente ao caso é o proposto por Lefebvre (2001), onde é colocado em questão o real conceito histórico de “democracia urbana” e sua alteração de sentido ao longo da história. Quando nos referimos a ações de alteração e mudança na proposição de melhorias na condição de vida urbana, devemos nos atentar primeiramente sobre qual desenvolvimento repousa o ideal de proposta. Quando é feito esse esforço, pode-se observar na cidade uma comunhão de relações históricas entre a sociedade (divida em seus estratos) e o meio urbano. Nesse ponto podemos entender a ideia de democracia urbana associada ao caos urbano proposto pelos arquitetos e urbanistas à época e descrito por Lefebvre (ibidem, p.22-3).

A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na cidade. No transcorrer do século XX, a democracia de origem camponesa, cuja ideologia animou os revolucionários, poderia ter se transformado em democracia urbana.

Quando observamos o proposto, entendemos também as reais intenções das alterações, por intermédio da força ideológico-política e, quando necessário, força bruta para romper com o rumo que as aglomerações na parte urbana das cidades vinham tomando. Falamos de revoltas, motins e formações de sindicatos que, devido à convivência forçada, gozavam de uma unidade intimidadora aos patrões. Portanto, acreditando na responsabilidade na qual está inserido o par de trabalhos planejamento urbano e direito urbanístico, dando ao planejamento o caráter preliminar mas que se utiliza das ferramentas jurídicas para o cumprimento do ideal de desenvolvimento e justiça social na cidade.

Suscitamos então a condição de destaque estabelecida ao plano diretor, que aparece enquanto uma proposta de democratização e matriz de um direcionamento da vertente de desenvolvimento da cidade, dando à cidade e ao município a sua autonomia, que permanecerá no âmago do debate sobre políticas urbanas até o ano de 2001, com a regulamentação do chamado Estatuto da Cidade.

Proveniente de um discurso democrático de caráter urbano e, sendo assim, dando prosseguimento legal ao debate, tem-se a regulamentação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que foi apelidada de Estatuto da Cidade por seu caráter deliberativo relativo às normas e condutas do ambiente urbano, seguindo a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal propondo diretrizes gerais, enquanto forma de ordenamento do desenvolvimento urbano em consonância com as funções sociais da cidade.

Em seu segundo capítulo, o Estatuto da Cidade se voltará para os instrumentos de política urbana, envolvendo em sua análise a escala nacional, estadual, regional e por fim os instrumentos de planejamento municipal. Dentro desse contexto de instrumento de política urbana está nosso objeto de análise, o Impacto de Vizinhança, inserido no contexto de instrumentos e ferramentas de coerção, como o conhecido como os Estudos de Impacto Ambiental. O fator comum entre esses instrumentos é quanto a sua funcionalidade. Ambos devem ser, segundo o Estatuto, objeto de controle social, garantindo a participação de comunidades, movimentos e entidades e instituições civis.

## **As Especificidades dos Estudos de Impacto de Vizinhança**

Objetivamos em nosso trabalho elaborar uma reconstituição das ferramentas e conceitos do planejamento urbano enquanto reguladores e promotores de uma reforma espacial, mais precisamente do espaço urbano. Temos na legislação brasileira um recente estatuto que elenca diversos instrumentos disponíveis aos planejadores e pesquisadores a fim de promover o desenvolvimento do meio urbano. Nosso enfoque será dentro do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e seu produto, o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV). Este estudo tem sempre como ambiente de análise e contexto de execução o ambiente urbano, e a trama de relações que compõem as problemáticas das cidades na atualidade, como segue a análise dessa ferramenta por Moreira (1992), que já tratava do relatório outrora à regulamentação do estatuto da cidade, admitindo o RIV enquanto um importante objeto de pesquisa, uma vez que tinha a capacidade de promover a reforma urbana. “O relatório de impacto de vizinhança trata de um ambiente profundamente transformado pelo homem – o ambiente urbano, caracterizado pela aglomeração humana, pelo espaço construído, pelas áreas públicas, e pelos equipamentos de uso coletivo” (idem, *ibidem*, p.2).

Principalmente após a lei que estabelece o Estatuto das Cidades, o Impacto de Vizinhança passou a configurar nas principais discussões sobre direito urbanístico, mas em nossa reconstituição histórica o que observamos é que se trata de uma ferramenta de coerção urbana muito anterior. De acordo com Sant'anna (2007, p.154), o município pioneiro a homologar em seu plano diretor um plano de viabilidade urbanística foi Porto Alegre, RS. "Porto Alegre/RS, por outro lado, antecipou-se às previsões legais federais e, em seu Plano Diretor de 1979, o instrumento denominado Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) já era considerado obrigatório".

Esses estudos não estão, de certa maneira, dispostos em associação com o zoneamento urbano, uma vez que, mesmo estabelecendo um zoneamento e o empreendimento respeitando esse zoneamento, se fará necessário o EIV caso o empreendimento seja um potencial impactante do ambiente urbano. Como um caso na cidade de Campos dos Goytacazes, localizada na região norte do estado do Rio de Janeiro. Dentro do Plano Diretor da cidade temos o zoneamento do município em quatro macroáreas: áreas urbanas; áreas de preservação natural e cultural e de valorização turística; áreas de desenvolvimento rural sustentável; áreas com potencial para atividades produtivas. Mesmo que seja um empreendimento de caráter urbano, ainda assim é um potencial gerador de impacto e de problemas urbanos, então deve ser submetido a um estudo, tendo como produto final um RIV que possa mitigar e compensar os impactos negativos desse empreendimento e, além disso, potencializar os impactos positivos deste.

Os empreendimentos que estão sujeitos à aplicação desse instrumento são plurais, sendo irrelevante se o empreendimento é público ou privado, devendo ser submetido à aplicação desses estudos. Logo, a natureza do empreendimento sendo advinda do Estado ou criado a partir de um fundo de investimento privado e particular não interfere na forma que o empreendimento irá impactar o ambiente. Uma peculiaridade sobre esse instrumento é que seu caráter de observação se apresenta de forma que sua análise é singular sobre o espaço urbano, estimulando a análise de empreendimentos inerentes à cidade. Segue nessa observação Duarte (2007), que aponta a importância dessa ferramenta enquanto observador da dinâmica socioeconômica do meio urbano, respeitando as divergências de desenvolvimento urbano.

Devemos então salientar quanto à associação entre os estudos de impacto de vizinhança e os estudos de impacto ambiental (EIA). Ambos têm como diretriz a análise e proposição de alterações e reformas tanto no meio urbano quanto no meio rural. Todavia, o que irá então diferenciar será quanto à metodologia de elaboração de seus relatórios. Mesmo que se faça necessária, por exemplo, a elaboração de um EIA em uma área urbana, seu estudo estará direcionado à forma com que o empreendimento estará degradando e provocando a perturbação do meio ambiente, mesmo que em área urbana. Sendo também previsto no artigo 38 da Lei 10.257 que a elaboração de um EIV não substitui a elaboração e a necessidade de um EIA, uma vez que estejam entre os virtuais impactos, os de caráter ambiental.

Apesar de não estar explicitamente esclarecido no Estatuto da Cidade, consideramos o Estudo de Impacto de Vizinhança um instrumento da política urbana. Tem em seu propósito uma análise sobre as condições sob as quais estarão dispostas para a instalação de um novo empreendimento ou para a reforma de um já estabelecido, de acordo com Sant'anna (2007, p.165).

Mediante o exame dos aspectos indicados, minimamente, no Estatuto da Cidade e que poderão ser complementados pela legislação municipal, o EIV tem como alvo prever quais os impactos positivos e negativos que poderão trazer consequências à qualidade de vida e ao bem-estar daqueles que residem na vizinhança do empreendimento ou atividade.

Esse Estudo de Impacto de Vizinhança consiste em um instrumento contido dentro do Estatuto da Cidade, sendo, assim, o principal orientador de como proceder e avançar com a aplicação desse relatório. Dentro do estatuto estão previstas as diretrizes das questões às quais o EIV deverá se inclinar a observar e relatar. A orientação elenca sete principais problemas a serem analisados pelo relatório, mas é importante observar que está citado explicitamente que consiste em uma abordagem do mínimo que deverá ser observado pelo relatório.

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. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, p.32)

Uma ressalva importante em relação à composição desse artigo supracitado é quanto ao parágrafo único anexado, que indica que todos os documentos integrantes do EIV deverão estar disponibilizados ao órgão do poder público competente, outrora o Ministério das Cidades, o que indica a importância da participação da sociedade enquanto direito de conhecimento da realidade de instalação e dos possíveis impactos na região de instalação. O que observamos nessa diretriz traçada pelo Estatuto da Cidade é quanto à necessidade de correspondência da função social da cidade, bem como as preocupações com um possível adensamento populacional ou uma alta valorização imobiliária, sendo, assim, um disseminador da dispersão de uma camada da população em um local outrora ocupado. Uma importante referência para essa orientação do estatuto e também um modelo para elaboração do EIV são a *Carta de Atenas*, que estabeleceram as funções elementares da cidade. Logo, cabe aos Estudos de Impacto de Vizinhança mediar e tornar viável a cidade enquanto uma promotora da circulação, trabalho, habitação e recreação.

Um importante fragmento do artigo 37 do Estatuto da Cidade é o que diz respeito a questões da paisagem urbana e à preservação do patrimônio cultural e natural da cidade, visto que cada vez mais as cidades têm demonstrado uma evolução de sua paisagem urbana. Entretanto, não pode ser deixada de lado a manutenção de equipamentos e construções culturalmente relevantes ao meio urbano e aspectos naturais remanescentes à cidade. O que observamos então é que deverá ser tarefa do planejador estabelecer medidas de preservação da paisagem, sejam elas de caráter urbano ou natural.

Estabelecidas em uma condição posterior à análise dos prováveis impactos e à intensidade com a qual esses fenômenos podem impactar o ambiente urbano, temos a presença das medidas que serão impostas ao empreendedor. Estabelecemos então quatro

principais categorias de medidas que podem ser submetidas ao proprietário do empreendimento a fim de amenizar, solucionar, compensar impactos negativos ou até mesmo potencializar os impactos positivos (Tabela 1).

**Tabela 1** – Medidas estabelecidas em Estudos de Impacto de Vizinhança

MEDIDAS	APLICAÇÃO
<b>Medida compensatória</b>	Medida que tem por objetivo estabelecer uma forma de compensação a um impacto que não tem uma solução aparente ao alcance do planejador.
<b>Medida mitigadora</b>	São as medidas que têm como função amenizar os impactos do novo empreendimento e tornar menos prejudiciais ao desenvolvimento da cidade.
<b>Medida potencializadora</b>	Da mesma maneira que o EIV, tem como objetivo erradicar e abolir impactos negativos. Serve também como um possível instrumento que legitima os impactos positivos ao meio urbano.
<b>Medidas de supressão de impactos</b>	Estabelecem a eliminação dos futuros impactos ocorrendo antes de decretar a liberação de construção ou aprimoramento do empreendimento.

Fonte: elaboração própria dos autores embasados em Ribeiro (2007), Souza (2011) e Sant’anna (2007).

Podemos observar então que os impactos podem ser amenizados ou solucionados quanto a sua natureza negativa para a região de instalação. Quanto a impactos inevitáveis, deve-se compreender no relatório proposições de compensação dos impactos. Os impactos de caráter positivo podem ser potencializados, e cabe aos estudos de impacto de vizinhança viabilizar essa potencialização.

### Considerações Finais

Não é nosso objetivo concluir, mas sim deixar em aberto enquanto proposta de um objeto de análise e estudo ainda mais aprofundado. No decorrer da escrita deste artigo observamos o quão denso e complexo é o assunto tratado e como é relevante para as práticas da cidadania, surgindo enquanto promotor do desenvolvimento urbano e do espaço social de convívio da sociedade urbana, e que suscita uma maior importância de análise enquanto política pública de contenção da segregação socioespacial.

Esses estudos estão subordinados à aplicação do Plano Diretor, uma vez que este instrumento e suas orientações têm como objetivo trazer a importância da discussão e elaboração de RIV para empreendimentos que têm uma capacidade (em potencial) de

impactar o meio urbano e, sendo assim, provocar desequilíbrios no desenvolvimento da cidade enquanto área de comunhão social e sociável. As medidas cabíveis estão descritas a fim de servirem de diretrizes aos empreendedores para que se crie uma consciência de que o meio urbano funciona de acordo com as necessidades sociais e deve, então, cumprir a sua função social de habitar, trabalhar, circular e recrear.

Acreditamos que as medidas aqui propostas inicialmente estão dentro de um plano que sobrepuja as práticas locais e municipais e compõe uma conduta de desenvolvimento do meio urbano entendendo a cidade enquanto promotora de um desenvolvimento humano focado na erradicação das mazelas sociais, e não uma reprodutora de tais mazelas.

Reconhecemos então a importância desse instrumento enquanto uma força composta inicialmente pelo Estado, enquanto ordenador e regulador do meio urbano, e a *posteriori* aparecendo a importante figura do planejador, que deverá ser capacitado para elaborar planos de gestão democrática da cidade a fim de promover em seu produto final a melhoria na qualidade de vida no meio urbano e no bem-estar da sociedade que margeia esses centros de desenvolvimento.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – ESTATUTO DA CIDADE. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: set. 2012.

\_\_\_\_\_. Carta Atenas 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=233>>. Acesso em: ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: ago.2013.

CASTELLS, M. A revolução da tecnologia da informação. In: \_\_\_\_\_. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e terra, 1999, p.67-119. 1999.

DUARTE, F. *Planejamento urbano*. Curitiba: Ibpex, 2007.

HALL, P. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

HARVEY, D. *Produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001 [1968].

LE CORBUSIER. *Planejamento urbano*. São Paulo: Perspectiva, 2013.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

Aguiar, L. A. F. e Miranda, E. A.

MONTE-MÓR, R. L. *As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil*. In: \_\_\_\_\_. Economia regional e urbana. Minas Gerais: Editora UFMG, 2006, p.61-85. 2006.

MOREIRA, A. C. M. L. *Sinopses*, n.18. São Paulo: FAUUSP, 1992, p.1-21.

MUMFORD, L. *A cristalização da cidade*. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p.33-65.

RIBEIRO, A. C. T. *Urbanidade e vida metropolitana*. Rio de Janeiro: Jobran, 1996.

SANT'ANNA, M. S. *Estudo de Impacto de Vizinhança*: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

Recebido em: 20/10/2014      Aceito em: 20/12/2014