

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS TECNOLÓGICAS
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO

DANIELA PACHECO RODRIGUES

**APLICABILIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA EM
SÃO LUÍS-MA**

São Luís
2009

DANIELA PACHECO RODRIGUES

**APLICABILIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA EM
SÃO LUÍS-MA**

Monografia apresentada ao Curso de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade
Estadual do Maranhão para obtenção do grau
em Bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof^a MSc. Marluce Wall
Carvalho Venancio

São Luís
2009

Rodrigues, Daniela Pacheco

Aplicabilidade do estudo de impacto de vizinhança em São Luis - MA / Daniela Pacheco Rodrigues. – São Luis, 2009.

79f.

Monografia (Graduação) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual do Maranhão, 2009.

Orientadora: Profa. Msc. Marluce Wall de Carvalho Venâncio

1. Planejamento urbano 2. Participação popular 3. Estudo de impacto 4. Vizinhança I. Título

CDU: 711.4 (812.1)

DANIELA PACHECO RODRIGUES

**APLICABILIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA EM
SÃO LUÍS-MA**

Monografia apresentada ao Curso de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade
Estadual do Maranhão para obtenção do grau
em Bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em: 22/01/2009

BANCA EXAMINADORA

Profª MSc. Marluce Wall Carvalho Venancio (Orientadora)
Universidade Estadual do Maranhão

Profª MSc. Célia Regina Mesquita Marques
Universidade Estadual do Maranhão

Paulo Eduardo Vasconcelos
Arquiteto Convidado

Primeiramente a Deus; aos meus pais Roseana e Alberto, pelo incentivo e apoio; à minha irmã, Luciana, por sempre me ajudar no que fosse preciso, durante a realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A minha amada família, pelo apoio e o amor que sempre me encorajaram a prosseguir na minha jornada.

A minha orientadora, Professora Marluce, pela confiança, apoio e orientação durante todas às etapas deste trabalho.

Ao Diogo, sempre presente em minha vida, pelo incentivo e também por compartilhar idéias e sonhos que não de se realizar.

A todos os amigos que fiz durante o curso, e também, aos antigos que me apoiaram na escolha desta profissão.

Aos professores do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UEMA, pela dedicação e aprendizado cotidianos.

Às cidades que tive oportunidade de conhecer até hoje, por me abrirem os olhos à minha própria.

“O que importa na vida não é o ponto de partida, mas a caminhada. Caminhando e semeando, no fim terás o que colher.”

Cora Coralina

RESUMO

Estudo do Impacto de vizinhança em São Luís-MA e sua aplicabilidade. Aborda-se sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como ferramenta de planejamento urbano. Enfocam-se as bases da política urbana nacional e seus principais instrumentos. Objetiva-se aprofundar os estudos a respeito das características principais e componentes contidos no Estatuto da Cidade, com ênfase nas características do instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança. Discute-se a participação popular nos processos de tomada de decisão sobre as cidades. A metodologia aplicada no estudo corresponde às técnicas de pesquisa bibliográfica, eletrônica e de campo. Apresenta-se análise da aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança em São Luís.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Estudo de Impacto de Vizinhança. São Luís-MA.

ABSTRACT

Study of neighbor's Impact in São Luís-MA and your application. Approach to understanding the Neighborhood Impact Study as a tool for urban planning. It focuses on the bases of the Brazilian National Urban Policy and its main instruments. It aimed to deepen the studies about the main characteristics and components contained in the Federal Law 10.257/2001, known as "Estatuto da Cidade", with emphasis on the characteristics of the instrument of Neighborhood Impact Study . It discusses the popular participation in decision-making on the cities. The methodology used in the study are: modern literature, web-based research and interviews. This work analyzes the applicability of the Neighborhood Impact Study in São Luís-MA, Brazil.

Keywords: Urban planning. Neighborhood Impact Study. São Luís-MA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	- Diretrizes do Estatuto da Cidade	17
Quadro 2	- Evolução do Planejamento Urbano	22
Figura 1	- Detalhe do Zoneamento de São Luís	46
Figura 2	- Faixa do litoral norte de São Luís, na Avenida dos Holandeses	47
Figura 3	- Registro fotográfico das audiências públicas realizadas em São Luís durante a revisão do Plano Diretor	51
Quadro 3	- Divisão da cidade em microrregiões	52
Quadro 4	- Data e horário das Audiências Públicas de “Leitura Técnica da Cidade”	53
Quadro 5	- Data e horário das Audiências Temáticas	53
Figura 4	- Distribuição das audiências públicas do Plano Diretor de 2006 em São Luís	54
Quadro 6	- Participação nas Audiências de Leitura Técnica da Cidade	55
Figura 5	- Construção de shopping no bairro do Turu	64
Figura 6	- Faculdade do bairro Renascença II	64
Figura 7	- Local de eventos no bairro Cohama	67
Figura 8	- Terminal de Integração de ônibus no bairro Cohama	67
Figura 9	- Shoppings no Bairro Renascença II	67
Figura 10	- Empresa de tratamento de lixo hospitalar no bairro Calhau	68
Figura 11	- Marmoraria no bairro do Altos do Calhau	68
Figura 12	- Área de verticalização do Bairro Renascença II	70

LISTA DE SIGLAS

AGB	- Associação dos Geógrafos Brasileiros
CDI	- Companhia de Desenvolvimento Industrial
CF	- Constituição Federal
CONAMA	- Conselho Nacional de Meio Ambiente
EC	- Estatuto da Cidade
ECO 92	- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento 1992
EIA	- Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIV	- Estudo de Impacto de Vizinhança
EVU	- Estudo de Viabilidade Urbanística
GDU	- Guia de Diretrizes Urbanísticas
IAB	- Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAMA	- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IPLAM	- Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município
IPTU	- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
MNRU	- Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PDLI	- Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PLANURB	- Instituto Municipal de Planejamento Urbano
RIVI	- Relatório de Impacto de Vizinhança
SEMA	- Secretaria Estadual do Meio Ambiente
SEMURH	- Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação
SEPLAN	- Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento do Município
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	PANORAMA DA POLÍTICA URBANA NACIONAL	14
2.1	Reforma urbana	14
2.2	Constituição de 1988	15
2.3	Estatuto da Cidade	15
2.3.1	Diretrizes	16
2.3.2	Instrumentos	18
3	PLANEJAMENTO URBANO	20
3.1	Cidade e meio ambiente urbano	23
3.2	Gestão participativa	26
3.2.1	Recorte da luta pelo direito à cidade	28
3.3	Sustentabilidade das cidades	30
3.3.1	Sustentabilidade no processo de Planejamento	33
3.3.2	Cidades sustentáveis	33
3.3.3	Problemas para a sustentabilidade das cidades	34
4	ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	35
4.1	Origem	35
4.2	O Estudo de Impacto de Vizinhança no Estatuto da Cidade	36
4.3	Relação entre Estudo de Impacto Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhança	38
4.4	Requisitos mínimos para análise do EIV	39
4.5	Aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança	42
4.6	Experiências de utilização do EIV	43
4.7	Análise do Instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança	44
5	SÃO LUÍS	45
5.1	Contextualização do Planejamento Urbano Municipal	45
5.2	Plano Diretor	49
5.3	O Estudo de Impacto de Vizinhança e Legislações Correlatas no Município de São Luís-MA	57
5.3.1	Plano Diretor do Município de São Luís: Lei nº 4.669	57
5.3.2	Política Municipal de Meio Ambiente de São Luís: Lei nº 4.738	58
5.3.3	Pólos geradores de tráfego: Lei nº 4.052	58

6	AVALIAÇÃO TÉCNICA DA APLICABILIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA EM SÃO LUÍS	60
6.1	Problemática Ambiental Urbana em São Luís	61
6.2	Avaliação do Instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança	62
6.3	Regulamentação do Instrumento	64
6.4	Participação popular	65
6.5	Como classificar a “Vizinhança”	66
6.6	Casos de Impactos em Meio Urbano Históricos na Cidade	66
6.7	Tipos de transformações que precisam do Estudo	68
6.8	Áreas sensíveis aos Impactos em Meio Urbano em São Luís	69
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
	REFERÊNCIAS	73
	APÊNDICE	77

1 INTRODUÇÃO

Desde que foi criado em 2001, o Estatuto da Cidade trouxe à tona questões antes discutidas a mercê da boa vontade das políticas públicas municipais, responsáveis por instituir diretrizes e instrumentos de gestão urbana participativa nas cidades. Por isso mesmo, é possível observar que nem todos os assuntos tratados na Lei tornaram-se de conhecimento geral da população, alguns continuando a ser assunto apenas do meio jurídico e urbanístico.

A rápida e desordenada expansão urbana na maioria das cidades, é sem dúvida, um dos principais inimigos do meio ambiente natural. No Brasil, como no restante do mundo, é notável o aumento da preocupação com as questões ambientais, fator que se reflete na sua legislação.

Outro importante aspecto notado é a abertura da participação popular nos processos de tomada de decisão sobre a cidade. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), assunto tema deste trabalho, é um instrumento presente na Lei Federal nº 10.257/2001 que veio somar junto a outros tantos na busca pelo ideal da gestão democrática.

Na pesquisa, ao se notar a necessidade de exposição dos vários conceitos relacionados ao estudo de impactos em meio urbano, destaca-se os casos onde a aplicação desse tipo de estudo seria possível e imprescindível ao desenvolvimento do município de São Luís, caso o instrumento fosse regulamentado.

A pesquisa tem como objetivo principal aprofundar os estudos a respeito das características principais e componentes contidos no Estatuto da Cidade, salientando as características do instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança. Dentre os objetivos específicos cabe destacar a análise do instrumento e da sua aplicação em outros municípios, bem como a sugestão de sua aplicação em São Luís, através de casos frutos da história e da atual expansão urbana.

A metodologia principal adotada foi consulta bibliográfica, documental e em meio eletrônico, em que se buscou aprofundar as bases a respeito das teorias-chaves sobre a Política Urbana Nacional, sustentabilidade das cidades e contexto do planejamento urbano em São Luís, dentre outros assuntos. Para dar suporte às sugestões de aplicação do EIV na cidade, foram realizadas entrevistas técnicas qualitativas com pesquisadores estudiosos de temas relacionados à problemática

urbana ambiental, utilizando como suporte um roteiro de entrevista previamente elaborado.

Este trabalho é composto por sete seções referentes ao desenvolvimento, fora seus elementos pré e pós-textuais, onde a primeira seção é esta introdução. A segunda e a terceira seções abordam conceitos gerais. Já a quarta é específica sobre o objeto de estudo e o instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança. A seção seguinte contextualiza o tema com a cidade de São Luís-MA e sua legislação. A última parte do desenvolvimento refere-se a entrevistas realizadas com corpo técnico especializado, cujo objetivo foi buscar experiências no âmbito do município, onde o uso instrumento se faz necessário, além da discussão de idéias relacionadas ao tema.

A segunda seção apresenta as bases históricas da Política Urbana Nacional, originada do movimento pela Reforma Urbana. Além disso, comenta-se a Lei Federal nº 10.257/2001, suas diretrizes e seus instrumentos.

Logo após, a seção seguinte busca integrar os conceitos de participação popular e preservação ambiental ao planejamento urbano integrado, a qual se vive atualmente. A quarta seção trabalha especificamente com o instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança ao abordar sua origem, suas diferenças e semelhanças com relação ao Estudo de Impacto Ambiental, sua abordagem no Estatuto da Cidade, aplicações em cidade brasileira, e por último, uma análise de seu uso.

Na quinta seção, que é o desenvolvimento desta pesquisa monográfica, faz-se um recorte na história do desenvolvimento da cidade de São Luís, tendo como foco a evolução dos planos de desenvolvimentos realizados para a cidade. O último plano diretor é analisado com maior empenho nesta seção. Além disso, foi realizado um apanhado das leis que citam o instrumento em questão no âmbito municipal, comentando-as.

Na sexta seção, relatos de estudiosos são levados em conta como base para a fundamentação das considerações finais que engloba todos os resultados e reflexões advindos da extensa pesquisa realizada.

2 PANORAMA DA POLÍTICA URBANA NACIONAL

A urbanização brasileira possui em seu histórico características marcantes, no que diz respeito à segregação espacial, déficit habitacional e degradação do meio ambiente. O estado de alerta gerado pelos aspectos citados aponta para a geração de inúmeras tentativas de superação desta situação. No campo contestador pode-se citar a Reforma Urbana e sua derivação em forma de legislação, no caso, o Estatuto da Cidade, como exemplo desta busca por uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano brasileira.

A seguir, tem-se um recorte dos momentos mais significativos da história da política urbana nacional.

2.1 Reforma urbana

Segundo Souza (2006), as origens da idéia de Reforma Urbana remetem provavelmente aos anos 60, mesmo a expressão sendo mais antiga, considera-se mais correto chamar o movimento antes dos anos 80 de reforma urbanística. Ao contrário da bandeira da reforma agrária, sempre de esquerda, a reforma urbana até a década de 80 recobriu intervenções estatais autoritárias antipopular.

No governo João Goulart (1961-1964) foi elaborado um projeto de Reforma Urbana (CASTILHO, 2000 apud SOUZA, 2006). No entanto, nos anos 60, a luta pela reforma agrária foi mais forte e dali em diante, em meados da década de 80, foi o período considerado como a pré-história da reforma urbana (SOUZA, 2006).

A idéia já estava presente, porém o conteúdo crítico de busca por maior justiça social só viria a ser construído duas décadas após o encontro de Petrópolis. Este evento específico que ocorreu em Petrópolis-RJ, em 1963, é considerado também importante, pois nesse encontro participaram políticos, técnicos e intelectuais, que discutiram principalmente a questão da moradia.

Até os anos 70, houve dificuldades devido à repressão política. Na década de 80, após urbanização intensa no Brasil, cresceram os problemas e conflitos urbanos. Sob expectativa de nova constituição, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), juntamente com organizações ativistas de bairro e entidades profissionais como Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e Associação

dos Geógrafos Brasileiros (AGB) e acadêmicas amadureceram a concepção progressista de reforma urbana.

Esse movimento multissetorial e de abrangência nacional, lutou pela inclusão no texto constitucional de instrumentos que levassem à função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades. Foi um movimento de retomada de questão da Reforma Urbana, construída desde os anos 60 no país.

Elaborou-se uma emenda popular da reforma urbana que foi subscrita por 130.000 eleitores. Dessa emenda, suprimiu-se as proposições sobre transportes coletivos e serviços públicos, assim como os terrenos públicos da aplicação do usucapião, restando apenas o que aparece nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.

2.2 Constituição de 1988

Pela primeira vez no país, a Constituição Federal (CF) de 1988 surpreendeu ao dedicar um capítulo à política urbana. Nele, foi previstos alguns instrumentos para a garantia do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade, através dos art. 182 e 183 do Capítulo II – Da Política Urbana, incluso no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira da CF (BRASIL, 1988).

O Plano Diretor, instrumento citado no Parágrafo 1º do art. 182, foi eleito como o paradigma do cumprimento da função social da propriedade, mas sua abrangência foi limitada ao condicionar as diretrizes à política e à aplicação das penalidades à regulamentação em lei federal.

Para que os princípios e instrumentos previstos na CF pudessem ser implementados era necessária uma legislação complementar de regulamentação própria.

2.3 Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (EC), criado pela Lei Federal nº 10.257, de 1º de julho de 2001, teve sua origem no Projeto de Lei datado de 1989, do jornalista e então senador Roberto Pompeu de Sousa, tendo tal projeto transitado quase 12 anos no Congresso.

A Lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece normas, além de criar também vários instrumentos legais que permitirão às prefeituras municipais agirem com mais eficiência na diminuição do caos urbano, além de ser um incentivo à gestão democrática das cidades (BRASIL, 2001).

O EC supriu a necessidade deixada pela Constituição, pois dá ao Governo Federal bases legais para as ações dos governos locais, como uma “caixa de ferramentas”. O Estatuto determina que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, o Legislativo e o Executivo municipais deverão garantir a promoção de audiências públicas e debates.

2.3.1 Diretrizes

O Estatuto da Cidade estabelece algumas diretrizes gerais enunciadas no art. 2º do seu escopo, com o objetivo de garantir que “a política urbana não seja tratada como um amontoado de intervenções sem rumo” (SUNDFELD, 2002, p. 54).

A citada Lei institui que o ordenamento e o controle do emprego do solo, assim como a proteção do patrimônio coletivo são deveres do Poder Público, tendo sido tal decisão baseada na Constituição Federal. Através das diretrizes, o Estatuto da Cidade buscou orientar e colocar limites a esse exercício público.

Segundo Sundfeld (2002), “ordem urbanística” é um conceito que torna possível a regulação da política urbana, através do condicionamento da chamada “ação individual na cidade”.

As diretrizes do Estatuto da Cidade apresentam-se conforme quadro 1:

- | |
|---|
| <p>I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;</p> <p>II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;</p> <p>III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;</p> <p>IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;</p> <p>V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos</p> |
|---|

adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Quadro 1 - Diretrizes do Estatuto da Cidade

Fonte: Brasil (2001)

Nota-se através das diretrizes do Estatuto, que a idéia da cidade igualitária, comprometida com o seu planejamento e desenvolvimento urbanos, é fortemente abordada nos seus incisos. Outro aspecto marcante é o reforço da

responsabilidade deixada ao Poder Público municipal na administração da política urbana, juntamente à população.

2.3.2 Instrumentos

O art. 4º do Estatuto da Cidade enumera vários instrumentos colocados à disposição do Poder Público. Estes instrumentos pertencem a diversas categorias e sua utilização deve se dá através do controle institucional e social, podendo ser entendidos como ferramentas colocadas à disposição do Poder Público municipal, com o objetivo de serem utilizadas conforme demanda (BRASIL, 2001).

Os três primeiros incisos do art. 4º referem-se ao planejamento em diferentes níveis. Fica claro que deve haver uma consonância entre planos nacionais, regionais e estaduais, de forma que estejam contextualizados.

Existe outra diferença com relação à natureza dos planos. O Plano Diretor, o Uso e Ocupação do Solo e o Zoneamento são feitos para disciplinar os espaços urbanos. O Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual são para disciplinar os recursos financeiros municipais (DALLARI, 2002).

O inciso IV trata dos Instrumentos Tributários e Financeiros, como por exemplo: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Contribuição de Melhoria, Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros. É importante salientar que são algumas sugestões, podendo o município se valer de outros que alegar necessários.

De acordo com Dallari (2002), o IPTU representa o maior instrumento de arrecadação do município. A contribuição de melhoria é um tributo que tem como base o beneficiamento do imóvel através da melhoria de obras públicas e visa à correta distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização.

Os Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros a que se refere a Lei nº 10.257/2001 exigem cuidado na aplicação a cada caso, e conforme Dallari (2002, p. 80) necessita também de “outros princípios e preceitos integrantes do sistema jurídicos” para adequar seu uso.

O inciso V do art. 4º da Lei 10.257/2001 traz algumas sugestões de Instrumentos Jurídico e Político. A maioria dos exemplos mencionados não são novos à legislação brasileira, já tendo sido citados anteriormente no Código Civil e

na Constituição Federal, dentre outros. Porém, o Estatuto os traz à luz da Política Urbana, revisando-os e dando reforço às suas ações (BRASIL, 2001).

O último inciso do art. 4º trata da questão ambiental, primeiramente ao reafirmar a importância do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) já bastante conhecida da política ambiental brasileira. E depois, ao citar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança introduziu um instrumento que visa tratar dos impactos ambientais no meio ambiente urbano.

Os instrumentos do Estatuto já comentados podem também serem utilizados com conjunto, buscando um melhor aproveitamento. O EIV, por exemplo, pode ser associado ao instrumento de Operações Urbanas quando no caso de haver necessidade de uma compensação devido à instalação de determinado empreendimento. O EIV constitui o tema principal deste trabalho e será abordado de forma mais específica em um capítulo específico seguinte.

3 PLANEJAMENTO URBANO

O Estatuto da Cidade se constitui como uma legislação destinada a orientar o ordenamento do planejamento e gestão da urbanização brasileira. Assim, faz-se necessário alguns comentários a respeito do tema planejamento urbano e outras idéias associadas, como sustentabilidade das cidades e gestão urbana democrática.

No Seminário de técnicos e funcionários em planejamento urbano, ocorrido na Colômbia em 1958, foi elaborada a “Carta dos Andes” que definiu planejamento ou planificação como sendo

[...] um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores conseqüências (FERRARI, 1977, p. 3).

Para que o planejamento chegue ao seu objetivo final todo um processo se faz necessário. Segundo Ferrari (1977), a princípio deve-se conhecer os dados do problema, pesquisando-os; em seguida, analisá-los, almejando compreendê-los; e por fim, contribuir com alguma solução, ou seja, sua síntese.

Agora, ao ponderar a respeito do conceito de planejamento já citado, pode-se chegar a reflexão sobre vários outros temas naturais a ele. O planejamento como método torna-se claramente um processo, não podendo nunca ser considerado definitivo. Assim como, ao ser afirmado que este método deve ser executado racionalmente, o que se considera nada mais que um respeito a certas condições, por exemplo: o plano deve ser exequível do ponto de vista econômico, adequado a servir a sua função prevista, eficaz com relação ao custo/benefício, coerente ao não entrar em conflito com nenhum dos objetivos propostos, justo com relação aos anseios do povo; e o mais importante, o planejamento deve ainda dispor de uma previsão ordenada ao fazer propostas de intervenção que orientem o curso dos acontecimentos.

Em suma, o planejamento territorial é a definição do melhor modo de ocupar um sítio de um município ou região, além de este prever os pontos onde se localizarão atividades e todos os usos do espaço presentes e futuros (BRASIL, 2005).

Segundo Delfonte (1969 apud AMADO, 2007), o sistema de planejamento urbano é difícil de classificar segundo critérios cronológicos. Apesar disso, é importante situar a evolução das teorias urbanas.

Nos anos 20, o urbanismo moderno surgiu em decorrência das transformações econômicas sofridas na época. Suas propostas eram de um novo modelo de cidade com planos de conjuntos para novas áreas urbanas mais voltados à estética, resultando numa arquitetura preocupada com a disposição dos edifícios, onde a questão ambiental não foi considerada muito relevante.

Após a Primeira Grande Guerra Mundial, surgem os planos de desenvolvimento para cidades baseados nos problemas decorrentes da industrialização, demonstrando preocupação com salubridade nos centros, por exemplo.

As primeiras teorias urbanas, como a das cidades jardins de Ebenezer Howard, passaram a considerar a importância da qualidade de vida do homem na cidade (AMADO, 2007, p. 14).

Depois, devido ao rápido crescimento das cidades, surge o urbanismo planificador. Esse tipo de trabalho “considerava a imagem de cidade de grande composição formal, definindo os usos do solo [...], mas sem muita atenção à circulação automóvel” (AMADO, 2007, p. 14).

Então, devido a problemas relacionados à mobilidade, em 1942 foram publicados os princípios definidos no Congresso Internacional da Arquitetura Moderna da chamada Carta de Atenas, onde ficaram definidos como principais funções do urbanismo: habitar, trabalhar e lazer.

Le Corbusier, teórico urbanista, desenvolveu conceitos de zoneamento e de unidade de vizinhança, já estudados anteriormente nos EUA e na Alemanha. Um dos problemas dessas teorias foi que não levavam em conta a história e a morfologia do local (AMADO, 2007).

Segundo Amado (2007, p. 15), a década de 70 originou o pós-modernismo, “interligando os movimentos filosóficos e estéticos”, tendo como resultado um urbanismo voltado à modelos morfológicos baseados nas interligações entre quarteirões, praças e ruas, deixando de lado questões como orientação solar e separação funcional dos programas.

Decorrente de novos temas urbanos surge uma preocupação com a ecologia urbana, com as questões sociais e econômicas da cidade. Amado (2007),

após reflexão sobre histórico do urbanismo, o dividiu em oito fases, conforme o quadro 2.

FASES	ÉPOCA	EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO
1	Séc. XIX	Controle do desenho da cidade e dos fatores de salubridade
2	Finais séc. XIX	Desenho da nova cidade com ligação cidade/campo
3	Início séc. XX	Desenho das cidades ideais
4	Anos 70	Contenção da expansão urbana sobre solo agrícola, florestal e paisagens
5	Anos 80	Integração de medidas de política ambiental
6	Anos 90	Recuperação ambiental das zonas degradadas
7	Finais anos 90	Desenho de planos com inclusão da componente ambiental
8	Início séc. XXI	Desenho de planos com a inclusão das preocupações ambientais, sociais e econômicas.

Quadro 2 - Evolução do Planejamento Urbano

Fonte: Amado (2007, p. 16)

Ao observar-se que a sociedade é modificada mais rapidamente do que o espaço onde ela está inserida, sendo assim, justifica-se a necessidade do planejamento físico territorial. Esse tipo de planejamento se propõe a ordenar os espaços em que o homem exerce suas atividades, visando atenuar as distorções existentes (FERRARI, 1977).

O planejamento econômico, então, entra em cena com o objetivo de agregar a esse estudo sua previsão a respeito do crescimento da cidade, bem como os custos econômicos, os financeiros e os sociais deste crescimento, além da relação entre a urbanização ordenada e a produtividade econômica em seu conjunto, entre outros.

Educação, saúde pública, habitação, alimentação também devem ser encaradas como parte essencial do chamado Planejamento Integrado. O aspecto social deve ser visto da forma mais ampla possível, através de sua bagagem histórica, política, cultural, etc.

Todos esses tópicos reunidos – físico territorial, econômico, social – são vistos como objetos formadores da realidade a ser planejada. No entanto, além dos aspectos já citados, existe um que interage quase que implicitamente: o aspecto administrativo, ou seja, um bom Plano Integrado deve estar coerente com outros planos existentes nas mais diversas esferas - Município, Estado e União (FERRARI, 1977).

No Brasil, a urbanização vem ocorrendo de forma rápida e muitas vezes, desordenada. Juntam-se a este fato o aspecto econômico que o país enfrenta, com altas taxas de concentração de renda, além das desigualdades encontradas na ocupação do território, onde grande parte da população encontra-se vivendo em condições subumanas enquanto poucos estão bem servidos de moradia e serviços.

De forma alguma, pode-se justificar essa desordem à ausência de planos urbanísticos ou à má qualidade destes, pois o urbanismo brasileiro possui um rico histórico, conforme já comentado anteriormente nesta pesquisa. Maricato (2000) coloca que o motivo, então, seria o fato de que o crescimento das cidades se faz através de “planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e de grupos específicos ligados ao governo de plantão”.

Sendo assim, em São Luís, como em qualquer outra cidade do país, a gestão urbana segue a mesma linha, apesar de toda reivindicação e crítica, ou melhor, tende a sucumbir aos interesses dos grupos dominantes, enquanto que o discurso do planejamento urbano continua no campo das idéias.

3.1 Cidade e meio ambiente urbano

O objeto de estudo central do planejamento urbano é justamente a cidade, e ainda, o meio ambiente urbano. Ao partir da idéia de que a cidade em si deve ser ricamente estudada por quem almeja interferir em seu espaço, a cidade pode ser entendida como:

[...] o espaço contínuo ocupado por um aglomerado humano considerável, denso e permanente, cuja evolução e estrutura (física, social e econômica) são determinadas pelo meio físico, pelo desenvolvimento tecnológico e pelo modo de produção do período histórico considerado e cujos habitantes tem 'status' urbano (FERRARI, 1977, p. 24).

Essa definição pode ser considerada uma das mais completas por referir-se a diferentes critérios usados para se distinguir uma área eminentemente urbana

de outra rural, ou seja, esse conceito leva em conta aspectos geográficos, demográficos, de densidade e de permanência, entre outros.

Para Raquel Rolnik, o “*grau zero*” de urbanidade é o cidadão saber definir o que é cidade. Segundo a estudiosa, a cidade só existe por caracterizar-se como um espaço coletivo, que consegue oferecer à sua população uma possibilidade de desenvolvimento humano, econômico e cultural (informação verbal).¹

As cidades, por estarem o tempo todo estruturando o espaço coletivo, podem ser consideradas a base da organização política da sociedade. No ambiente citadino, não basta apenas à pessoa sobreviver, mas também a comunidade em que está pessoa está inserida.

O que estrutura a cidade é a existência de espaços públicos e de serviços públicos, de espaços de circulação, da existência de uma infra-estrutura que permite que as pessoas consigam viver, circular, usar, se alimentar, dormir, acordar, sair de um lugar para chegar ao outro, e ter acesso aos bens e serviços (informação verbal).²

Na cidade, o fato de existir uma aglomeração de pessoas em busca de oportunidades, gera mais diversidade, encontros e produção cultural. Tudo isso, juntando-se ao fator da inovação tecnológica faz desse ambiente o mais cobiçado possível, e é por isso que as pessoas migram para as cidades. No entanto, nas cidades brasileiras, as possibilidades são bem limitadas para a maioria.

Então, a cidade pode ser vista de duas formas: a cidade formal e a informal. Na primeira, estão os privilegiados por ter acesso aos melhores investimentos públicos, entre outras coisas. Na segunda, as informais, moram aqueles que habitam locais desassistidos, onde a cidade se expandiu de forma irregular, sem apoio do poder público com serviços e equipamentos urbanos básicos, caracterizada pela ocupação ilegal do solo urbano.

Outra característica marcante da cidade é a complexidade que se tem em compartilhar o espaço público e, por isso, a importância que sua gestão. Então, segundo Raquel Rolnik, a vida na cidade é indissociável de uma vida pública, pois é impossível tudo funcionar sem a interferência de uma dimensão pública (informação verbal).³

¹ Informação fornecida por Raquel Rolnik, em palestra proferida em 12 de agosto de 2005, com o tema “**Planejamento em Questão**”, na Universidade Estadual do Maranhão.

² *ib id.*

³ Informação fornecida por Raquel Rolnik, em palestra proferida em 12 de agosto de 2005, com o tema “**Planejamento em Questão**”, na Universidade Estadual do Maranhão.

A dimensão pública deve ser eleita e aceita pelos cidadãos, não se restringindo apenas ao Poder Público, mas sim ao acordo que se faz entre os que participam da vida pública e de suas regras. As regras de organização do espaço, ou seja, de funcionamento da cidade, devem ser definidas pela própria sociedade para que todos possam viver bem e se sentir parte da vida coletiva, sem invasão ou exclusão.

O sociólogo Max Weber, segundo Souza (2005), descreve a cidade como local de mercado. No entanto, nem todo mercado é cidade, mas toda cidade é local de cambio de mercadorias.

Segundo o economista e geógrafo alemão Walter Christaller, de acordo com Souza (2005, p. 25), existe uma numerosa e controversa lista de literaturas a respeito do conceito de cidade. Para tanto, “é preciso que entendamos minimamente” sobre o conceito de uma realidade a respeito de cujos problemas e suas possíveis soluções pretende-se discorrer.

Christaller (apud SOUZA, 2005, p. 25) complementou a discussão ao introduzir o conceito de centralidade. Segundo essa teoria, toda cidade é vista sob a ótica econômica a partir de uma perspectiva espacial, uma localidade central, com seu nível variando de acordo com sua centralidade, isto é, “de acordo com a quantidade de bens e serviços que ela oferta”, e ainda, “de acordo com o nível de satisfação do bem ou serviço”.

Ainda, segundo Souza (2005) outra característica das cidades é possuir atividades econômicas diversificadas. Além disso, a cidade é considerada centro gestor do território por sediar as empresas. E também por ser sede do poder religioso e político. No entanto, saindo do fator econômico, a cultura também é muito importante na produção do espaço urbano e na projeção das cidades para fora de seus limites físicos.

A cidade é também um local de encontro de pessoas, onde se interage e se organiza mais facilmente com base em interesses comuns. Então, a cidade por ser local de aglomeração de diferentes grupos, com diversidade cultural e de atividades e ponto de concentração de poder, desperta uma forte sedução que gera o desejo das pessoas em querer habitá-la.

O instrumento de Política Urbana Nacional denominado de Estudo de Impacto de Vizinhança é capaz de analisar e mitigar os impactos causados pelo ser humano nas cidades. Portanto, identificar os motivos que tornam o meio ambiente

urbano diferente dos demais é assunto bastante relevante deste estudo. Sendo assim, pode-se citar o evento da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em 1972, segundo Willeman (2007, p. 208), cita que “o homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá o sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente”.

Através desta afirmação, percebe-se que a consciência a respeito da relação homem e meio ambiente vêm aumentando desde os anos 70. Observa-se também que o conceito tradicional de meio ambiente que levava em conta apenas seus aspectos naturais, agora dá lugar a estas “relações dos homens com a natureza para a preservação dos recursos naturais” (MOREIRA, 1999, não paginado).

Ainda segundo Moreira (1999), ambiente urbano pode ser acatado levando-se em consideração a contribuição de biólogos, urbanistas, paisagistas, como:

Relações dos homens com o espaço construído e com a natureza, em aglomerações de população e atividades humanas, constituídas por fluxos de energia e de informação para nutrição e biodiversidade; pela percepção visual e atribuição de significado às conformações e configurações da aglomeração; e pela apropriação e fruição (utilização e ocupação) do espaço construído e dos recursos naturais.

Sendo assim, é notável que no pensamento contemporâneo, a influência humana no ambiente foi absorvida e passa a regular toda a percepção a respeito do tema.

3.2 Gestão participativa

Os habitantes das cidades e do meio ambiente urbano são justamente aqueles que irão contribuir para a propagação da idéia de planejamento participativo: a gestão democrática das cidades. Alguns instrumentos que utilizam o conceito já foram citados como o plano diretor e o orçamento participativo, agora, os meios para isso serão explicados a seguir.

Existem muitos conceitos definidores do que é participação. Todos reforçam a idéia de envolvimento entre todos os atores pertencentes aos processos de transformação do espaço urbano nos instrumentos de gestão e planejamento das

políticas públicas urbanas, visando a construção de um ambiente saudável, o bem-estar e a boa qualidade de vida da coletividade.

Os processos de democratização no Brasil se encontram em um estágio rudimentar de construção e consolidação, apesar de sua idéia ter realmente ganhado força na década de 80, durante o processo de abertura democrática. Nesse momento, necessita-se da sensibilização e da criação de uma cultura de participação, para que a população, conhecedora de seu papel, tenha participação na qualidade. Por isso é importante a inclusão da população durante todo o processo, desde as etapas de elaboração até o acompanhamento e a gestão dos projetos.

Nesse sentido, cita-se que participação advém da palavra parte no sentido etimológico e significa fazer, ver ou tomar parte. Pode ser visto, portanto como ação, ou ainda, fazer diferença, contribuir para a construção de um futuro melhor para os indivíduos existentes e para as futuras gerações (BODERNAVE, 1983 apud PEREIRA, 2003).

A concepção de participação popular está articulada com o tema da cidadania e a divisão de responsabilidades entre sociedade e Estado (BIENENSTEIN, 2001 apud MENEZES, 2007).

A participação pode ser considerada um processo através do qual as pessoas identificam problemas, propõem e negociam soluções, sendo que cada problema pode ser resolvido de diversas formas e a sua qualidade depende do nível de envolvimento da população (DE LA MORA apud PEREIRA, 2003).

Segundo Ammann (1980 apud PEREIRA, 2003, p. 26), a participação direta e efetiva é definida como: “um processo que resulta da intervenção indivíduos no nível da produção, gestão da sociedade e usufruto dos bens e serviços desta mesma sociedade, historicamente determinada”.

No Brasil, o histórico marcante tem como característicos a tradição autoritária e excludente (PEREIRA, 2003). No entanto, há um crescente aumento da participação do povo nas decisões sobre o seu destino. Outro fato notório é como no Brasil o regime democrático é tratado como cunho eleitoreiro. Bordenave (1983, apud PEREIRA, 2003, p. 27) observa que a participação em geral se mostra de forma simbólica onde “os membros de um grupo ou sociedade têm influência mínima nas decisões e operações, mas são mantidos na ilusão de que exercem o poder”.

Nos atuais discursos sobre sustentabilidade, por exemplo, na Agenda 21 brasileira, a participação popular tem ganhado papel de destaque, pois a população deve ser consultada nas decisões a respeito de seu meio ambiente (PEREIRA, 2003).

A Constituição de 1988, nos artigos 182 e 183 que tratam sobre a gestão urbana, não diz exatamente quais os requisitos para buscar a função social da cidade, apenas deixa para o Plano Diretor decidir.

Já o Estatuto da Cidade nos artigos 43 a 45 garante a gestão democrática da cidade, através dos seguintes instrumentos (BRASIL, 2001):

- a) órgãos colegiados de política urbana, em nível nacional, estadual e municipal;
- b) debates, audiências e consultas públicas;
- c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, em nível nacional, estadual e municipal;
- d) iniciativas populares de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Os municípios são convidados a elaborar suas leis urbanísticas baseadas na participação popular, através dos instrumentos citados anteriormente, onde cabe à cidade definir como será feita a integração com a comunidade, já que esta é obrigatória através do Estatuto da Cidade.

3.2.1 Recorte da luta pelo direito à cidade

Com o aumento das cidades, a governança democrática tornou-se um desafio para a sociedade. O ideal é que “as cidades como espaço social deva oferecer condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes” para que se considerem como cidades “justas, humanas, saudáveis e democráticas” (SAULE JÚNIOR, 2005).

No histórico da luta pelo direito à cidade cabe destacar o “Tratado por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis”, resultado de discussões da Conferência da Sociedade Civil sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92). O Tratado foi elaborado a partir de contribuições do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da organização internacional

Habitat Internacional Coalition. Nesse documento, o direito à cidade é visto como direito à cidadania, incluindo o direito à terra e à liberdade de organização.

Além do Tratado, o Habitat II, conhecido como Conferência Global das Nações Unidas, realizada em Istambul, em 1996, trouxe a tona o direito à moradia como direito humano, referindo que a Agenda Habitat surgiu desta Conferência.

O Fórum Social Mundial utilizou a Carta Europeia dos Direitos Humanos na Cidade e o Tratado como base para elaboração da Carta Mundial do Direito à Cidade (SAULE JÚNIOR, 2005). A Carta visa propagar a idéia do direito à cidade como novo direito humano nos organismos das Nações Unidas e influenciar os governos a adotar políticas democráticas que revertam o quadro de desigualdade social nas cidades.

Essa Carta contém a princípio, a compreensão do direito à cidade, define o que é entendido como cidade e cidadãos da cidade, e em seguida, estabelece os princípios do direito à cidade. Esta contém tópicos que tratam dos direitos relativos à gestão da cidade, dos direitos civis e políticas da cidade e dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Na parte final da Carta, são estabelecidas as medidas de implementação e supervisão do direito à cidade, assim como os compromissos para as redes e organizações sociais, governos nacionais e locais e organismos internacionais, para a sua implementação, sendo que a Carta estabelece os seguintes princípios do direito à cidade, baseado em Saule Junior (2005):

- a) Gestão democrática da cidade;
- b) Função social da cidade;
- c) Função social da propriedade;
- d) Exercício pleno da cidadania;
- e) Igualdade, não discriminação;
- f) Proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis;
- g) Compromisso social do setor privado;
- h) Impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas.

3.3 Sustentabilidade das cidades

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), objeto de estudo desta pesquisa, se constitui como instrumento promotor da qualidade de vida urbana. A

saúde está relacionada a esta idéia, pois como definida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), é “o completo bem estar físico, mental, social e político” (SEGUIN, 2006, p. 2). Além disso, segundo o art. 6º da Constituição Federal é um direito social de toda a população e dever do Estado (BRASIL, 1988).

A “saúde da vizinhança”, segundo o Estudo, deve ser preservada através do aumento de ações que a previnam quanto ao acúmulo de lixo e de entulho, sistemas adequados de canalização de água e esgotamento sanitário, entre outros (SANT'ANNA, 2007).

Em outro sentido, a saúde também pode se referir a questões de sossego e segurança dos moradores. Segundo Meirelles (2000 apud SANT'ANNA, 2007, p. 50):

Em defesa da saúde dos proprietários, moradores ou freqüentadores dos prédios urbanos ou rurais, podem ser tolhidas todas as atividades ou emissões de vizinhança que lesem ou ponham em risco o bem-estar físico ou psíquico das pessoas sujeitas aos seus efeitos.

É importante lembrar, como argumenta Sant'Anna (2007), que o empreendimento deverá não só não agredir a saúde e sossego da vizinhança ao seguir o EIV, como inclusive adequar-se à legislação urbanística do seu local de implantação e contribuir para minimizar seus impactos negativos sobre aquele ambiente urbano.

O meio ambiente urbano em equilíbrio pode ser entendido como aquele onde a preservação ambiental, os aspectos sociais e os econômicos aliados a democratização da cidade correspondem a uma sociedade responsável, sendo a sustentabilidade das cidades. Para entender melhor o que pode ser considerado como sustentável e como isso se relaciona ao planejamento urbano contemporâneo, um breve histórico do desenvolvimento sustentável é apresentado a partir de então.

No final dos anos 80, debates e reflexões cobriram as esferas política e científica mundial em busca de alternativas para o desenvolvimento, buscando saídas aptas a lidar com as mudanças e problemas econômicos, sociais e ambientais contemporâneos. Esta procura levou à formação de uma nova concepção de desenvolvimento, conhecida como *desenvolvimento sustentável*. (BUARQUE, 1999). Esse termo tem como definição clássica: “aquele que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (Comissão Brundtland apud BUARQUE, 1999, p. 29).

Esse conceito foi cunhado pela Comissão Brundtland no processo preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento humano, a chamada Rio-92 e começou a ser divulgado pelo relatório "Nosso Futuro Comum", a partir de 1987. O termo mostra que é possível desenvolver sem destruir o meio ambiente e propõe que todos os países se juntem para precaver um futuro desastroso: degradação crescente não só das grandes cidades industriais, onde primeiro se fizeram sentir os efeitos funestos da destruição ambiental, mas do ambiente global (atmosfera, florestas, oceanos) (BRASIL, 2000, p. 25).

Hoje, observa-se o crescimento da consciência ambiental, o que faz crer que o otimismo leva a atual economia a acreditar que as nações podem crescer mediante impactos ambientais cada vez menores, confiantes no fato da Nova Economia ser apoiada na informática e nas atividades do setor de serviços. Segundo Martinez-Alier (2007, p. 213), "Os lucros são cada vez mais provenientes não das fábricas, mas de serviços que requerem baixos insumos energéticos e materiais. Por exemplo, lucros obtidos negociando produtos financeiros não-materiais através da Internet".

Segundo Dovers e Norton (1994 apud AMADO, 2007) devido a esses apontamentos, foi evidenciada a necessidade de a humanidade adotar um novo modelo de vida. Modelo esse, baseado na inter-relação dos três fatores: econômico, social e ambiental, e de cuja operacionalização eficiente resulta a eficácia do processo de desenvolvimento.

Para Sousa (1994 apud BUARQUE, 1999), o desenvolvimento sustentável parte de uma nova perspectiva de desenvolvimento e se estrutura sobre duas solidariedades: solidariedade sincrônica, com a geração atual e solidariedade diacrônica, com as gerações futuras. O bem estar das gerações atuais não pode comprometer as oportunidades e necessidades futuras; e o bem estar de uma parcela da geração atual pode ser construído em detrimento de outra parte, com oportunidades desiguais na sociedade. Sachs (1990 apud BUARQUE, 1999) cita que a parcela da geração atual que padece de pobreza e desigualdade não pode se sacrificar em função de um futuro improvável e imponderável para seus filhos e netos, assumindo um comprometimento com o futuro sem sequer ter presente. Rogers e Gumuchdjian (1998) comentam que é preciso mais comprometimentos de todas as esferas. E, segundo o Governo da Grã-Bretanha,

[...] para atingir um desenvolvimento sustentável, as questões ambientais devem transformar-se em ponto central no processo de tomada de decisões dentro dos setores governamental e industrial. Para tanto, deve-se buscar melhores informações relativas ao impacto ambiental do desenvolvimento econômico. O objetivo final deveria ser a integração da contabilidade

ambiental e econômica nas contas nacionais (ROGERS; GUMUCHDJIAN 1998, p.154).

No entanto, no que diz respeito à escolha do termo desenvolvimento sustentável, muitos autores acreditam se tratar de um paradoxo, pois desenvolvimento é sinônimo de “meta a ser atingida”, ou seja, não há limites. Enquanto a sustentabilidade implica na manutenção de certas condições.

Então, “pensar nas gerações futuras mantendo as condições da presente, é, contraditoriamente, negar a possibilidade de desenvolvimento ilimitado, negar a crença na tecnologia como uma forma de resolver os problemas presentes e futuros” (RODRIGUES, 2001, não paginado).

Mais o que se pode perceber é que independente da polêmica gerada em torno da expressão, seu uso vem sendo incansavelmente utilizado e suas idéias discutidas não só no âmbito acadêmico como também no meio político, nas agendas públicas e no privado, através de ações empresariais enquadradas em programas de responsabilidade sócio-ambiental.

Além disso, quem utiliza de sua popularidade como tema é o grupo composto pelos formadores de opinião, que muitas vezes, indiscriminadamente, partem para o uso de sua terminologia sem antes procurar entender o que vem a ser e o que significa para cada área de conhecimento.

Após as discussões originadas de reuniões no Rio-92, destacaram-se duas noções-chaves: a noção da sustentabilidade ampliada e a de que a sustentabilidade é um processo.

O conceito de sustentabilidade ampliada deixa claro a relação de dependência entre as questões sociais relacionadas, em especial no caso do Brasil, a pobreza e a problemática ambiental. A solução apontada é o enfrentamento em conjunto e a formulação de Agendas que contemplem as duas partes (BRASIL, 2000).

Para Rodrigues (2001, não paginado), “[...] a sustentabilidade progressiva aborda a sustentabilidade como um processo pragmático de desenvolvimento sustentável, englobando a produção, a conservação e a inclusão”, sendo preza pela adoção da dimensão temporal às ações programadas.

3.3.1 Sustentabilidade no processo de Planejamento

Segundo Souza (2006), desde que o documento “Nosso futuro comum” popularizou a expressão *desenvolvimento sustentável*, o debate em torno do desenvolvimento, já drasticamente empobrecido, sob o ângulo teórico, desde fins dos anos 70, passou a ser quase que monopolizado pelo discurso da sustentabilidade.

Quando se trata de planejamento urbano contemporâneo, sustentabilidade pode ser descrita como uma característica inerente. Pois se o desejo é (ou deveria ser) o de pensar, enquanto arquitetos urbanistas, cidades no mínimo confortáveis, que propiciem o bem-estar da população e, sobretudo, cidades inteligentes, então este conceito deve estar implícito.

3.3.2 Cidades sustentáveis

Já se buscou muito por uma cidade dita ideal, mas também é fato que as cobranças quanto a soluções diferentes, mais avançadas e adequadas a atualidade apareçam. Por isso, foi inevitável que depois do surgimento de todo o polêmico conceito de desenvolvimento sustentável, essa idéia se voltasse para as Cidades. Há quem diga que a dimensão urbana da sustentabilidade é a sua maior bandeira, ou a que mais chama atenção. Rogers e Gumuchdjian (1998, p. 17) reforçam essas afirmações quando declara que:

Vitrúvio, Leonardo da Vinci, Thomas Jefferson, Ebenezer Howard, Le Corbusier, Frank Lloyd Wright, Buckminster Fuller e muitos outros propuseram cidades ideais que, segundo acreditavam, criariam sociedades ideais – que iriam estimular uma melhor cidadania e capacitariam a sociedade para superar seus traumas. Uma vez que tais visões de cidades não são mais relevantes para a diversidade e complexidade da sociedade moderna, estas tentativas arquitetônicas no campo da Utopia poderiam nos lembrar que, numa época democrática, a arquitetura contemporânea e o planejamento deveriam estar sendo cobrados a expressar nossos valores sociais e filosóficos comuns. Mas de fato, as mais recentes transformações das cidades refletem o compromisso da cidade na busca de riquezas pessoais. A riqueza tornou-se um fim em si mesma, em vez de firmar-se como um meio de atingir metas sociais mais amplas.

Para Girardet (apud BRASIL, 2000, p. 29),

[...] a sustentabilidade urbana vai estar diretamente relacionada à capacidade de cada cidade, pensada como um ecossistema construído, prover-se com o mínimo de importação dos recursos de que necessita, compensando as cidades vizinhas, ou países, das possíveis externalidades negativas.

O conceito de cidade sustentável cita que a cidade deve atender as aspirações sociais, ambientais, políticas e culturais de seu povo, além de os objetivos econômicos e físicos. Pode ser considerado um organismo vivo e dinâmico tão complexo quanto a própria sociedade e, suficientemente, ágil para reagir rapidamente às suas mudanças (ROGERS; GUMUCHDJIAN, 1998).

Para Rogers e Gumuchdjan (1998, p. 169), a cidade sustentável é uma cidade de múltiplas faces:

- Uma cidade justa, onde justiça, alimentação, abrigo, educação, saúde e esperança sejam distribuídas de forma justa e onde todas as pessoas participem da administração;
- Uma cidade bonita, onde arte, arquitetura e paisagem incendeiem a imaginação e toquem o espírito;
- Uma cidade criativa, onde uma visão aberta e a experimentação mobilizem todo o seu potencial de recursos humanos e permitam uma rápida resposta à mudança;
- Uma cidade ecológica, que minimize seu impacto no meio ambiente, onde a paisagem e a área construída estejam equilibradas e onde os edifícios e a infra-estrutura sejam seguros e eficientes em termos de recursos;
- Uma cidade fácil, onde o âmbito público encoraje a comunidade à mobilidade, e onde a informação seja trocada tanto pessoalmente quanto eletronicamente;
- Uma cidade compacta e policêntrica, que proteja a área rural, concentre e integre comunidades nos bairros e maximize a proximidade;
- Uma cidade diversificada, onde uma ampla gama de atividades diferentes gerem vitalidade, inspiração e acalentem uma vida pública essencial.

3.3.3 Problemas para a sustentabilidade das cidades

A gestão urbana, bem como o seu planejamento estão ligadas à questão política, que envolve legitimidade, eficiência, eficácia. Por isso mesmo sofre diretamente as conseqüências desse envolvimento como sua participação no jogo de interesses que rege uma cidade e interferência do mercado imobiliário (ZANCHETI, 2002 apud BURNETT, 2008).

Outros problemas conhecidos da cidade podem ser citados, como: dificuldades de acesso a terra urbanizada e à moradia, déficit de moradias adequadas, déficit de cobertura dos serviços de saneamento ambiental, baixa qualidade do transporte, poluição e ainda cita-se as principais, no que se refere às de ordem social: desemprego, precariedade e violência.

4 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

O impacto da criação de novos lugares relacionados ao crescimento da ocupação urbana torna necessário que se apresente considerações sobre o instrumento de Estudo de Impacto Ambiental - EIV, previsto na Lei Federal nº 10.257/2001.

O EIV vinha sendo tratado no Brasil no âmbito dos Estudos de Impacto Ambiental. Surgiu no Estatuto como instrumento específico de avaliação de impacto de empreendimentos e atividades privadas ou públicas, sendo necessário ser estabelecido por lei municipal. Esse tipo de estudo é importante, pois destaca o aspecto formal da cidade como fator fundamental na “qualidade de vida” da população (OLIVEIRA; SILVA, 2003).

4.1 Origem

No final da década de 70, no Brasil se passou a ter uma maior preocupação com a repercussão em meio urbano da instalação de certos empreendimentos, cujo objetivo foi buscar “a prevenção, a correção, a mitigação ou a compensação dos impactos causados” (SANT’ANA, 2007, p. 149).

Já na década de 80, o Poder Público através da legislação brasileira, incorporou à gestão ambiental, instrumentos técnicos e participação popular. Este passou a solicitar avaliações de impacto ambiental de forma obrigatória (SANT’ANA, 2007).

Ainda segundo Sant’Ana (2007), as avaliações de impacto ambiental da legislação brasileira foram influenciadas pelo *National Environmental Policy Act* (NEPA), em 1969, nos Estados Unidos.

A Lei Federal nº 6.938/1981, conhecida como a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, trouxe a Avaliação de Impacto Ambiental como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, tornando-o obrigatório para empreendimentos de risco ambiental.

Nos anos 90, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) foi criado como órgão capacitado a decidir em quais “casos de obras ou atividades de

significativa degradação” o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) seria necessário (SANT’ANA, 2007, p. 150).

A Resolução CONAMA nº 237 dispõe sobre Licenciamento Ambiental e define Estudos Ambientais como:

Todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados a localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise de risco (SANT’ANA, 2007, p. 153).

Logo após as inovações apresentadas por estas legislações, começou-se a utilizar a avaliação ambiental para o ambiente urbano. A princípio, como cita Sant’Ana (2007, 153), para “implantação de condomínios, grandes loteamentos, shopping centers e hipermercados”.

São Paulo-SP regulamentou o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI) através do Decreto nº 36.613, de 6 de dezembro de 1996, para certos empreendimentos listados nesta legislação.

Porto Alegre-RS é um exemplo de cidade que se antecipou neste assunto, através do seu Plano Diretor, em 1979, o qual cita como instrumento o Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) como obrigatório.

Em 2001, através do Estatuto da Cidade, pela primeira vez este tipo de estudo foi citado no âmbito legislador nacional por esta Lei Federal, através dos artigos 36, 37 e 38.

4.2 O Estudo de Impacto de Vizinhança no Estatuto da Cidade

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), assim como outros instrumentos do Estatuto da Cidade, permite que o Poder Público possa intervir juntamente com a sociedade civil em ações que ferem a qualidade da vida urbana.

A vizinhança tratada nos termos no EIV tende a estar totalmente ligada ao contexto da mudança a que se refere. Por isso, não é recomendável restringir este conceito, mas sim, torná-lo flexível à escala do empreendimento, bem como dos diferentes impactos em meio urbano derivados de sua implantação.

Através do Estudo, pretende-se conservar a função social da terra ao tornar flexível a noção do direito de propriedade, a fim de que o seu uso não interfira nos interesses da coletividade.

A Lei nº 10.257/2001 cita que ficará a cargo da legislação de cada município decidir em que casos específicos este Estudo será obrigatório. Essa iniciativa visa entre outros assuntos tornar o instrumento mais contextualizado com cada município em questão (BRASIL, 2001).

É importante notar que o próprio Poder Público não está a salvo das exigências do Estudo, pois suas obras não deixam de causar impactos diversos no meio urbano em que se inserem.

Este estudo tem como objetivo, segundo Soares (2002, p. 311), “adequar o empreendimento ao meio do qual fará parte” através da previsão de repercussões de cada obra, elencando os aspectos positivos e negativos, a fim de que se busque compensar e equilibrar o chamado ambiente urbano.

O art. 37 do Estatuto traz, como bem frisa seu texto, que “no mínimo” devem ser analisados os aspectos a seguir:

- 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 (BRASIL, 2001).

Cabe a cada município completar esta lista para que melhor atenda a realidade local. Dallari (2002, p. 314) coloca que o EIV “não traz grandes alterações para o mundo jurídico, pois mesmo nas cidades onde o estudo não existia o EIA já vinha tratando alguns requisitos pertinentes ao EIV”.

Porém, um diferencial que o Estudo de Impacto de Vizinhança traz é a possibilidade de envolvimento da população na implementação de algumas atividades. Tal característica já vinha sendo tratada desde o inciso XIII do art. 2º, como exposto a seguir:

- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (SUNDFELD, 2002, p. 45).

Por fim, Soares (2002, p. 315) completa alertando que “resta à população de cada cidade fazer valer os seus direitos que lhe foram assegurados”. Portanto, a

responsabilidade da cobrança dos direitos que foram assegurados à sociedade através do Estatuto da Cidade pertence à mesma.

4.3 Relação entre Estudo de Impacto Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhança

O Estatuto da Cidade traz o instrumento do Estudo de Impacto da Vizinhança como um estudo ambiental voltado ao meio urbano. Por isso, cabe a este trabalho fazer algumas considerações sobre as diferenças e semelhanças entre as características do EIV e o Estudo de Impacto Ambiental, e ainda sobre o uso de cada um.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) foi apresentado como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, através da Lei nº 6.938/1981. Também foi citado na Constituição de 1988, ao incumbir o Poder Público de exigir o EIA com o objetivo de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Estudo de Impacto Ambiental, segundo o inciso XV do art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86 é exigido apenas para empreendimentos urbanos acima de 100 ha ou quando em área de interesse ambiental.

O EIA tem como finalidade o licenciamento ambiental da atividade. Nesse estudo é feito um diagnóstico ambiental, levando-se em conta os meios físico, biológico e sócio-econômico. Logo após, avalia-se as melhores soluções em termos de tecnologia e localização e ainda, as medidas mitigadoras e compensatórias (SAMPAIO, 2005).

Já o EIV não define no estatuto quaisquer limites de extensão territorial ou de área construída. Segundo Sant'Ana (2007), os objetivos do Estudo de Impacto da Vizinhança são: "(i) o desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade, bem como (ii) a garantia do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos".

O Estudo propõe adequar o empreendimento às condições da comunidade em que ele se insere. Para isso, o anteprojeto em questão já deverá existir, não podendo o EIV ser executado com base em dados hipotéticos.

Quanto à coexistência dos estudos, o art. 38 da Lei nº 10.257/2001 prevê que a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui "a elaboração e

a aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental requeridos nos termos da legislação ambiental” (BRASIL, 2001).

Estudos mostram que a doutrina já organizou algumas formas de diferenciar os estudos, como por exemplo: o EIV deve avaliar somente os pontos citados no art. 37 do Estatuto da Cidade e o Estudo de Impacto Ambiental as demais questões; ou o órgão licenciador deverá exigir quando o empreendimento necessitará de um estudo ou outro, ou ainda, dos dois simultaneamente, entre outros (AMBIENTAL URBANO, 2008).

Dallari (2002, p. 85) enfatiza que “o que deve variar, diante do caso concreto, é a forma, a metodologia, de realização do estudo, que será sempre um estudo de impacto ambiental”. No caso, os estudos têm o mesmo propósito, mas sua composição, equipe técnica e objeto de estudo variam conforme legislação estipulada.

4.4 Requisitos mínimos para análise do EIV

O art. 37 do Estatuto da Cidade traz alguns requisitos mínimos que devem ser analisados por um Estudo de Impacto da Vizinhança, já citados no item anterior. A legislação municipal, própria do instrumento, deverá conter outras questões que sejam mais específicas, tornando a lista de requisitos apresentada mais extensa. Esta lei deve discriminar os tipos de empreendimentos que deverão utilizar o Estudo.

A seguir, citam-se alguns comentários a respeito de como o instrumento atua em cada requisito básico da Lei, tendo como base a Lei n. 10.257/2001:

a) Adensamento populacional

Densidade quando está relacionada à cidade muito se associa a questão de serviços públicos. Portanto, é importante que o EIV avalie que impactos o novo empreendimento trata a sua comunidade, considerando que o aumento populacional gerado por ventura por ele não acarretará sobrecarga na infra-estrutura local.

Outros aspectos decorrentes do exacerbado crescimento populacional descontrolado é a mudança na rotina do entorno. A proposta do Estudo é buscar equilibrar os danos possíveis através de ações mitigadoras.

b) Equipamentos urbanos e comunitários

Neste caso, é necessário que sejam definidos os termos de como podem ser abordados no Estudo de Impacto da Vizinhança, a fim de que se facilite o entendimento.

A Lei Federal nº 6.766/1979 define “equipamentos públicos de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizada” (art. 5º, parágrafo único) (SANT’ANA, 2007, p. 180).

O Estudo deve verificar se o empreendimento demandará novos aparelhos públicos e/ou a ampliação dos já existentes.

c) Uso e ocupação do solo

A determinação do uso e ocupação do solo da área do empreendimento em questão não é atividade de um Estudo de Impacto da Vizinhança. No entanto, muitas vezes acontece de uma atividade estar de acordo com as leis urbanísticas. Mas, deve mesmo assim, impactar no meio ambiente urbano de forma inadequada.

Nestas ocasiões em que o EIV acontece com o objetivo de promover a sintonia com a vizinhança, utilizando para isto a gestão democrática ao promover a participação popular.

d) Valorização imobiliária

Este item refere à valorização imobiliária gerada pelo empreendimento, a partir do investimento em infra-estrutura decorrentes de sua implantação.

O EIV deve observar se esta valorização ocorre em concordância com os princípios do Estatuto da Cidade, ou seja, se cumpre a função social da propriedade.

É comum que novos empreendimentos gerem novo fluxo para a área, tanto no momento da implantação com os trabalhadores da obra quanto depois de finalizado com os novos moradores.

Este incremento de atividades no Brasil tende a transformar o entorno do território em um “cinturão de pobreza” formado pela população de baixa renda que vê no empreendimento oportunidade de trabalho, através das novas atividades que surgem na vizinhança (SAMPAIO, 2005).

e) Geração de tráfego e demanda por transporte público

A problemática relacionada ao trânsito e transporte é uma das questões mais recorrente quando se estuda a instalação de um novo empreendimento.

Segundo Menegassi e Osório (2002 apud SAMPAIO, 2005, p. 23) “os impactos de vizinhança não decorrem apenas da geração de tráfego, mas também

da adequação da acessibilidade do local, incluídos aí os incômodos das modificações viárias”.

Sendo assim, é fato comum que um novo empreendimento ou atividade gera impacto na vizinhança relacionado ao trânsito e ao transporte. Logo, na sua fase de implantação, por isso cabe ao EIV determinar quais serão as medidas mitigadoras a serem tomadas para tentar resolver ou amenizar os prejuízos causados à coletividade.

f) Ventilação e iluminação

As cidades possuem legislação própria referente aos índices urbanísticos de cada zona em que é dividida.

Na medida em que vão crescendo, a relação entre altura e afastamento torna-se o ponto central que indicará o grau de conforto do ambiente (SANT'ANA, 2007).

Novos empreendimentos podem alterar o micro clima do local em que são implantados, “extrapolando o espaço privado do empreendimento e sua respectiva construção” (SAMPAIO, 2005, p. 28).

Então, o instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança deve levar em consideração estas mudanças climáticas e pode sugerir soluções através da adoção de princípios bioclimáticos de desenho urbano.

g) Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural

A paisagem urbana, por ter forte vínculo com o conceito estético, esteve durante o Movimento Moderno deixada de lado em razão da visão mais funcionalista da época.

No momento, tal situação já foi superada e a importância da paisagem nas cidades agora é vista não só como estética, mas também, como necessidade dos cidadãos.

Neste mesmo item são tratados os casos relacionados ao patrimônio natural e cultural. Se a legislação separasse estes aspectos, as idéias ficariam mais claras. No entanto, cabe aqui encontrar pontos semelhantes para uma futura avaliação do EIV.

O conjunto urbano vizinho pré-existente ao novo empreendimento deve ser respeitado ao se considerar suas atividades, características, volumetria, sintonia, escalas, entre outros aspectos, a fim de se evitar entre outros problemas, a “poluição visual” advinda da mistura irracional de tipos e estilos.

4.5 Aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança

A Lei Federal nº 10.257/2001 tornou o Estudo de Impacto de Vizinhança um instrumento da Política Urbana brasileira. No entanto, este assunto já era abordado em alguns municípios, seja através de legislação própria ou mesmo utilizando-se de outros instrumentos com o Estudo de Impacto Ambiental, regulamentação de Pólos Geradores de Tráfego. E ainda, através das negociações diretas entre moradores e empreiteiras.

O instrumento visa democratizar as decisões sobre os empreendimentos a serem instalados em meio urbano. Desta discussão, o Estudo de Impacto de Vizinhança mostra dois possíveis desfechos: o primeiro seria aprovação do empreendimento segundo as condições negociadas no EIV; e o segundo, a não instalação da atividade (ESTUDO..., 2008).

As adequações das condições podem ser em forma de contra partida para a vizinhança, como:

[...] no caso do adensamento populacional, poderão ser exigidos áreas verdes, escolas, creches ou algum outro equipamento comunitário; no caso de impacto sobre mercado de trabalho poderão ser exigidos postos de trabalho dentro do empreendimento, ou iniciativas de recolocação profissional para os afetados; no caso do empreendimento que sobrecarregue a infra-estrutura viária poderão ser exigidos investimentos em semaforização e investimentos e transportes coletivos, entre outros. (ESTUDO..., 2008, p. 7)

Outro tipo de negociação que pode ocorrer é a própria alteração no projeto, como:

Diminuição de área construída, reserva de áreas verdes ou de uso comunitário no interior do empreendimento, alterações que garantam para o território do empreendimento parte da sobrecarga viária, aumento no número de vagas de estacionamento, medidas de isolamento acústico, recuos ou alterações na fachada, normalização de área de publicidade do empreendimento, e outros (ESTUDO..., 2008, p. 7).

Conforme citado, são inúmeras as formas de compensação que podem ser negociadas quando da implantação de novos empreendimentos. Sendo assim, observa-se que quando cobrados, as ações mitigadoras apresentam resultado benéficos à qualidade de vida da população do entorno, conforme exemplos a serem demonstrados no próximo item.

4.6 Experiências de utilização do EIV

A cidade de São Paulo-SP utiliza este instrumento a um bom tempo, sendo comum seu uso quando da instalação de *shopping centers*.

O caso do *shopping* Higienópolis é bastante conhecido, pois os moradores da área conseguiram êxito nas negociações devido a sua organização em função da defesa da qualidade de vida do bairro.

O terreno do empreendimento possui dois casarões que receberam restauração, manutenção de área verde e restrição de anúncios publicitários. Houve também alterações no projeto do shopping como: diminuição do número de garagem e do empreendimento. Além de intervenções no trânsito do entorno com automação dos semáforos, novas linhas de micro-ônibus e favorecimento da circulação de pedestre.

Em Porto Alegre-RS, os empreendimentos comerciais com área superior a dois mil metros quadrados são obrigados a realizar um Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU).

Na instalação de um hipermercado da rede Carrefour na cidade, no bairro de Passos D'areia, os resultados do Estudo foram em diversas áreas, como cita Sampaio (2005, p. 44):

No sistema viário (criação de uma nova avenida); na proteção ao pequeno agricultor (estabelecimento de uma cota de produtos a serem vendidos na loja, beneficiando a produção agrícola local); no pequeno comércio local (aumento do número de lojas no interior do empreendimento para os comerciantes locais); na reciclagem profissional (recursos para requalificação daqueles cujos negócios seriam afetados pelo empreendimento e reserva de parte dos empregos na loja para pessoas acima de trinta anos); nos equipamentos sociais (construção de uma creche); na reciclagem de resíduos (o hipermercado responsabiliza-se pelo transporte de materiais recicláveis para galpões de separação do lixo orgânico para uma usina de compostagem).

Como também frisa Sampaio (2005), neste caso, os valores em contrapartida chegaram ao valor de R\$ 43.000.000,00, mostrando como estes grandes empreendimentos possuem condições de produzir soluções para aliviar os impactos por eles causados em meio urbano.

Na cidade de Campo Grande-MS, a legislação contém um Guia de Diretrizes Urbanísticas (GDU), necessária a aprovação de grandes empreendimentos e gerido pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano (PLANURB).

Neste município, a Prefeitura pode utilizar audiências públicas como recurso do GDU. Existe o exemplo de um projeto para uma nova rodoviária em Campo Grande, cujo custo foi considerado muito alto e por isso não foi aprovado em audiência pública.

4.7 Análise do Instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança

Após toda esta explicação sobre o instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança, cabem algumas considerações sobre sua utilização já observadas.

Em primeiro lugar, pode-se destacar o aspecto genérico da Lei Federal que tem como objeto servir de base para uma futura legislação municipal. O que se observa na maior parte dos municípios, segundo Lollo e Rohm (2005), é que a legislação criada sobre o assunto repete o que existe na Lei nº 10.257/2001.

Outro ponto que não foi determinado no Estatuto é sobre quem arcará com os custos do Estudo. Segundo Séguin (2006), no caso do Estudo do Impacto Ambiental, os custos cabem aos empreendedores, fazendo parte do valor total do projeto.

Portanto, é necessária uma legislação municipal consciente deste e de outros pontos críticos, tais como a composição de equipe técnica, a forma de mobilização e participação da sociedade e a elaboração de um Termo de Referência para o EIV. E também, como enfrentar os casos que vão de encontro à Lei, já que o art. 52 do Estatuto da Cidade, que trata sobre a improbabilidade administrativa, não comenta nada relacionado ao Estudo de Impacto da Vizinhança (SÉGUIN, 2006).

5 SÃO LUÍS

São Luís, capital do Maranhão, tem passado por um rápido crescimento populacional, porém de forma desordenada, seguindo a tendência das cidades latino-americanas. Esta característica é observada através do histórico da cidade e pode ser atribuída a vários fatores, dentre eles cabe destacar a falta de comprometimento com a continuidade das ações que visam o desenvolvimento urbano através do planejamento, como fica claro nas exposições a seguir.

5.1 Contextualização do Planejamento Urbano Municipal

A partir de meados dos anos 50, o município de São Luís experimentou um elevado fluxo de insumos direcionados à infra-estrutura regional. As legislações propostas vigentes não foram capazes de prever a considerável demanda de assentamento populacional que se formou no decorrer da década seguinte, por consequência de tais investimentos.

A cidade foi gradativamente insuflada pelos contingentes populacionais, que se acomodavam de forma fragmentária e excêntrica nas mais diversas localidades do território. Foi a partir de então, na década de 70, que se viu, por ocasião dos agravos causados pela ausência de estratégias e planejamento territorial local, a necessidade urgente de vigorar medidas de contenção e direcionamento do uso e parcelamento do solo.

Para tanto, foram inseridos localmente instrumentos do Governo Federal, por intermédio do plano diretor preliminar da cidade. Tal necessidade foi reforçada através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que estimulava os municípios brasileiros a desenvolverem um Plano de Desenvolvimento Local Integrado - PDLI, coordenado em São Luís, por Wit Olaf Prochnik.

O Plano Diretor inicial de São Luís trouxe como complemento a lei de Zoneamento, Parcelamento e Ocupação do solo (figura 1), que implementa as diretrizes básicas de hierarquização de vias urbanas, zoneamento do território e preservação da paisagem.

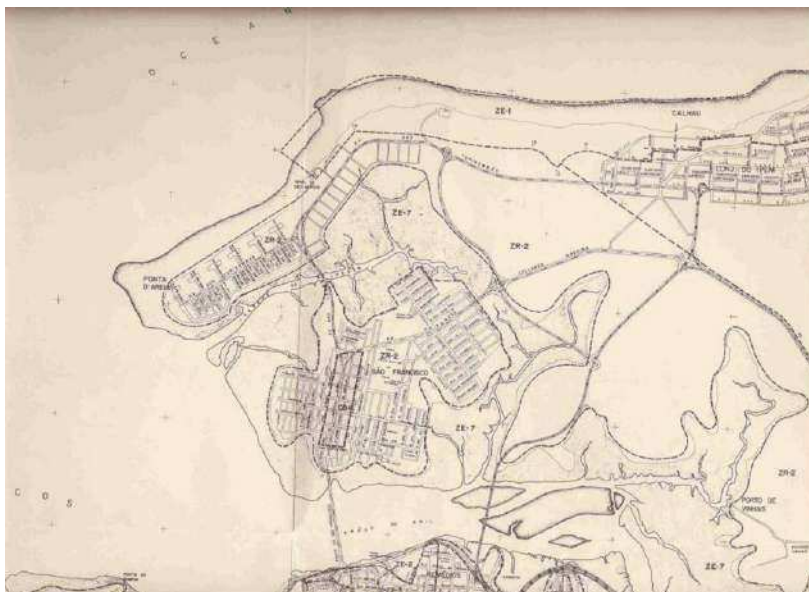


Figura 1 - Detalhe do Zoneamento de São Luís
Fonte: São Luís (1975)

Ainda no plano de 1974 era estimado um considerável crescimento populacional, sendo previstas para supri-las áreas de expansão urbana densa em localidades com fácil acesso aos setores industriais e em áreas desocupadas, gerando então, diversos ‘vazios urbanos’ (ESPÍRITO SANTO, 2006).

Os primeiros conjuntos habitacionais do município foram conformados nesse ínterim, uma vez que o crescimento populacional extrapolou a previsão, desviando as funções predefinidas para o Centro Histórico e áreas destinada à habitação, desembocando numa progressiva “suburbanização” e “periferização” da cidade. A prioridade para a execução de novos conjuntos foi dada ao corredor Centro-Anil, por já apresentar consolidação no sistema infra-estrutural.

Porém, nos anos 80, em decorrência das fortes pressões sociais em busca de alternativas habitacionais, bem como da necessidade de novas práticas de desenvolvimento econômico, o zoneamento sofreu alterações neste sentido (ESPÍRITO SANTO, 2006).

Em 1981, a Lei de Zoneamento trouxe aperfeiçoamentos em relação ao plano antecedente, fazendo predominar ações como a implantação de novas áreas urbanizáveis, modificando assim a proposta inicial (ESPÍRITO SANTO, 2006).

Deu-se também nesta década a ampliação do perímetro urbano, avançando em direção a São José de Ribamar e aos limites municipais, nos atuais

conjuntos da Cohab e mais além, ao sul do município em direção ao Estreito dos Mosquitos, modificando a antiga área rural para uma estrita Zona Industrial.

Já na faixa litorânea, ao norte, a zona de uso especial sofreu ampliação expandindo até a Avenida dos Holandeses (figura 2) uma série de loteamentos de alto padrão construtivo.



Figura 2 - Faixa do litoral norte de São Luís, na Avenida dos Holandeses

Um processo contínuo de invasões foi gerado principalmente no entorno das grandes áreas industriais e de expansão habitacional. Como exemplos, citam-se o loteamento do Anjo da Guarda e a invasão do Sá Viana, nas proximidades do Porto do Itaqui.

O avanço perimetral sobre a área rural do município, que a partir dos anos 80 passou a ser de uso restritamente industrial com a implantação do consórcio ALUMAR, acarretou o surgimento da zona de uso residencial ao sul da reserva de proteção ambiental, uma vez que a implantação deste equipamento promoveu desapropriações das aglomerações rurais existentes na área.

Pelas vigências legais dos sucessivos planos, as áreas municipais destinadas à habitação foram paulatinamente cedendo lugar aos empreendimentos industriais. Segundo o documento intitulado *Leitura da Cidade*, cita-se que

Desde 1970 destinou-se para a atividade industrial uma área que representava aproximadamente 1/3 da área total do Município de São Luís. Essa área foi demarcada e delimitada através de Lei e Decretos

Federais e Legislações Estaduais, denominadas como glebas Itaqui-Bacanga (à sudoeste da ilha) e Tibiri-Pedrinhas (ao sul). Estes documentos legais tinham por objetivo restringir a ocupação da área, e estabeleceram as bases para execução de um Plano de Desenvolvimento Urbanístico da Área Metropolitana, onde foi prevista a instalação do futuro Distrito Industrial de São Luís (ESPIRITO SANTO, 2006, p. 78).

Já no ano de 1985, foram desenvolvidas pela Companhia de Desenvolvimento Industrial (CDI), as diretrizes gerais que norteariam a atribuições e usos de cada uma das zonas então determinadas, sendo consideradas para isto “algumas restrições quanto ao uso, especificamente em relação ao controle do meio ambiente, índices de ocupação e preservação de algumas aglomerações rurais já existentes na área” (ESPIRITO SANTO, 2006, p. 80).

Nos anos 90, a situação já apresentava novas condicionantes de reversão das metas adotadas pelo plano, pois o Distrito Industrial apresentava um super dimensionamento em sua modulação, com áreas extensas e ocupação parcial, fazendo-se passíveis de desmembramento para outros usos.

Com a exigência de elaboração de Planos Diretores Municipais para município com mais de 20 mil habitantes, prevista constitucionalmente, e também amparada no Projeto de Lei que mais tarde se transformaria no Estatuto da Cidade, houve mais uma revisão nos parâmetros legislativos urbanísticos concentrando questões específicas como as políticas para desenvolvimento social da cidade, se traduzido em propostas para melhoria do transporte, saneamento, habitação e preservação do meio ambiente, onde se inseriu o conceito holístico de sustentabilidade integrada aos veículos constitucionais e de gestão do espaço urbano.

Foram aprovados no Plano diretor de São Luís de 1992 alguns instrumentos específicos para equidade urbana, como Direitos de Superfície e de Preempção, Direito Real de Concessão de Uso, Reurbanização e Urbanização Consorciadas, Operações Urbanas (Solo Criado) e Transferência do Potencial Construtivo. Criou-se no mesmo ano o Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município (IPLAM), que hoje é denominado de Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade.

Uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo foi feita em decorrência do plano proposto, o que seccionou a cidade em:

38 tipos de Zonas (distribuídas em 54 áreas distintas), mais 66 Corredores viários, que, possuindo índices urbanísticos específicos quanto à intensidade de uso do solo (limites de ocupação, afastamentos, área

máxima de edificação e número de pavimentos) perfazem um total de 120 setores urbanísticos contendo usos residenciais, comerciais, de serviços, institucionais, industriais, agrícolas e especiais (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 80).

Estes novos recursos trouxeram a cidade, a intenção prioritária de fazer com que os freqüentes 'vazios urbanos', deixados pela parcela de inadequação dos planos anteriores, fossem ocupados usando-se para isso recursos de ampliação de gabarito em tais faixas a propósito de oferecer atrativos ao proprietário dos lotes.

Em 1º de janeiro de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou o Ministério das Cidades com o objetivo de trabalhar no âmbito da política nacional questões relativas à habitação, saneamento, mobilidade, levando em consideração o uso e ocupação do solo.

O Ministério, apoiado na Lei nº 10.257/2001 que exigiu a elaboração e aprovação de Planos Diretores Participativos em torno de 1.682 municípios até outubro de 2006, apoiou governanças municipais em cerca de 550 municípios do total citado (BRASIL, 2008).

O Plano Diretor de São Luís, de 1992, esteve em vigor até 2006, quando da oportunidade de sua revisão por conta da obrigatoriedade imposta pelo Estatuto da Cidade. A sistemática utilizada pode ser observada conforme exposto na subseção seguinte, sendo que uma das principais diferenças com relação à lei anterior é a participação popular.

5.2 Plano Diretor

O atual Plano Diretor de São Luís, criado pela Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006, é dividido em 11 (onze) títulos, dentre os quais se destacam a Política de Conservação Integrada; de Meio Ambiente, Paisagem e Saneamento Ambiental; e do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democráticos, pertinentes ao tema da pesquisa.

Na sua primeira parte, referente às definições utilizadas, o Plano conceitua o Desenvolvimento Sustentável como:

[...] o desenvolvimento local equilibrado e que interage tanto no âmbito social e econômico, como no ambiental, embasado nos valores culturais e no fortalecimento político-institucional, orientado à melhoria contínua da qualidade de vida das gerações presentes e futuras (SÃO LUÍS, 2006a, p. 2).

O documento ainda define Conservação Integrada da seguinte forma:

o conjunto de práticas de planejamento e gestão, que considera todos os aspectos envolvidos na intervenção em um sítio a fim de que este mantenha seu significado e autenticidade cultural, adaptando-o a vida contemporânea

sem comprometê-lo enquanto herança social valerosa para futuras gerações. Pode envolver a manutenção, a preservação, a reabilitação, a restauração, a reconstrução, adaptação ou qualquer combinação destas. (SÃO LUÍS, 2006a, p. 3).

De acordo com os objetivos gerais, o plano se dispõe a preservar, conservar, proteger, recuperar e desenvolver o patrimônio sócio-ambiental e cultural de forma sustentável; incentivar o desenvolvimento do turismo sustentável, aproveitando o potencial ambiental, cultural e paisagístico; garantir a participação popular, com controle social, nos processos de decisão, planejamento e gestão referentes ao território municipal; e integrar as atividades urbanas e rurais em prol da sustentabilidade sócio-ambiental do Município, entre outras coisas.

No Título VII, dedicado à Conservação Integrada, os instrumentos e ações propostas estão ligados diretamente ao Centro Antigo, entendido como área circunscrita pelo Anel Viário e Avenida Beira Mar, apesar da menção na Seção sobre Reabilitação Urbana, a elaboração de normas que viabilizem a preservação, a gestão compartilhada e o aproveitamento sustentável dos bens culturais, da vegetação significativa e das referências urbanas.

A Política de Meio Ambiente, Paisagem e Saneamento Ambiental compromete o Poder Público Municipal a promover a gestão integrada e participativa dos recursos naturais, artificiais, culturais e do trabalho para que as pessoas usufruam os benefícios do uso desses bens, na perspectiva de garantir a convivência vital entre o homem e o meio, e a divisão de responsabilidade na proteção ambiental. Entre os objetivos da Política descritos no documento, destacam-se o comprometimento com a orientação a respeito das políticas de urbanização e ocupação do solo urbano e o estabelecimento de zoneamento ambiental compatível com as diretrizes para ocupação do solo.

Ainda segundo o São Luís (2006a, p. 50):

[...] o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão estabelece os critérios, estruturas e processos de gestão democrática e participativa da cidade, de forma sistêmica, permanente e transparente, orientados ao planejamento e à gestão do município a partir dos princípios, políticas, estratégias, instrumentos e programas contidos ou decorrentes deste Plano Diretor.

O Sistema é coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento do Município (SEPLAN), criada pela Lei nº 4.497, de 8 de julho de 2005.

Seguindo os moldes apontados pelo Ministério das Cidades para o desenvolvimento de Planos Diretores Participativos, conforme já foi tratado anteriormente no subsídio teórico da pesquisa, foi necessário que se fizesse um diagnóstico da cidade, em diversos aspectos, a saber: saneamento, acessibilidade,

acidentes de trânsito, entre outros. Deste estudo, resultou um documento denominado de “São Luís: uma Leitura da Cidade”, com diversos mapas e figuras ilustrativos.

As primeiras audiências (figura 3) foram divididas entre uma exposição técnica, no caso a apresentação do citado estudo e a abertura para reivindicações populares.



Figura 3 - Registro fotográfico das audiências públicas realizadas em São Luís durante a revisão do Plano Diretor

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de São Luís

É importante ressaltar que não foi elaborada nenhuma divisão do município mais recente com base em indicadores econômicos ou sociais mais atuais, utilizou-se a mesma divisão do “Orçamento Participativo”, conforme quadro 3.

N.	MICROREGIÃO	BAIRRO
1	Anil/Aurora	Anil
2	São Cristovão/João de Deus	São Cristovão
3	Cohama/Vinhais	Vicente Fialho
4	Zona Rural II	Itapera/Pedrinhas
5	Bairro Fátima/Monte Castelo	Bairro de Fátima
6	Zona Rural I	Mato Grosso
7	Sacavem/Coroadinho	Sacavem
8	São Francisco/Calhau	São Francisco
9	Maranhão Novo/Bequimão	Ipase
10	Turu/Olho D' água	Sol e mar
11	Alemanha/João Paulo	Alemanha
12	Cidade Operária/Janaina	Cidade Operária
13	Centro/Liberdade	Centro
14	Itaqui-Bacanga	Vila Embratel
15	Cohab/Cohatrac	Cohab

Quadro 3 - Divisão da cidade em microrregiões
Fonte: São Luís (2008)

Conforme apresentadas no quadro 4, verificou-se que as primeiras audiências ocorreram todas em um período de 10 (dez) dias, por isso muitas ocorreram no mesmo dia e horário.

Item	Nome	Local	Dia	Hora
1	São Francisco	U.E.B. Francisco Chaves	27/7/2006	18:00
2	Vicente Fialho	Projeto Social Arte de Viver, R. Laerte Santos, 310	27/7/2006	18:00
3	Cidade Operária	U.I. Prof. Mata Roma	28/7/2006	18:00
4	Ipase	Auditório SEMTUR	28/7/2006	18:00
5	São Cristovão	Unidade Integrada Antônio Vieira	28/7/2006	18:00
6	Centro	Auditório da Faculdade de Arquitetura	29/7/2006	18:00
7	Mato Grosso	Zona Rural I - U.E.B. Proteção de Jesus	29/7/2006	18:00
8	Pedrinhas	Itapera - União dos Moradores de Pedrinhas	29/7/2006	18:00
9	Bairro de Fátima	Clube dos Oficiais da Polícia Militar, Av Kenedy n.1	31/7/2006	18:00
10	Alemanha	Igreja da Glória	31/7/2006	18:00
11	Anil	U.I. Sá Vale	1/8/2006	18:00
12	Itaqui Bacanga	Consulado da Cerveja	1/8/2006	18:00
13	Cohab	C.S.U. Cohab	2/8/2006	18:00
14	Sacavém	U.I. Darcy Ribeiro	4/8/2006	18:00
15	Sol e Mar	União Moradores do Sol e Mar	5/8/2006	18:00

Quadro 4 - Data e horário das Audiências Públicas de "Leitura Técnica da Cidade"
Fonte: São Luís (2008)

Depois, as audiências foram divididas em Comitês Temáticos voltados às áreas socioeconômicas e físico-territoriais, os quais citam-se: acessibilidade, desenvolvimento rural, habitação, planejamento territorial, saneamento ambiental e trânsito, com coordenação das Secretarias municipais afins, conforme quadro 5:

Item	Nome	Local	Dia	Hora
1	Habitação	FIEMA	16/8/2006	14:00
2	Saneamento Ambiental	FIEMA	17/8/2006	14:00
3	Trânsito	FIEMA	18/8/2006	14:00
4	Desenvolvimento Rural	U.F. Antônio Vieira	19/8/2006	14:00
5	Planejamento Territorial	FIEMA	21/8/2006	14:00
6	Acessibilidade	Auditório da FAU	28/8/2006	14:00

Quadro 5 - Data e horário das Audiências Temáticas
Fonte: São Luís (2008)

No segundo momento, as audiências foram sistematizadas, para então levá-las ao Conselho das Cidades, a fim de validar as requisições. Nesse sentido, buscou-se uma aliança entre o Poder Público e a Sociedade.

Segundo reflexão do próprio Instituto, o mesmo tornou-se mais acessível quando houve mudança de consciência, que levou a soluções partindo da própria população.

No final, apesar do curto espaço de tempo, rápido momento para divulgação e pressa nas discussões, conseguiu-se chegar a uma relativa cobertura da cidade, como mostra a figura 4.



Figura 4 - Distribuição das audiências públicas do Plano Diretor de 2006 em São Luís

No que se refere ao número de participantes, houve uma variação 33 pessoas nas audiências do São Francisco/Renascença e Centro/Liberdade a 135 na audiência do Itaqui/Bacanga, conforme quadro 6. Ao se contar a experiência como ainda uma das primeiras tentativas de aproximação das decisões antes reservadas apenas ao governo, pode-se considerar como avanço, porém é necessário que se alcance um horizonte maior de cidadãos nas ações subsequentes às de discussão do Plano.

N	MICROREGIÃO	BAIRRO	QTD. DE PARTICIPANTES	QTD. QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS
1	ANIL/AURORA	ANIL	40	30
2	SÃO CRISTOVÃO/JOÃO DE DEUS	SÃO CRISTOVÃO	53	53
3	COHAMA/VINHAIAS	VICENTE FIALHO	40	35
4	ZONA RURAL II	ITAPERÁ/PEDRINHAS	81	75
5	BAIRRO FÁTIMA/MONTE CASTELO	BAIRRO DE FÁTIMA	51	40
6	ZONA RURAL I	MATO GROSSO	56	56
7	SACAVEM/COROADINHO	SACAVEM	78	78
8	SÃO FRANCISCO/CALHAU	SÃO FRANCISCO	33	33
9	MARANHÃO NOVO/BEQUIMÃO	IPASE	75	74
10	TURU/OLHO D' ÁGUA	SOL E MAR	45	45
11	ALEMANHA/JOÃO PAULO	ALEMANHA	40	25
12	CIDADE OPERÁRIA/JANAINA	CIDADE OPERÁRIA	50	50
13	CENTRO/LIBERDADE	CENTRO	33	40
14	ITAQUI-BACANGA	VILA EMBRATEL	135	111
15	COHAB/COHATRAC	COHAB	53	45
TOTAL DE PARTICIPANTES DE TODAS AS AUDIÊNCIAS			863	790

Quadro 6 - Participação nas Audiências de Leitura Técnica da Cidade
Fonte: São Luís (2008)

O Plano Diretor apontou diretrizes e instrumentos a serem implantados e ainda, projetos. Ao todo foram 128 ações e planos divididos entre as Secretarias. Esses projetos deram entrada no Plano Plurianual, com o intuito de fazer parte do orçamento e obter a previsão de recursos adequada à sua implementação.

Dentre as ações e planos previstos, foram apontadas algumas como prioritárias, das quais cita-se como exemplo, a revisão da legislação urbanística da cidade de São Luís.

a) A Lei de Toponímia utilizada data de 1975. Esta Lei tem por finalidade estabelecer critérios para se dar nomes aos logradouros públicos da cidade (ruas, avenidas, becos, travessas, etc).

Nas ruas que estiverem sem nome, deverão concorrer em eleição entre os mais conhecidos. A previsão é que seja revisada em 03 (três) anos. Os nomes das ruas são apresentados por iniciativa do prefeito e dos vereadores; depois de aprovados pela Câmara Municipal são homologados pelo prefeito.

A participação da população pode ocorrer quando o vereador, representando determinada comunidade, submete a sugestão do nome do logradouro à apreciação dos demais vereadores.

Há previsão de que seja lançado também o Guia Toponímico, contendo a relação dos logradouros e nomes definidos a partir da Lei, e ainda um mapa com suas respectivas localizações.

A revisão deve ser feita para todo o município de São Luís, começando pelo chamado Centro Antigo. Essa região é composta por onze bairros circundados pelo Anel Viário, são eles: Centro, Desterro, Apicum, Vila Passos, Diamante, Madre Deus, Lira, Coréia, Fabril, Camboa e Goiabal.

Os resultados serão apresentados em audiências públicas, realizadas em datas e locais que deverão ser divulgados à sociedade, com a participação da população que deverá opinar e colaborar na elaboração da Lei. Após as audiências, as informações obtidas serão sintetizadas em uma minuta de Projeto de Lei e no Guia Toponímico, que será enviado à Câmara Municipal para apreciação e aprovação.

A partir da sua aprovação pelos vereadores e prefeito, a Lei e o Guia Toponímico serão publicados no Diário Oficial e entrarão em vigor após de adotada, os trabalhos deverão ser estendidos ao restante da cidade, na segunda etapa de elaboração do Guia.

Para a realização do trabalho, foi criada uma “Comissão Toponímica de São Luís” em fevereiro de 2008, responsável pela pesquisa e minuta de Projeto de Lei e do Guia Toponímico.

A Comissão tem caráter consultivo e deliberativo, sendo coordenada pelo presidente no Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural, com colaboração da Câmara Municipal; pelas Secretarias Municipais de Urbanismo e Habitação, Trânsito e Transportes, Obras e Serviços Públicos; e pelo Instituto Municipal de Paisagem Urbana e a Fundação Municipal de Patrimônio Histórico.

b) Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do solo: esta lei é de 1992 e que não foi seccionada. Apesar do Ministério das Cidades ter solicitado que a Lei fosse revisada juntamente com o Plano Diretor, optou-se por fazê-la em separado. No momento, está acontecendo uma análise interna por parte do Instituto da Cidade que será levada ao Conselho. A partir daí, seguirá à análise municipal.

Dentre toda a legislação a ser revisada, é considerado um trabalho de maior nível de dificuldade e que também deverá ocorrer de forma participativa, porque todas as leis foram previstas assim.

c) Código de Obras: em vigor desde 1992 e, ainda, sem prazo para ser revisto.

5.3 O Estudo de Impacto de Vizinhança e Legislações Correlatas no Município de São Luís-MA

A legislação municipal de São Luís cita o instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) no atual Plano Diretor do município, tema central do item anterior, e ainda, na lei que rege a sua Política Ambiental. A Lei de regulamentação dos Pólos Geradores de Tráfego é mais antiga do que as duas últimas citadas, mas relaciona-se à temática do EIV por tratar de um assunto ligado a um de seus requisitos básicos.

As considerações a respeito das leis municipais, que de alguma forma relacionam-se com o EIV, podem ser apreciadas a seguir.

5.3.1 Plano Diretor do Município de São Luís: Lei nº 4.669

A importância do Estudo de Impacto de Vizinhança é destacada no Plano Diretor quando o mesmo é definido como um dos principais instrumentos disponibilizado ao Município de São Luís, como orientador da política de desenvolvimento urbano e rural com sustentabilidade sócio-ambiental, além de outros indicados pelo Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor também já atribui ao Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade (Instituto da Cidade) a competência para deliberar, mediante parecer técnico, sobre os requisitos de implantação dos empreendimentos de impacto urbanístico e de vizinhança, inclusive os elaborados pelos órgãos públicos.

Por outro lado, o art. 89 da Lei nº 4.669 elenca em seu inciso III o Estudo de Impacto de Vizinhança como um dos instrumentos da política municipal de meio ambiente que, necessariamente, deve compor a lei que criará a política municipal de meio ambiente (SÃO LUÍS, 2006a).

Após tais considerações, cabe destacar que o Plano Diretor trata o Impacto de Vizinhança na Seção XII, do Capítulo I - Do conjunto de instrumentos, do Título X - Dos instrumentos. Neste contexto, o EIV é definido como:

[...] um instrumento a ser exigido para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades que possam causar impacto afetando a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades (SÃO LUÍS, 2006, não paginado).

Entretanto, após definir a importância do EIV, o art. 155 do Plano Diretor posterga para aprovação de legislação específica a sua obrigatoriedade na obtenção de licenças de construção, ampliação ou funcionamento, fixando prazo de 12 (doze) meses a partir da aprovação do Plano Diretor (SÃO LUÍS, 2006).

Cabe ressaltar, que até presente data não existe projeto de lei neste sentido tramitando na Câmara Municipal de São Luís, o que prejudica por demais o desenvolvimento sustentável da cidade.

5.3.2 Política Municipal de Meio Ambiente de São Luís: Lei nº 4.738

O Plano Diretor por meio da Lei nº 4.738, de 28 de dezembro de 2006, define o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV como um de seus instrumentos, tendo como objetivo comum promover e assegurar o desenvolvimento sustentável de forma equilibrada, possibilitando o desenvolvimento econômico com inclusão social e melhor qualidade de vida com o uso racional do meio ambiente (SÃO LUÍS, 2006b).

A Lei define ainda o desenvolvimento sustentável como desenvolvimento local equilibrado e que interage tanto no âmbito social e econômico, como no ambiental, embasado nos valores culturais e no fortalecimento político-institucional, objetivando a melhoria contínua da qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

5.3.3 Pólos geradores de tráfego: Lei nº 4.052

Nos municípios brasileiros as leis dos Pólos Geradores de Tráfego de precederam a legislação sobre Estudo de Impacto de Vizinhança.

Em São Luís esta precede o próprio Plano Diretor do Município, pois foi publicada em 13 de março de 2002 e define condições para a instalação de pólos geradores de tráfego, estabelecendo-lhes exigências; critérios para quantidade de vagas de carga e descarga, embarque e desembarque, bem como acessos para edificações em geral, adotando providências correlatas.

Assim, quando da elaboração da Lei de Estudo de Impacto de Vizinhança deverão ser observados as definições constante da presente Lei, ou sejam:

I. Pólo Gerador de Tráfego: Edificação permanente ou transitória que, pela concentração da oferta de bens ou serviços, gera grande afluxo de população, com substancial interferência no tráfego do entorno, necessitando de espaços para estacionamento, carga e descarga, ou movimentação, embarque e desembarque.

II. Área computável: é a área edificada, excluindo-se as áreas livres, áreas de jardins e todas as áreas de uso comum da edificação, bem como equipamentos (casa de máquinas, bombas e geradores).

III. Estacionamento: Área destinada aos veículos, compreendendo as vagas de estacionamento, espaços de manobra, circulação, áreas de acumulação e acomodação de entrada e saída (SÃO LUÍS, 2002, não paginado).

Outras considerações complementarem poderão ser feitas de forma que além de destacar que tipos de empreendimentos deverão ter seu acesso estudados, as demandas também sejam previstas para que ocorra a compensação dos impactos causados.

6 AVALIAÇÃO TÉCNICA DA APLICABILIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA EM SÃO LUÍS

Devido à escassez de produção bibliográfica e técnica sobre a aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) em São Luís, realizou-se entrevistas com profissionais da área, tais como, arquitetos urbanistas e engenheiros civis.

Foram entrevistados ao todo cinco técnicos especialistas, sendo que cada um deles atua realizando projetos e pesquisas relacionados ao planejamento urbano da cidade de São Luís-MA.

Para a elaboração do roteiro de entrevistas (APÊNDICE A) realizou-se levantamento documental exaustivo e atualizado sobre o tema em questão. As entrevistas foram realizadas através de gravação oral, exceto a última, a de Carlos Frederico Burnett, na qual foi utilizada a técnica de digitação simultânea.

Os entrevistados foram por ordem cronológica:

a) José Salgado Belo Neto: Engenheiro Civil. Doutorando em Urbanismo e Mestre em Administração. Entrevistado em 10 de dezembro de 2008.

b) Sanadja Medeiros: Arquiteta Urbanista. Doutoranda em Urbanismo e Mestre em Desenvolvimento Urbano. Entrevistada em 11 de dezembro de 2008.

c) Jussara Nogueira: Arquiteta Urbanista e Bacharel em Direito, Especialista em Direito Ambiental e em Planejamento Urbano e Regional. Entrevistada em 13 de dezembro de 2008.

d) Alex Oliveira de Souza: Arquiteto Urbanista, Doutorando em Cidade e Meio Ambiente e Mestre em Desenvolvimento Urbano. Entrevistado em 22 de dezembro de 2008.

e) Carlos Frederico Burnett: Arquiteto Urbanista, Doutor em Políticas Públicas e Mestre em Desenvolvimento Urbano. Entrevistado em 14 de janeiro de 2009.

A seguir, apresenta-se os resultados qualitativos sobre a análise técnica da aplicabilidade do EIV em São Luís e demais assuntos relacionados, tais como participação no processo e definição de “vizinhança”, entre outros.

6.1 Problemática Ambiental Urbana em São Luís

Inicialmente os entrevistados foram questionados sobre a evolução da preocupação com a questão ambiental urbana em São Luís.

[...] não se tem uma compreensão clara do que é a preservação ambiental e quais são os seus reais sentidos. A questão ambiental ainda é vista como uma questão [...] estética, e hoje é uma questão diretamente associada com a sustentabilidade das cidades, porque quando a gente analisa uma estrutura ambiental estratégica que é reconhecida como área de preservação permanente, essa preservação não é uma análise de preservação em função da beleza estética da paisagem natural [...] mas hoje nós temos questões centrais que são relacionadas com o modelo de desenvolvimento que nos exige um tratamento mais adequado de certas estruturas ambientais (ALEX OLIVEIRA DE SOUZA).

José Salgado Belo Neto compartilha dessa afirmação ao declarar que atualmente, apesar de uma legislação ambiental dita moderna, como o próprio Estatuto da Cidade que contempla a questão ambiental, e os Planos Diretores que são leis elaboradas a partir do Estatuto da Cidade, e ressaltando-se a existência dos diversos órgãos como o Ministério Público, nos âmbitos Federal e Estadual, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH), bem como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o que se observa é que sistematicamente a questão ambiental não vem conseguindo evoluir, nem conter o crescimento urbano de São Luís, principalmente nas áreas desvalorizadas, onde não existe a presença do setor imobiliário, como é o caso da áreas consideradas sub-normais, por exemplo nos manguezais da cidade.

Jussara Nogueira comenta que a evolução da questão ambiental em São Luís sofre um processo um pouco mais lento do que o nacional, mas que é caracterizado como um processo de preservação, conservação, de respeito ao meio ambiente e de cuidados com o meio ambiente. Afirma ainda a existência de muita legislação, sendo necessário, porém, a realização de campanhas, preferencialmente de cunho punitivo, pois para a entrevistada, as pessoas somente se sensibilizam quando são penalizadas financeiramente.

[...] em São Luís essa evolução com relação à preocupação ambiental está totalmente superficial. A gente continua indo à farmácia, já tem um monte de sacolas em casa, e em vez de trazer o remédio na bolsa, a gente traz em uma sacola de plástico. Isso é uma coisa mínima, que não resolve nada, mas isso é uma mudança de mentalidade. Enquanto a gente não mudar a cabeça, a gente não sai do lugar (SANADJA MEDEIROS).

Sanadja Medeiros ainda ressalta que a questão sustentável está sendo muito mais trabalhada como um recurso de venda, do que na verdade com a efetivação de ações nesse sentido, nesse direcionamento. E exemplifica ao citar a questão da construção dos grandes condomínios que trazem um impacto muito grande para a cidade. Primeiro, pela quantidade de apartamentos ou de pessoas alocadas em uma área com doze a quinze prédios, de quinze andares cada, e oito apartamentos por andar, com uma população média significativa de 9.000 (nove mil) pessoas, que gerará um impacto muito grande, não apenas ambiental, mas, inclusive, impacto de vizinhança quando não se considera o efeito da ventilação que tem uma interface muito grande em todo espaço urbano.

Carlos Frederico Burnett afirma ainda que a temática ambiental urbana tem evoluído em São Luís “de forma muito periférica e fragmentada, aliás como tem sido toda a discussão urbana na cidade, sem uma visão global e um eixo de análise e sem continuidade”.

6.2 Avaliação do Instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança

Ao serem consultados sobre o fato do Estatuto da Cidade citar o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como instrumento de proteção ao meio ambiente urbano e também de gestão democrática, e ainda de quais seriam os pontos fracos e fortes do Estudo, obteve-se as seguintes considerações.

[...] a gestão democrática é a sociedade dentro das políticas. É a sociedade trabalhando e sendo consciente dos seus direitos e deveres. Então, na medida em que você tem uma sociedade capacitada a discutir, e que se propõe a se capacitar, que se propõe a sair de casa, que se propõe a discutir; a gente vai ter algumas outras realidades dentro da própria cidade. Quer dizer, a cidade tem mais chance de mudar, de se tornar cidade para todos, mas a gente tem ainda muitas dificuldades, porque nós não temos um histórico de uma participação efetiva. Mas, eu entendo que a evolução desse instrumento, como de todos os outros instrumentos, a evolução da cidade, ela passa necessariamente pela questão da gestão (JUSSARA NOGUEIRA).

Carlos Frederico Burnett também associa o instrumento à participação, ao citar que “como muitos outros instrumentos do EC, o EIV tem ficado mais como uma bandeira do que uma prática, pois a sociedade que deveria aplicá-los continua a mesma”.

Sanadja Medeiros afirma que o EIV está ligado ao Estatuto da Cidade e ao Impacto Ambiental, mas o que se constata é que mesmo que exista uma

legislação prevendo o respeito disso ou daquilo, não existe, na verdade, o monitoramento desse impacto, e, portanto, as pessoas não cumprem essas leis, devido à cultura natural do não cumprimento de leis no país. A entrevistada destacou a importância do EIV e a necessidade de se respeitá-lo, devendo isso ir além da interferência política, sendo imprescindível que existam gestores realmente comprometidos para que a implantação ocorra na base e ainda, para que não se efetive de forma superficial. Opinou que o EIV não é um instrumento democrático, que deveria ser, mas não é, e para exemplificar citou o fato do EIV legislar sobre a questão da Lei do Silêncio, sendo que esta legislação somente funciona nos bairros de classe mais alta, enquanto que nos bairros de classe mais baixa, não funciona, podendo-se levar longos períodos para a resolução de algum problema relacionado. Logo, o instrumento existe, mas necessita ser mais direcionado.

José Salgado Belo Neto informa que O EIV deve ser uma exigência quando da aprovação de projeto no âmbito municipal. Com sua aplicação, alguns problemas como o da geração de tráfego e a demanda por transporte, citados no Inciso V do Art. 37, da Seção 12 do Estatuto da Cidade seriam identificados com antecedência e seria possível a indicação de possíveis soluções. Como exemplo da importância do EIV cita a construção de um shopping no bairro do Turu (figura 5) e de uma faculdade particular no bairro Renascença II (figura 6). Para o engenheiro, o uso e ocupação do solo é uma questão que tem que ser vista se aquela área contida naquele determinado zoneamento permite esse tipo de empreendimento. O entrevistado afirma que a valorização imobiliária em todo o entorno do empreendimento é o impacto de vizinhança positivo, mas o negativo seria a geração de tráfego e demanda de transporte público. Para ele, com a aplicação do EIV muita coisa seria negada quando da concessão de uma licença, ou ainda, em outra hipótese, o empreendimento não seria negado, mas, simplesmente teria que compensar a sociedade com algum benefício, como é o estabelecido na Seção 10 das Operações Urbanas Consorciadas.



Figura 5 - Construção de shopping no bairro do Turu



Figura 6 - Faculdade do bairro Renascença II

[...] o Estatuto da Cidade é uma situação ideal, um documento que atua mais no campo das idéias do que realmente na cidade, no planejamento cotidiano, na gestão cotidiana da cidade. Com relação a todos os instrumentos do Estatuto da Cidade, e especialmente, o do Impacto de Vizinhança, é evidente que o processo de cognição, do conhecimento das ferramentas, dos meios de intervenção na cidade e a socialização desses conhecimentos com os atores envolvidos no processo de transformação do espaço urbano vêm a contribuir com uma melhor gestão da cidade, uma gestão mais democrática da cidade, uma gestão mais responsável da cidade. [...] Uma vez que eu vou analisar esse impacto de vizinhança, eu parto do pressuposto que o impacto de vizinhança é um impacto que concerne dois atores em situações de diferença, duas partes de um processo, eu estou sendo mais responsável se eu escuto essas duas partes (ALEX OLIVEIRA DE SOUZA).

6.3 Regulamentação do Instrumento

Na consulta sobre a razão para São Luís não ter adotado oficialmente o EIV através de regulamentação própria, foi afirmado por Sanadja Medeiros que dentre os vários fatores se destacam: primeiro gestores descomprometidos; segundo, pouco qualificados; e, em terceiro, que detêm interesses próprios.

Para Alex Oliveira de Souza, a questão é que o

[...] sistema de planejamento no Brasil é um sistema que como dizia Ermínia Maricato, as 'idéias estão fora lugar e o lugar fora das idéias'. É uma maneira que falávamos do Estatuto da Cidade, da sua complexidade, dos seus instrumentos de gestão democrática, de todas as suas audiências públicas, do planejamento participativo. Isso tudo estão presentes no Estatuto da cidade, Impactos de Vizinhança, Impacto Ambiental, quer dizer, e todas essas coisas são desrespeitadas cotidianamente e não é uma prerrogativa de São Luís. [...] A gente vai muito bem na legislação e vai muito mal na aplicação. E isso não deixa a cidade de fora, não deixa o contexto legislativo de fora.

Nas palavras de Jussara Nogueira é porque

[...] na verdade tem a previsão no plano diretor, que precisa ser regulamentado. Por que não foi? Por que a Prefeitura tem dificuldade de compreender isso. A gente fez parte do Conselho Municipal da Cidade. A gente percebe a dificuldade que o corpo técnico da Prefeitura - ele ainda entende que isso é um assunto técnico. Ele não compreende esse assunto como um assunto que toda população pode discutir, como qualquer outro assunto. Todo mundo pode discutir tudo. Nós já saímos desse gueto técnico, de que técnico é só técnico que estuda. Não existe isso.

Carlos Frederico Burnett conclui de forma objetiva ao afirmar que os motivos para a não regulamentação deste instrumento (EIV) e de outro é “a falta de pressão social que impusesse ao poder público um mínimo de regulamentação das atividades privadas que visam o lucro, baixa capacidade de representação política e independência profissional da área do urbanismo local.”

6.4 Participação popular

Outra questão abordada foi de que forma a sociedade poderia se envolver no processo de EIV. E nas palavras de Sanadja Medeiros, para que ocorra esse processo é necessário que exista inicialmente

[...] uma política de gestores comprometidos com isso, não comprometidos só com Fóruns, porque os Fóruns informam Associações de Moradores, mas as crianças crescem pensando errado, crescem consumindo errado. Então, enquanto a gente não tiver efetivamente um trabalho de base e um trabalho onde nossos gestores se comprometam em melhorar o Impacto de Vizinhança, melhorando a qualidade de vida, melhorando a quantidade de resíduos, melhorando o impacto com desmatamento, com a implantação da cidade nas diferentes zonas. Então, é um conjunto de ações. Na hora que a gente trabalha com ações pontuadas, a gente tem resultados insignificantes, porque não é o fato de você fazer uma estação de tratamento que vai te dizer que tu estás trabalhando o Impacto Ambiental ou respeitando o Impacto de Vizinhança. Ações isoladas não resolvem o problema. Eu só acredito nesse respeito ao Impacto de Vizinhança na hora que a gente tiver esse respeito pelo planeta, respeito pela Terra, respeito pelo outro. [...] se fala em cidade sustentável, como é que a gente pode ter uma cidade sustentável com um milhão de habitantes com tantos hábitos errados?

Jussara Nogueira afirma que é necessário que o Poder Público promova as audiências públicas, que estão previstas no Plano Diretor de São Luís, com o objetivo de criar o hábito da participação dentro da sociedade.

6.5 Como classificar a “Vizinhança”

Outro aspecto questionado foi sobre o conceito que poderia ser adotado para “vizinhança”. Tendo sido afirmado por Jussara Nogueira que segundo o EIV, esse conceito torna-se muito complexo devido aos vários fatores e atores envolvidos, porque

[...] sabemos que o impacto ambiental, mexe com a cidade toda, então fica mais complicado delimitar essa vizinhança. [...] por exemplo, é necessário a gente compreender o que aquele empreendimento, ou o quê que aquela obra, ou o quê que aquela atividade, aquele evento, ele vai causar. Ele vai impactar o quê? Ela vai ter só barulho? Qual é a quantidade de barulho suportável na vizinhança? Não, ele vai gerar tráfego?

Sobre essa temática, Sanadja Medeiros afirma que

[...] as condições da cidade de hoje não nos permite morar em uma casa sem muros, se tem os vizinhos, mas tu não te dá conta deles. Então, como a gente não se dá conta deles, não existe um envolvimento emocional nem compromisso afetivo de não incomodar, preservar, respeitar. Não existe isso, os interesses são individuais.

[...]

O conceito de vizinhança é um conceito de coletividade, de partilhar valores, no sentido de se criar convivência, onde hoje não se partilha mais isso.

Alex Oliveira de Souza declara que a definição de vizinhança pode ser muito fluida, pois algumas intervenções podem ou não interferir sobre as rotinas das pessoas. Pode-se considerar uma pessoa vizinha de uma área, porque faz parte do seu percurso cotidiano. Em muitos casos “a vizinhança” não é só física, mas sim urbana.

6.6 Casos de Impactos em Meio Urbano Históricos na Cidade

Foi questionado em que casos históricos da ocupação urbana do município deveria ter sido feito um Estudo deste tipo. Ao que Jussara Nogueira citou exemplos como

[...] a construção de locais de evento (figura 7), shopping, determinados comércios, os projetos de integração. Os projetos de integração são impactantes. O último integração (figura 8) foi feito em um pé de viaduto. Tem uma travessia de um ônibus numa avenida de alta velocidade. Você têm um sinal de trânsito em menos de 300m, a descida de um viaduto que tem uma descida grande, quer dizer, é o próprio Estado promovendo impacto.



Figura 7 - Local de eventos no bairro Cohama Figura 8 - Terminal de Integração de ônibus no bairro Cohama

Para Sanadja Medeiros, deveria ter ocorrido o EIV durante a ampliação urbana de São Luís, na área do Renascença II, onde foram construídos alguns prédios, por exemplo, os shoppings ali localizados (figura 9), prédios de grandes impactos que tiveram um impacto de vizinhança muito grande, e que a partir daí começou a especulação imobiliária em cima de toda infra-estrutura gerada pelo choque que tem um impacto grande, e isso não foi contemplado.



Figura 9 - Shoppings no Bairro Renascença II

Sanadja Medeiros cita ainda como exemplo a construção de uma empresa de tratamento de lixo hospitalar (figura 10), que lança no ar resíduos do lixo incinerado, além de jogar resíduos no Rio Pimenta, tendo um Impacto de Vizinhança pela poluição do ar; e, a instalação de uma fábrica de mármore e de vidros (figura 11) que causa poluição sonora, localizada na área atrás do Multicenter Sebrae. Ambas são empresas de grande impacto, situadas em zonas residenciais, caracterizando desrespeito ao zoneamento de São Luís, o qual define onde deve haver indústria.



Figura 10 - Empresa de tratamento de lixo hospitalar no bairro Calhau



Figura 11 - Marmoraria no bairro do Altos do Calhau

Sobre essa questão Alex Oliveira de Souza cita como exemplo a construção dos shoppings centers que mereciam um Estudo de Impacto de Vizinhança, bem como todos os condomínios residenciais, dado a extensão. E ainda, que deveriam ter um controle mais eficiente em relação aos condomínios verticais com mais de uma torre.

6.7 Tipos de transformações que precisam do Estudo

Comentou-se que outras cidades utilizam o Estudo tanto para o auxílio na instalação de empreendimentos quanto em mudanças na legislação urbanística. Assim, foi solicitada, aos entrevistados, a indicação de tipos de transformações no meio ambiente urbano onde poderia ser utilizado o EIV em São Luís.

Segundo Alex Oliveira de Souza, para determinar essas indicações é necessário ser pensado três aspectos iniciais, que seriam:

[...] os impactos sobre o uso e a ocupação do solo, quer dizer, quais são os usos necessários àquela área, que tipo de uso devem ser, o controle sobre os usos. [...] Nós temos já uma lei de uso e ocupação que define o uso, mas ela não define o mix do uso, quer dizer, a distribuição desses usos. Você tem uma lista de uso da ZR2, mas deveria ter uma avaliação de impacto, quais são os usos necessários, até onde eles podem crescer. [...] escolas aqui que se transformam em Universidades e sem que tenha havido nenhuma modificação na sua estrutura, na sua lógica de infra-estrutura. [...] A outra questão, diretamente associada, àquela coisa do primeiro impacto do uso, é a questão de redes e acessibilidade, porque qual o impacto nas redes de infra-estrutura, como falávamos da questão da água, a questão da luz, a questão da telefonia, a questão do próprio sistema de transporte coletivo, de coleta de lixo. [...] Quer dizer, então, o impacto de vizinhança deveria responder a essas questões também de redes e acessibilidade. [...] E o terceiro seriam as condições ambientais. Quais são os impactos em termos de clima? Uma discussão muito séria em relação à verticalização é o sombreamento... sombreamento das praias, sombreamento das praças,

sombreamento dos vizinhos. São questões que parecem muito distantes, mas são questões que já tocam situações muito concretas na cidade.

[...] o instrumento de impacto se dá em diversas áreas, por exemplo, a questão de segurança pública. Existem elementos dentro cidade que geram insegurança pública, insegurança para aquela população, então é a questão de insegurança. Então, a gente precisa determinar isso. Onde é que estão essas áreas? Praças mal iluminadas, ruas sem iluminação, os condomínios fechados, que são grandes muros sem nenhuma abertura, são calçadas solitárias, às vezes nós temos calçadas que de um lado é condomínio e do outro também é condomínio. Esses são pontos de insegurança (JUSSARA NOGUEIRA).

Na opinião de Sanadja Medeiros, para a melhoria da questão do Impacto de Vizinhança poderiam ser trabalhados os elementos acústicos e de lumínica no meio urbano, que atualmente inexitem nos Planos Diretores; eles apenas citam que o ambiente deve ser ventilado e iluminado, mas não determinam as métricas e nem os instrumentos que devem ser utilizados para análise. Assim, poderia ser estruturado um plano com metas e estratégias definidas para reduzir os Impactos de Vizinhança e Ambiental causados na cidade.

6.8 Áreas sensíveis aos Impactos em Meio Urbano em São Luís

Perguntados sobre quais as áreas da cidade consideram como sendo mais sensíveis aos impactos em meio urbano, foi afirmado por Alex Oliveira de Souza que seriam as

[...] áreas mais adensadas, as áreas históricas. No caso de acessibilidade, os pontos nodais, os pontos de estrangulamento de tráfego, seriam locais estratégicos de serem observados. Na questão ambiental, no caso São Luís vai se espalhando por todas as áreas de proteção permanente, todas as APPs. Eu acho que todas as APPs e a vizinhança das APPS, quer dizer, as zonas de fronteira [...]. As zonas de fronteiras são zonas de impacto de vizinhança por natureza, porque elas são as zonas de fronteira e de vizinhança com a preservação ambiental.

Jussara Nogueira acredita que são diversas as áreas, e que

[...] a gente tem uma tendência a perceber isso somente nos lugares que a gente passa todo dia. Na verdade, a nossa vida na cidade tem um recorte, que é 'onde eu moro', 'onde eu trabalho', 'onde eu vou com frequência' [...]. A gente pode perceber isso, por exemplo, no que está acontecendo com a Avenida dos Holandeses diante de diversas coisas. Por exemplo, da instalação de diversos pontos comerciais, isso é um ponto. Segundo, com a instalação e implantação de diversos empreendimentos, e terceiro com o crescimento do Araçagi.

Sobre essa temática, Sanadja Medeiros destaca a área do Renascença II (figura 12), por ser uma área mais problemática, por ter maior impacto de vizinhança devido à grande quantidade de prédios, além da ausência de privacidade e poluição sonora, e por ser uma das zonas da cidade que tem maior ilha de calor.



Figura 12 - Área de verticalização do Bairro Renascença II

[...] toda a parte da cidade construída conforme os padrões de urbanização tradicional são mais suscetíveis de sofrer os impactos, pois nas áreas de urbanização modernista e pós-modernista o estrago já está feito pelos padrões de ocupação e tipologia e dimensão construtiva (CARLOS FREDERICO BURNETT).

As declarações acima citadas, retiradas das entrevistas realizadas com os técnicos, revelam a necessidade de um melhor acompanhamento em relação à problemática ambiental urbana de São Luís. Tal urgência pode ser observada através dos diferentes casos citados que vão de encontro à preservação do ambiente citadino e dos desrespeitos gerados pelos incômodos de vizinhança, provenientes da instalação de empreendimentos não planejados de forma responsável.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo procurou-se explorar as diversas ferramentas de controle da política urbana trazidas pelo Estatuto da Cidade. Do conjunto proposto pela citada Lei Federal, o foco principal desta pesquisa foi o de destacar o instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança.

Atualmente, devido ao crescimento desordenado das cidades brasileiras, e em especial de São Luís, observa-se como decorrência deste fato a degradação do meio ambiente como fator prejudicial à qualidade de vida humana.

Hoje, existe um aumento da consciência de que se precisam pensar formas de controlar as ações do homem sobre a natureza. Para responder este desafio, nesta pesquisa buscou-se aprofundar os estudos com relação às bases da política urbana nacional, constituída por uma legislação consternada com a problemática ambiental.

Em seguida, estabeleceram-se relações entre o planejamento urbano contemporâneo, a busca pela democratização das cidades e a preservação do meio ambiente que se constituem como características inerentes ao conceito de cidade sustentável apresentado.

O principal ponto do texto foi o de contextualizar as necessidades previstas pelo instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança à realidade do desenvolvimento urbano no município de São Luís-MA.

Após as entrevistas realizadas com estudiosos do ambiente urbano da cidade, ficou clara a necessidade de políticas públicas mais responsáveis. Sendo assim, nesta pesquisa visou-se contribuir para divulgar a importância da urgência na elaboração e aprovação da Lei municipal que regulamente o instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança.

Vários casos citados mostram impactos de vizinhança que deveriam ter sido analisados, além da previsão de novos empreendimentos também impactantes ao meio urbano, implantados cotidianamente, sem estudo prévio necessário, que contemple todos os requisitos de um EIV.

Dessa forma, enfatiza-se que embora o Estudo de Impacto de Vizinhança esteja presente no Plano Diretor da cidade, é necessária a regulamentação específica que elenque todos os casos onde o estudo deverá ser aplicado, e

também, quem arcará com os custos do estudo, além de apontar a composição da equipe técnica.

É importante que seja elaborada uma legislação original baseada nas características próprias da cidade, assim com um termo de referência para o estudo que servirá de roteiro de trabalho.

A partir do estudo, pôde-se observar que a adoção do instrumento de EIV por si só não é suficiente, mas também é necessário o monitoramento de seus resultados. Como já se sabe, de nada adianta que a Câmara aprove mais uma lei ambiental se não é feito o acompanhamento das ações e metodologia propostas.

A participação popular é um exemplo do que deve ser observado de perto, pois o Estatuto não esclarece como a população deve interagir em um EIV, mas no seu escopo cita algumas maneiras de participação.

De qualquer forma, a sociedade deve ser chamada a discutir sobre os empreendimentos e respectivos impactos que lhe interessem, e sua opinião deve ser levada em conta efetivamente.

Cabe ainda ressaltar, como já visto na pesquisa, que outras cidades brasileiras já obtiveram êxito na aplicação desta ferramenta. Portanto, já é tempo de São Luís despertar para os problemas ambientais profundos que alguns empreendimentos têm trazido à cidade.

Estes problemas comprometem a qualidade de vida da população. Sendo assim, a cidade precisa fazer com que os responsáveis pelos empreendimentos – seja ele público ou privado - contribuam com soluções que amenizem os seus aspectos negativos.

REFERÊNCIAS

AMADO, Miguel Pires. **Planejamento urbano sustentável**. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2007.

AMBIENTAL URBANO. **EIV x EIA**. Disponível em: <<http://ambientalurbano.blogspot.com/2006/09/eiv-x-eia.html>>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 nov. 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resultados e novos caminhos da campanha plano diretor participativo**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/resultados-e-novos-caminhos-da-campanha-plano-diretor-participativo>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades sustentáveis**: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília, DF: Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Recife: IICA, 1999.

BURNETT, Carlos Frederico. **Urbanização e desenvolvimento sustentável**: a sustentabilidade dos tipos de urbanização na cidade de São Luís do Maranhão. São Luís: UEMA, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2002. p. 71-86.

ESPÍRITO SANTO, José do. Formação Histórica e o Processo de Desenvolvimento da Cidade. In: ESPÍRITO SANTO, José Marcelo do (Org.). **São Luís**: uma leitura da cidade. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís, 2006. p. 62-80. v. 1.

ESTUDO de Impacto de Vizinhança. Disponível em: <<http://pt.oboulo.com/estudo-de-impacto-de-vizinhanca-29261.html>>. Acesso em: 23 nov. 2008.

FERRARI, Célson. **Urbanismo**: curso de planejamento municipal integrado. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1977.

LOLLO, José Augusto de; ROHM, Sérgio Antonio. **Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança**. 2005. Disponível em: <<http://cecemca.unesp.br/ojs/index.php/estgeo/article/viewfile/239/195>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **Cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARTINEZ-ALIER, Joan. **O ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2007.

MENEZES, Leonardo S. **Potencialidades e limites da participação popular de qualidade na definição técnica de padrões urbanísticos em Zonas Especiais de Interesse Social. O caso de Monan Pequeno, Niterói-RJ**. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2007.

MOREIRA, Antonio Cláudio M L. **Conceitos de ambiente e de impacto ambiental aplicáveis ao meio urbano**: material didático da disciplina de pós-graduação AUP 5861, políticas públicas de proteção do ambiente urbano. São Paulo: 1999. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/a_moreira/producao/conceit.htm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

OLIVEIRA, Lisete Assen de; SILVA, Gilséia Perse do Amaral e. P. Perspectivas da forma urbanística e o Estudo de Impacto de Vizinhança EIV, Estatuto da Cidade. **Caderno de Resumos do Simpósio A Cidade nas Américas**: perspectivas da forma urbanística no século XXI. Florianópolis: UFSC, 2003. Disponível em: <http://www.pgau-cidade.ufsc.br/ica/trabalhos/assen_lisete/assen_lisete.htm>. Acesso em: 15 nov. 2008.

PEREIRA, José Adriano. **A participação social como fator para a conservação e a sustentabilidade urbana**: o caso de Igarassu-PE. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2003.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Meio ambiente e desenvolvimento**. 2001. Disponível em: <www.eg.fjp.mg.gov.br/gestaourbana/arquivos/modulo07/mod7arq10.html>. Acesso em: 17 nov. 2008.

ROGERS, Richard; GUMUCHDJIAN, Philip. **Cidades para um pequeno planeta**. São Paulo: Editorial Gustavo Gili, 1998.

SAMPAIO, Luciana. **Estudo de impacto de vizinhança**: sua pertinência e delimitação de sua abrangência em fase de outros estudos ambientais. 2005. Monografia (Especialização) - Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

SANT'ANNA, Mariana Senna. **Estudo de impacto de vizinhança**: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.052, de 13 de março de 2002. Define condições para a instalação de pólos geradores de tráfego, estabelecendo-lhes exigências; critérios para quantidade de vagas de carga e descarga, embarque e desembarque, bem como acessos para edificações em geral, adotando providências correlatas.

Disponível em:

<<http://74.125.95.132/search?q=cache:RHNWEbY7hz8J:www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%25204052.pdf+Lei+4.052+s%C3%A3o+Lu%C3%ADs&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006a. Dispõe sobre o plano diretor do município de São Luís e dá outras providências. Disponível em:

<<http://74.125.95.132/search?q=cache:aMsZgVWcAW0J:www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%25204669.pdf+S%C3%83O+LU%C3%8DS.+Lei+n%C2%BA+4.669&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.738, de 28 de dezembro de 2006b. Institui a política municipal de meio ambiente de São Luís, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.mp.ma.gov.br/site/Principal.caoumaLegisMunicipal.mtw>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. **Data e horário das audiências públicas de “Leitura Técnica da Cidade”**. 2008. Disponível em:

<<http://www.semfaz.saoluis.ma.gov.br/concid/>>. Acesso em: 18 de novembro de 2008

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Terras, Habitação e Urbanismo. **Plano de transportes e desenvolvimento de São Luís**. São Luís, 1975.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. 2005. Disponível em:

<http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=28>. Acesso em: 23 nov. 2008.

SÉGUIN, Elida. **Estudo de impacto de vizinhança**. 2006. Disponível em:

<<http://www.aeanf.org.br/downloads/art.meioamb.impactovizinhanca.doc>>. Acesso em: 23 nov. 2008.

SOARES, Lucécia Martins. Estudo de impacto de vizinhança. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2002. p. 300-316.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2002. p. 44-60.

WILLEMANN, Cyntia. **Estudo de impacto de vizinhança**: um instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. 2007. Disponível em:
<<http://www.fdc.br/arquivos/mestrado/revistas/revista10/discente/cyntiawilleman.pdf>.
Acesso em: 20 nov. 2008.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Roteiro de entrevistas aplicado aos estudiosos da área ambiental urbana em São Luís

1. Como o senhor vê a evolução da preocupação com a questão ambiental urbana em São Luís?
2. O Estatuto da Cidade cita o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como instrumento de proteção ao ambiente urbano e também de gestão democrática. Qual sua opinião a respeito do estudo? Quais os pontos fracos e fortes do EIV?
3. Em sua opinião, qual a razão para São Luís não ter adotado oficialmente o EIV através de regulamentação própria?
4. De que forma a sociedade poderia se envolver no processo de EIV?
5. Qual o conceito que poderia ser adotado para “vizinhança”?
6. Em que casos históricos da ocupação urbana da nossa cidade deveria ter sido feito um estudo deste tipo?
7. Outras cidades utilizam o Estudo tanto para o auxílio na instalação de empreendimentos quanto em mudanças na legislação urbanística. Em que tipo de transformações no meio ambiente urbano poderia ser utilizado o EIV em São Luís?
8. Que áreas da cidade o senhor considera como sendo mais sensíveis aos impactos em meio urbano?