

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: ALGUNS APONTAMENTOS A PARTIR DO CASO DE LONDRINA-PR¹

Eliane Tomiasi Paulino

Profa. Dra. do Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Londrina – UEL. Rodovia Celso Garcia Cid, km 380. Cidade Universitária. CEP: 86055-900, Londrina, PR.
E-mail: eliane.tomiasi@uel.br

Resumo:

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento legal de normatização dos usos do solo urbano, tendo sido o primeiro do gênero a ser implantado no Brasil, fato ocorrido em 2001, com a promulgação da Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade. Apesar de tardio, o princípio que rege sua idealização e implementação é o de que a propriedade privada não confere, *per se*, o arbítrio indiscriminado de seus detentores, pelo próprio compartilhamento que o espaço urbano impõe. Esse princípio, contudo, se choca com interesses econômicos que encontram na cidade o palco por excelência de atuação, colocando limites aos marcos regulatórios instituídos. Isso exige dos profissionais investidos da prerrogativa de elaboração e ou análise do EIV não apenas cuidado técnico mas, sobretudo, a leitura de contextos para o devido dimensionamento dos impactos oriundos dos empreendimentos submetidos ao estudo prévio de compatibilidade com a vizinhança, a fim de que prevaleça o espírito da Lei. É sobre tais questões que trata o texto, tendo como parâmetro o caso de Londrina-PR.

Palavras chave: Ordenamento territorial; Propriedade privada da terra; uso e ocupação do solo; empreendedores urbanos; especulação imobiliária.

Neighborhood Impact Study: some notes from the Londrina case

Abstract:

The neighborhood impact study is a legal instrument of urban soil use standardization, and it was the first of its kind to be applied in Brazil, in 2001, when the Law 10.257, so called City Statute, was promulgated. Besides being a late fact, the principle that rules its idealization and application is that the private property doesn't provide by itself uncontrolled will to its owners, because of the sharing imposed by the urban space itself. However, this principle conflicts with economical interests that have in the city an acting stage, establishing limits to the law's regulatory terms. This fact demands from professionals not only the technical care on their development or analysis, but also the reading of contexts for the necessary measurement of the impacts caused by activities submitted to a previous study of neighborhood compatibility, so that the law persists. This article reflects on these issues, having as parameter the Londrina-PR case.

Key-words: Territorial organization; Private property of land; use and occupation of soil; urban entrepreneurs; urban speculation.

¹ Texto originalmente apresentado ao XI Colóquio Internacional de Geocrítica, ocorrido em Buenos Aires em 2010.

Introdução

O ordenamento territorial em quaisquer escalas que se queira investigar decorre de uma confluência de ações que, longe de serem convergentes, tendem ao antagonismo, dada a composição de interesses própria a cada classe e mesmo no interior delas, os quais se projetam como relações de poder que conferem materialidade ao território, aqui entendido como recorte multiescalar e multifuncional instituído por controle efetivo e que pouco tem a ver com a mera delimitação político-administrativa inscrita na concepção clássica, na qual o território é invocado como sinônimo de domínio sob o arbítrio estrito do Estado-Nação.

Isso não significa, porém, a negação ou o desdém ao papel que tem o Estado nos arranjos territoriais e que tem proliferado nas análises tanto de críticos quanto de entusiastas da globalização, que tendem a confundir Estado mínimo com Estado frágil, o que, aliás, fez com que Santos (2004), entre outros, advertisse sobre a necessidade de se compreender não a perda de sua importância, mas o seu novo papel ante o cenário em que emergem grandes corporações, cujas ações planetárias supõem mediações mais complexas do que as comuns ao estágio concorrencial do capitalismo.

Dentro desse princípio, entender o Estado como expressão primaz das forças hegemônicas, guardadas as transitoriedades e brechas próprias dos confrontos dimensionados e redefinidos a cada *round* das disputas que, em essência, possuem cunho territorial, é um ponto de partida para compreender a institucionalização de preceitos que regem a apropriação do solo, seja ele urbano ou rural, até porque o Estado é o único que dispõe do poder de legislar, disciplinando assim os termos do acesso à terra, o substrato material das ações humanas.

No caso brasileiro, esse aspecto ganha novos contornos a partir da promulgação da Lei 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade. O Estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, relativos ao capítulo da política urbana e que institucionalizam a necessária observância da função social da propriedade privada no interior da cidade. Cabe lembrar que o

foco nas políticas urbanas a partir de parâmetros mais democráticos de ordenamento territorial não deve ser tomado como uma concessão do Estado, senão como resultado de intensas lutas políticas capitaneadas, na ocasião, pelos movimentos sociais.

Tais lutas culminaram na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana que, frente a um parlamento francamente conservador, foi descaracterizada. De acordo com Souza (2006), os canais de participação popular evocados não compareceram como estruturantes do planejamento, mas sim como coadjuvantes no que foi considerada a Constituição Cidadã, pelo caráter democrático jamais contido em Carta Magna no país.

Não se pode negar que, embora insuficientes, nesse caso houve avanços, pois em idêntico contexto os preceitos incorporados à Carta Magna relativos à propriedade rural foram mais conservadores do que os já em vigência na ocasião, sobretudo no que se concebe como função social da propriedade. Aí resguardou-se o caráter rentista da propriedade (MARTINS, 1994), em consonância com a tradição oligárquica do Estado brasileiro, ao contrário das possibilidades de atenuação inauguradas para a propriedade urbana.

Nesse caso, trata-se do primeiro instrumento de gestão que incorpora a possibilidade de participação da população, paralelamente à ampliação das margens de intervenção no sacralizado direito de propriedade, a exemplo dos dispositivos relativos ao cerceamento às parcelas ociosas e subutilizadas, à regularização das posses unifamiliares e, particularmente, ao foco dessa reflexão, a regulamentação dos usos.

Para tanto, o Estatuto da Cidade impõe a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o qual deve preceder qualquer edificação e mesmo obra de infraestrutura no espaço urbano que envolva mudanças paisagísticas e ou de fluxos, a ponto de interferir de algum modo no entorno. Compreender essa regulamentação tardia que dá origem ao EIV requer considerações sobre o contexto de sua instituição, por não ser possível tomar os marcos regulatórios na sociedade capitalista como formalidade ou obra

política sem correlação com a dinâmica da sociedade e as aspirações que ganham força a ponto de entrarem na pauta das instituições e, por fim, culminarem em normas legais.

O espírito que funda a obrigatoriedade de cada município, quando aplicável a exigência do EIV, estabelecer leis próprias, definindo o perímetro e os parâmetros para os empreendedores dimensionarem previamente a atividade econômica a ser implantada é o de que a dinâmica de usos já estabelecidos possui salvaguarda, sendo que o direito de propriedade deve ser compatibilizado com as demandas do bem comum. Por ser a cidade o espaço por excelência da concentração, entende-se que a prerrogativa de dispor individual e indiscriminadamente do solo privado pode ser prejudicial ao compartilhamento próprio à lógica da *civita*, havendo a necessidade de estudos técnicos que evidenciem a convivência possível entre o que está estabelecido e o que se propõe implantar.

Trata-se, pois, de imposições que transcendem o caráter técnico com que, em regra, o EIV tem sido concebido, sendo imperioso correlacioná-lo com a dimensão política aí encerrada, por envolver a lógica de apropriação privada da terra.

Dimensões políticas e metodológicas do Estudo de Impacto de Vizinhança

Conforme a legislação federal em vigor, vincula-se a exigência de realização do EIV à do Plano Diretor, que no Brasil é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. Entretanto, o Estatuto da Cidade, nos incisos II, IV e V do artigo 41, impõe sua obrigatoriedade para os municípios com menos de vinte mil habitantes caso sejam integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de interesse turístico, ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental em escala regional ou nacional.

Ademais, indica as variáveis mínimas a serem obrigatoriamente contempladas na elaboração do EIV, quais sejam: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização

imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Entretanto, Lollo e Röhm (2005) advertem que esses parâmetros são insuficientes para a maioria dos Estudos de Impacto de Vizinhança, embora tenham sido disseminados nacionalmente como roteiros para todas as modalidades de empreendimentos. Quando consideradas as diferenças em termos de porte e natureza destes, bem como a própria diversidade das cidades e as territorialidades em seu interior, outras variáveis tendem a emergir, exigindo a ampliação dos referenciais para o estudo técnico correlato.

Considerando-se os parâmetros mínimos sobre os deverão incidir a análise tanto dos impactos positivos quanto dos negativos, constitui-se em palavras de ordem a sua compatibilização, mitigação e compensação, pois nenhum empreendimento poderá imputar ônus livremente, seja ao poder público, com eventuais necessidades de investimentos impostos pela nova intervenção, seja à população do entorno, por danos presumíveis ou efetivos. Sendo assim, os desdobramentos socioterritoriais da atividade que se quer implantar devem ser enquadrados no que o legislador define como medidas, até para que o empreendedor assuma previamente as responsabilidades inerentes, mediante assinatura de Termo de Ajuste de Conduta prévio à concessão de licença de operação do empreendimento. Basicamente, as medidas devem ser:

- a) compatibilizadoras, as quais devem indicar como o empreendimento se compatibiliza com a vizinhança, notadamente nos aspectos referentes aos serviços públicos e bens comunitários, aos fluxos, à infra-estrutura, à paisagem urbana, em suma, à dinâmica socioterritorial do lugar pretendido;
- b) mitigatórias, que deverão apontar como os impactos que admitem controle serão tratados com vistas à prevenção de incômodos de qualquer natureza, além de quais os procedimentos logísticos e arquitetônicos serão adotados para minimizar aqueles ainda inevitáveis, tecnicamente falando;
- c) compensatórias, as quais supõem contrapartida material correspondente a impactos que não se pode evitar, a serem revertidas em obras de interesse

público, como adequação de vias, construção e ou reforma de escolas, unidades de saúde, creches, entre outros.

Não obstante, caberia ao poder público limitar o recurso ao mecanismo da compensação apenas aos impactos efetivamente inevitáveis, sem perder de vista a relação custo-benefício à urbe, pois como já advertira Prieur (*apud* MASCARENHAS, 2008, p. 131) é possível, por meio dela, instaurar uma mercantilização de bens cujo dimensionamento do valor não comporta critérios estritamente monetários, mas acaba por se impor por meio da coerção econômica exercida por empreendedores poderosos.

Isso indica que o estudo técnico tanto supõe o levantamento criterioso da dinâmica socioambiental na área de abrangência do projeto a ser implantado quanto exige o dimensionamento prévio dos impactos posteriores a sua implantação, sem falar durante a fase de planejamento e de instalação, caso venha a provocar alterações que possam causar perturbações no entorno.

Sendo assim, o EIV divide-se em três partes: caracterização do empreendimento, caracterização da vizinhança e avaliação do impacto do empreendimento na vizinhança, em correspondência com as variáveis mínimas anteriormente arroladas, na ausência de outras eventualmente existentes.

Isso implica análise da relação existente entre o porte da obra, o local onde será implantada e a natureza da atividade, pois só assim sua área de influência será devidamente identificada. Lollo e Röhm (2005, p. 172) propõem uma matriz para avaliação dos impactos que envolve quatro aspectos, a saber: natureza, ordem, magnitude e duração do impacto. Outra variação de matriz pode ser verificada em Santos (2004), que os discrimina segundo parâmetros mais detalhados, incluindo ocorrência, fonte, valor, extensão, freqüência, magnitude, duração, reversibilidade e temporalidade do impacto.

Essas são algumas das possibilidades de se encaminhar o estudo técnico, desde que tenha sido equacionada a problemática relativa à abrangência do projeto alvo do EIV, ou seja, do que vem a ser precisamente a vizinhança potencialmente afetada, já que a natureza diversa dos

empreendimentos, bem como suas diferentes dimensões implicam desdobramentos igualmente diversos, sendo tarefa dos profissionais que o elaboram ou aprovam-no identificar. Como lembram Racine, Raffestin e Ruffy (1983, p. 127), é necessário analisar uma ação dentro do conjunto da qual emana, pois a utilização de diferentes sistemas teóricos e escalares multiplica a possibilidade de interpretações territoriais falaciosas.

Desdenhar esse aspecto tanto pode levar a um estudo técnico inconsistente e, por isso, à dificuldade de aprovação pelos órgãos competentes, quanto a distorções dos impactos socioambientais do projeto apresentado, em atendimento às conveniências dos empreendedores. Admite-se como legítimo que o foco desloque-se da localização do empreendimento para a localização do impacto, o que efetivamente redefine os parâmetros para sua elaboração em atendimento ao princípio da Lei. Obviamente esse parâmetro ainda está por ser consolidado na legislação dos municípios, porque o texto legal não o contemplou, embora já haja jurisprudência sobre a matéria, em vista do previsto no Código Civil de 2002, que em seu artigo 1.277 preconiza o atrelamento da dimensão da vizinhança à interferência prejudicial. (MASCARENHAS, 2008, p. 143-144)

Por essa razão, algumas definições se impõem, sendo oportuno demarcar de que escala se trata, pois a dinâmica das cidades, com suas generalidades, particularidades e singularidades, não admite um enquadramento métrico, como o que vem prevalecendo como parâmetro para elaboração desse instrumento de política urbana, no qual tem sido comum a definição de um raio não superior a um quilômetro do local de implantação, independentemente das densidades a serem instituídas.

Autores como Racine, Raffestin e Ruffy (1983) advertem que estudos geográficos podem tornar-se inconsistentes quando a noção de escala se constrói a partir dos fundamentos teórico-metodológicos próprios à Cartografia, recurso insuficiente quando se objetiva compreender arranjos territoriais como expressão de dinâmicas afetas às relações de poder.

Por isso, propõem um esforço de elaboração de um conceito geográfico de escala, não em substituição ao da cartografia, mas

complementar, em vista da existência de variáveis que não obedecem ao princípio da ordem métrica.

Sendo assim, representações do real como o são os EIVs não possuem qualquer sentido quando descoladas das disputas territoriais próprias do urbano, sendo sua elaboração uma tarefa que só inadvertida ou por conveniência se limita aos desafios técnicos, o que não quer dizer que estes não exijam o devido equacionamento.

Por isso, a pertinência da escala geográfica de análise, pois essa, antes de priorizar elementos quantitativos, privilegia variáveis qualitativas que comparecem como determinantes no recorte proposto e que, nem sempre, podem ser apreendidas por meio do raciocínio lógico-formal, como seria o caso de tomar a cidade como ordenação homogênea ou mero receptáculo de intervenções encerradas em si mesmas. Como se sabe, invocar esse princípio é uma maneira de buscar uma coesão capaz de promover a dissuasão dos conflitos internos, ocultando o caráter marcadamente territorial de investidas que são tomadas como oportunas sempre que descoladas da devida distinção entre o interesse privado e o bem comum.

Enfim, a escolha da escala é, antes de tudo, um procedimento teórico-metodológico, pois recorte e atributos que nele se busca observar são indissociáveis. Daí o sentido de invocar o “esquecimento coerente” a que se referem Racine, Raffestin e Ruffy (1983) para trabalhar com o EIV, entendendo-o como um procedimento que permite privilegiar o que efetivamente caracteriza a vizinhança e o respectivo impacto, ou seja, a abrangência das mudanças direta ou indiretamente relacionadas à intervenção pretendida. Não fosse assim, a mera enumeração de elementos da paisagem urbana, como as edificações e as obras de infraestrutura no raio de interferência do empreendimento, mais poderia servir para ocultar as mudanças presumidas do que propriamente identificá-las para, assim, preveni-las.

Cabe lembrar que em face do sistema federativo adotado no Brasil, a elaboração das Leis que regem o uso e a ocupação do solo são prerrogativas dos próprios municípios. Por se tratar do aspecto mais sensível do

ordenamento territorial, pois diz respeito ao substrato inalienável de toda forma de existência, constitui-se no principal foco de disputa entre os agentes produtores do espaço urbano (CORREA, 1995), daí a importância de compreender alguns meandros do planejamento e da gestão urbana a fim de que o EIV cumpra o seu papel.

De antemão, faz-se necessário esclarecer que gestão e planejamento não são sinônimos, pois como já advertira Souza (2006, p. 46), ambos apresentam referenciais temporais distintos e remetem a ações diferentes: enquanto gestão remete à ação no presente o termo planejamento indica a definição de como se dará a intervenção futura. Em suas palavras “gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” enquanto que planejar significa “tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.”

Nessa perspectiva, ambos comparecem como complementares, pois como demonstra o autor, o planejamento é a preparação para a gestão futura e a gestão supõe a implementação do planejamento pretérito. Cabe lembrar que a indefinição que, em regra, envolve os termos não pode ser tomada como mera confusão vocabular, pois gestão é uma expressão que emerge juntamente com as mudanças que marcaram o mundo desde o início da década de 1980, atrelada à reedição dos princípios liberais do início do século, agora traduzida na expressão anglófona *management*.

Se, por um lado, sua incorporação explica-se pela tentativa de desvencilhamento com os indícios de autoritarismo típicos do planejamento que marcara a ação do Estado brasileiro até então, explicita também o novo ideário do qual não pode prescindir o amplo processo de privatização desde então implementado, em uníssono à idéia amplamente difundida de Estado ineficiente e perdulário, em oposição à suposta eficácia dos empreendedores privados.

Eis o triunfo do imediatismo mercadófilo na concepção da cidade, nas palavras de Souza (2006, p. 55), do qual o conceito de gestão é a melhor

expressão, porque coeso com a hegemonia da lógica gerencial privada, *pari passu* aos esforços de esvaziamento da dimensão política do urbano.

Não que se queira, com isso, compactuar com a tese de perda do poder do Estado, que segue como o planejador e gestor por excelência, donde emana toda e qualquer ação privada legal. Antes, trata-se de tomar tal mudança como uma redefinição de papéis, a exemplo do descomprometimento progressivo com investimentos essenciais, que resultou na instauração de mercados privilegiados, como o da saúde, da educação e da segurança pública. Isso para não mencionar a anuência à interdição e supressão de qualquer dimensão pública de significativas frações da cidade, a exemplo do que vem ocorrendo com os condomínios horizontais fechados.

É nesse contexto, anterior portanto ao Estatuto da Cidade, logo dos preceitos do EIV, que foram instituídas as Leis de uso e ocupação do solo urbano para a maior parte das cidades brasileiras, e que tiveram no zoneamento o principal instrumento de gestão. Se o caráter democrático do Estatuto da Cidade ainda representa um passo tímido na possibilidade de conciliar a dimensão pública da cidade com os interesses privados, o que não dizer das normativas gestadas em períodos pouco propícios ao controle social.

Considerando-se os 5.565 municípios brasileiros existentes na atualidade, a diversidade dos critérios para a gestão urbana dentro das classes residencial, comercial e industrial impede que consideremos com profundidade os seus limites, sendo conveniente destacar que, em regra, procedem das respectivas Leis Orgânicas, como é o caso da Lei Municipal 7.488/1998 de Londrina, ainda em vigor. Para não fugir à regra, tal marco regulatório tem sido objeto de infindáveis disputas, logo de constantes mudanças, até porque a expansão da malha urbana segue irrefreável, o que impõe redefinições das leis de uso e até mesmo dos perímetros, paulatinamente estendidos com a incorporação de áreas rurais.

Obviamente os processos de incorporação são motivados mais pelos interesses imobiliários do que pela saturação: de acordo com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL), 34% dos terrenos urbanos não apresentavam qualquer edificação ou uso no ano de 2009. Isso

mostra o quanto a dinâmica da incorporação de terras rurais se explica menos pelo adensamento da ocupação do que pela auferição de elevados índices de renda fundiária que esta conversão proporciona. A título de esclarecimento, a menor unidade de medida das terras rurais é o hectare, que corresponde a 10.000 m², enquanto a referência para as terras urbanas é o metro quadrado, o que em si já é uma evidência da assimetria de preço entre ambas.

Porém, nem todas as cidades estão crescendo, havendo aquelas com perdas populacionais expressivas, cujos reflexos nem sempre se traduzem no processo de especulação arrolado. Contudo, isso somente confirma a regra, pois são as que estão em expansão que concentram a maior parte da população brasileira, daí as pressões territoriais serem mais intensas, sendo o zoneamento um dos únicos instrumentos de controle antes da instituição do Estatuto da Cidade.

O EIV, por não pressupor a supressão de quaisquer políticas territoriais em vigor, como a citada, assim como as de caráter ambiental, como o EIA/RIMA, nos casos aplicáveis, comparece como instrumento complementar de gestão urbana. Sendo assim, a observância do zoneamento definido para uso e ocupação do solo é imperiosa, pois somente diante dessa adequação é que a pretensão de alocação de um empreendimento passará pelo estudo de compatibilização com a vizinhança nos termos previstos.

Para fins de elaboração do EIV, no quesito uso e ocupação do solo, embora pareça satisfatório delimitar um perímetro não raro circunscrito às quadras imediatamente adjacentes ao empreendimento proposto, bem como à enumeração genérica das construções e tipos de usos, um relatório fiel ao princípio da compatibilização com a vizinhança deve ser capaz de explicitá-la claramente e isso não se define pela mera contigüidade ou proximidade, senão pelo alcance das perturbações que o empreendimento trará.

Tal caracterização somente faz sentido quando se considera que o zoneamento, por si, não promove áreas homogêneas, pelos próprios usos híbridos possíveis. Ademais, as cidades, em regra, se expandiram alheias a marcos regulatórios dessa natureza, o que explica a ocorrência de moradias, escolas, hospitais, entre outros, em áreas que agora prevêem usos com elas

incompatíveis, como o seria algumas modalidades de comércio, indústria e serviços. Isso somente confirma o quanto o EIV é necessário.

É evidente que entre a exigência legal e a ação prática existe uma enorme distância, até porque o poder público quase sempre se mostra sensível aos interesses de setores investidos de poder econômico. Nesse caso, cabe destacar os fatos que envolvem a promulgação e observância da Lei que impõe a obrigatoriedade de elaboração do EIV e, atualmente, disciplina a sua elaboração em Londrina. A condução institucional da matéria culminou em uma ação penal movida pela promotoria pública contra o então prefeito municipal, o secretário de obras e um empresário do setor de supermercados, protocolada no ano de 2007, sob a acusação de improbidade administrativa (Londrix, 2010).

Tais fatos envolvem uma longa disputa entre uma rede de supermercados local², cujo representante figura entre os presumidos réus e uma cadeia estadunidense de hipermercados, que tentou instalar-se em Londrina em uma área central da cidade, próximo a umas das unidades da primeira. Supõe-se que a potencial concorrência que decorreria dessa instalação levou a rede local a recorrer ao poder público municipal que, por sua vez, valeu-se de expedientes que culminaram na ação ajuizada, pois entre os obstáculos criados destaca-se a tentativa frustrada de desapropriação e conversão do terreno pretendido em área de interesse público, bem como a promulgação da primeira Lei Municipal relativa à obrigatoriedade do EIV (Lei 9.869/2005). Posteriormente essa foi modificada, dando origem à Lei 10.092/2006 que, em seu artigo 2º, parágrafo 1º, limita em 1.500 m² a área máxima de venda para supermercados no perímetro sobre o qual incorre a obrigatoriedade do Estudo. A isso adequou-se o requerente, conforme atesta o EIV submetido à análise das instâncias competentes. (EIV 2, 2007). Ao fim, o negócio acabou por não se concretizar por decisão do próprio empreendedor, que alegou perda de interesse em face dos obstáculos interpostos.

Desde então, o grupo local inaugurou mais duas unidades em Londrina, uma delas arrolada no referido processo, em vista do

² Por razões legais omitiu-se a identificação das empresas, que aparecem designadas como Empreendimento 1 e Empreendimento 2, respectivamente.

descumprimento de legislação municipal em alguns aspectos, entre os quais a dispensa de elaboração do EIV. Já a segunda unidade foi instalada sobre uma área incompatível com os preceitos desse: seus vizinhos imediatos são uma escola para pessoas especiais que atualmente atende 330 alunos (APAE, 2010), bem como o único hospital público de grande porte e centro de referência para o Sistema Único de Saúde para a região norte do Paraná, o qual atende pacientes oriundos de cerca de 250 municípios do estado e 100 de outras regiões brasileiras (HU, 2010).

Como salientado anteriormente, o impacto de vizinhança não se mede pela contigüidade, mas pela intensidade e natureza dos fluxos, sendo o EIV desse caso em questão bastante representativo. Ao analisá-lo observa-se o quanto um instrumento legal pode ser descaracterizado, pois em se tratando dos impactos de vizinhança efetivamente provocados, foram contempladas responsabilidades periféricas, sem significado em termos de custos para o empreendedor.

As incompatibilidades podem ser verificadas em vários aspectos, a começar pela geração de ruídos, seja do fluxo de veículos em direção ao supermercado, estimado pelo referido EIV em 1.500 por dia, mas concentrado em horários determinados, seja dos caminhões que fazem o abastecimento de mercadorias, impróprio portanto para os vizinhos contíguos, pessoas especiais e convalescentes. Combinado a isso, há a geração de tráfego que expressa grave saturação quando se considera as vias de acesso à área em questão. Trata-se de ruas que mal comportavam o fluxo em direção ao hospital e os usos no entorno.

Com a inauguração do supermercado, ocorrida no final de 2009, nos horários de pico de utilização do supermercado, até o acesso ao hospital chegou a ser afetado, incluindo veículos que transportam pessoas em que a manutenção da vida está condicionada aos cuidados médico-hospitalares imediatos. De acordo com o Hospital, são atendidos, em média, 700 pacientes por dia, dos quais 230 requerem cuidados de pronto socorro.

Não que o EIV do empreendimento silencie sobre esse aspecto, pois informa que “a movimentação de veículos em geral é intensa nesta região,

tendo sido verificado o grande fluxo de veículos já existente [...] principalmente pela presença do HU” (EIV 1, 2009, p. 99). Apesar disso, indica que o acesso às áreas de carga e descarga supõe nada menos que a manobra de caminhões na via pública. Porém, ao contrário de apontar quais seriam as medidas a serem adotadas para mitigar o impacto rotineiro, transfere essa tarefa, indicando expressamente que o problema da saturação advinda de seu empreendimento será atenuado pelo poder público, com a construção de uma rua ora existente apenas em projetos de expansão viária do município e que, do ponto de vista do ônus ao erário, é elevado, pelos custos que uma obra dessa natureza envolve. “Sem a abertura desta rua, a realização das manobras, com certeza impactará as vias do entorno [...]. Se o empreendimento for implantado com o sistema viário atual, ocorrerão fatalmente congestionamentos, nos momentos de pico, principalmente devido ao acesso à área de carga e descarga [...]” (EIV 1, 2009, p. 122, 125, 126).

Diante de tais evidências, impossível ignorar que o EIV envolve duas dimensões, a técnica e a política. Atualmente está em discussão a ampliação do perímetro em que o EIV é obrigatório, como forma de assegurar a salvaguarda dos usos já estabelecidos na cidade como um todo. Dessa vez, o critério não é mais estritamente político, pois o Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Londrina passou à condição de órgão deliberativo, devendo o legislativo atentar para as recomendações técnicas por ele expressa, fato que não ocorria quando a Lei 10.092/2006 foi apreciada pelo poder legislativo e sancionada pelo poder executivo, momento em que esse órgão tinha caráter apenas consultivo.

Tais fatos indicam que a heterogeneidade de formas e conteúdos das cidades torna impossível a definição de critérios únicos para a elaboração do EIV, no que diz respeito a perturbações que podem inviabilizar o empreendimento na área pretendida, caso o estudo em questão não aponte medidas arquitetônicas e funcionais capazes de garantir a compatibilidade com a vizinhança.

Isso requer especial atenção ao fator adensamento populacional, a ser obrigatoriamente contemplado no EIV, desde o disposto na Lei Federal

10.275/2001. Como salientado, a vizinhança não se define por si, mas pelas características e dinâmicas que lhe são inerentes, sendo o adensamento uma referência fundamental, pois é a partir dele que se pode verificar níveis de saturação que explicitam a impossibilidade de a área comportar novas sobrecargas. Nesse sentido, são os empreendimentos capazes de gerar tráfego, ruídos, riscos ambientais, ou onerar a infra estrutura de serviços públicos que, em regra, demandam a elaboração do EIV, guardadas as especificidades de cada município.

No caso de Londrina, por força do artigo 4-A da Lei Municipal 10.092/2006, os templos religiosos de qualquer culto ou dimensão estão dispensados de apresentá-lo, mesmo sabendo-se de seus prováveis impactos na vizinhança, sobretudo no que tange à geração de tráfego e aos ruídos, os últimos já contemplados por regulamentação contida no código de Posturas do Município (Lei 4.607/90). Sendo assim, o quesito adensamento populacional também requer atenção especial e não se poderá analisá-lo em separado da legislação mais ampla, da dinâmica dos usos e fluxos existentes e a incidir com a implantação do empreendimento pretendido.

O princípio da compatibilização que recai sobre novos empreendimentos inclui a análise sobre a capacidade que o poder público apresenta, diretamente ou por meio das concessionárias, para atender o incremento da demanda por infraestruturas coletivas e bens e serviços comunitários no raio de ação do empreendimento pretendido. Isso permite intervir em uma rotina nas cidades brasileiras tão bem caracterizada por Rodrigues (1988), e que consiste na disposição desigual desses bens, sendo privilegiadas as áreas centrais e só secundariamente as periféricas, as quais tendem a ser penalizadas com a piora dos serviços sempre que a capacidade instalada não puder atender as novas demandas.

É por isso que o EIV impõe a necessidade de um levantamento sobre as possibilidades de atendimento à demanda por equipamentos e serviços básicos, principalmente de água potável, esgotamento sanitário, drenagem urbana, coleta de resíduos sólidos, energia elétrica e telefonia, entre outros. Como a capacidade dos mesmos não pode ser aferida empiricamente,

o levantamento supõe a consulta formal aos órgãos públicos ou empresas concessionárias responsáveis.

A pressão sobre esses serviços, decorrente do próprio processo de expansão urbana, paralelamente à redução dos investimentos públicos em obras de interesse coletivo, tem sido aliada de uma nova cultura que aparentemente se busca disseminar no mundo contemporâneo: a da sustentabilidade. Sem entrar aqui no mérito dos dissensos que esse termo encerra, os empreendedores, de um modo geral, tem buscado incorporar alguns de seus princípios, propondo itens ecologicamente adequados nas construções, como coleta de água da chuva para usos não nobres, maior aproveitamento da luz natural, pavimentação permeável e outros que reforcem a aura da responsabilidade socioambiental, a qual se converteu em poderoso instrumento de propaganda, logo de inserção competitiva no mercado, o que, de qualquer modo, não as invalida.

No tocante aos equipamentos comunitários, o princípio é o mesmo: novas demandas deverão compatibilizar-se com o conjunto já instalado na vizinhança. Embora esse item incluía escolas públicas, postos de saúde, creches e mesmo áreas de lazer que, em muitos casos, poderiam ser imprescindíveis para os trabalhadores e mesmo usuários do novo empreendimento, ainda não há instrumento legal capaz de correlacionar os vínculos entre o empreendedor/empregador e a necessidade de suprir tais demandas. Por essa razão, esse item tende a comparecer nos EIVs como formalidade, limitada ao caráter meramente enumerativo dos equipamentos existentes, isso quando não fica subentendido a transferência do ônus da sobrecarga ao poder público.

Outra variável obrigatória ao EIV diz respeito ao tráfego, problema dos mais pungentes nas cidades, pois a sociedade se depara com limites estruturais para o deslocamento rápido, o que, por sua vez, influencia o próprio aparato legal relativo ao seu disciplinamento.

Ainda que não seja possível tratá-lo fora do contexto instaurado pelo atual estágio do modo capitalista de produção, em que a tônica é a divisão do trabalho, a que melhor explica a intensificação dos deslocamentos e,

consequentemente, do tráfego nas cidades, o desafio posto é o da compatibilização. Certamente nesse aspecto a legislação em vigor expressa o quão paliativo são seus instrumentos de regulação, mesmo porque os fluxos vão mudando em ritmo similar ao da lógica econômica hegemônica, que tem imposto a prevalência do transporte privado em detrimento do público.

Embora a cidade seja, por excelência, o lugar da concentração, deve-se ponderar o quão impreciso é esse termo, pois na esteira das mudanças estruturais da sociedade capitalista, seus níveis foram alçando patamares antes impensáveis. Esse movimento nada tem de inexorável, senão reflete a própria passagem do estágio concorrencial para o monopolista, que não deixou de imprimir suas marcas nas formas da cidade e em seus conteúdos.

Sendo assim, nas frações privilegiadas e de elevada valorização, para a qual concorre a existência de vias amplas e rápidas, aos poucos o comércio pulverizado e diverso vai perdendo terreno, pela incapacidade de concorrer com as grandes redes varejistas ou mesmo com os *shopping centers*, cujo apelo é o da comodidade, da segurança e da auto apartação. No setor de serviços, bem como no industrial, não é diferente, o que permite inferir que tal lógica é portadora, em si, da intensificação de fluxos, mas não há nenhuma intervenção estrutural com vistas a atenuá-la. Ao contrário, o que se tem visto é o poder público das diversas esferas político-administrativas fazer-lhes concessões das mais lesivas aos interesses públicos, como doação de terrenos, provimento de infraestrutura, renúncia tributária, entre outros, como forma de atraí-los, sob a justificativa de criação de empregos e dinamização da economia local.

Como se pode observar, o alcance do EIV é restrito, embora representativo, até porque vários municípios já conseguiram impor limites no que tange à extensão de estabelecimentos comerciais e de serviços, como forma de frear o impacto mais sensível, a intensificação dos fluxos de veículos, pois o fato é que uma vez estabelecido o sítio urbano, a adequação das vias é algo extremamente oneroso, quando não inviável. Como já salientado, esse é o caso do município de Londrina, em que a Lei 10.092/2006 limita em 1.500 m² a

área de venda de supermercados e em 500 m² a de lojas de materiais de construção ou *home centers* que queiram se instalar dentro do perímetro em que incorre a exigência do EIV.

A justificativa técnica para tal restrição se pauta na natureza dos fluxos que ambos os negócios desencadeiam, pois além da atração dos consumidores, soma-se o tráfego de caminhões envolvidos com a reposição dos estoques, sendo obrigatório nos estudos técnicos a indicação da logística nas áreas de carga e descarga de empreendimentos dessa natureza. Paralelamente, a preocupação também recai sobre as áreas de estacionamento e os acessos que, se mal projetados ou inexistentes, podem obstruir as vias, criando gargalos no trânsito.

Até aqui tratou-se do transporte privado, mas via de regra empreendimentos geradores de tráfego também supõem aumento na demanda por transporte público, seja para os trabalhadores, seja para os clientes. Sendo assim, o estudo da vizinhança deverá contemplar esse aspecto, pois um empreendimento somente poderá se compatibilizar com o entorno caso não venha a saturar os serviços já existentes ou indique expressamente o compromisso das concessionárias de adequação à nova demanda.

Outro aspecto a ser contemplado é o da ventilação e iluminação, sobretudo quando se considera que o adensamento das edificações, em particular as verticais, traz consideráveis prejuízos à iluminação natural, chegando ao bloqueio da incidência solar em algumas áreas, o que afeta o bem-estar e a saúde dos que ali vivem. Esse problema ocorre articulado ao da ventilação, que é igualmente imprescindível a um ambiente salutar. Sendo assim, deverá o empreendedor observar as compatibilidades já previstas na legislação e que impõem recuo obrigatório e reserva de áreas permeáveis, interditas à construção.

Quanto à paisagem urbana e patrimônio natural e cultural, outro item a ser obrigatoriamente contemplado no estudo técnico, observa-se que embora o conceito de paisagem urbana seja mais abrangente que o de patrimônio natural e cultural, esse item converteu-se mais em figura de retórica do que propriamente em instrumento capaz de assegurar a prevalência do bem

comum no interior das cidades, até porque no caso brasileiro pouco restou da flora e fauna nativas.

Nada que destoe da cidade capitalista de um modo geral, pois o ideário do moderno que a revestiu esteve pautado no princípio de dominação da natureza, nos termos consagrados por Bacon (2007) nos idos da revolução científica do século XVI e isso refletiu-se na remoção do que pudesse afetar vias e edificações. O alcance de suas ideias ainda pode ser atestado em cidadãos que rechaçam árvores no quintal ou no passeio público porque “fazem sujeira” ou constroem calçamento em todo o terreno, para não ter qualquer contato com a terra. Como se vê, as possibilidades de compatibilização com o patrimônio natural foram em grande parte subtraídas, restando alguns fragmentos que podem eventualmente resistir nos terrenos vazios e nas áreas recém incorporadas. Se assim o for, caberá ao empreendedor, por meio do EIV e, eventualmente do EIA, mostrar como o fará.

Sobre o patrimônio cultural, prevalece o mesmo raciocínio, pois no Brasil não se cultivou o apreço pelo patrimônio histórico, que foi sendo paulatinamente destruído, restando edificações não raro esparsas e protegidas por força da lei, em regra não conservadas. Embora se possa relativizar a idéia de que trata-se de um patrimônio comum, visto que as formas urbanas pretéritas testemunham a interdição da maioria à cidade, não resta dúvida que o patrimônio histórico é um aliado na constituição da coesão e identidade coletiva, nos termos do que se entende por nação, porque revela diversidades palpáveis, as quais são fundamentais para instaurar a resistência contra a lógica homogeneizante que possui raízes na hegemonia do mercado (RAFFESTIN, 1993).

De qualquer modo, deverá o empreendedor mostrar que a edificação não afetará as vistas públicas notáveis, e isso se aplica tanto às formas arquitetônicas modernas quanto às de valor histórico, se eventualmente existirem, bem como com as áreas livres e sua inserção na dinâmica da paisagem local.

É a complexidade do espaço urbano que impõe a devida identificação das variáveis que se materializam na vizinhança e que emana, por

vezes, de virtualidades que somente tomam corpo num dos mecanismos propulsores da cidade capitalista: a renda fundiária. A possibilidade de valorização com o advento de um novo empreendimento parece incontestável, seja pela conversão de terrenos ociosos em área ocupada, seja pela demolição de edificações deterioradas para a instauração de um uso produtivo. Nesse sentido, a exigência converge para um problema que aflige as cidades capitalistas, em particular no Brasil: a especulação imobiliária, que se vale da manutenção de terras ociosas enquanto o preço de mercado não atingir níveis considerados satisfatórios para que venham a ser disponibilizadas.

Como se sabe, essa prática onera a sociedade como um todo, pois acaba obrigando o poder público a ampliar o raio onde deverão ser implantadas as obras de infraestrutura básica. Por sua vez, empurra-se os pobres para áreas invariavelmente distantes, impondo-lhes gastos maiores com transporte, sem falar no dispêndio de tempo para o deslocamento ao trabalho ou para o acesso a bens e serviços. Enquanto isso, os vazios urbanos atentam contra a segurança pessoal dos transeuntes e moradores do entorno, bem como contra a sanidade na cidade, por se tornarem lugares próprios à proliferação de vetores de doenças.

Para isso concorre a fragilidade dos mecanismos institucionais de salvaguarda da função social da propriedade. Cabe lembrar que somente com o Estatuto da Cidade é que a tributação progressiva se converteu em possibilidade de penalização dessa prática, pois desde então a manutenção improdutiva da terra urbana pode culminar em impostos anuais incompatíveis com as taxas correntes de valorização.

É por essa razão que, via de regra, esse item é associado aos impactos positivos do empreendimento, o que é válido, porém não dispensa melhor reflexão sobre as contradições que emanam do processo de valorização imobiliária.

Se por um lado os vazios urbanos são nocivos ao bem comum, a valorização imobiliária também o é, exceto aos proprietários privados da área, que podem colher os frutos da renda capitalizada da terra. Aos demais, esse processo de valorização implica ônus progressivo, pois o mercado de terras

está conectado ao processo de valorização que se dá em diferentes áreas, de modo que o conjunto da terra urbana tenderá a acompanhá-lo. Como já demonstrara Marx (1974), esse é um dos mecanismos em que a renda fundiária se revela.

Daí pode se depreender que os instrumentos à disposição do EIV não permitem revolucionar a cidade capitalista, que segue desigual e excludente, favorecendo os interesses privados em detrimento do bem comum. A inversão dessa regra pressupõe a superação desse modo de produção e isso, por ora, não está posto. Sendo assim, merece relevo os avanços já possíveis com esse instrumento de política urbana, cuja eficiência se define menos pelos marcos legais e mais pela capacidade de organização da sociedade, pois as brechas para a burla estão colocadas, notadamente quando o poder público e os interesses privados não se distinguem.

Considerações finais

Apesar dos avanços oportunizados pela imposição do EIV, há lacunas que exigem um tratamento analítico mais profundo, posto não ser possível circunscrever assepticamente o que se entende por vizinhança e tampouco por impacto, sem falar nas fragilidades da fiscalização com vistas à efetiva observância da Lei.

Como demonstram Lollo e Röhm (2005), é essa imprecisão que tem favorecido a consecução de estudos técnicos vagos o suficiente para impedir que se construam mecanismos mais eficazes de disciplinamento do uso do solo urbano. Some-se a isso o fato de a legislação se confrontar com o poder de ordenamento territorial de que dispõem os agentes que vivem da especulação imobiliária e outras formas de açambarcamento da mais valia.

Sabendo-se que o ordenamento do sítio urbano reflete o gradiente de forças sociais que determina os termos da partilha fundiária e da riqueza social, observa-se que a regulação do uso do solo é uma questão mais política do que técnica. Nesse sentido, há um complicador, posto que no Brasil a propriedade da terra se inscreve em uma lógica que pouco tem a ver com

aquela própria do capitalismo clássico, razão pela qual Martins (1994) associa o modelo de desenvolvimento em curso com uma modalidade *sui generis* de rentismo.

Essa particularidade ajuda a explicar os baixos níveis de engajamento coletivo nos assuntos territoriais, o que contribui para o hiato entre as normativas e sua plena observância, sobretudo na esfera local, onde o arbítrio que emana do poder econômico, não raro, se mostra incompatível com um pacto fundado em preceitos democráticos básicos.

Nessa ordem, a compreensão dos limites e possibilidades do ordenamento urbano à luz do recém inaugurado marco regulatório, o Estudo de Impacto de Vizinhança, exige a observância de duas variáveis: uma de caráter técnico, relativa às imprecisões advindas da interpretação da Lei e ou da fragilidade dos estudos e a segunda, mais complexa, já que supõe a compreensão das mediações envolvidas no disciplinamento do uso da propriedade privada urbana, em tempos de acirramento de disputas, ante sua escassez combinada com a ainda fragilidade dos instrumentos capazes de assegurar o cumprimento de sua função social.

Referências

APAE. **Apae de Londrina**. Disponível em:< <http://londrina.apaebrasil.org.br>>. Acesso em: 12 mar. 2010.

BACON, F. **O progresso do conhecimento**. São Paulo: Unesp, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. **Lei 10.275**. Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Novo Código Civil Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

HU. **Hospital Universitário de Londrina.** Disponível em: <<http://www.hu.uel.br/index.php?pagina=29&pai=7>>. Acesso em: 12 mar. 2010.

LOLLO, J. A.; RÖHM, S. A. Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 3, n. 2, p. 31- 45, dez. 2005.

LONDRINA. **Lei 4.607.** Código de Posturas do Município, de 17 de dezembro de 1990. Estabelece o código de posturas do município de Londrina e dá outras providências. *Jornal Oficial do Município de Londrina*, Londrina, 18 dez. 1990.

LONDRINA. **Lei 7.485.** Lei do uso e ocupação do solo, de 20 de julho de 1998. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo na zona urbana e de expansão urbana de Londrina e dá outras providências. *Jornal Oficial do Município de Londrina*, Londrina, 21 jul. 1998.

LONDRINA. **Lei 10.092.** Lei do EIV, de 04 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 1º e 2º da Lei 9.869 de 20 de dezembro de 2005 e dá outras providências. *Jornal Oficial do Município de Londrina*, Londrina, 05 dez. 2006.

LONDRINA. **Estudo de Impacto de Vizinhança.** (EIV 1). Londrina: 2009. 162 p. (não publicado).

LONDRINA. **Estudo de Impacto de Vizinhança.** (EIV 2). Londrina: 2007. 31p. (não publicado).

LONDRIX. **Londrix comunicação.** Disponível em: <<http://www.londrix.com.br/noticias.php?id=36915>>. Acesso em: 03 mar. 2010.

MARTINS, J. S. **O poder do atraso.** São Paulo: Hucitec, 1994.

MARX, K. **O capital.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974. Livro 3, v. 6.

MASCARENHAS, L. M. A. **Desenvolvimento sustentável:** Estudo de Impacto Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhança. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

PRIEUR, M. **Droit de l'environnement.** 2.ed. Paris: Dalloz, 1991.

RACINE, J. B; RAFFESTIN, C; RUFFY, V. Escala e ação: contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 44, p.123-135, jan./mar. 1983.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras.** São Paulo: Contexto, 1988.

SANTOS, M. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, R. F. **Planejamento Ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004. Disponível em: <www.araucaria.pr.gov.br/download/eiv_deterlip.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2011.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

Recebido em: 18 de março de 2011.

Aceito para a publicação em: 22 de outubro de 2011.